

# **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

## **Sede México**

### **Maestría en Políticas Públicas Comparadas**

**La Implementación del Programa de Conservación  
para el Desarrollo Sostenible. Estudio de su focalización  
en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.**

**Ysmael Venegas Pérez**

**Director: Dr. Fernando Saavedra Peláez**  
**Tesis para optar por el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas**  
**Segunda Promoción 2006 – 2007**  
**Octubre de 2010**

## INDICE

<b>1. Planteamiento de la Investigación.....</b>	<b>1</b>
1.1. El problema público.....	1
1.2. La política de conservación de la biodiversidad.....	6
1.3. El PROCODES.....	13
1.4. El problema de investigación (o la focalización del PROCODES)	21
1.4.1. Pregunta de investigación.....	22
1.4.2. Hipótesis.....	23
1.5. El método comparativo.....	23
<b>2. El estado de la cuestión.....</b>	<b>25</b>
2.1. El enfoque de la política pública.....	25
2.1.1. El ciclo de las políticas públicas.....	27
2.2. La fase de implementación de las políticas públicas.....	29
2.2.1. El Modelo “Top – Down”.....	31
2.2.2. El Modelo “Bottom-Up”.....	34
2.2.3. Síntesis o metáforas.....	36
2.3. El proceso de focalización.....	37
2.3.1. El concepto de equidad.....	39
2.3.2. Equidad/Inequidad, un fenómeno latinoamericano.....	44
2.3.3. La equidad en la política de conservación de la biodiversidad	47
2.4. Corolario.....	50
<b>3. Análisis de la implementación del PROCODES en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.....</b>	<b>52</b>
3.1. La implementación del PROCODES 2008 y 2009 en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.....	52
3.1.1. Proyectos de Mujeres/Hombres.....	53
3.1.2. Proyecto en localidades Indígenas/No Indígenas.....	56
3.1.3. Proyectos en localidades de Alta y Muy Alta Marginación...	60
3.2. El análisis desde los enfoques “Top – Down” y “Bottom – Up”	66
3.2.1. El enfoque “Top-Down”.....	67
3.2.1.1. Objetivos claros y consistentes.....	67
3.2.1.2. Teoría causal adecuada.....	71
3.2.1.3. La estructura legal del proceso de implementación	76
3.2.1.4. Apoyos de grupos de interés e instituciones soberanas.....	83
3.2.2. El enfoque “Bottom – Up”.....	89
<b>4. Epílogo.....</b>	<b>107</b>
4.1. La noción de focalización en el PROCODES.....	107
4.2. Las razones de la falta de focalización del PROCODES.....	109
4.2.1. El enfoque “Top – Down”.....	109
4.2.2. El enfoque “Bottom – Up”.....	113
4.3. Propuestas para mejorar la implementación del PROCODES....	115
4.3.1. Desde el enfoque “Top – Down”.....	116

4.3.2. Desde el enfoque “Bottom – Up”.....	118
4.4. Conclusiones.....	121
<b>5. Bibliografía.....</b>	<b>124</b>
<b>6. ANEXOS.....</b>	
<b>Anexo 1.</b> Descripción la fase de agenda (o de cómo se construyó) la política pública de conservación de la biodiversidad	
<b>Anexo 2.</b> Equidad y conservación de la biodiversidad en los Planes Nacionales, Sectoriales y Específicos	
<b>Anexo 3.</b> Instrumentos de la política de conservación de la biodiversidad	
<b>Anexo 4. 1..</b> Marco de calificación del PROCODES 2008	
<b>Anexo 4. 2..</b> Marco de calificación del PROCODES 2009	
<b>Anexo 5. 1.</b> Avances físicos financieros del PROCODES 2008	
<b>Anexo 5. 2..</b> Avances físicos financieros del PROCODES 2009	
<b>Anexo 6.</b> Matriz de indicadores del PROCODES	
<b>Anexo 7.</b> Ruta crítica para la implementación del PROCODES en la Dirección Regional Occidente y Pacífico Centro de la CONANP en 2009.	
<b>Anexo 8.</b> Claros y puntos de veto en el proceso de implementación del PROCODES en el año 2009	
<b>Anexo 9.</b> Adaptación de objetivos del PROCODES en 2008 de parte de los operadores	
<b>Anexo 10.</b> Marco lógico del PROCODES propuesto para la RBMM	
<b>Anexo 11.</b> Otras conclusiones	

### Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Extensión de los ecosistemas terrestres de México. <b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en SEMARNAT, (2005:183).....	3
<b>Cuadro 2.</b> Comparación de objetivos específicos PRODERS 2003 – PRODERS 2005.	15
<b>Cuadro 3.</b> Comparación del enfoque del PRODERS en sus inicios y su última versión.	16
<b>Cuadro 4.</b> Resumen de los cambios más importantes del PRODERS y PROCODES, 1996 – 2009.....	17
<b>Cuadro 5.</b> Comparación de objetivo general PROCODES 2008 – PROCODES 2009	18
<b>Cuadro 6.</b> Índice y Grado de marginación 2005 de los municipios de la RBMM	60
<b>Cuadro 7.</b> Porcentaje de inversión del PROCODES, acumulada por municipio, en la RBMM.....	62
<b>Cuadro 8.</b> Niveles de marginación de las comunidades apoyadas con recursos PROCODES en los años 2008 y 2009 en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.....	63
<b>Cuadro 9.</b> Porcentajes de inversión del PROCODES 2008 y 2009, en localidades de la RBMM.....	65
<b>Cuadro 10.</b> Montos de inversión en el PROCODES a nivel nacional.....	84
<b>Cuadro 11.</b> Cobertura nacional del PROCODES en 2007 y 2008, considerando el total de RP sin importar si recibieron apoyo del Programa o no.....	85
<b>Cuadro 12.</b> Cobertura del PROCODES 2007, 2008 y 2009 en “Mariposa Monarca”.....	88

### Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Ejemplo que indica los diferentes puntos de veto individuales para una decisión colectiva, en la implementación del PROCODES 2009.....	83
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### Índice de Gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Proporción de proyectos con predominancia de mujeres u hombres, implementados en la RBMM en 2008 y 2009.....	54
<b>Gráfico 2.</b> Proporción de inversión con predominancia de mujeres u hombres, implementados en la RBMM en 2008 y 2009.....	55
<b>Gráfico 3.</b> Proporción de número de proyectos PROCODES implementados en localidades indígenas y no indígenas en 2008 y 2009 .....	58
<b>Gráfico 4.</b> Proporción de inversión de proyectos PROCODES en localidades indígenas y no indígenas en 2008 y 2009.....	59
<b>Gráfico 5.</b> Índice de marginación 2005 de los municipios de la RBMM donde se hicieron proyectos PROCODES en 2008 y 2009.....	61
<b>Gráfico 6.</b> Proporción de la inversión del PROCODES, acumulada por municipio, en la RBMM.....	62
<b>Gráfico 7.</b> Índice de marginación de las localidades de la RBMM apoyadas con recursos del PROCODES en el 2008 y 2009.....	64

<b>Gráfico 8.</b> Porcentajes de inversión del PROCODES 2008 y 2009, en localidades de la RBMM.....	66
<b>Gráfico 9.</b> Montos de inversión en el PROCODES a nivel nacional, 2001 - 2009.	84
<b>Gráfico 10.</b> Inversión del PROCODES en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca del año 2001 al 2010.....	86
<b>Gráfico 11.</b> Inversión del PROCODES en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca del año 2001 al 2010, sin proyectos turísticos (2007 –y 2008) .....	87

## CAPITULO 1. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACION

El trabajo analiza el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES), que tiene como propósito principal conservar la biodiversidad en el territorio mexicano. En específico se hace referencia a la manera en que se distribuyen sus recursos (focalización) en el sentido de género, condición étnica y niveles de marginación.

El análisis se hace con base en el enfoque de políticas públicas, razón por la cual en este planteamiento primero se describe el problema público; enseguida se esboza la política que intenta contrarrestar la problemática, recortada a su fase de implementación; luego se construye la pregunta de investigación, la hipótesis y los objetivos; y finalmente se enuncia como se hace uso del método comparativo.

### **1.1. El problema público (pobreza y marginación en sitios con alta biodiversidad).**

El problema público que da origen a la investigación es el de la alta incidencia de pobreza y marginación en lugares donde se ha conservado mejor la biodiversidad, generando un conflicto de doble vía, pues al mismo tiempo de conservar los ecosistemas, especies y genes que se ven amenazados, es necesario superar las desigualdades que generan la pobreza y marginación.

Para describir el problema primero se definirá el concepto de biodiversidad, cuál es su situación actual y cuáles son los problemas que enfrenta. Después se señalarán las condiciones de pobreza y marginación en las que están los habitantes donde hay más biodiversidad y se concluirá con la explicitación del problema público que se observa.

La definición de un diccionario técnico dice que “la biodiversidad es la variabilidad de ecosistemas, especies y genes”, lo cual nos lleva a dos consideraciones: primera, hay una referencia geográfica, es decir, por lo común nos referimos a la biodiversidad de un país,

una región, un Estado-nación o incluso un continente; segunda, la noción remite a los diferentes tipos de vida que habitan en ese lugar, incluidos los “cinco reinos” del mundo natural.

México es un país privilegiado. La diversidad conjunta de especies de su territorio representa aproximadamente 12 % del total mundial; dicho de otra manera, 12 de cada 100 especies conocidas en el mundo se encuentran en México. Esto representa una proporción muy superior a la que correspondería por su superficie terrestre, de 1.5 % del total mundial (CONABIO, 2006: 9). Por esa razón, a nuestro país se le considera “mega diverso”, pues junto con otras 16 naciones albergan entre 60 y 70 % de la diversidad biológica conocida del planeta (Mittermeier, R. A. y C. Mittermeier. 1992: 63).<sup>1</sup>

México aun posee una enorme riqueza natural que vale la pena conservar. Para poner un ejemplo, los ecosistemas terrestres de nuestro país ocupan extensiones similares a países de Europa, África o Centroamérica (Cuadro 1).

El problema es que esta biodiversidad está desapareciendo. Durante el período 1993 – 2002, las selvas redujeron su superficie en cerca de 3 mil 590 kilómetros cuadrados, a una tasa de cambio anual del 0.04 %; los bosques perdieron mil 100 kilómetros cuadrados (0.12 % anualmente), los matorrales cerca de 9 mil 858 kilómetros cuadrados (0.21 % anualmente), los humedales 92 kilómetros cuadrados (0.05 % anual) y otros tipos de vegetación se redujeron cerca de 13 mil 330 kilómetros cuadrados a una tasa anual del 0.64 % anual. (SEMARNAT, 2005:180).

---

<sup>1</sup> Para mayor información se puede señalar que en diversidad de ecosistemas, México ocupa, junto con Brasil, el primer lugar en América Latina (Rzedowski, 1998). Además es uno de los centros de domesticación de plantas más importantes en el mundo, con 118 especies, muchas de ellas con un valor alimenticio trascendental como el maíz y el frijol (Conabio, 1998). De esta manera, en los tres niveles en que se expresa la diversidad biológica (ecosistemas, especies y genes), México posee una riqueza invaluable. (SEMARNAT, 2005:71).

**Cuadro 1. Extensión de los ecosistemas terrestres de México.**

Ecosistema	Superficie en km <sup>2</sup>	Porcentaje	Comparación
Matorrales	509,543	26 %	España: 504,851 Km <sup>2</sup>
Bosques	341,415	17 %	República del Congo: 342,000 Km <sup>2</sup>
Selvas	313,635	16 %	Polonia: 312,685 Km <sup>2</sup>
Humedales	20,280	1 % <sup>2</sup>	El Salvador: 21,040 Km <sup>2</sup>
Otros tipos de vegetación	224,598	11 %	Senegal: 196,190 Km <sup>2</sup>
Transformados	554,904	28 %	Madagascar: 587,040 Km <sup>2</sup>
TOTAL	1,964,375	100%	

**Fuente:** Elaboración propia con base en SEMARNAT, (2005:183)

Las principales causas que han puesto en riesgo los ecosistemas, especies y genes de nuestro patrimonio natural son de naturaleza humana pues están relacionadas con el cambio de uso de suelo (impulsado principalmente por la expansión de la frontera agropecuaria y urbana), el crecimiento demográfico y de infraestructura (e. g. carreteras, redes eléctricas y represas), los incendios forestales, la sobreexplotación de los recursos naturales, la introducción de especies invasoras y el cambio climático global (CONABIO, 2006:26-29, *Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2007*, 2001:45, SEMARNAT, 2005:172, SEMARNAT, 2007:18).

Si tomamos como base los cambios de uso de suelo en los ecosistemas arbolados<sup>3</sup>, la situación actual de la biodiversidad en México es preocupante, pues si bien la tasa de deforestación de 800 000 ha por año entre 1970 y 1990, decreció, aun sigue siendo grave

<sup>2</sup> Los humedales se valoran no solo por su extensión, sino sobre todo por la función ambiental de purificadores del agua. En otras palabras, son los riñones del planeta.

<sup>3</sup> Las consecuencias del cambio de uso de suelo conlleva necesariamente la pérdida de biodiversidad (Vitousek et al. 1997; Walker y Steffen, 1997; Groombridge y Jenkis, 2002), debido a que la reducción de las superficies de los ecosistemas tiene como resultado la disminución de tamaño de las poblaciones silvestres. El indicador cambio de uso de suelo sirve entonces para denotar la presión que este fenómeno ejerce sobre algunos de los principales ecosistemas terrestres nacionales.



considerando las 348 000 ha por año reportadas para la década 1990 - 2000; en suma, no tenemos nada que festejar.

Esta situación se torna aun más problemática si consideramos que la riqueza natural o biodiversidad se distribuye de manera desigual en el territorio. En el sentido ambiental los desiertos están en el norte, los ecosistemas de montaña en los ejes volcánicos y los ecosistemas tropicales hacia al sur. En el sentido social, hay una alta correspondencia entre zonas forestales y biodiversas, con zonas indígenas, marginadas y de pobreza extrema.

Según el *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006* (2001:44), en las zonas forestales viven más de 12 millones de personas que en su mayoría, padecen altos índices de marginación y pobreza extrema, además, en las regiones de mayor importancia por su biodiversidad habitan 3.3 millones de mexicanos en las mismas condiciones.

Esta información fue confirmada de alguna manera en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, cuando se señala que las comunidades rurales e indígenas son propietarias de más del 80 % de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de la biodiversidad (2007:249). Digo confirmada, porque las comunidades indígenas, tienen los más altos índices de marginación de nuestro país, en comparación con otras etnias o grupos sociales.

La trasposición de los mapas de municipios con mayor índice de marginación preparado por el Instituto Nacional de Geografía e Informática, con el de las regiones prioritarias para la conservación preparado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Usos de la Biodiversidad (CONABIO), nos pueden ayudar a ver mejor esta correlación.

La correlación antes expuesta, también puede ser vista desde otro ángulo, digamos cultural y no ambiental, ya que los pueblos mesoamericanos son los resguardantes del patrimonio natural del país, pues más de 80 % de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de la biodiversidad, pertenecen a

comunidades rurales e indígenas<sup>4</sup>, así mismo, en las partes altas de la cuencas donde habitan comunidades originarias se capta el 21.7 % de toda el agua del país. (CONABIO, 2006:16; *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012*:249).

En conclusión, la biodiversidad, la riqueza natural o como otros dirían, recursos naturales, está concentrada en las zonas rurales y sus dueños son principalmente los habitantes que tienen los más altos índices de marginación y pobreza del país.

Existen múltiples explicaciones de cómo llegamos a este punto, sin embargo no es intención de este trabajo abundar más en el tema, solo baste decir que las hipótesis del por qué aun hay biodiversidad en los territorios marginados y pobres, apuntan básicamente en dos líneas: 1) Se mantienen así, por la “manera de apropiarse” del territorio de los grupos indígenas, como lo dice Toledo. 2) Los fuertes cambios en los territorios con alta biodiversidad se deben al modelo de desarrollo industrializado del siglo XX.

Lo que es un hecho, es que tanto en las zonas biodiversas que son ocupadas por indígenas, como en las que se transformaron los ecosistemas por el desarrollo agrícola, no hubo cambios significativos en el nivel de desarrollo social. Como la SEMARNAT enuncia: *En comparación con el Siglo XIX, las transformaciones del Siglo XX proporcionaron una amplia gama de beneficios en la salud, las condiciones y la expectativa de vida, y en la riqueza material de la población. Sin embargo, estos beneficios no se distribuyeron equitativamente entre la población y el desarrollo industrial que los hizo posibles causó daños importantes al medio ambiente.* (SEMARNAT, 2001: 29)

En ese sentido, dadas las necesidades actuales y las experiencias de antaño, nos enfrentamos al problema doble de conservar la biodiversidad, al mismo tiempo de que las alternativas que se generen para hacerlo, consideren la necesidad de superar las

---

<sup>4</sup> Cerca de 18 millones de hectáreas, de los 24 millones que ocupan los pueblos indígenas, están cubiertas por vegetación primaria y secundaria. La mitad de las selvas húmedas y de los bosques de niebla y la cuarta parte de los bosques templados están en territorios indígenas

condiciones de pobreza y marginación de quienes viven y han preservado su territorio en las mejores circunstancias ambientales.

Este problema múltiple se puede expresar en preguntas del siguiente tipo: ¿Cómo hacer para que las comunidades pobres y marginadas conserven su biodiversidad si tienen necesidades básicas que satisfacer? ¿Cómo hacer para que no solo las satisfagan sino mejoren sus condiciones de vida? ¿Cómo garantizar que estas comunidades sigan siendo poseedoras y beneficiarias de la biodiversidad y no sean despojadas de su riqueza natural? ¿Cómo transferir recursos para estas comunidades con la intención de que su biodiversidad se conserve? ¿Cómo transferir estos recursos sin causar desequilibrios dentro de las comunidades? Etcétera.

Las respuestas a todas estas y otras preguntas, así como las propuestas de superar el problema de pobreza y marginación en sitios de alta biodiversidad, se retomaron en el contexto de lo que podemos denominar política de conservación de la biodiversidad, dado que la política social de larga tradición en nuestro país y que atiende problemas de salud, educación, empleo y más, no diferencia entre unos sitios y otros.

Por esa razón en las siguientes líneas se describirá brevemente en que consisten y cuales son los elementos de la política de conservación de la biodiversidad, para luego especificar como se trata desde allí el problema de la pobreza y la marginación social.

## **1.2. La política de conservación de la biodiversidad.**

La política pública de conservación de la biodiversidad que se implementa en México, lleva por lo menos los últimos tres períodos presidenciales, es decir desde el mandato de Ernesto Zedillo Ponce De León, no tanto por la posición ambientalista de los presidentes, sino, por el empuje de diversos sectores de la sociedad, los requerimientos internacionales y porque no, los principios asumidos por el conjunto del gobierno mismo. (La descripción de cómo se construyó la política pública, se documenta en el **Anexo 1**).

La política de conservación de la biodiversidad que se lleva a cabo en México se describe a continuación con base en el enfoque institucionalista, entendiendo por institución las normas formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad (Burki y Perry, 1998:11).

Entre las normas y mecanismos que configuran la política pública de conservación de la biodiversidad y moldean el comportamiento de la sociedad están: 1) Discurso; 2) Legislación específica en el tema; 3) Organizaciones para operar y darle coherencia a la política; 4) Estrategias, planes, y programas especiales para conservar la biodiversidad; 5) Financiamiento; y 6) Acciones o instrumentos concretos.

#### 1) Discurso<sup>5</sup>

La conservación de la biodiversidad se contextualiza en el marco del Desarrollo Sustentable. Este marco parte de la crítica a la sociedad global actual que consume más recursos de los que debe, entre ellos la diversidad biológica, y en ese sentido está comprometiendo tanto la capacidad de su generación como el de las futuras de satisfacer sus necesidades.

El problema de este discurso (contexto), es que más allá de un acuerdo mínimo en torno a que el Desarrollo Sustentable implica avanzar sobre el aspecto ambiental, el social y el económico, no hay nada más que una declaración en común. Por eso, mientras algunos proponen valorizar la biodiversidad para transferir pagos ambientales a sus dueños y mantener el nivel de consumo, otros señalan que esto no sirve de nada y proponen cambiar nuestros hábitos de consumo.

---

<sup>5</sup> El discurso hace referencia a las interacciones de individuos, grupos de interés, movimientos sociales e instituciones por medio de los cuales situaciones problemáticas se convierten en problemas de políticas, se fijan agendas, se toman decisiones y se emprenden acciones. Así mismo, constituyen espacios donde se dirime al interior de cada campo o arena de política pública el enmarque de la cuestión, es decir, una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar (Rein y Schon, 1991:328-329).

Aun así, el discurso parece estar bien identificado en el sentido de que hay pérdida de la diversidad en el sentido de los ecosistemas, especies y genes, y de hecho el término de diversidad biológica o biodiversidad se ha establecido entre los especialistas y tratantes del tema, no así de la sociedad general, que desconoce el significado.

## 2) Legislación específica

Históricamente, las actividades de uso de la biodiversidad, se definían bajo la noción de uso de los recursos naturales, por eso no es de extrañar que su aprovechamiento estuvo regulado, desde una perspectiva sectorial y meramente extractiva, por ordenamientos como la Ley de Pesca, la Ley Forestal y la Ley Federal de Caza.

No es sino hasta la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en 1987 y reformada en 1996, que el derecho comienza a introducir elementos ambientales que regulan u orientan el comportamiento de la sociedad en pro de la biodiversidad, lo cual se reforzó en la década actual con la publicación de la Ley General de Vida Silvestre (2000), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2000), la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001) y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005), sin contar las reformas en el mismo sentido a la Ley General de Aguas Nacionales (2004).

El fortalecimiento del marco normativo también se ha dado en el nivel de reglamentos y normas. Se publicaron reglamentos de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, de Áreas Naturales Protegidas y de Ordenamiento Ecológico del Territorio y se han expedido y modificado múltiples normas oficiales mexicanas, incluso voluntarias como la de Ecoturismo (CONABIO, 2006:58 – 59).

## 3) Organizaciones

Al igual que las leyes, las cuestiones ambientales estuvieron disgregadas en diferentes organismos con base en las actividades productivas, por ejemplo, en las Secretarías de Recursos Hidráulicos, de Agricultura o de Urbanismo y Medio Ambiente. Pero desde la aparición de la SEMARNAT en 1994, se ha podido contar con un ente gubernamental

que le de seguimiento a los diferentes aspectos de la política ambiental a través de sus diferentes instancias como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).

Ahora bien, en términos estrictos de conservación de la biodiversidad, existen dos organizaciones que se abocan permanentemente del punto, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Usos de la Biodiversidad (CONABIO) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

La CONABIO destina sus esfuerzos al diagnóstico de la situación en que se encuentra las riquezas naturales del país e incluso a la evaluación de la política pública. Dado su corte de instituto de generación de conocimiento, entre sus resultados más destacables están la publicación del primer y segundo estudio de país, así como la estrategia nacional de conservación de la biodiversidad, que analizan la situación a escala nacional, así como la problemática y efectividad de las soluciones en camino.

La CONANP por su parte, tiene la misión de conservar el patrimonio natural del país a través de las áreas naturales protegidas y otras modalidades de conservación, y es propiamente la instancia que fomenta e implementa varios de los instrumentos de conservación de la biodiversidad que existen en México, entre ellos el Cobro de Derechos, la creación, fomento y administración de Áreas Protegida (Públicas y Privadas), los programas de conservación de especies emblemáticas para el país como la Mariposa Monarca, las tortugas marinas o la vaquita marina.

#### 4) Planes, Programas y Estrategias.

En México, el sistema de planeación y programación gubernamental parte de un Plan Nacional de Desarrollo<sup>6</sup>; del cual se desprenden programas sectoriales como el ambiental; y posteriormente programas de trabajo específicos como el Forestal.

En los dos últimos sexenios, en los Planes Nacionales de Desarrollo, los Programas Sectoriales de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como los Programas de Trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001 – 2006 y el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007 – 2012, se han planteado objetivos, estrategias y acciones en términos de la conservación de la biodiversidad (**Anexo 2**).

Más allá de describirlos en su totalidad o de analizar la coherencia entre los diferentes niveles de programación, me parece importante resaltar que los planteamientos en ese sentido, siempre han estado vinculados al fomento de la equidad social, (por lo menos de manera enunciativa), que es uno de los ejes que articula este trabajo (ver apartado 1.2.1).

#### 5) Financiamiento

La política ambiental no ha logrado posicionarse entre las prioridades de la agenda nacional. El presupuesto para las actividades agropecuarias es dos veces mayor que el destinado al sector ambiental, incluido el agua. Si se excluye el dedicado a la Comisión Nacional del Agua, el presupuesto agropecuario es 8.3 veces mayor que el ambiental, que incluye el forestal, el de conservación de la biodiversidad, el de política regulatoria y normatividad, el de inspección y vigilancia, y el de investigación hidráulica (CONABIO, 2006:31, tomado del Programa de Egresos de la Federación 2005).

En el caso específico de la conservación de la biodiversidad el cual se puede “medir” con base en el presupuesto federal asignado a la CONANP, ha mostrado un crecimiento sustancial: 5 millones de pesos en 1994, 147 en 2000 y 433 en 2008. Sin embargo,

---

<sup>6</sup> La importancia que gradualmente ha asumido la política ambiental se puede ver resumida en la separación que en el último sexenio la política ambiental de la política social donde siempre había estado.

considerando las tasas de deforestación en el país y el presupuesto mínimo que un ANP requiere para su conservación básica, se estima que el presupuesto federal y privado tendría que cuadruplicarse, cuando menos, para atender las ANP que representan las reservas prioritarias del patrimonio natural mexicano (CONABIO, 2006 y CONANP, 2008:7).

Un dato importante en el financiamiento de la política y que nos indica el importante nivel de participación de la población en la conservación de la biodiversidad, son las aportaciones nacionales privadas. Así por ejemplo, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C., apoyó en el período 1997 - 2004, con un monto de 385 millones de pesos, un total de 400 proyectos dirigidos a la conservación en sitios prioritarios y a la operación básica de 17 áreas naturales protegidas. Por su parte la Fundación Gonzalo Río Arronte, I.A.P. destinó, entre 2001 y 2005, 221 millones de pesos a 21 proyectos enfocados a la protección y recuperación ambiental de cuencas, causes y cuerpos de agua importantes (CONABIO, 2006:63).

#### 6) Acciones o instrumentos de conservación

Las acciones o instrumentos de política de conservación de la biodiversidad que hoy se implementan en México, los podemos agrupar en dos grandes rubros: los económicos y los normativos.

Los primeros se pueden subdividir a su vez entre los que imponen una carga a los ciudadanos como los cobros de derechos para la colecta, caza y pesca, o filmaciones en Áreas Protegidas; y los que fomentan actividades productivas y de conservación tales como los Pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos o los subsidios a partir de los cuales las comunidades rurales están obteniendo recursos económicos, por ejemplo: el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor), el Programa de Conservación y Manejo Forestal (Procymaf), el Programa de Conservación Indígena de la Biodiversidad (Coinbio), el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Conservación de Maíces Criollos (PROGRAMA).



Los instrumentos normativos incluyen la creación y administración de Áreas Naturales Protegidas, la Evaluación en Materia de Impacto Ambiental, el Ordenamiento Ecológico Territorial, el registro de Unidades de Manejo Silvestre (UMA), y los Programas de Recuperación de Especies Prioritarias (PREP).

A decir de la CONABIO (2006:39), las áreas naturales protegidas (ANP) constituyen la estrategia de política ambiental más consolidada en México para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ambientales.

En conjunto, las ANP de México (federales, estatales y municipales) abarcan 9.24 % del territorio terrestre nacional, 20.85 % del mar territorial, 11.04 % de la plataforma continental y 1.38 % de la zona económica exclusiva. Las 155 ANP federales constituyen la estrategia que abarca mayor cobertura (18 864 164 ha) seguidas de las estatales (3 227 998 ha). (CONABIO, 2006:39)

Los instrumentos de la política ambiental de conservación de la biodiversidad son alrededor de nueve, si consideramos los tres económicos y seis normativos someramente enumerados en este apartado y **el anexo 3**, por lo que corresponde a una investigación de mayor tiempo y profundidad, hacer la descripción respectiva.

Así, de aquí en adelante me estaré circunscribiendo a sólo uno de los instrumentos de la política de conservación de la biodiversidad, el Programa de Conservación del Desarrollo Sostenible (PROCODES), antes denominado Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS).

La razón de elegir este Programa (instrumento económico), es porque su cobertura se limita básicamente a las Áreas Protegidas (instrumento normativo); porque se fundamenta en la idea de promover las actividades de aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, al mismo tiempo que promueve resolver la contradicción entre desarrollo y conservación; y porque tiene como unos de sus objetivos beneficiar a los grupos de mayor vulnerabilidad en el sentido de marginación, género y etnia.

Estudiar el PROCODES, nos dará un claro ejemplo de cómo se desarrolla lo que se ha definido como uno de los instrumentos más acabados de la política de conservación de la biodiversidad, según la propia Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (*Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007 - 2012*).

### **1.3 EL PROCODES**

El PROCODES, en términos generales, es un instrumento de política pública administrado por la CONANP, enfocado a la conservación de la biodiversidad a través del desarrollo sustentable.

El PROCODES tuvo su origen en el año de **1996** bajo la denominación de PRODERS y fue implementado en un inicio por la entonces Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a través de sus Delegaciones Federales.

Durante la primera etapa de su existencia, **1996 – 2001**, la distribución del Programa estuvo concentrada en las llamadas Regiones Proders, que incluían las Regiones Prioritarias para la Conservación y las Áreas Naturales Protegidas (UNAM, 2005:83).

Sin embargo, la escasa disponibilidad de recursos frente a la amplia cobertura espacial que potencialmente tenía el programa y la complejidad de los problemas enfrentados, hacía que las Áreas Protegidas no ocuparan un lugar preponderante en la asignación de recursos disponibles para PRODERS, si bien participaron de manera activa en el mismo origen. (UNAM, 2005:84).

El PRODERS representaba la puesta en práctica de una lógica de conservar con la gente y no preservar a expensas de ella. El Programa tenía un doble objetivo: por un lado, promover el desarrollo y la mejorar 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 (UNAM, 2007:80).

En el año **2001**, el entonces PRODERS comenzó a dejar su “casa matriz” y se colocó bajo el diseño y operación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Este proceso fue lento, pues durante **2001 y 2002**, los recursos siguieron siendo manejados por las Delegaciones de SEMARNAT, en principio porque las Reglas de Operación no daban cuenta del importante cambio administrativo que significaba el traspaso del PRODERS a la CONANP.

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**. En ese año se entregó formalmente la responsabilidad de administración y operación de los recursos del PRODERS a la CONANP, a través de las Direcciones de las ANP (UNAM, 2005:84 y UNAM, 2007:90).

En el mismo **2003**, la CONANP comenzó a organizarse en unidades operantes conocidas como oficinas regionales. Desde entonces estas cumplen funciones básicamente administrativas y de planeación bajo las cuales se agrupan las Direcciones de Área, que son las responsables de implementar el PROCODES en las Áreas Naturales Protegidas o en las denominadas Regiones Prioritarias para la Conservación.

En el año **2005** se publicaron nuevas reglas de operación del PRODERS introduciendo cambios en los objetivos específicos.

## Cuadro 2. Comparación de objetivos específicos PRODERS 2003 – PRODERS 2005.

El acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 2003, señala que el Objetivo General era:

*Impulsar 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.*

Mientras los objetivos específicos eran:

- 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 los 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.*

Por su parte, el acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2005, aunque mantuvo el objetivo general, cambió los objetivos específicos a:

- 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 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.*

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable publicadas en el DOF el 28 de marzo de 2003 y el 1 de junio de 2005.

Estos cambios y otros en el PRODERS desde el año **2000** hasta el **2007**, llevaron implícitas transformaciones conceptuales, la más importante fue que dejó de ser un programa social de atención a población marginada de ámbitos geográficos específicos del país, que se proponía impulsar el desarrollo social a través del fomento de un estilo de aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y características de enfoque regional (UNAM, 2007:121), para reorientarse, a ser el instrumento principal de una política de conservación a través de la cual se impulsan procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable en las Áreas Naturales Protegidas, sus zonas de influencia y las Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC) y que integró como parte de sus propósitos: una visión de mediano y largo plazo, atención integral y cuidado y mejoramiento del medio ambiente (**Cuadro 3**)

**Cuadro 3. Comparación del enfoque del PRODERS en sus inicios y su última versión.**

	<b>PRODERS en sus inicios</b>	<b>PRODERS al 2007</b>
<b>Política</b>	Social de atención a población marginada	De conservación
<b>Foco</b>	Impulsar el desarrollo social	Impulsa procesos de desarrollo sustentable
<b>Cobertura</b>	Ámbitos geográficos específicos	Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación
<b>Medios</b>	Aprovechamientos sustentable de la biodiversidad	Propuesta de atención integral
<b>Otras características</b>	Enfoque regional	Visión de mediano y largo plazo.

FUENTE: Elaboración propia con base en UNAM, 2007 y *Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007 – 2012*.

En cuanto a los resultados del PRODERS, las evaluaciones externas hechas por la UNAM sobre los ejercicios 2001, 2002 – 2003, 2004, 2005 y 2006 y por el IPN para el 2007, señalan en términos generales que se estuvo implementando con base en las reglas de operación, con poco costo para la sociedad en comparación con otros programas sociales, fue bienvenido por los beneficiarios y sentaba las bases para romper el círculo vicioso de pobreza y depredación de la biodiversidad.

**Cuadro 4. Resumen de los cambios más importantes del PRODERS y PROCODES 1996 – 2009.**

Año	Suceso clave	Características
1996	Nacimiento	Nace el PRODERS bajo la administración de la SEMARNAP
2001 – 2002.	Cambio de administrador	El PRODERS pasa a ser un instrumento de política de la CONANP.
2003	Descentralización de la CONANP	La CONANP se divide en Regiones y poco a poco estas comienzan a desarrollar el papel de administradoras del Programa
2005	Cambio de objetivos específicos	Se mantuvo el objetivo general, pero cambiaron los objetivos específicos.
2008	Cambio de nombre y objetivo general	El objetivo general es la conservación de la biodiversidad
2009	Cambio de objetivo general	Se establece como parte del objetivo general la igualdad de oportunidades para las mujeres, hombres e indígenas.

En el año 2008<sup>7</sup> el Programa cambió de nombre **pasando de Desarrollo Regional Sustentable a Conservación para el Desarrollo**, con la finalidad de hacerlo más acorde a la Misión de la CONANP<sup>8</sup> asumiendo una vertiente más conservacionista (**Cuadro 5**).

En ese sentido, el fin último del PROCODES, no es generar procesos de desarrollo sustentable, donde la conservación y aprovechamiento de la naturaleza contribuya a disminuir la pobreza, sino la conservación a través del aprovechamiento sostenible.

Ahora bien y como se puede observar en el mismo **cuadro 5**, para el **2009**, se introdujeron nuevos cambios en el objetivo general del Programa. El enunciado: “con igualdad de oportunidades para las mujeres, hombres y con énfasis en la población indígena”, que se integra a las reglas de operación, tiene la intención de identificar a la población potencial y objetivo que deberá ser preferentemente beneficiada con los recursos del PROCODES.

<sup>7</sup> El acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sustentable (PROCODES) anteriormente Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), se publicaron el 28 de diciembre de 2007, por lo que realmente comenzaron a funcionar en el ejercicio presupuestal del 2008.

<sup>8</sup> Conservar el patrimonio natural de México mediante las Áreas Protegidas y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades a su entorno” (Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007 – 2012, 2007:sn).

### **Cuadro 5. Comparación de objetivo general PROCODES 2008 – PROCODES 2009.**

El acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) anteriormente Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), se publicaron el 28 de diciembre de 2007 (pero que comenzaron a funcionar en 2008), estableció como objetivo general:

*“Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en la Áreas Naturales Protegidas, zonas de influencia y otras modalidades de conservación mediante el aprovechamiento sostenible de los mismos por parte de las comunidades locales”.*

Por su parte los objetivos específicos se dejaron de manera muy similar, solo cambiando “sostenible” donde decía “sustentable”.

Ahora bien, el Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible publicadas el 30 de diciembre de 2008 (pero que comenzaron a funcionar en 2009) señala como objetivo general:

*“Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Regiones Prioritarias, mediante el aprovechamiento sostenible de los mismos, con igualdad de oportunidades para las mujeres, hombres y con énfasis en la población indígena habitantes de las comunidades locales”*

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable publicadas en el DOF el 28 de diciembre de 2007 y el 28 de diciembre de 2008.

Ya desde la Evaluación de consistencia y resultados del PRODERS 2007 se enunciaba:

1) Con respecto a la cobertura y focalización, hacen falta herramientas para determinarla; así como instrumentos que ayuden a cuantificar y determinar la población potencial y objetivo. 2) El programa no cuenta con un método específico para determinar la población potencial y objetivo por regiones y entidad federativa; y se requiere cuantificar la población atendida total, pero primeramente, es necesario determinar la población de referencia, posteriormente la potencial y objetivo (IPN, 2007:6)

En el mismo sentido, en los resultados del Informe Final de la Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)

2008, validada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se estableció que el proyecto no cuenta con la cuantificación de sus poblaciones potencial y objetivo.

Ante esta situación, la CONANP respondió en 2008 que este aspecto se atendía a través de la Evaluación de la Estrategia de Cobertura y Focalización, que llevaba a cabo la Universidad Autónoma Chapingo (disponible en [http://www.conanp.gob.mx/acciones/pdf/pdf\\_PRODERS2/POSICION%20INSTITUCION%20CONANP.pdf](http://www.conanp.gob.mx/acciones/pdf/pdf_PRODERS2/POSICION%20INSTITUCION%20CONANP.pdf)).

En dicha evaluación, al revisar los numerales 3.1 y 3.2 de las Reglas de Operación del PROCODES 2008, los evaluadores reafirman que los documentos que dan soporte al Programa no definen de forma explícita dichas poblaciones y se carece de una metodología establecida para su cuantificación (UACH, 2009:26).

En cuanto a la identificación de la población potencial y objetivo en la práctica, es decir, por parte de los altos mandos, mandos medios y técnicos que desarrollan el PROCODES, los evaluadores concluyeron que existe cierta ambigüedad en la cuantificación de la **población potencial** (sobre todo por parte de los técnicos, aunque en los mandos altos medios esté mucho más claro). Pero, cuando se hace referencia a la **población objetivo** señalan que existe diversidad en la percepción del concepto o no se argumenta claramente como se cuantifica. (UACH, 2009:27).

En continuo con lo anterior, cuando se le preguntó a los altos mandos, medios y técnicos: ¿Si focalizaban y que criterios utiliza para Focalizar el Programa? En una gran mayoría respondieron que sí, aunque prácticamente cada uno de los entrevistados tuvo su propia versión de los que es Focalización y los argumentos expresados fueron variados. (UACH, 2009:81).

Entre el proceso de focalización y la identificación de población objetivo, existe una amplia correlación. Según Franco, (2002:29), la focalización implica identificar con la



mejor precisión posible a los beneficiarios y diseñar el programa con el objetivo de asegurar impacto sobre el grupo seleccionado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

Dicha población se denomina población objetivo y es el grupo de personas que cumplen con todas las condiciones que se requieren para ser atendidas por los programas de las políticas públicas. Entre mejor definida esté la población objetivo, mejores serán los impactos y la universalización.

En el caso del PROCODES, la focalización resulta interesante por varias razones: 1) No existen recursos suficientes para apoyar todas las propuestas de conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable; 2) Es necesario generar verdaderos ejemplos donde el desarrollo y la conservación son compatibles; 3) Es necesario que los programas de inversión no se conviertan en subsidios perversos que premien en estos casos, a quienes provocan disturbios ambientales; 4) Mediante acciones de discriminación positiva se cuenta con un mecanismo para disminuir las desigualdades, en especial si se apoya a los pobres y marginados quienes mayoritariamente son los dueños y poseedores de la biodiversidad.

Así pues, en las recomendaciones a las reglas de operación elaboradas por la UACH (2009:96), se propusieron algunos criterios que ayudaran a direccionar los recursos en dos vertientes: social y ambiental. En el caso ambiental señalan a) ecosistemas representativos por ANP, b) ecosistemas vulnerables o frágiles por cada ANP y c) superficie con problemática ambiental. En la vertiente social proponen considerar: a) Comunidades indígenas, b) índice de grado de marginación y pobreza y c) equidad de género (UACH, 2009:81).

Aunque las recomendaciones de los evaluadores aparecieron con toda claridad en las Reglas de Operación del PROCODES 2010, la CONANP en las reglas de operación **2009**, hizo algunas precisiones en este sentido, específicamente en el Objetivo General (numeral 2.1.), Población objetivo (numeral 3.2.) y en el Marco de Calificación.

#### **1.4. El problema de investigación (o la Focalización del PROCODES 2009)**

El PRODERS/PROCODES ha tenido múltiples cambios desde sus orígenes en el año 1996 a la fecha. Uno de los últimos es la definición de población objetivo, lo cual es una condición para mejorar su impacto y desempeño<sup>9</sup>.

Para precisar mejor la manera de identificar a la población objetivo y en esa medida alcanzar mejores resultados en la implementación del PROCODES, se introdujeron algunos cambios en las reglas de operación utilizadas en el año 2009, en especial, en el marco de calificación.

El marco de calificación funciona de la siguiente manera: cada proyecto que solicita recursos del PROCODES a través de una convocatoria anual, recibe cierta cantidad de puntos con base en criterios específicos, los proyectos con mayor cantidad de puntos tienen más posibilidades de ser financiados, dependiendo de la disponibilidad presupuestal.

Si bien desde 2005 en el marco de calificación se daba puntuación a proyectos que promovían el acceso equitativo a mujeres, hombres y grupos indígenas, estos estaban vinculados a otros criterios como al de “Proyectos y/o acciones que promueven la conservación de la zona núcleo, zona de protección o zonas de alta biodiversidad de la Región Prioritaria”.

Lo novedoso del marco de calificación aplicado en **2009**, fue que se establecieron criterios específicos para darle mayor puntuación a los proyectos donde al menos 50 % de sus participantes fueran mujeres, al menos 50 % de sus participantes fueran indígenas y que se realizaran en localidades de alta y muy alta marginación

---

<sup>9</sup> No por ello debemos olvidar que en sus orígenes el PRODERS puso más atención en la definición de la población objetivo, en el sentido de población marginada en Regiones Prioritarias para la Conservación.

En suma, el PROCODES comenzó a definir en el 2009 a su población objetivo como a las mujeres, indígenas y aquella que habita en localidades marginadas que promueven actividades de conservación en las Áreas Naturales Protegidas.<sup>10</sup>

En este contexto, valía la pena hacer un análisis exploratorio de la implementación del PROCODES 2009, donde se viera si la afirmación del objetivo y los preceptos del marco de calificación se estaban cumpliendo con la asignación de los proyectos por género, etnia y marginación, como acciones afirmativas.

El análisis preliminar de lo sucedido se hizo en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca en los años 2008 y 2009, arrojando resultado de una implementación poco redistributiva, esto es, que no alcanza sus objetivos (Apartado 3.1.).

Por esa razón, fue igual de importante conocer cuales fueron las razones por la cuáles el PROCODES no se desarrolla con base en sus propósitos focalizadores, dado que una gran parte de la literatura de las políticas públicas señala que las razones para que éstas no alcancen sus objetivos están en la fase de implementación, en el espacio donde las políticas abandonan los escritorios de los diseñadores y son adaptadas por las organizaciones que las llevan a cabo y por los operadores de campo, o como lo diría Lipsky (1980), los burócratas a nivel de calle.

#### **1.4.1. Pregunta de Investigación**

1. ¿Cuáles son las razones por las cuáles el proceso de focalización del PROCODES falla en el momento de su implementación?

Para dar respuesta a la pregunta se hará uso de la teoría sobre la implementación de las políticas pública que tiene dos enfoques dominantes, el “Top – Down” y el “Bottom – Up”.

---

<sup>10</sup> En el 2010 la población objetivo se definió como Mujeres y hombres, propietarios, usufructuarios o usuarios de 18 años o más edad, que habiten en localidades, ubicadas dentro de las regiones prioritarias, enlistadas en el Anexo 1, de las presentes Reglas, así como las sociedades y personas morales que estos constituyan entre sí.

Según Elmore (1993:189), es importante considerar que cada enfoque nos da diferentes respuestas y elementos para el rediseño de las políticas públicas. Por esa razón será interesante hacer el análisis de la implementación del PROCODES con ambas perspectivas para así contar con visiones distintas de las determinantes, descripciones, análisis, prescripciones y soluciones a nuestra pregunta.

Así, se plantean dos hipótesis a manera de respuesta de la pregunta de investigación, una por cada enfoque dominante, los que ha decir de Elmore (1993:188) y otros autores, son imposibles de sistematizar dado que sus planteamientos macro parten de puntos de vista totalmente diferentes, o en palabras de Kun (1971), son teorías inconmensurables.

#### **1.4.2. Hipótesis**

1. Las razones por las cuáles el proceso de focalización del PROCODES falla al momento de su implementación, según el enfoque “Top – Down” son: la falta de claridad en los objetivos, la teoría causal inadecuada, los puntos de veto de la estructura legalmente constituida para la operación del Programa y la falta de apoyo institucional.
2. Las razones por las cuáles el proceso de focalización del PROCODES falla al momento de su implementación, según el enfoque “Bottom – Up” son: la autonomía y las rutinas generadas por los burócratas de calle.

#### **1.5 El método comparativo**

Es extraño hablar del método comparativo cuando se trata de un solo caso, sin embargo, la comparación no se distingue por la cantidad de eventos en tratamiento sino por la forma de abordarlos, analizar resultados y obtener conclusiones de investigación, en otras palabras, la comparación depende de la manera en que se conceptualiza el estudio.

Para que un estudio sea comparado en el sentido explícito de la palabra, parte de la investigación tendrá que abocarse a contrastar con otros casos. Por ello, la equidad del PROCODES en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, se coteja hasta donde se es posible contra lo sucedido en otros casos en los capítulos de resultados y el epílogo.

Ahora bien, no todos los casos son iguales, estos pueden ser **extremos** cuando se maximiza el resultado de interés con respecto a otros casos; **cruciales** cuando son útiles para confirmar o refutar hipótesis o teorías; y **típicos** cuando el comportamiento es el más usual o representativo de las variables de interés (Zaremborg, 2007:12).

La Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca es un caso típico no porque sea semejante en sentido ambiental o social a las otras ANP del país, sino simplemente porque en ella se manifiesta la problemática de pobreza y marginación en sitios con alta biodiversidad.

Además, de manera similar a otras ANP, cuenta con un Decreto presidencial que le da el estatus declarativo; Programa de Manejo con el cual se regulan las actividades de aprovechamiento de la biodiversidad; historia similar a la de otras ANP de México en referencia a las fechas cuando comenzó a administrarse, sus responsables, sus actividades, la legislación aplicable, los enfoques de manejo, etc.; y porque se toma como punto de referencia por los trabajadores de las otras ANP del resto del país.

## CAPITULO 2. ESTADO DE LA CUESTION

En el capítulo 2 se hace referencia a los marcos teóricos conceptuales que pueden ayudar a entender mejor la implementación de un instrumento de política pública, el PROCODES, que en el año 2009 intentó definir a su población objetivo para de esta manera orientar mejor sus recursos.

Por esa razón primero se aborda el enfoque de políticas públicas y su dispositivo de análisis denominado ciclo de políticas públicas, para luego profundizar más en una de sus fases, la implementación y entonces llegar a describir cuales son los enfoques dominantes que la intentan entender.

En un segundo apartado se describe la noción de focalización como medio para alcanzar la universalidad; las razones por las cuales se ha retomado este concepto en los últimos años, sobre todo por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); y la manera de incorporar este criterio a las políticas públicas.

### **2.1. El enfoque de las políticas públicas.**

El enfoque de las políticas públicas es una manera de observar la realidad, como la palabra nos lo dice, es un sitio hacia donde llevamos y afinamos el foco que nos guía. Así, con este lente es como se abordará la investigación y por eso vale la pena hablar de su contenido.

El enfoque parte de varias premisas entre las que se destacan tres: la distinción entre las nociones de *polity*, *politics* y *policy*; la diferenciación entre el estudio y el análisis de políticas; y la orientación hacia los problemas.

En cuanto a la primera aseveración se puede señalar que *polity* hace referencia al estudio del Estado en por lo menos tres sistemas, el jurídico, el político (*politics*) y el de políticas (*policy*), es pues el concepto más general. *Politics* por su parte, es un concepto más acotado y se enfoca en el conocimiento de todos los tipos de relaciones entre

gobernante y gobernado, que pueden ir desde las formas de selección de representantes hasta fenómenos de contubernio. (Quizás por eso Laswell (1992:83), señala que *politics* tiene connotaciones indeseables como partidismo y corrupción).

Por su parte *policy*, en términos de Bazúa y Valenti (1995:62), está relacionado con el sistema de políticas, es decir, con el proceso de toma de decisiones de los dirigentes de un Estado. Pero a diferencia de *polity* y *politics*, se extiende en un plano transversal pues para entender su fenómeno de estudio tiene que echar mano del conocimiento generado en otras ciencias sociales e incluso de las disciplinas “naturales”.

Ahora bien, la noción de políticas (*policy*), hace referencia al estudio de los procesos de toma de decisiones en dos sentidos: a) El estudio del proceso, donde se trata de entender la manera de decidir sobre asuntos públicos de parte de alguna organización gubernamental o de la sociedad civil, lo que implica inferir las causas por las cuales se toma una decisión y no otra (estudios de políticas) y b) el estudio del conocimiento en el proceso, donde lo más importantes es estudiar cómo mejorar el contenido de la información e interpretación para la toma de decisiones, lo cual se acerca más al diseño de estrategias para resolver problemas de manera efectiva y eficiente (análisis de políticas) (Laswell, 1992:83)

Finalmente y no menos importantes es saber que el estudio o análisis de las políticas públicas toma como punto de partida los problemas más importantes de los hombres que viven en sociedad, de ahí el sentido de lo público. De hecho el enfoque de políticas tiene como singularidad frente a otras disciplinas de estudio, la orientación a la solución de las dificultades que van en detrimento de la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía.

La investigación que aquí se presenta cae dentro de esos tres supuestos, se trata de un problema del *policy* pues se da dentro del sistema de toma de decisiones de la política ambiental; se ubica en el contexto del estudio de políticas porque se trata de saber cómo funciona, aunque también tiene tintes del análisis de la política pues se espera que los resultados ayuden a mejorar los procesos de implementación en los que participa el

autor; y aborda uno de los problemas más comunes y complejos de nuestra de nuestras decisiones públicas: ¿Por qué fallan las políticas?

En seguida, describiremos uno de los dispositivos que el enfoque de políticas ha desarrollado para entender el entramado que representan las decisiones gubernamentales.

### **2.1.1. El ciclo de las políticas públicas.**

El estudio y análisis de las políticas públicas se ha desarrollado, en parte, con base en un modelo de abordaje, el ciclo de las políticas públicas. Según el modelo, existen al menos cinco fases en toda política pública: la definición del problema, la inclusión en la agenda pública, la formulación o diseño de la política, la implementación y la evaluación.

La crítica más importante al modelo es que esta es una separación artificiosa de la realidad pues desde la definición de problemas ya estamos diseñando soluciones o cuando formulamos políticas de alguna manera las estamos evaluando, sin ser implementadas y así sucesivamente, en otras palabras, toda política pública es un continuo.

En el mismo sentido, la separación artificial del conocimiento a la hora de analizar distintas partes del proceso, condujo como señala Aguilar (1992:19), a los politólogos a estudiar la agenda de gobierno, los administradores públicos la implementación y a los economistas la construcción o selección de opciones.

Desde este punto de vista, el paradigma del ciclo de vida de políticas no describe lo que realmente sucede, sin embargo, la realidad siempre es compleja y no hay modelo que la sintetiza en su totalidad, aun no existe la teoría que explique el todo, hay teorías, metodologías, corrientes y campos disciplinarios.



Por ello, otros autores manifiestan que el ciclo de políticas nos auxilia a comprender un fenómeno de por sí complicado. Según Aguilar (1993a:15) y Parsons (2007:80), éste nos ayuda a ordenar y dar secuencia lógica a un proceso complejo.

Knoepfel por ejemplo (2003:35) señala que la riqueza del modelo de ciclo de políticas está en la posibilidad de identificar actores, recursos, intereses y marco institucional en el contexto de cada etapa. No desaparece la complejidad, simplemente nos ayuda a desagregarla para luego extraer de ella puntos clave.

De la misma manera, el paradigma del ciclo de políticas da la posibilidad de integrar distintas *herramientas metodológicas* y *perspectivas disciplinarias* en cada etapa. Por ejemplo la fase de la agenda, puede ser vista desde los enfoques positivista, sociológico o constructivista, todos ellos complementarios lo cual enriquece el análisis de los problemas y su atención.

El salto cualitativo está entonces, en utilizar sí el ciclo de políticas que describe el proceso, lo desmenuza y da pauta a profundizar con base en estudios unidimensionales, pero luego recupera e integra el estudio y el análisis en la visión global. En ese sentido, estudiar cómo se implementa el PROCODES 2009 nos ayudará a ver como se están recuperando los principios subyacentes que le dieron origen, específicamente en su nueva versión focalizadora o por el contrario si se están perdiendo en la cotidianeidad operativa por causas diversas; para después contextualizar el desempeño en toda la política pública (*policy*) e incluso, en relación a la *polity* ya la *politics*.

El ciclo de las políticas públicas, como decía, tiene al menos 5 fases, el presente estudio se ubica en la etapa de implementación, es decir, en aquel espacio posterior al diseño pero anterior a la evaluación, pues se trata del estudio del programa de subsidios para la conservación de la biodiversidad, más importante del país.

## **2.2. La fase de implementación de las políticas.**

Los estudios de implementación de las políticas nacieron en los Estados Unidos cuando los analistas de la década de los setenta se plantean la pregunta: ¿Por qué fallan las políticas? Tradicionalmente la respuesta estaba en la fase de diseño de la política indicando que lo importante era la toma de decisión, la cuál debería ser adoptada por quienes trabajaban en el aparato gubernamental para llevarla a cabo.

Sin embargo, el problema era que las políticas que estaban bajo cuestionamiento (diseñadas en los años sesenta), se elaboraron con importantes sustentos teóricos por especialistas en economía, la ciencia política y la sociología; gozaban de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles y la oposición fue inexistente, (Pressman y Wildavsky, 1998:89), es decir, estaban bien diseñadas, por lo tanto, la respuesta común se había agotado.

Según Aguilar (1993b:43), cuando la política está bien formulada y pese a ello, sobreviene el fracaso, porque los resultados nunca llegaron o quedaron muy lejos de los efectos esperados, se está entonces en sentido propio y estricto en el campo del problema de la implementación.

Los primeros documentos que sugirieron respuestas en este sentido, fueron los ensayos de Martha Derthnik (1972, citada por Aguilar 1993b:43), con base en el estudio de un Programa para mejorar las condiciones de vida y habitación de los pobres de las ciudades y de J. Pressman y A. Wildavsky, (1998), en relación a los programas orientados a la creación de empleos permanentes para las minorías.

Así pues, las contribuciones más importantes de Dertnick y Pressman y Wildavsky, están en haber identificado un campo nuevo de conocimiento y por el otro, reivindicar esta esfera del conocimiento como propia de la política.

En el primero caso, la implementación fue vista como la fase entre el anuncio de la política y el anuncio de los resultados<sup>11</sup>, es decir, esa secuencia programada de acciones que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos producir el evento aspirado como un fin.

En correlación con lo anterior, Pressman y Wildavsky (1998:xiii), postularon que cada política pública es una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace X en el momento t1, entonces Y resultará en el momento t2. Por lo tanto la implementación también es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas (Parsons, 2007:484)

Así por ejemplo, el PROCODES (X) se implementa en condiciones de pérdida de biodiversidad e inequidad social (momento t1), con el objetivo de conservar la biodiversidad y promover la equidad social (Y) en los siguientes años (t2).

Por el otro lado, en cuanto al hecho de llevar estas preguntas y respuestas al campo de la política y no dejarlo exclusivamente al de la administración, es un ítem que revolucionó los estudios de políticas, pues dicha aseveración, en aquellos años no era un pensamiento común ni predominante.

Según Parsons (2007:482) la tradición administrativa pública anglo - estadounidense enfatizó demasiado las diferencias entre las funciones del administrador y el político. Estas distinciones, eran un tanto irreales en la práctica y guardaban una escasa relación con una realidad política en las que los burócratas no son simples servidores públicos neutrales, sino personas con ideas, valores, creencias e intereses que usan para influir en la política pública.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, entre el anuncio de la política que corresponde al propósito del tipo: "con el Programa esperamos mejorar la vivienda de los pobres de las ciudades" y el anuncio de los resultados de una política en el sentido: "se logró el mejoramiento de 500 casas"

Como también lo diría Lindblom, (1980:64, tomado de Aguilar, 1993b:34). La mayor parte de los actos administrativos o quizás todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla.

Sin entrar en la posibilidad del uso maniqueo, electoral, paternalista o corruptivo del PROCODES, que también es posible, este estudio más bien forma parte de la *polity*, se puede señalar que las políticas en sí mismas encarnan un acto político, en este caso, de toma de decisiones de enfrentar un problema público, la pérdida de biodiversidad, pero además, los funcionarios que lo llevan a cabo también hacen política porque están inmersos en una especie de correlación de fuerza de diferente tipo: por ejemplo, para que sus visiones predominen sobre otras que existen como las de la política agropecuaria, negocian los proyectos con las comunidades, establecen prioridades, es decir, hacen política.

Esta primera fase de estudios que posteriormente se denominaron “Top – Dow” o “de arriba hacia abajo”, tuvo la intención de analizar los factores que podrían garantizar una implementación efectiva de las políticas, o de otra manera, en qué medida y cómo se alcanzan los objetivos planteados por los tomadores de decisiones. Las principales características así como la propuesta metodológica del modelo “Top – Dow” se describirán a continuación.

### **2.2.1. El modelo “Top – Down”**

El modelo “Top – Down” es un enfoque para estudiar y analizar la fase de implementación de la política pública. La principal característica del enfoque es que la elaboración de las políticas reside en la cúspide de la administración. Así, su punto de partida son una o varias decisiones de los funcionarios gubernamentales en la élite quienes resuelven sobre que, por qué, cómo y cuándo actuar, hasta alcanzar el objetivo (implementación efectiva).

En correlación con lo anterior, cuando estos primeros analistas de la implementación definieron a las políticas como hipótesis, incluyeron de forma subyacente la posibilidad de guiar al sistema para alcanzar resultados, explico: Para estos autores hay un momento inicial el cuál es modificado con la implementación de la política, hasta un punto o condición deseable.

De hecho Wildavsky en su primer reporte considera que la implementación efectiva requiere de un sistema “top – down” de control y comunicación, de ahí la denominación original del enfoque.

Pero: ¿Cómo pasar de una situación inicial a una situación deseada?, o en otras palabras: ¿Qué es lo que puede determinar que la implementación sea efectiva? Según Sabatier y Mazmanian (1979, tomado de Sabatier, 1986:2) estas son:

- A) Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como estándar de evaluación legal y referencia;
- B) Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio;
- C) Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas;
- D) Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas;
- E) Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo;
- F) Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas.

Como se puede observar, el modelo “Top – Down” es deliberadamente racionalista en el sentido de ver a la implementación como una forma de conseguir que las personas hagan lo que se les dice y de controlar una secuencia de etapas dentro de un sistema. Aunque

también es deliberadamente prescriptivo (normativo), porque su razón de ser es señalar cuales son las condiciones necesarias para que la política funcione.

De hecho, a decir de Elmore (1993:199), el atractivo principal del modelo de la administración de sistemas es que puede ser fácilmente transformado en un conjunto de prescripciones normativas. La implementación eficaz requiere: 1) tareas y objetivos claramente especificados, 2) Un plan administrativo que asigne tareas y normas de desempeño, 3) Un instrumento objetivo para medir el desempeño y 4) Controles administrativos y de sanciones sociales.

Pero como todo en la vida, lo que aparenta ser el punto más fuerte de la teoría también es su punto más débil. Para que la implementación fuera efectiva o como diría Aguilar (1993b:80), para tomar las riendas del control, se recomendaban básicamente dos tipos de soluciones: minimizar el número de participantes o reforzar los controles, por ejemplo con auditorías, lo que parece una contradicción.

Por esa razón Elmore (1993b:263) señaló: Una de las mayores ironías del gran interés actual por la implementación es que cuanto más intentamos gobernarla con los instrumentos convencionales del control jerárquico, menos capaces somos de lograrlo; y agregó (1993:203), ese modelo no pretende describir la realidad, indican cómo deberían funcionar las organizaciones y no necesariamente cómo funcionan realmente.

Aunadas a estas críticas, nació otra más conocida hacia el enfoque “Top – Down”, la eliminación del análisis, de los contextos y actores locales de la política, en especial de los denominados por Lipski (1980): burócratas al nivel de la calle (“street-level bureaucracy”)<sup>12</sup>

Weaterly y Lipsky, en su estudio sobre la implementación de una Ley en Masachussets , Estados Unidos, mostraron como el modelo racional no era efectivo, pues a pesar de

---

<sup>12</sup> “Street-level bureaucracy”, también traducido como burócrata de ventanilla, burócrata de piso, burócrata de campo, burócratas de banqueta, o “punta de lanza”.

contar con todas las características que este prescribía la ley no fue implementada de la manera prevista. La moraleja de este estudio fue que el control sobre la gente no es la vía para la implementación efectiva. En lugar de ver a los seres humanos como eslabones de una cadena de órdenes, los diseñadores de las políticas deberían advertir que son actores con autonomía en sus decisiones y que pueden influir favorablemente en la política (Parsons, 2007:488).

Estas críticas pues, dieron pie para encontrar otras explicaciones a la implementación de la política que se agruparon bajo la denominación “Bottom – Up”, en contraposición a la “Top – Down”, en adelante veremos sus características.

### **2.2.2. El Modelo “Bottom – Up”.**

El modelo “Bottom – Up”, estudia la implementación de la política desde un ángulo distinto al modelo “Top – Down”. La principal característica es que la toma de decisión está fragmentada y dispersa en pequeñas unidades o individuos. El punto de partida de los enfoques “de abajo hacia arriba” es el papel que juegan los burócratas de banqueta quienes se consideran los verdaderos *policy maker* (diseñadores de política).

Por esa razón, (y a diferencia del modelo “de arriba hacia abajo” donde lo importante es cómo pasar de un momento X a otro Y a partir de las acciones de un solo actor), el modelo “de abajo hacia arriba” propone analizar cuáles son las distintas estrategias de las organizaciones sociales, la academia o los empresarios, en la implementación de la política donde el gobierno es otro actor más. Así, la solución a los problemas está más allá de la implementación de políticas en el tiempo inicial X, pues hay diversas ideas de cómo debe ser X, como debe ser Y y las acciones para pasar de un punto a otro.

De diferentes maneras pues, los iniciadores del planteamiento “Bottom – Up”, señalan la importancia determinante de la localidad, la organización local (la agencia) y de los actores que prestan los servicios al público (Williams, 1975, 1976 y 1980, citado por Aguilar, 1993 b: 81-82); de la adaptación que hacen los burócratas de calle de los objetivos de la política y la adaptación de los mismos burócratas a los requerimientos de

la política (Berman 1974 y McLaughlin, 1974, McLaughlin 1976, Berman 1978 y Berman 1980, citados por Aguilar, 1993 b: 82-84); o de la forma en que trabajan las unidades de las organizaciones, explicada sobre la base de la relación que ejercen los trabajadores individuales en sus decisiones cotidianas (Elmore, 1993 b). En suma, pasan de ver el problema de implementación como un fenómeno de dirección de la cúpula y lo ven como un asunto de interacción en la base.

Como se puede observar, para el enfoque “Bottom – Up”, los burócratas a nivel de calle juegan un papel central en la implementación. Entre sus características están: Las leyes y los programas gubernamentales les asignan continuamente nuevas y mayores tareas lo que les exige cambios constantes en sus condiciones de trabajo, en su habilidades y conductas personales y de grupo; no reciben indicaciones precisas y operativas; no gozan de reconocimiento en su organización y la sociedad; y sus recursos materiales y cognoscitivos son comparativamente muy limitados respecto a la tarea social que se les asigna (Aguilar, 1993:86-87).

Pero sobre estas características descriptivas, Lipsky (1980:4) y Elmore (1993:205) coinciden en que ellos gozan de una gran autonomía. Debido al contacto constante entre los burócratas del nivel operativo y sus beneficiarios; y a la imposibilidad de los administradores de alto nivel de supervisar y controlar todos los aspectos del desempeño del trabajo, los primeros adquieren una gran autonomía en sus decisiones, lo que los conduce a actuar con discrecionalidad en función no necesariamente de las políticas sino de sus prioridades.

Así mismo, debido a la cantidad de demandas, a la necesidad de manejar la presión de las mismas y controlar de alguna manera la complejidad, los burócratas de banqueta, generan todo un conjunto de rutinas que les permitan de alguna manera solventar el trabajo que se les exige.

El enfoque “Bottom – Up” pues, tiene la virtud de poner el “dedo en la llaga”, es decir, atina al señalar que el éxito o fracaso de una política depende en alto grado del nivel



operativo y que los controles jerárquicos son siempre insuficientes. Sin embargo, tiene un grave problema, no ofrece prescripciones precisas para mejorar el proceso de implementación.

A partir de lo anterior, es decir, de las ventajas y desventajas de cada manera de ver la implementación, algunos autores, como Knoepfel y Weidner (1982) o Sabatier y Mazmanian (1983), intentaron llegar a una síntesis de las mejores características de los dos enfoques (Sabatier, 1986:18).

### **2.2.3. Síntesis o metáforas**

La síntesis de Sabatier (1986:20), adopta la unidad de análisis de abajo hacia arriba (actores públicos y privados involucrados en un problema de la política), para luego combinar el interés de arriba hacia abajo, sobre la manera en que condiciones socio – económicas e instrumentos legales influyen en la conducta.

Sin embargo, en mi perspectiva los enfoques “top – down” y “bottom – up” son un ejemplo de lo que Rein y Schon (1991:331) definieron como controversias, porque son discursos marcos en conflicto, opuestos en la manera de interpretar la implementación de las políticas.

Por ejemplo, el modelo “top – down” tiene como punto de partida una decisión de la élite; su enfoque general es determinar la mejor forma para alcanzar resultados; se ocupa de guiar a las personas hacia un objetivo y de controlar una secuencia de eventos; y en esa medida tratan al conflicto un fenómeno a remediar.

En cambio el modelo “bottom – up” se interesa en los burócratas de ventanilla y enfatiza en el papel que juegan estos respecto a la implementación; su enfoque general es conocer las diversas estrategias de los actores respecto a un problema; se ocupa de las relaciones de poder establecidas entre los actores; y en esa mediada ve el conflicto como un proceso para adquirir y mantener poder.

Por lo anterior, las propuestas como las de Sabatier (1986) pecan en su intención de elaborar “la teoría”. En ese caso como lo dice Morgan (1986 y 1993, tomado de Parsons, 2007:485), lo mejor es adoptar un enfoque crítico y mezclar diferentes modelos, reconocer las diferencias y la parcialidad nos ayudan entender mejor la complejidad como lo hace Elmore (1993).

Dicho autor desarrolló cuatro modelos que representan las escuelas de pensamiento que pueden hacer contribuciones importantes al análisis de la implementación. El modelo de administración de sistemas (“Top – Down”); el modelo del proceso burocrático (“Bottom – Up”); el modelo del desarrollo organizacional; y el modelo del conflicto y negociación.

Según el mismo Elmore (1993:1991) el principal atractivo de los marcos o “metáforas” reside en que cada uno de ellos contiene una explicación de sentido común respecto a los fracasos en la implementación, mientras la recompensa será poder captar las ideas de que cada modelo contribuye a esclarecer el problema.

En el siguiente apartado se aborda la noción de focalización con la intención de entender el significado amplio de los que se quiere decir cuando hacemos uso del concepto y en esa medida saber como se puede utilizar a la hora de implementarse una política pública.

### **2.3. El proceso de focalización**

La **universalidad** tradicionalmente se interpreta con la idea de generalizar oferta de servicios igual para todos, pero nuestra realidad demuestra que siempre hay excluidos o si bien hay muchos atendidos varía la calidad de los servicios. La exclusión o variación no depende de las necesidades, sino más bien del estatus, es decir, los más instruidos, organizados o urbanizados les va mejor en la distribución de bienes.

Por lo anterior, se ha reformulado la noción de universalidad en el sentido de respetar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas, brindándoles igualdad

de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades. Pero esto exige considerar que la situación en que se encuentran suele ser heterogénea. La única manera de igualar pasa por tener en cuenta dichas diferencias para compensarlas mediante proyectos adecuados (Cohen y Franco, 2005:107). Es decir, no se trata de poner los servicios y bienes a disposición de todos por igual, sino de identificar y diferenciar los grupos sociales para dar atención diferenciada y entonces sí alcanzar la universalidad.

Ahora bien y como se decía líneas arriba, para que las políticas sociales sean universales, se requiere a su vez de instrumentos entre los que exige prestar especial atención a la focalización.

Es común pensar que la focalización se contrapone con la universalización, sin embargo, más bien es un instrumento para alcanzarla porque parte de la identificación de los grupos que tienen el problema y deben ser apoyados para estar en igualdad de condiciones con el resto de la sociedad. O en sentido contrario, si se entrega por ejemplo una educación igual para todos sin considerar las diferencias socioeconómicas o de la estructura de los hogares, lo único que se logrará será reproducir las diferencias que existían entre los niños antes de pasar por la escuela.

La focalización implica identificar con la mejor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar impacto sobre el grupo seleccionado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 2002:29).

Dicha población beneficiaria se denomina población objetivo y es el grupo de personas que cumplen con todas las condiciones que se requieren para ser atendidas por los programas de las políticas públicas. Entre mejor definida esté la población objetivo, mejores serán los impactos y la universalización.

Son varios los atributos que se pueden incluir en las políticas públicas, pero la focalización como instrumento de la universalidad es uno de los más importantes. Pero como se delineaba en párrafos anteriores, la focalización por sí misma no tiene una

razón y se le debe dar algún sentido, que ha decir de varios autores, se trata de la búsqueda de la equidad.

Las sociedades más desarrolladas y equitativas que requiere Latinoamérica, deben incorporar en la agenda del desarrollo social al menos tres elementos: la integración a la sociedad de consumo, la reducción de la pobreza y la movilidad social (Franco, 2002:29).

Para caminar en esos sentidos se requiere concretar las aspiraciones enumeradas en políticas públicas, económicas o sociales. Es decir, no se trata de crear nuevas políticas, sino de incorporar el objetivo de la equidad social en las ya existentes

### **2.3.1. El concepto de equidad**

La equidad es un sustantivo femenino, derivado del latín *aequitas* con dos significados: 1) Cualidad que consiste en juzgar con imparcialidad y 2) Cualidad que consiste en atribuir a cada uno aquello a lo que tiene derecho.

La primera acepción nos remite inmediatamente a la idea de justicia es decir a la equidad como medio para alcanzarla. Así por ejemplo, en el campo del Derecho, la equidad es un principio que ayuda a corregir ineficiencias o por decirlo de otra manera, a llenar las lagunas dejadas por las leyes; aunque también es un principio de interpretación, es decir, un juzgador debe observar más allá de lo escrito tácitamente en las legislación insuficiente, y debe, interpretar el contexto en el que se quiere implementar, tanto en el sentido de las personas como en el de lo escrito.

Como lo dice De la Cueva (citado por Quiñones, 2000:36): “La equidad es una fuente supletoria por cuanto es lo justo más allá de la ley escrita y su enderezamiento y rectificación y, un principio de interpretación que obliga al juez a mirar no a la ley sino al legislador, no a la letra ni al hecho sino a la intención, no a la parte sino al todo...”

La segunda parte de la definición también nos conduce a la idea de justicia, según Borrero (s/f:129), uno de los problemas recurrentes en materia de fundamentación de los derechos humanos es el **reparto de bienes** a los cuáles muchos tienen acceso, por ejemplo, educación, alimentación o vivienda, aunque también es la **distribución de cargas**, como el servicio militar o los impuestos.

Si nosotros colocamos la palabra “recursos” en lugar de la de “bienes” de la frase anterior y le agregamos “escasos” y “necesarios” en el lugar adecuado, entonces diremos que uno de los problemas de los derechos humanos: “es el reparto de recursos escasos y la distribución de cargas necesarias”, lo cual nos sitúa en uno de los cuestionamientos más añejos y profundos de la economía.

En la economía, encargada del estudio de la manera en la que los individuos y las sociedades gestionan sus recursos escasos, la discusión se orienta en el sentido de una disyuntiva: ¿Es preferible la equidad o la eficiencia? Explico:

Como las sociedades tenemos recursos limitados y, por lo tanto, no podemos producir ni consumir todos los bienes y servicios que deseamos, necesitamos sacar el mejor provecho de ellos, es decir, requerimos ser eficientes, pero por el otro lado, una vez que se tiene recursos o una serie de bienes, es necesario distribuirlos equitativamente entre los miembros de la sociedad. Estos dos objetivos, entran constantemente en conflicto cuando se toman las decisiones económicas.

Las sociedades tienen diferentes actitudes sobre el objetivo más importante, así por ejemplo, existen las que se preocupan solo por la eficiencia, mientras otras estarán observando como medida principal la equidad (Stiglitz, 1988: 75-82).

El mismo autor nos indica que la teoría que desarrolla con más profundidad el objetivo de la eficiencia la podemos denominar utilitarista, en el sentido de que el bienestar de la sociedad es la suma de las utilidades de todos los miembros, o de otra manera, la prosperidad de los grupos humanos incluye la suma de la riqueza de pobres y ricos.

Este criterio lleva consigo la disposición de la sociedad a aceptar el sacrificio de pequeñas utilidades de las personas más empobrecidas, a cambio de la ganancia de la misma magnitud, de las mejor situadas en la sociedad.

Pero hay quienes sostiene que a la sociedad no le da lo mismo disminuir el beneficio de los más pobres y aumentar el de los ricos en la misma magnitud. La sociedad solo estaría dispuesta a aceptar una reducción de la ganancia del pobre si fuera mucho mayor el aumento de la utilidad de los ricos. A esta corriente la denomina igualitarista y es la que desarrolla con más ahínco el objetivo de la equidad.

A decir del mismo Stiglitz, el autor clásico del pensamiento igualitario es Jhon Rawls. Sin entrar a profundidad en su teoría de justicia porque su obra es basta y escapa a la dimensión del análisis aquí vertido, si me parece importante hacer mención de algunos elementos que nos pueden ayudar a entender mejor el concepto que nos atañe.

Rawls (1971:24-25) parte de la idea de que los principios de justicia son el motivo del acuerdo de los hombres para vivir en sociedad. Estos acuerdos se construyen de una manera más justa, imparcial o equitativa, si quienes toman los acuerdos parten de una situación original donde desconocen cuál es su posición en la sociedad, ventajas y capacidades naturales, fortaleza, inteligencia, etc. O de otra manera, en situación de imparcialidad.

Dado que todos parten de las mismas condiciones o cómo él lo diría, con un velo de ignorancia, nadie quiere delinear principios que lo favorezca en lo particular, así, los principios de justicia serán el resultado de un acuerdo o convenio justo.

Lo anterior explica porque Rawls asume su concepción de justicia como equidad o imparcialidad, tratando de transmitir la idea de que los principios de la justicia se acuerdan en una situación inicial equilibrada. Sin embargo, también diferencia Justicia de Equidad cuando señala: “El nombre no significa que los conceptos de justicia y

equidad sean los mismos, al igual que la frase poesía como metáfora tampoco quiere decir que los conceptos de poesía y metáfora sean los mismos”. En suma, se refuerza lo dicho al principio del capítulo, la equidad es un medio para alcanzar la justicia.

Ahora bien, a partir de este acuerdo original sustentado en el velo de ignorancia, Rawls propone dos principios para una sociedad justa: Primero: Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades. Segundo: Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de un modo tal que a la vez que a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

El primer principio está enfocado a la distribución del bien primario de las libertades básicas, estas son: la libertad política, de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad de la persona que incluye la libertad a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento; el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios.

Entre los elementos a destacar de este primer principio o principio de igualdad, está la consideración de Rawls de que las libertades básicas son bienes irrenunciables, por lo que las personas en la posición original no están dispuestas a cederlas, o de otra manera, dada su ignorancia establecerían libertades iguales para todos.

El segundo principio se torna interesante cuando lo define como el principio de la diferencia, pues para Rawls, la distribución de ingreso y de las riquezas no necesita ser igual, aunque sí ventajosa para todos y al mismo tiempo los puestos de autoridad y mando tienen que ser accesibles a todos.

El segundo principio expresado por Rawls señala que una vez garantizadas las libertades básicas y la justa igualdad de oportunidades, la sociedad está dispuesta a la distribución desigual de otros bienes primarios como la riqueza y el ingreso, siempre y cuando esta distribución desigual mejore las expectativas de los más pobres.

En este sentido, Rawls no es el igualitarista extremo pues no propone reducir la brecha entre ricos y pobres, sino ayudar al que está en desventaja. Así por ejemplo, si existieran cambios sociales que mejoren en algo el bienestar de los pobres, aunque más el de los ricos, Rawls diría que el cambio es deseable porque mejora las condiciones de los peor situados, el único que le preocupa, aunque en ello valla implícito generar más desigualdad.

De la misma manera, Rawls se opondría a cambios que empeoraran la situación de los miembros de la sociedad en condiciones más desfavorables, por ejemplo, si la aparición o incremento de impuestos a cierto sector de la sociedad dueña de las empresas, provoca reducción en los niveles de producción y a su vez menos transfiriera de recursos al Gobierno, quien tendría menos dinero para aplicar en su política social.

Lo visto alrededor de Rawls es importante para nuestro tema por varias situaciones:

- a) primero, porque al hablar de equidad lo hacemos en relación a las personas organizadas en sociedad.
- b) segundo, porque la equidad es un medio para alcanzar la justicia;
- c) tercero, la idea de la equidad está circunscrita principalmente al tema de la distribución de beneficios y cargas necesarias, siempre y cuando estén satisfechos los derechos civiles y;
- d) cuarto (y quizás lo más importante para esta investigación), la política económica o social y sus instrumentos que se apropie del objetivo de la equidad, puede tener diferentes intenciones, por ejemplo, el cierre de la brecha entre los mejor y los peor situados en la sociedad, o hacia el mejoramiento de los peor situados en el complejo social.

Una vez recobrado varios elementos para conceptualizar la equidad, es posible pasar al siguiente punto que nos habla de cómo se manifiesta la equidad social en nuestros días y condiciones.



### 2.3.2. Equidad / Inequidad, un fenómeno latinoamericano

El tema de la equidad y su contraparte la inequidad, fue retomado a principios de ésta década por autores relacionados con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con base en el análisis socioeconómico de nuestra región continental.

El tema lo sitúan en el contexto de las reformas estructurales de primera y segunda generación implementadas en casi todos los países en las décadas de 1980 y 1990. Con estas reformas de corte de libre mercado y fortalecimiento institucional se esperaba un mejor crecimiento económico y a la vez que la riqueza y el desarrollo llegaran a todos los ciudadanos de las distintas naciones.

Sin embargo esto no sucedió, Stallings y Peres (2000:257) por ejemplo, identificaron que las metas de crecimiento económico, la generación de empleos y la mejor distribución del ingreso previstas no se cumplieron e incluso, en el tema específico de distribución, las reformas tuvieron un efecto moderado y negativo.

En el mismo sentido Franco (2002:67-74) señala que el crecimiento económico fue inestable en la región durante la década 1990 – 2000, el desempleo aumentó de 5.7 % a 8.5 %, la pobreza<sup>13</sup> aumentó de 40.5 % a 43.8 % y la indigencia apenas se redujo de 18.6 % a 18.5 %.

Además, en cuanto a la distribución del ingreso el coeficiente de Gini indica que aumentó la desigualdad en 8 países y solo se redujo en 3 en el período 1990 – 99. La razón entre los ingresos obtenidos por el 10 % más rico de la población y el 40 % de menores ingresos es muy expresiva de los problemas distributivos latinoamericanos: el

---

<sup>13</sup> La CEPAL ya había descrito, aunque no en estos términos, relaciones de desigualdad entre los países desarrollados y subdesarrollados. Así mismo, en la década de 1970 el tema de interés dominante en cuanto a desarrollo era la redistribución con crecimiento. En este caso hubo un cambio de contexto macro, es decir, en las direcciones de las políticas y las fluctuaciones económicas exigiendo el replanteamiento de la problemática.

10 % superior capta, en la mayoría de los países, más del 35 % y, en general, el ingreso de ese estrato es 20 veces el del 40 % más pobre (Franco, 2002:75).

En este contexto Machinea y Hopenhayn (2005:7), se preguntaron: ¿Cuáles fueron las causas de que mantuviera o aumentara la desigualdad en lugar de mitigarse a pesar de las reformas de primera y segunda generación? Su respuesta fue básicamente: es la consecuencia de la acción conjunta de *estructuras* económicas, sociales, de género y étnicas que se reproducen intergeneracionalmente.

En ese sentido conviene destacar algunos elementos del planteamiento de la CEPAL (con base en Franco, 2002 y Machinea y Hopenhayn, 2005) en relación a la equidad/inequidad:

A) La in equidad en la región latinoamericana se manifiesta en la distribución del ingreso. En este sentido son elocuentes los datos vertidos con anterioridad, sin embargo es bueno comentar que toda esta desigualdad ocurrió paradójicamente en el período donde el gasto público aumentó lo cual se explica por dos razones: el impacto del mayor gasto social se produce a largo plazo y éste gasto coincidió con el mayor desempleo.

B) La distribución desigual del ingreso es causa y efecto de otras desigualdades. Entre las causas más importantes de la in equidad están las barreras a la educación, el conocimiento y los empleos de calidad, pues son elementos que afectan de manera directa a quien los posee, así pues será más fácil conseguir trabajo e ingresos con mejor educación. Aunque también existen otros elementos como las barreras para acceder al capital, financiamiento o tierra.

C) La desigualdad en el acceso a bienes y servicios y, en general al consumo, suele apoyarse en alguna adscripción (étnica, de género, de origen socioeconómico, etc.) que en ciertas circunstancias, se utilizan como justificaciones que atentan contra los derechos humanos.

D) Las causas y consecuencias de la inequidad son de tipo intergeneracional. Las causas explicativas de los altos niveles de inequidad constituyen un sistema de perpetuación y agudización en el tiempo de la brecha entre distintos grupos sociales y por eso los denomina eslabones de la inequidad / equidad, es decir, las personas que hoy tienen mejor educación, conocimiento y empleo, es porque muy probablemente tuvieron padres con similares condiciones y a su vez tendrán hijos en la misma situación.

E) Las soluciones son también intergeneracionales poniendo énfasis en el empleo permanente y la educación también permanente. Al identificar la causa del problema como un asunto estructural que se reproduce de manera generacional, la solución está en los mismos términos. La generacionalidad que ha permitido perpetuar la desigualdad también será la vía para su superación. De esta manera se necesita compensar la producción y distribución de ingresos y bienes como la educación a través de políticas intergeneracionales que garanticen el acceso a los sectores más empobrecidos.

En sentido más general, lo importante del discurso de la CEPAL en torno a la equidad, es que no existe en la realidad latinoamericana afectando de manera elocuente la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos, o de otra manera, si bien nuestra sociedad puede plantearse el objetivo económico de la equidad, éste parece esquivo y prevalece el de la eficiencia utilitarista.

Por esa razón, la CEPAL señala que el desafío latinoamericano del nuevo siglo será la construcción de sociedades más desarrolladas y más equitativas, en las cuales se asegure la igualdad ante la ley y se compensen las limitaciones económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual (Franco, 2002:78). Ese es el papel de las políticas pro equidad.

### **2.3.3 La equidad en la política de conservación de la biodiversidad.**

La equidad, a pesar de lo aparente, es un concepto recurrente en los temas de medio ambiente, en especial en los de pérdida o conservación de la biodiversidad. Para hacerlo evidente se revisa como se incorpora esta noción en el discurso.

### 1) La equidad en el discurso.

Partamos de la definición clásica de desarrollo sustentable presentada en el informe Bruntland: "Aquel que satisface las necesidades de la generaciones presentes sin afectar la capacidad de las generaciones futuras por satisfacer las suyas".

En este caso, la noción de equidad se presenta en dos dimensiones: la intergeneracional y la intrageneracional. La primera hace referencia a las decisiones políticas, económicas o tecnológicas de la generación presente que pueden afectar la capacidad de las generaciones futuras de alcanzar su bienestar.

Este planteamiento traza la ruptura con el pensamiento dominante de décadas pasadas en el cual se daba por sentado que las generaciones futuras tendrían mejores niveles de bienestar con base en la ciencia y la tecnología. Pero nuestro mejor conocimiento ambiental y del impacto que sobre él tiene las actividades económicas, también revelan que el cambio climático, la degradación de los ecosistemas o la contaminación, por ejemplo, y el costo que representa remediar sus efectos, limitan el margen de maniobra de las generaciones futuras (CEPAL, 2005:285).

No todos están de acuerdo con lo dicho en el Informe Bruntland en este sentido, para algunos como Van Dam (2001:2), la equidad intergeneracional es una dimensión abstracta porque las generaciones futuras no están aquí para darnos a conocer cuáles son sus necesidades, intenciones y medios para satisfacerlas; además de distraer la atención sobre situaciones presentes de no equidad.

Pero a mí parecer sí es importante hablar de la equidad intergeneracional (sin obviar la intrageneracional la cual tocaremos enseguida). Una razón es la siguiente, si como dice la CEPAL las desigualdades distributivas de ingresos, educación, trabajo, etc. están relacionadas y se perpetúan, debemos poner atención en el fenómeno, puesto que las desigualdades actuales se trasladarían hacia las generaciones futuras, con más énfasis en las actuales poblaciones empobrecidas.

Es decir, no se trata de una lucha entre las presentes y las futuras generaciones, sino por un lado que las desigualdades de hoy no se trasladen al futuro, y por el otro, reconocer que el ambiente con el que hoy contamos es finito y el ritmo de uso que el conjunto de la sociedad le da hoy en día, está por encima de las capacidades naturales para mantenerse. Así, la equidad intergeneracional, depende y está íntimamente relacionada con la solución que le demos a los problemas de desigualdad y sustentabilidad que hoy tenemos.

Ahora bien, respecto a la equidad intrageneracional, tampoco hay unicidad de cómo se concibe y se resuelve. Partiendo de la definición del informe Bruntland enunciada arriba, podemos decir que existen dos grandes posiciones respecto al tema: el denominado "Desarrollo Sostenible" y el "Desarrollo Sustentable", el cual es un planteamiento más radical en relación al actual modo de desarrollo social.

Sostenible se refiere a un proceso que se puede mantener en el tiempo indefinidamente sin colapsar o deteriorarse. En ese sentido el "Desarrollo Sostenible" plantea la durabilidad del proceso económico o de otra manera que nuestras actividades productivas - económicas tengan la posibilidad de perdurar y en ese sentido, lo importante es la incorporación de uso racional de la naturaleza.

David Pearce, uno de los economistas que más ha reflexionado sobre los problemas de la economía y el medio ambiente, y Kerry Turner, ofrecen la siguiente definición de Desarrollo Sostenible: “.Involucra maximizar los beneficios netos del desarrollo económico, sujeto a mantener los servicios y la calidad de los recursos naturales en el tiempo (esto) implica aceptar las reglas siguientes (a) Utilizar los recursos renovables a tasas menores o iguales a la tasa natural a la cual se pueden regenerar (b) Optimizar la eficiencia con la cual se usan los recursos no-renovables, sujeto a las posibilidades de sustitución entre recursos y progreso tecnológico (Barrantes, 1993:7).

Así pues, dicha posición expresa la posibilidad de resolver la contradicción entre medio ambiente y desarrollo a través de reformas en el proceso económico actual, utilizando los mecanismos del mercado, no de incorporar límites al actual modelo de desarrollo.

Pero a decir de Leff (2005:2), el discurso del Desarrollo Sostenible levanta una cortina de humo que vela las causas reales de la crisis ecológica. Así, ante el calentamiento global del planeta, se desconoce la degradación que produce la actividad económica ejercida bajo la racionalidad económica (cuyo último grado de degradación es el calor) y se niega el origen antropogénico del fenómeno al calificar sus efectos como desastres "naturales".

En ese contexto algunos prefieren utilizar el concepto de sustentable, proviene del vocablo sustentar, y se refiere a un proceso que no necesita de fuentes o recursos externos para mantenerse.

Así por ejemplo, Guimaraes (2002:67) señala que el paradigma de la sustentabilidad parte de la base de que el crecimiento, definido mayoritariamente como incremento monetario del producto, constituye un componente intrínseco de la insustentabilidad del estilo actual.

Como conclusión de lo anterior se señala que no se pueden generalizar los niveles actuales de consumo de recursos per cápita en los países ricos a la gente que vive en el resto del mundo que por si fuera poco son injustos y antidemocráticos.

Por esa razón, los adscritos a esta corriente de pensamiento señalan que la búsqueda de sustentabilidad implica una estrategia dual: por una parte, debe facilitar a la gente el fortalecimiento de sus propias organizaciones para la solución autónoma de sus problemas; por otra parte, debe contribuir al surgimiento de un nuevo pacto social, cimentado en el reconocimiento de que son esenciales la erradicación de la pobreza y la incorporación democrática de los desamparados dentro de una estructura productiva más desarrollada (Barkin, 2001:83-84). En otras palabras, este enfoque de sustentabilidad está más apegado a lo que podríamos denominar, equidad en el sentido de reducir la brecha entre ricos y pobres.

La manera en que el concepto de equidad social es llevado al ámbito de los problemas y soluciones ambientales en lo concreto, en especial de la conservación de la biodiversidad, depende en mucho de la mayor o menor adscripción a uno de los dos enfoques de desarrollo sustentable contrapuestos.

#### **2.4 Corolario (O de cómo me ayuda la discusión teórica a tratar la implementación del PROCODES en el sentido de la equidad)**

Lo primero que debemos tomar en cuenta es que la implementación es una de las fases del ciclo de políticas públicas, aquella que se ubica después de que han abandonado el escritorio de los diseñadores y antes de conocer sus resultados duraderos

Esta fase de la política pública tiene su especificidad propia y los estudios realizados hasta ahora advierten que no se trata de un mero trámite de llevar a cabo o a efecto por los burócratas sino que al llevar a efecto un plan político también se hace política.

La investigación sobre la implementación de políticas es amplia, y aunque se reconocen dos enfoques dominantes, el Top –Down y el Bottom – Up, como lo señala Lester (1987:200), prevalece el pluralismo teórico y la naturaleza no acumulativa del conocimiento lo cual dificulta definir hipótesis y ubicar las variables más importantes o que expliquen mejor el fenómeno.

De ahí que me parece más adecuado asumir la idea de Elmore (1993), de aprovechar los marcos (lentes) para observar la política, en la consideración que cada una de ellas será parcial, aunque aportará una perspectiva diferente, para al final del trabajo, encontrar múltiples propuestas de apoyo al mejoramiento del instrumento de la política pública de conservación de la biodiversidad.

Por lo anterior, al estudiar el PROCODES utilizaré la propuesta de Sabatier (1986) como enfoque “Top – Down”, mientras que para ver cómo funciona el subsidio desde el modelo “Bottom – Up”, utilizaré la propuesta de Lipski (1980) y Elmore (1993).

Por otro lado, la universalidad entendida como el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas, lo que exige considerar que la situación en que se encuentran suele ser heterogénea, tiene uno de sus principales instrumentos en la focalización.

La focalización a su vez, es la orientación del gasto o beneficios hacia la población objetivo. Así, en este caso se analizará si el PROCODES tiene correctamente definida la población objetivo y si los beneficios que promueve este instrumento están llegando a ella.

La focalización como medio para llegar a la universalidad, tiene la intención de una sociedad más equitativa, pues, las políticas pro equidad tienden al mejoramiento de los peor situados en el complejo social a través de la distribución de beneficios.

Para que esta condición se presente, la políticas pro equidad también deben procurar el impacto en sus objetivos. Es decir, se debe revisar si los proyectos están alcanzando los resultados deseados, no solo en la idea de la distribución de recursos, sino también en el mejoramiento de las condiciones de vida de los peor situados en la sociedad que aun conservan su biodiversidad, lo que nos coloca de alguna manera en la fase de evaluación de la política pública.



### **CAPITULO 3. ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION DEL PROCODES EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA MARIPOSA MONARCA.**

El análisis de la implementación del PROCODES en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca se hace tomando como punto de referencia los años 2008 y 2009, con la intención de detectar evoluciones o en el sentido de discriminaciones positivas, que se pretendían lograr en el segundo de estos años, una vez que en las nuevas reglas de operación se incluyeron deliberadamente objetivos y mecanismos de focalización.

Para ello primero se describe cómo se implementa el PROOCDES, específicamente se determina si se hace en el sentido de focalización propuestos en sus reglas de operación aplicadas en el 2009, es decir, si se fomentan los proyectos de mujeres, de indígenas y en comunidades de alta y muy alta marginación.

En el segundo apartado se hace el análisis de las causas por las cuales el PROCODES no se implementa con base en la propuesta de diseño, a la luz de los enfoques dominantes de esta fase de política pública: el “Top – Down” y el “Bottom – Up”.

#### **3.1. La implementación del PROCODES en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.**

El PROCODES implementado en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca durante 2008 y 2009, se llevó a cabo en siete municipios, tres del Estado de México (Donato Guerra, Villa de Allende y San José del Rincón) y cuatro de Michoacán (Angangueo, Ocampo, Senguio y Zitácuaro). Si bien es cierto que hay otros municipios que son susceptibles de apoyo como Aporo, Contepec y Temascalcingo donde también se distribuye la Reserva, así como Hidalgo, Irimbo, Tlalpujahua o El Oro en su área de influencia, lo cierto es que no recibieron apoyo en ninguno en los dos años que se describen, por lo tanto quedarán fuera del análisis<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La información que se utiliza para hacer la descripción, proviene de los denominados informes de avance físico financiero, que elaboran los responsables de operación del PROCODES en Mariposa Monarca (**Anexo 5**).

En el año 2008, se implementaron 41 proyectos del PROCODES en Mariposa Monarca, de estos 30 fueron proyectos de los denominados comunitarios, 6 capacitaciones y 5 estudios. Debido a que en estos últimos no hay beneficiarios directos en las comunidades, no se tomaron en cuenta para el análisis, en ese sentido se describe únicamente lo sucedió con los 36 proyectos restantes, en los que se invirtieron \$16'834,200.00 (Dieciséis millones ochocientos treinta y cuatro mil doscientos 00/100 M. N.)

En el 2009 se realizaron 18 proyectos del PROCODES en la RBMM, 10 de beneficio comunitario, 2 capacitaciones y 3 estudios, los últimos en correlación con el 2008, quedarán fuera del comparativo, por lo que se tomarán en cuenta solo los 12 primeros, con una inversión global de \$ 4'618,162.00 (Cuatro millones seiscientos dieciocho mil ciento sesenta y dos pesos 00/100 M. N.).

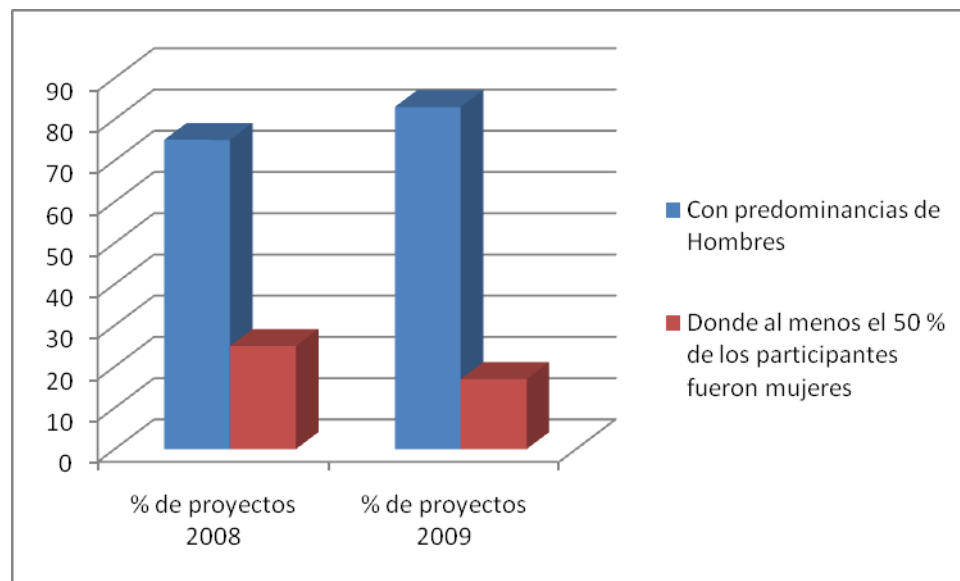
Para cada año se describirá como se distribuyeron los proyectos y la inversión en el sentido de género, en localidades indígenas/no indígenas y al final en municipios y localidades de alta y muy alta marginación.

### **3.1.1. Proyectos de Mujeres/Hombres**

De los 36 proyectos desarrollados en 2008, en 27 proyectos (75%), la participación mayoritaria fue de los hombres y en 9 proyectos (25%), al menos el 50 % sus participantes fueron mujeres (**Gráfico 1**).

Ahora bien, se esperaría que en el año 2009 esto hubiera mejorado, pero los datos no lo avalan. En este año, de 12 proyectos realizados, diez fueron donde la mayoría de la participación es de hombres (83%) y dos (17%) donde al menos el 50% de sus participantes fueron mujeres. (**Gráfico 1**).

**Gráfico 1. Proporción de proyectos con predominancia de mujeres u hombres, implementados en la RBMM en 2008 y 2009.**



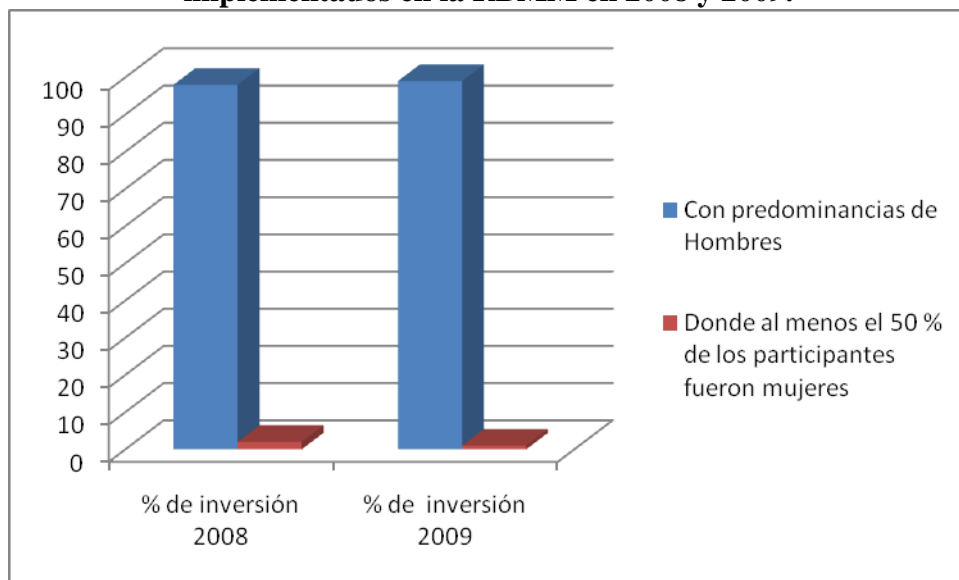
FUENTE: Reportes de avance físico – financiero y de metas del PROCODES 2008 y 2009 de la RBMM, CONANP, 2008 y 2009.

De la misma manera, si tomamos como variable el monto de inversión en los proyectos veremos una orientación más drástica a la inequidad de género. De \$ 16'834,200.00 (Dieciséis millones ochocientos treinta y cuatro mil doscientos 00/100 M. N.), que se invirtieron en 2008 en la RBMM, \$ 16'501,040.00 (Dieciséis millones quinientos un mil cuarenta pesos 00/100 M. N.), el 98 % del total, fueron para proyectos donde hubo más participación de hombres; \$ 333,160.00 (Trescientos treinta y tres mil ciento sesenta pesos 00/100 M. N.), alrededor del 2 %, fue para proyectos donde al menos el 50 % de sus participante fueron mujeres (**Gráfico 2**).

Lo anterior se debe a que la mayor parte de los proyectos donde intervinieron mayoritariamente las mujeres, fueron cursos de capacitación o de estufas ahorradoras de leña, ambos de bajo costo, mientras que los proyectos donde intervinieron mayoritariamente los hombres fue en los de construcción o remodelación de infraestructura turística, de alto costo.

En el 2009 la proporcionalidad en el financiamiento se mantuvo similar a la del 2008 (**Gráfico 2**). De \$ 4'618,162.00 (Cuatro millones seiscientos dieciocho mil ciento sesenta y dos pesos 00/100 M. N.) invertidos, \$ 4'578,162.00 (Cuatro millones quinientos setenta y ocho mil ciento sesenta y dos pesos 00/100 M. N.), esto es, el 99 %, fue para proyectos donde hay más participación de hombres; y \$ 111,654.00 (Ciento once mil seiscientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 M. N.), es decir el 1% del total, fue en proyectos donde al menos el 50 % de las participantes fueron mujeres.

**Gráfico 2. Proporción de inversión con predominancia de mujeres u hombres, implementados en la RBMM en 2008 y 2009.**



FUENTE: Reportes de avance físico – financiero y de metas del PROCODES 2008 y 2009 de la RBMM, CONANP, 2008 y 2009.

Con base en lo anterior, se puede delinear que no mejoró la distribución de los proyectos donde participan mayoritariamente mujeres, ni en número, ni en proporción de la inversión, de 2008 a 2009, en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, por el contrario, hubo un retroceso por lo menos en la proporcionalidad del número de proyectos.

Una consideración que hay que tener presente en este punto, es la cantidad de proyectos con enfoque de género que se **solicitaron** en ambos años. En el 2008, las solicitudes que

se recibieron para apoyar proyectos en el 48 % fueron de los casos donde la mayoría eran hombres, mientras en el 52 % de los casos al menos el 50 % de las participantes eran mujeres.

De la misma manera, en el 2009, **las solicitudes** que se recibieron fueron en el 34 % de los casos de proyectos donde había mayoría de hombres, mientras que en el 66 % de los casos al menos el 50 % de las participantes fueron mujeres, lo que ratifica la tendencia a omitir en la práctica este sentido de la focalización.

Esta misma tendencia a mantener el desequilibrio en los proyectos de género, aunque de manera menos drástica, se muestra en los resultados nacionales. En el año 2008, hubo 2059 proyectos comunitarios, de ellos en 57% había mayor número de hombres que de mujeres y en 43% al menos el 50% de las participantes eran mujeres.

En el sentido de la inversión, la tendencia es un poco más inequitativa pues en el 2008, los 2059 proyectos requirieron para su realización de un total de \$142,909,300 (Ciento cuarenta y dos millones novecientos nueve mil trescientos pesos 00/100 M. N.) para proyectos productivos, el 69% era para actividades donde había mayor número de hombres que de mujeres y 31 % donde al menos el 50 % de las participantes eran mujeres; en otras palabras, los proyectos donde solo participan los hombres tienen más inversión que donde solo participan ellas.

### **3.1.2. Proyectos en localidades Indígenas/No Indígenas**

La Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca se sobrepone con el territorio de la población mazahua – otomí, en los municipios de San José del Rincón, Donato Guerra, Villa Victoria y Zitácuaro (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006)<sup>15</sup>.

---

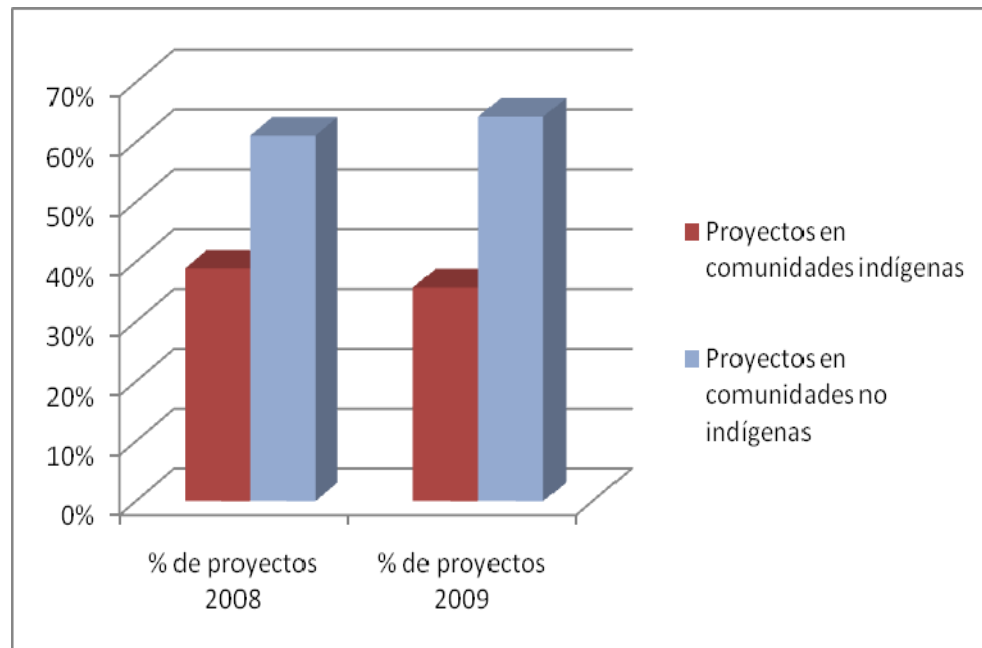
<sup>15</sup> Por lo tanto, los municipios de Angangueo, Ocampo y Senguio son, digámoslo así, no indígenas

No todas las comunidades ubicadas en estos municipios son indígenas, así, las localidades que destacan porque comparten su condición étnica con la de sobreponer su territorio en Mariposa Monarca son: La Mesa, San Juan Xoconusco y San Pablo Malacatepec en el Estado de México. Crescencio Morales, Donaciano Ojeda, Francisco Serrato, Nicolás Romero, San Juan Zitácuaro, Curungueo, Carpinteros, San Felipe Los Alzati y San Cristóbal en Michoacán.

En el 2008 se hicieron 14 proyectos en 7 de estas comunidades, en las cuales participaron 366 personas con una inversión global de \$ 3'992,855.00 (Tres millones novecientos noventa y dos mil ochocientos cincuenta y cinco mil pesos 00/100 M. N.). Mientras tanto en el mismo año, se hicieron 22 proyectos en 9 comunidades no indígenas, con la participación de 514 personas y la inversión de \$ 12'841,345.00 (Doce millones ochocientos cuarenta y un mil trescientos cuarenta y cinco pesos 00/100 M. N.). **(Gráfico 3).**

En el año 2009 se realizaron 5 proyectos en 3 localidades indígenas, en las que participaron 166 personas y se invirtió \$ 1'851,502.00 (Un millón ochocientos cincuenta y un mil quinientos dos pesos 00/100 M. N.). Además, se realizaron 7 proyectos en 5 localidades no indígenas donde participaron 237 personas y se invirtieron \$2'878,314.00 (Dos millones ochocientos setenta y ocho mil trescientos catorce pesos 00/100 M. N.). **(Gráfico 3).**

**Gráfico 3. Proporción de número de proyectos PROCODES implementados en localidades indígenas y no indígenas en 2008 y 2009**

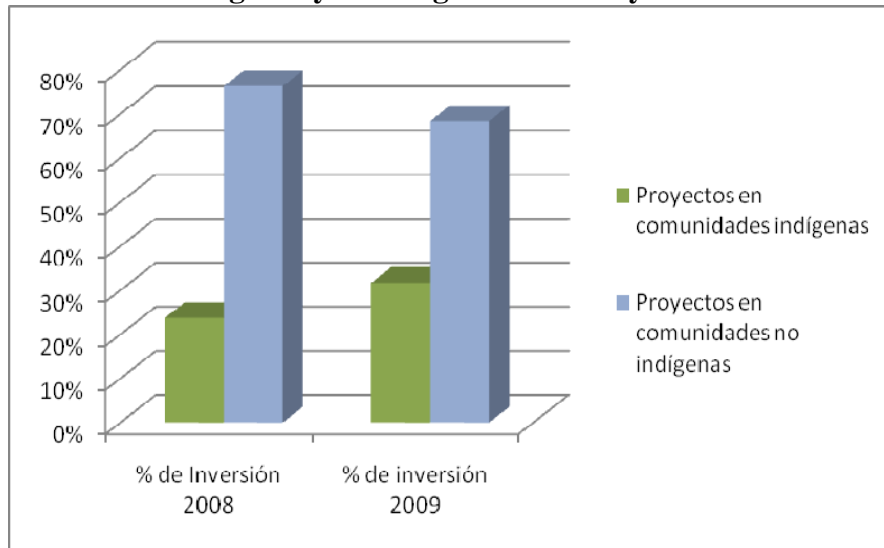


FUENTE: Reportes de avance físico – financiero y de metas del PROCODES 2008 y 2009 de la RBMM, CONANP, 2008 y 2009.

Ahora bien, si tomamos en cuenta el monto de inversión, en 2008 el 24% de los recursos se fue a comunidades indígenas en tanto que el 76 % a no indígenas, evidenciando falta de equidad pues el 42 % de los beneficiarios vivían en localidades indígenas y 58 % en no indígenas

En comparación, en 2009 el 39% de los recursos fue a comunidades indígenas mientras 61 % fue a no indígenas; con una tendencia más redistributiva pues el 41 % de los beneficiarios vivía en localidades indígenas mientras 59 % habitaba en no indígenas.

**Gráfico 4. Proporción de inversión de proyectos PROCODES en localidades indígenas y no indígenas en 2008 y 2009.**



FUENTE: Reportes de avance físico – financiero y de metas del PROCODES 2008 y 2009 de la RBMM, CONANP, 2008 y 2009.

Así pues, al comparar 2008 contra 2009, hubo avances para beneficiar a la población indígena tomando en cuenta que el porcentaje de la inversión en estas localidades pasó del 24 % al 39 % de los recursos, en tanto que el número de beneficiarios se mantuvo prácticamente igual entre el 42% y 41%, respectivamente (**Gráfico 4**).

Por ello se podría delinear que en efecto hay tendencias a beneficiar más a las comunidades indígenas que a las no indígenas al implementar el PROCODES, en comparación con la versión de género donde prevalecen los desequilibrios. Esta tendencia se ve confirmada en el plano nacional pues en 2008, 37% de los beneficiarios eran indígenas y 63 % fueron no indígenas, mismos números que se registraron en el 2009 ([http://www.conanp.gob.mx/acciones/pdf/pdf\\_procodes/INDICADORESTERCER.pdf](http://www.conanp.gob.mx/acciones/pdf/pdf_procodes/INDICADORESTERCER.pdf))

Pero la inversión del PROCODES 2008 y 2009 en localidades indígenas de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca se debe relativizar, la razón es que una sola comunidad concentra la inversión.



Si consideramos que en estos años se transfirieron \$ 5'844,357 a localidades indígenas (\$ 3'992,855.00 tres millones novecientos noventa y dos mil ochocientos cincuenta y cinco mil pesos 00/100 M. N., en 2008 y 1'851,502.00, un millón ochocientos cincuenta y un mil quinientos dos pesos 00/100 M. N., en 2009) y de estos \$ 5 021,143.00 (Cinco millones veintiún mil ciento cuarenta y tres pesos 00/100 M. N.) fueron a La Mesa, municipio de San José del Rincón, Estado de México, entonces 86 % del apoyo “indígena” se fue a esta localidad, dejando de invertir en otras del mismo tipo como San Felipe Los Alzati, San Cristóbal o Curungeo; o haciéndolo de forma mínima en Francisco Serrato (1%), Nicolás Romero (2%) o Crescencio Morales (4%).

### 3.1.3. Proyectos en Localidades de Alta y Muy Alta Marginación

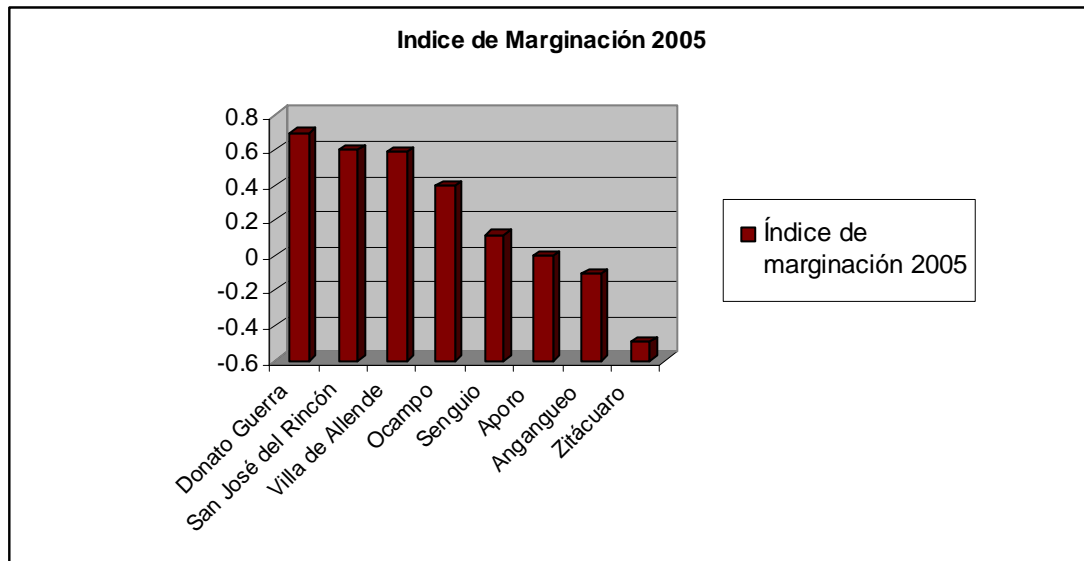
Los niveles de marginación están definidos por el Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO) con base en un índice. Los municipios de la Reserva Mariposa Monarca que están en la categoría de alta marginación, según los datos de CONAPO del 2005 son: Donato Guerra, San José del Rincón, Villa de Allende, Ocampo, Senguio y Aporo, en ese orden. Por su parte Angangueo y Zitácuaro entran en la categoría de media marginación (**Cuadro 6 y Gráfico 5**).

**Cuadro 6. Índice y Grado de marginación 2005 de los municipios de la RBMM.**

Municipio	Índice de marginación 2005	Grado de marginación
<b>Donato Guerra</b>	0.70056025	Alto
<b>San José del Rincón</b>	0.603428793	Alto
<b>Villa de Allende</b>	0.592969094	Alto
<b>Ocampo</b>	0.396478284	Alto
<b>Senguio</b>	0.116427951	Alto
<b>Aporo</b>	-0.005295678	Alto
<b>Angangueo</b>	-0.107122655	Medio
<b>Zitácuaro</b>	-0.492879194	Medio

FUENTE: CONAPO, 2006.

**Gráfico 5. Índice de marginación 2005 de los municipios de la RBMM donde se hicieron proyectos PROCODES en 2008 y 2009.**



FUENTE: CONAPO, 2006.

Como se puede ver ilustrado en el **gráfico 5**, el municipio de mayor marginación es Donato Guerra y el de menor marginación Zitácuaro. Por lo tanto y atendiendo a los principios de redistribución focalizada explicitados en los criterios de calificación de las reglas de operación del PROCODES 2009, se esperaría que el financiamiento se distribuyera en la misma tendencia.

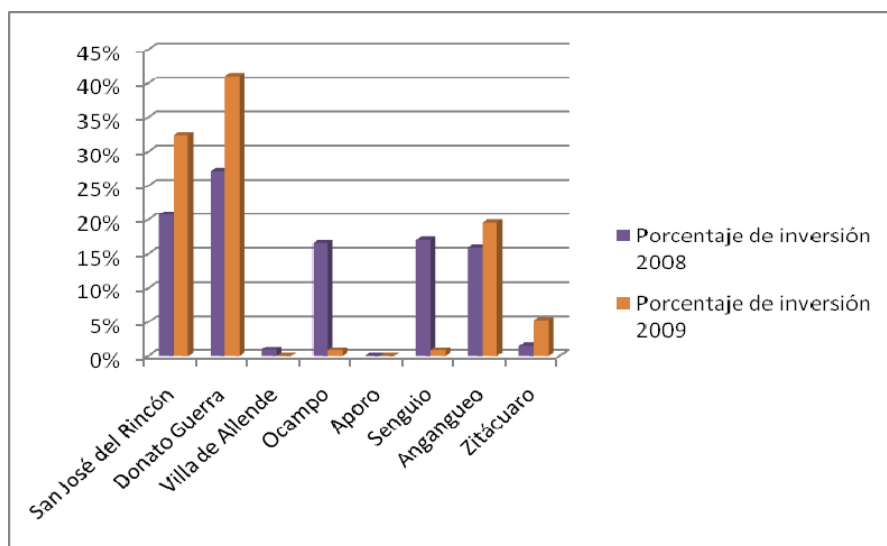
Los datos de los años 2008 y 2009 apuntarían a la distribución equilibrada si atendemos que los municipios de San José del Rincón y Donato Guerra tuvieron el 21% y 27% de presupuesto del PROCODES en 2008, así como el 32% y 41% del de 2009, en comparación con Angangueo y Zitácuaro que obtuvieron el 16% y 2% en 2008 y 20% y 5% en 2009 (**Cuadro 7 y Gráfico 6**).

**Cuadro 7. Porcentaje de inversión del PROCODES, acumulada por municipio, en la RBMM.**

Municipio	Grado de marginación	Porcentaje de inversión 2008	Porcentaje de inversión 2009
San José del Rincón	Alto	21%	32%
Donato Guerra	Alto	27%	41%
Villa de Allende	Alto	1%	0%
Ocampo	Alto	17%	1%
Aporo	Alto	0%	0%
Senguio	Alto	17%	1%
Anganguero	Medio	16%	20%
Zitácuaro	Medio	2%	5%

FUENTE: Reportes de avance físico – financiero y de metas del PROCODES 2008 y 2009 de la RBMM, CONANP, 2008 y 2009. CONAPO, 2006.

**Gráfico 6. Proporción de la inversión del PROCODES 2008 y 2009, por municipio, en la RBMM.**



FUENTE: Reporte de avance físico – financiero y de metas del PROCODES 2008 y 2009 de la RBMM, CONANP 2008 y 2009. CONAPO, 2006.

Sin embargo, el financiamiento que recibieron los municipios de Villa de Allende y Aporo en ambos años, así como Senguio y Ocampo en 2009, contradicen la distribución “focalizada” en el sentido marcado por los lineamientos del PROCODES. Villa de Allende y Aporo porque en esos años el primero recibió el raquíutico 1% de fomento, en

tanto que Ocampo y Senguio disminuyeron del 17% al 1% del 2008 al 2009 (**Cuadro 7 y Gráfico 6**).

Ahora bien, el análisis de focalización de recursos también se puede hacer a nivel de localidad. Para ello se tomará como base los centros poblacionales que recibieron financiamiento PROCODES 2008 y 2009.

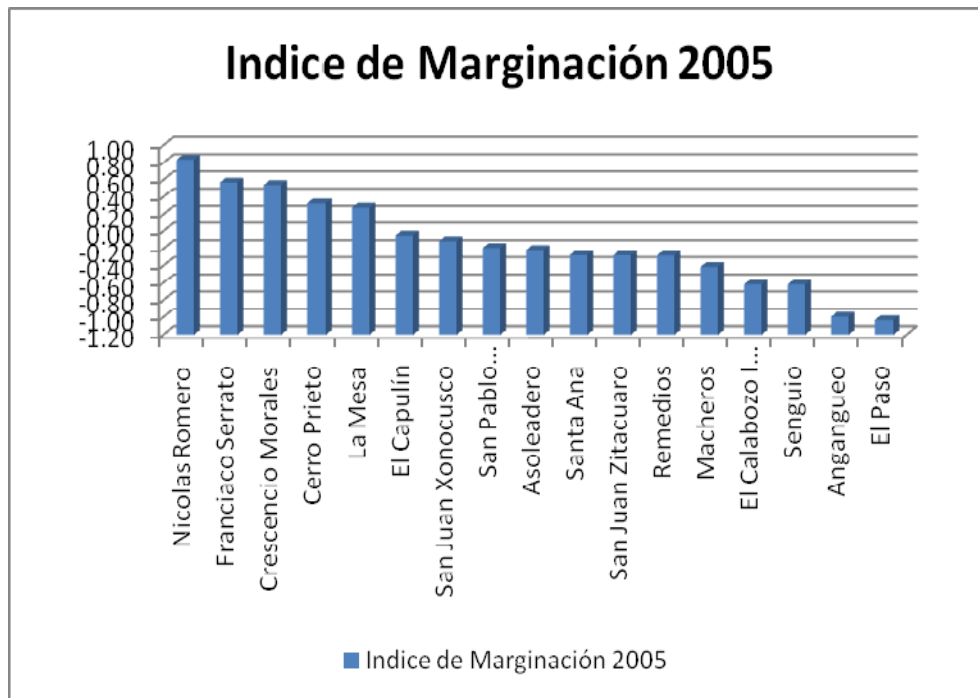
De Muy Alta Marginación es Nicolás Romero; de Alta Marginación son Francisco Serrato, Crescencio Morales, Cerro Prieto, La Mesa, El Capulín, San Juan Xonocusco, San Pablo Malacatepec, Asoleadero, Santa Ana, San Juan Zitácuaro, Remedios, Macheros, El Calabozo y Senguio; de media marginación es Angangueo; y de baja marginación El Paso (**Cuadro 8 y Gráfico 7**).

**Cuadro 8. Niveles de marginación de las comunidades apoyadas con recursos PROCODES en los años 2008 y 2009 en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.**

Comunidad	Índice de Marginación 2005	Grado de Marginación
Nicolás Romero	0.83471	Muy Alto
Francisco Serrato	0.56977	Alto
Crescencio Morales	0.54004	Alto
Cerro Prieto	0.32645	Alto
La Mesa	0.27687	Alto
El Capulín	- 0.04926	Alto
San Juan Xonocusco	- 0.11511	Alto
San Pablo Malacatepec	- 0.19040	Alto
Asoleadero	- 0.21371	Alto
Santa Ana	- 0.27786	Alto
San Juan Zitácuaro	- 0.28000	Alto
Remedios	- 0.28360	Alto
Macheros	- 0.41331	Alto
El Calabozo	- 0.62037	Alto
Senguio	- 0.62037	Alto
Angangueo	- 0.99558	Medio
El Paso	- 1.03395	Bajo

FUENTE: CONAPO, 2007.

**Gráfico 7. Índice de marginación de las localidades de la RBMM, apoyadas con recursos del PROCODES en el 2008 y 2009.**



FUENTE: CONAPO, 2007.

Así pues, si fuéramos redistributivos en el sentido del PROCODES expresado en las reglas de operación 2009, habría más inversión en Nicolás Romero y menos en El Paso, con gradientes tendencial entre todas las localidades colocadas ubicadas en los opuestos de la gráfica.

Pero, el **cuadro 9** y el **gráfico 8** de inversión 2008 y 2009, no refleja ninguna disposición, pues lo mismo se apoya de manera importante a comunidades del extremo izquierdo como El Capulín (Alta marginación), que localidades en el extremo derecho como Anganguero (Media marginación).

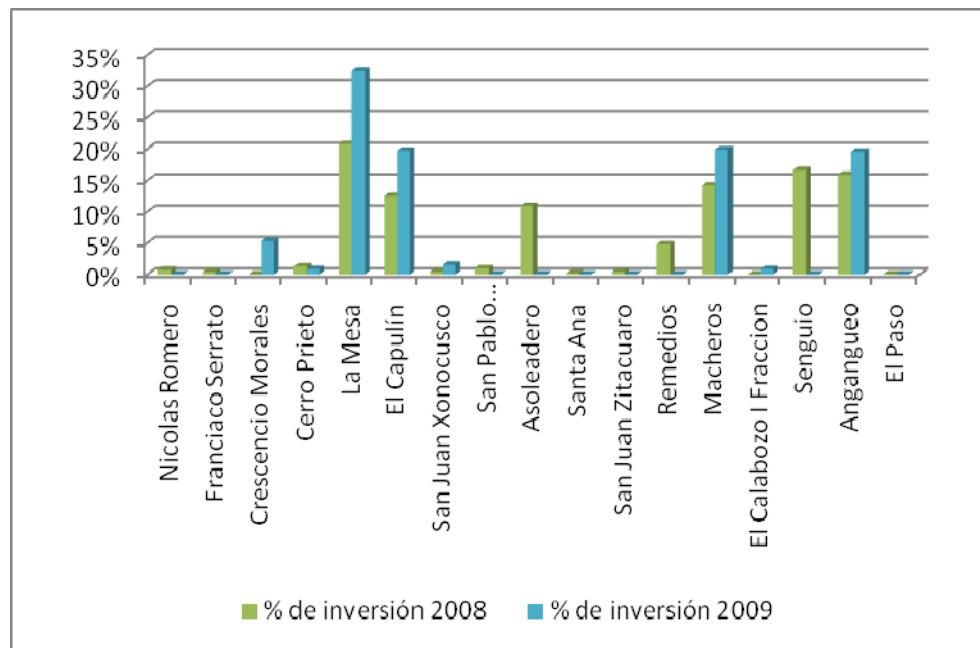
**Cuadro 9. Porcentajes de inversión del PROCODES 2008 y 2009, en localidades de la RBMM**

<b>Comunidad</b>	<b>Grado de Marginación</b>	<b>% de inversión 2008</b>	<b>% de inversión 2009</b>
<b>Nicolás Romero</b>	Muy Alto	1%	0%
<b>Francisco Serrato</b>	Alto	0%	0%
<b>Crescencio Morales</b>	Alto	0%	5%
<b>Cerro Prieto</b>	Alto	1%	1%
<b>La Mesa</b>	Alto	21%	32%
<b>El Capulín</b>	Alto	12%	20%
<b>San Juan Xonocusco</b>	Alto	0%	2%
<b>San Pablo Malacatepec</b>	Alto	1%	0%
<b>Asoleadero</b>	Alto	11%	0%
<b>Santa Ana</b>	Alto	0%	0%
<b>San Juan Zitácuaro</b>	Alto	0%	0%
<b>Remedios</b>	Alto	5%	0%
<b>Macheros</b>	Alto	14%	20%
<b>El Calabozo</b>	Alto	0%	1%
<b>Senguio</b>	Alto	17%	0%
<b>Anganguero</b>	Medio	16%	20%
<b>El Paso</b>	Bajo	0%	0%

FUENTE: Reporte de avance físico – financiero y de metas del PROCODES 2008 y 2009 de la RBMM, CONANP, 2008 y 2009. CONAPO, 2007.

Pero es aun más evidente que comunidades de Muy Alta marginación como Nicolás Romero y de Alta como Cerro Prieto, Francisco Serrato, Crescencio Morales o San Juan Xonocusco, no reciben apoyos importantes del PROCODES, porque los proyectos que se les financian son de bajo costo (**Cuadro 9** y **Gráfico 8**).

**Gráfico 8. Porcentajes de inversión del PROCODES 2008 y 2009, en localidades de la RBMM.**



FUENTE: Reportes de avance físico – financiero y de metas del PROCODES 2008 y 2009 de la RBMM, CONANP, 2008 y 2009. CONAPO, 2007.

De la descripción anterior se puede acotar que en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca no se focalizan los recursos del PROCODES, en el sentido establecido en sus reglas de operación 2009, esto es, de orientar la inversión a proyectos con participación de mujeres, localidades indígenas y de Alta y Muy Alta Marginación.

### 3.2. El análisis desde los enfoques “Top – Down” y “Bottom – Up”.

El análisis de la implementación del RPOCODES en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, se hizo bajo los dos enfoque dominantes que estudian esta fase de política pública, el “Top – Down” y el “Bottom – Up”. Primero se comenzará con el enfoque “Top – Down” para lo cual se tomará como base la propuesta de Sabatier (1986), mientras que en el análisis “Bottom – Up” se partirá de la propuesta de Elmore (1993). Ahora bien, de todo el proceso de implementación el punto que interesa es la intención de focalización, por lo que será el eje que guía los siguientes dos apartados.

### 3.2.1. El enfoque Top Down.

Sabatier propone seis elementos que deben tener las políticas para que su implementación sea efectiva: a) Objetivos claros y consistentes; b) Teoría causal adecuada; c) Estructura legal del proceso de implementación; d) Apoyo de grupos de interés e instituciones soberanas e) Implementadores comprometidos y capaces y; f) Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos soberanos ni subviertan la teoría causal.

En este caso solo se hará el análisis de las tres primeras variables que como el mismo Sabatier lo señala (1986:4), hacen referencia a la fase de diseño de la política pública, más la cuarta variable e) Apoyos de grupos de interés e instituciones soberanas, que es producto de la presión política y económica durante el proceso de implementación.<sup>16</sup>

El inciso d) sobre implementadores comprometidos y capaces, no se tomará pues se describe en el apartado del enfoque “Bottom – Up”. Dicha variable la retomó Sabatier de los escritos de Lipski, quien describe la importancia de los “burócratas a nivel de calle”. El inciso f) Cambios en las condiciones socioeconómicas, tampoco se desarrolla porque los dos años que retoma el estudio, son muy pocos para observar este tipo de transformaciones y los efectos que estos producen en el resultado final.

#### 3.2.1.1. Objetivos claros y consistentes

El objetivo general del PROCODES 2009, (cuyas reglas de operación se publicaron el 28 de diciembre de 2008), dice que el programa está orientado a: *“Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Regiones Prioritarias, mediante el aprovechamiento sostenible de los mismos, con igualdad de oportunidades para las mujeres, hombres y con énfasis en las población indígena habitantes de las comunidades locales”*.

---

<sup>16</sup> El hecho de analizar las variables y solo una de las de propiamente la implementación, nos indica donde pone el acento el enfoque “Top – Down”.



Por su parte, el segundo de los dos objetivos específicos señala que el Programa pretende: “Fortalecer las capacidades locales de gestión, a través de la participación equitativa de mujeres y hombres en la planeación y programación de las acciones institucionales y sociales en torno a objetivos comunes para la conservación y el desarrollo sostenible de las comunidades en las Regiones Prioritarias”.

Para saber si el objetivo general, es claro y consistente, se recurrirá por un lado a revisar los criterios de evaluación propuestos por la organización que lo lleva a cabo (la CONANP)<sup>17</sup>.

La evaluación que hace la CONANP de consistencia de los objetivos del PROCODES, se encarga cada uno o dos años, a instituciones externas quienes revisan si el propósito y el fin del Programa, están alineados al Programa Nacional de Desarrollo, al Programa Sectorial de Medio Ambiente y al Programa de Trabajo de la CONANP.

En ese sentido, las últimas evaluaciones elaboradas por la Universidad Nacional Autónoma de México en 2007, el Instituto Politécnico Nacional en 2008 y la Universidad Autónoma Chapingo en 2009, señalan que existe coherencia ente los documentos programáticos.

Así por ejemplo, el IPN (2008:18) dice: El PROCODES ofrece la oportunidad de desarrollo conservando los ecosistemas, con la participación activa de las comunidades para que trabajando de manera conjunta se alcancen los objetivos planteados de la CONANP y de la SEMARNAT a través del Programa. De esta manera, se puede señalar que el PROCODES tiene coherencia con los planteamientos generales de gobierno.

---

<sup>17</sup> Para determinar cuáles son los estándares y los objetivos se puede recurrir a las declaraciones de quienes elaboran las políticas, las cuales se encuentran diseminadas en diversos documentos o a los reglamentos y lineamientos del programa, en los que se establecen los criterios para la evaluación de la política (Van Meter y Van Horn, 1993:119)

Sin embargo, también se debe verificar cómo se comporta la coherencia, no en el contexto gubernamental, sino de manera interna. Para ello es necesario ver cómo se pasa del fin o propósito a la declaración de acciones que pueden ser medibles, situación observable en la matriz de indicadores (**Anexo 6**) generada por los diseñadores del PROCODES.

En la matriz de indicadores se establece, en correlación con el objetivo general del PROCODES 2009, que el Fin del Programa es: “Contribuir a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad a través del impulso del uso y aprovechamiento sustentable en las Áreas Protegidas (AP), zonas de influencia y otras modalidades de conservación”.

Para evaluar el avance del Objetivo, se establecen tres componentes: 1. Comunidades de las AP, zonas de influencia y otras modalidades de conservación que recibieron apoyo financiero para realizar estudios técnicos. 2. Comunidades de las AP, zonas de influencia y otras modalidades de conservación recibieron apoyo financiero para realizar cursos de capacitación sobre conservación y 3. Comunidades de las AP, zonas de influencia y otras modalidades de conservación recibieron apoyo financiero para realizar proyectos comunitarios.

Cada componente cuenta con indicadores de eficacia, eficiencia y calidad (**Anexo 6**), pero como se puede ver en cada uno de ellos, los indicadores están elaborados con base en el atributo de la cobertura, es decir, el número de comunidades beneficiadas con el PROCODES. Por ejemplo: los indicadores del componente 3 son:

<b>EFICACIA</b>	<b>EFICACIA</b>	<b>EFICIENCIA</b>	<b>CALIDAD</b>
Porcentaje de cobertura de la demanda anual de apoyos para proyectos comunitarios.	Tasa de variación anual en el número de proyectos comunitarios sobre conservación financiados.	Aportación promedio para proyectos comunitarios.	Porcentaje de Proyectos comunitarios operando.

Este mismo tipo de indicadores, es decir de cobertura, para evaluar los resultados del PROCODES (y otros como el Programa de Empleo Temporal y el Programa de Conservación de Maíces Criollos), se incluyen también, en el *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007 – 2012*, en este caso como: Número de comunidades que participan en acciones de conservación.

La manera en que está diseñada la Matriz de Evaluación conlleva dos críticas, la primera es que los indicadores de cobertura nos dicen muy poco en términos de impacto o resultados de las acciones, es decir, en qué medida, la inversión del PROCODES ayuda a conservar la biodiversidad. Lo anterior es extremadamente difícil de averiguar porque el resultado final, es decir la conservación de la biodiversidad, es la suma de más de una acción, como la educación ambiental, las sanciones ambientales, la vigilancia, la continuidad de la política, etc.

Sin embargo, sería conveniente incluir otro tipo de indicadores de fase intermedia, por ejemplo, el índice de proyectos de conservación que funcionan<sup>18</sup>, las hectáreas bajo conservación con proyectos del PROCODES, etc.

Si bien se puede contra argumentar que estos indicadores se pueden obtener de los informes trimestrales del PROCODES (**Anexo 5**), lo cierto es que no existe una metodología para construir el indicador, es decir, para estandarizar los reportes que realiza cada Área Protegida, así por ejemplo, no hay procedimiento común para reportar el impacto en hectáreas de un vivero, una unidad intensiva de manejo silvestre o un carpintería.

---

<sup>18</sup> El cual se puede obtener dividiendo el número total de proyectos apoyados con el PROCODES contra el número de proyectos apoyados con PROCODES que siguen funcionando. Otra manera de crear un índice es contabilizar el número de proyectos de conservación que funcionan apoyados por cualquier fuente de financiamiento contra el número de proyectos de conservación que funcionan solo apoyados con PROCODES.

La segunda crítica a la Matriz, complementaria a lo poco que nos dicen los indicadores de cobertura, es la falta de indicadores de impacto, en correlación con los enunciados: “*igualdad de oportunidades para las mujeres, hombres y con énfasis en la población indígena*” y “*participación equitativa*”, incluidos en los objetivos general y específico.

Si como lo dicen Van Meter y Van Horn (1993:119), para evaluar el desempeño es necesario contar con indicadores que nos digan en qué grado se avanza o retrocede (en este caso el sentido de la equidad), entonces sería necesario incluir algunos de este tipo en los componentes la Matriz.

Como en el caso anterior, si bien se puede conocer algunas cifras del número de participación de mujeres e indígenas en los proyectos, estos no se han integrado a la matriz de indicadores y tampoco se ha definido como se puede cuantificar la participación de ambos sectores de la población en los proyectos PROCODES ni capacitado al personal operativo en la medición de los indicadores.

### **3.2.1.2. Teoría causal adecuada<sup>19</sup>**

La teoría causal adecuada (según Sabatier), significa contar con una teoría que explicita el cambio social, es decir, una que nos diga cuál es el problema, cómo se comporta y que debemos hacer para resolverlo; o como lo establecen Pressman y Wildavsky, se trata de una hipótesis del tipo: “Si se hace X en el momento t1, entonces Y resultará en el momento t2”.

---

<sup>19</sup> Como lo mostraron Pressman y Wildavsky (1998), los forjadores de políticas pueden influir en gran medida sobre el proceso de implementación, al basar un programa sobre una teoría causal válida en lugar de una teoría dudosa.

En ese sentido, en este apartado se trata por un lado, de describir la teoría que sustenta el cambio social que se quiere generar con el PROCODES y por el otro, de identificar y describir las incógnitas de la hipótesis, es decir: "X", "Y", "t1" y "t2".

### **Teoría que sustenta el PROCODES**

Las teorías sobre la que descansa el PROCODES es la del desarrollo sostenible porque bajo este paradigma se genera la noción que el desarrollo de la humanidad solo se puede alcanzar dentro de los límites que nos posibilita la naturaleza que se desea conservar.

El PROCODES descansa en la vertiente sostenible (de la sustentabilidad), además, porque no contradice el sistema de mercado, sino que lleva criterios ambientales a la manera de apropiarse de la naturaleza.

Esto es así, por un lado porque el PROCODES fomenta maneras "productivas" de conservación de la biodiversidad, lo cual podemos ver cuando en múltiples ocasiones y documentos se señala que no se trata de dejar de utilizar la biodiversidad sino de hacerlo de otra manera más adecuada.

Por el otro lado, porque el PROCODES es un mecanismo de la política pública, a través del cual, el conjunto de la sociedad, trata de compensar los costos que tienen las comunidades, cuyos predios están ubicados al interior de las Áreas Protegidas, para fomentar el aprovechamiento de la biodiversidad en sentido de producción – conservación.

En las siguientes líneas se ve como el fundamento teórico se articula en una hipótesis de cambio social a la manera de: "Si se hace X en el momento t1, entonces Y resultará en el momento t2", al tiempo que se describe cada una de las cuatro incógnitas.

## Hipótesis del PROCODES

La hipótesis que sintetiza la teoría causal se define como, si se implementa el PROCODES(X), en actuales condiciones de amenaza a la biodiversidad en lugares de pobreza y marginación (momento t1), entonces, se alcanzará el objetivo de conservar la biodiversidad y mejorar la calidad de vida (Y) en los siguientes años (t2).

Esta ecuación simple se describirá a continuación, haciendo notar que se denota en los documentos programáticos que la conservación de la biodiversidad es una manera de generar desarrollo, no al revés.

“T1”.

El momento t1, es decir tiempo 1 o momento inicial lo podemos obtener de uno de los párrafos del CONSIDERANDO de las Reglas de operación del PROCODES 2009, en él se dice: *“... la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en un asunto de Estado y señala que será prioritario proteger la cobertura vegetal e incrementar la superficie bajo esquemas de protección y manejo sustentable, para coadyuvar en la atención a los problemas de marginación y pobreza...”*

“X”

La “X”, lo que se hace, es el PROCODES. Para ello se transfieren recursos a los beneficiarios, de los denominados “a fondo perdido”, para realizar estudios técnicos, capacitaciones y proyectos comunitarios.

Los Estudios que se pagan con el PROCODES son diversos y van desde: Ordenamientos Territoriales, monitoreo de recursos naturales, factibilidad de inversión y Programas de Desarrollo Comunitario.

Las capacitaciones que se apoyan están dirigidas a la aplicación de nuevas tecnologías, dotar de capacidades de gestión a los beneficiarios o para la educación ambiental de los mismos.

Por su parte los proyectos comunitarios están dirigidos al establecimiento, construcción y/o conservación de infraestructura y se dividen en dos: I. conservación y restauración de ecosistemas (p. e. reforestaciones, monitoreo de aves o protección de arrecifes,), y II. Productivos (p. e. ecoturísticos, unidades de manejo silvestre o cultivos marinos).

Es importante recalcar que los recursos que el gobierno entrega a los beneficiarios del PROCODES son “a fondo perdido”, lo que les da una connotación de subsidio y no de préstamo, de esta manera no tiene obligación de regresarlo a la fuente de financiamiento.

“Y”

La “Y”, es decir, el “luego entonces” es la conservación de la biodiversidad para contribuir a la calidad de vida de los habitantes de las áreas protegidas, así se puede concluir de la revisión de los documentos programáticos y de diseño del Programa bajo análisis, como el CONSIDERANDO referido y el Artículo 1 de las Reglas de Operación del PROCODES 2009 donde se señala: *“Constituye un instrumento de política pública que promueve la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa y efectiva de la población local, en los procesos de gestión del territorio; en la apropiación de los recursos; la protección, manejo y restauración de los mismos; y de la valoración económica de los servicios ecosistémicos que estos prestan a la sociedad, de forma tal que se generen oportunidades productivas alternativas y se contribuya a la calidad de vida de los habitantes en el entorno de las áreas protegidas”*.

Ahora bien, esta conservación de la biodiversidad, según el objetivo general del PROCODES 2009, se debe hacer con igualdad de oportunidades para las mujeres, hombres y con énfasis en la población indígena habitantes de las comunidades locales<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> En correlación con lo anterior, los sujetos elegibles del PROCODES (numeral 3.2.1. de las reglas de operación 2009), se definieron como: Mujeres y hombres de los ejidos, comunidades, propietarios y usuarios ubicados en los municipios de las Regiones Prioritarias, así como las asociaciones que éstos constituyan entre sí de conformidad con las leyes mexicanas.

Por ello a través del marco de calificación de los proyectos (Anexo 4) se trata de orientar recursos a las actividades de mujeres e indígenas, pero además a quienes viven en poblaciones de alta y muy alta marginación.

Así, de 17 puntos máximos que puede tener un proyecto, seis corresponden a la propuesta de focalización, pues se les da dos puntos a los proyectos donde al menos el 50 % de sus participantes son mujeres; dos puntos a los proyectos donde al menos 50 % de sus participantes son indígenas; y 2 puntos a proyectos y/o acciones que benefician a mujeres y hombres en localidades de alta y muy alta marginación.

Esta propuesta aun tiene que precisarse pues como ejemplo, en “Mariposa Monarca” bajo estas categorías se ubica una buena parte de la población que se considera sujeto elegible, pues el 50 % de la población son mujeres, el 30 % de los habitantes de la región son indígenas y el 90 % viven en localidades de alta y muy alta marginación.

Además, falta definir mejor los criterios para contabilizar la participación de las mujeres; a la población indígena y las localidades de alta y muy alta marginación. Lo anterior parece un asunto meramente sencillo, sin embargo, en la dictaminación técnica y económica 2009, la Dirección de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca propuso evaluar con base en los datos de marginación por localidad, proporcionados por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), mientras la Dirección Regional Occidente con base en los datos de marginación a nivel municipal, generándose controversia.

La controversia aun es mayor al momento de identificar los proyectos donde al menos el 50 % son indígenas, pues no se proporcionan criterios para identificar a las personas indígenas de las que no lo son.

La falta de precisión de la variable “Y” en el sentido de focalización, impide que se identifique con la mejor precisión posible a los beneficiarios potenciales, es decir a la población objetivo, para asegurar impacto sobre el grupo seleccionado mediante



transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 2002:99), por lo tanto, se requiere replantear este punto del PROCODES.

“T2”

La “T2”, el tiempo 2 o momento posterior a la implementación del PROCODES, no está claramente definido. Si bien se sobre entiende que es posterior a las acciones emprendidas con el Programa, no se establece un período de tiempo evaluar avances sobre “Y”, o en qué medida se contribuye a alcanzar los objetivos de conservación de la biodiversidad en períodos más o menos medibles.

Esta indefinición se satisface parcialmente con evaluaciones externas anuales y monitoreos trimestrales, con los cuales se sabe hasta donde se cumplen con los indicadores de cobertura ya descritos en el apartado anterior (Anexo 6).

### **3.2.1.3. La estructuración legal del proceso de implementación**

La estructuración legal del proceso de implementación hace referencia en principio, a la existencia de una organización, para llevar a cabo una política; y a la identificación, delimitación y definición de actividades que deberán ejercer diversas agencias, para que la política se implemente<sup>21</sup>.

La organización que es responsable del PROCODES es la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de hecho, cuando esta Comisión nace en el año 2000, señala que su objetivo es Conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos, a través de: las Áreas Naturales Protegidas y los entonces denominados Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) hoy PROCODES.

---

<sup>21</sup> La importancia que da la estructura legal al proceso de implementación ha sido confirmada por diversos estudios, por un lado porque las evidencias sugieren que la estructuración coherente ocurre con más frecuencia de la que los críticos al modelo “Top-Down” señalan y por la importancia de lo que Presman y Wildawsky (1998), denominaron puntos de veto y dificultad de la acción conjunta (Sabatier, 1986).

La importancia que le dio la CONANP al PROCODES, se ha mantenido desde su creación; en una encuesta levantada en el año 2006, que antecedió al diseño del Programa de trabajo de Área Naturales Protegidas 2007 – 2012, el 95 % del personal de la CONANP, estuvo de acuerdo con la línea del trabajo comunitario y la implementación del Programa. En suma, la CONANP es la organización legal para la implementación del Programa, y además goza de importante simpatía por sus diseñadores y operadores, lo que asegura el apoyo y alta prioridad al mismo.

En el sentido de la identificación, delimitación y definición, Sabatier (1986), basándose en Pressman y Wildawsky (1998)<sup>22</sup>, señalan que el resultado del proceso legalmente estructurado, depende del número de agencias de desarrollo y actores que participan en la implementación y de la cantidad de puntos de acuerdo y vetos que estos actores toman ejercen.

Al primero punto lo denominaron la complejidad de la cooperación (*the complexity of joint action*) y al segundo la multiplicidad de decisiones (*the multiplicity of decision and clearance points*), en adelante se describirá como se comportan estos elementos en la implementación del PROCODES.

### **La complejidad de la acción conjunta.**

Si bien la CONANP es la organización que se encarga de la implementación del PROCODES, también lo es que se ubica en un contexto más amplio donde actúan otros actores, los más importantes son los beneficiarios. Además, la CONANP subdivide sus actividades en diversas unidades, que toman diferentes decisiones en la implementación del Programa, estas son: la Dirección General de Conservación para el Desarrollo, las Direcciones Regionales (Occidente y Pacífico Centro, para la presente investigación) y las Direcciones de Área (Mariposa Monarca para este estudio).

---

<sup>22</sup> El libro de Pressman y Wildawsky fue publicado originalmente en 1973.

En adelante se describirá cada una de las agencias y unidades, en relación con: a ) localizar y enumerar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el programa de implementación; b) determinar su tipo de “conexión con el programa”, es decir, qué papel juegan y que peso tienen en el desarrollo de las acciones; c) identificar su “perspectiva y mayores objetivos” dentro del programa y; d) su “sentido de urgencia” en el desempeño de sus actividades de colaboración.

#### La Dirección de Conservación para el Desarrollo

La Dirección General de Conservación para el Desarrollo (DGCD), según los lineamientos internos para la formulación y ejecución del PROCODES 2009, propone las políticas, directrices de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para asegurar la coordinación de las unidades administrativas, en torno a la programación, presupuestación y ejecución del programa de subsidios, así como verificar la aplicación de los criterios y políticas establecidas en las Reglas de Operación del PROCODES.

En otras palabras, la Dirección General de Conservación para el Desarrollo es la encargada del diseño del Programa, propone los montos presupuestales que le corresponde administrar a las Direcciones Regionales, verifica que se apliquen las normas establecidas en la Reglas de Operación y evalúa el avance (o retraso) del ejercicio presupuestal a nivel nacional.

El “peso” que tiene la DGCD en el desarrollo de las acciones se ubica en el momento inicial, porque es la unidad que diseña y porque es quien determina el presupuesto que deberá ser administrado por la Direcciones Regionales y eventualmente operado por las Áreas Naturales.

Dado que la DGCD es la unidad donde se diseña el PROCODES o por decirlo de otra manera, se toma la decisión inicial de la política, su mayor objetivo es que el Programa se haga con base en las reglas de operación (en especial cumpliendo con los plazos de

cada fase del PROCODES); aunque también están: la distribución equitativa del gasto en todas las ANP del país, con base en las necesidades políticas, sociales y de conservación; que el presupuesto nacional se ejerza en los tiempos programados; y que hay impacto social, es decir, que los proyectos apoyados con el PROCODES funcionen. En correlación con lo anterior, su sentido de la urgencia es ejercer el presupuesto y cumplir con los plazos establecidos en las reglas de operación del PROCODES.

La Dirección Regional Occidente y Pacífico Centro de la CONANP.

Las Reglas de Operación y los Lineamientos internos señalan que entre otras funciones, las Direcciones Regionales, elaboran una propuesta de re asignación de recursos presupuestales del PROCODES, para las Áreas Protegidas que están bajo su jurisdicción; y son las encargadas de administrar los recursos del PROCODES y transferirlos a la Áreas Protegidas que en pocas palabras significa determinar cuándo y a quien se liberan recursos del subsidio.

Lo anterior les otorga un poder ilimitado en la implementación del PROCODES, porque la entrega de recursos a las Áreas Naturales y subsecuentemente a los beneficiarios, depende del cumplimiento del estilo de administración que genere, como dice Aguilar (1993 b):48), con sus especificaciones (esta prioridad en este momento, esta urgencia y ahora, esta precisa metodología contable o técnica, este perfil profesional, este modo de hacer las cosas...).

Tanta es la predominancia que ha alcanzado la Dirección Regional, en el caso Occidente y Pacífico Centro de la CONANP, que generó su propio estilo de hacer el procedimiento administrativo, para ello generó la ruta crítica para la validación de proyectos y liberación de pagos de los programas de subsidio que generó la Dirección Regional (**Anexo 7**) que funciona en paralelo de las Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, dado que su función es administrativa, el principal objetivo de la oficina regional de la CONANP es asegurarse que el manejo de recursos tenga suficiente justificación técnica y presupuestal en documentos, lo cual se sintetiza en la supervisión rigurosa y continua de expedientes y solicitudes de ejercicio fiscal de parte de las Áreas Protegidas. En correlación su sentido de la urgencia, está definido por contar continuamente con diversa documentación que justifique que el ejercicio presupuestal está debidamente justificado.

La Dirección de la Reserva.

Las Direcciones de Área, según los lineamientos internos para la formulación y ejecución del PROCODES 2009, tienen la responsabilidad de la operación del PROCODES, así como el cumplimiento de sus Reglas de Operación, en especial de las acciones y proyectos que se desarrollen con los ejidos, comunidades, propietarios y usuarios de las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de influencia.

En suma, las Direcciones de Área toman la decisión de los proyectos del PROCODES que se deben ejercer, operan propiamente el Programa porque verifican su desarrollo en campo e integran los expedientes. Su papel es crucial en la implementación, desde la identificación de propuestas, el establecimiento de objetivos de los proyectos, la priorización de los mismos, la asistencia técnica parcial o total a los beneficiarios del Programa y el cierre del proyecto, así como la integración documental del proceso.

Su mayor objetivo, dado que son quienes tienen relación directa con los beneficiarios del PROCODES y los responsables del éxito o fracaso de los proyectos, es que se realicen con base en los acuerdos comunitarios y el recurso se invierta lo más pronto posible. Su sentido de la urgencia, está marcado por la presión a la que se ven sometidos por los beneficiarios del PROCODES por lo que tratan de ejercer el presupuesto de manera expedita.

Los beneficiarios.

Los beneficiarios, según las Reglas de Operación del PROCODES, son los ejidos, comunidades, propietarios y usuarios, así como las sociedades y/o personas morales que éstos constituyan entre sí, de conformidad con las leyes mexicanas, ubicados en los municipios de las Regiones Prioritarias, en este caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.

Así, los beneficiarios son quienes deben llevar a cabo el o los proyectos del PROCODES con base en la asistencia de los operadores de la CONANP u otras organizaciones. Su mayor objetivo es que en el desarrollo de las actividades haya participación social, se reciban beneficios económicos y se realicen las acciones programadas. Dada la precaria situación económica de la región, su sentido de la urgencia está marcado por la prontitud del ejercicio fiscal.

En seguida observaremos el otro punto donde se concreta la estructuración legal del proceso, el denominado como multiplicidad de decisiones.

### **La multiplicidad de decisiones**

La multiplicidad de decisiones hace referencia a los fallos colectivos e individuales que se deben tomar para implementar cualquier política, en este caso el PROCODES. Así, la decisión colectiva que requiere un acto de acuerdo se le denomina “punto de decisión”, mientras a la aprobación individual se le denomina “claro”.

Todo proceso de implementación tiene varios “puntos de decisión” y cada decisión tiene varios “claros, que conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de decisión cooperativa (Aguilar, 1993b;51).

Sintetizando el diagrama de flujo para iniciar y concluir el PROCODES, que se incluyen en las reglas de operación, y la ruta crítica para la validación de proyectos y liberación de pagos de los programas de subsidio que generó la Dirección Regional, mencionadas

en el apartado de la complejidad de la acción conjunta, se identifican ocho puntos de decisión, estos son: 1) Asignación del presupuesto PROCODES, 2) Difusión de la Convocatoria, 3) Recepción de las solicitudes, 4) Dictamen técnico económico de las solicitudes, 5) Validación de expedientes, 6) Emisión de primera ministración, 7) Seguimiento en campo y 8) Emisión de segunda ministración (**Anexo 8**).

Cada una de estas decisiones, es producto a su vez de aceptaciones individuales que se calculó en 96. Así por ejemplo, para validar expedientes se requiere pasar la aduana de 11 posibles puntos de veto individuales (ver Figura 1).

En la parte superior de la Figura 1 se nota el punto de decisión (validación de expedientes). Debajo se indica las unidades o subunidades que participan en el punto de decisión (Dirección de Área, Unidad Técnica y Unidad Jurídica) y debajo de cada una de estas, los “claros” o decisiones individuales que toma cada una de ellas<sup>23</sup>.

Es importante hacer notar, que el mecanismo interno dictado por la Dirección Regional Occidente de la CONANP para la implementación del PROCODES, fracciona aun más el proceso, distribuyendo “claros” de una sola sub unidad, la misma Dirección Regional Occidente, en sub unidades aun más pequeñas: la Técnica, la Jurídica y la Administrativa, sin contar con las acciones que realizan las Áreas Protegidas en lo individual.

---

<sup>23</sup> El resto de cuadros donde se describe los diferentes “claros” que tiene a cargo cada sub unidad administrativa encargada de la implementación del PROCODES, se **anexan** a la tesis (Anexo 8).

**Figura 1. Ejemplo que indica los diferentes puntos de veto individuales para una decisión colectiva, en la implementación del PROCODES 2009.**

Validación de expedientes		
Dirección de Área	Unidad Técnica	Unidad Jurídica
Llenan los formatos del PROCODES	Recibe la documentación de soporte para la validación de convenio, de parte de la Dirección de Área	Realiza la revisión de convenios y pertinencia
En su caso, recibe observaciones e integra faltantes	Determina si la documentación esta completa.	Determina si la información de los convenios es correcta
Firma de convenio por responsable	Realiza la revisión documental y pertinencia	Valida e imprime convenios
Firma de convenio por beneficiaros	Determina si la información es correcta	

4
4
3

FUENTE: Elaboración propia con base Ruta Crítica para la validación de proyectos y liberación de pagos de los programas de subsidios 2009. Reglas de operación del PROCODES 2009. CONANP, 2009.

### 3.2.1.4. Apoyos de grupos de interés e instituciones soberanas

El apoyo de grupos de interés e instituciones soberanas reconoce la necesidad de mantener el apoyo político durante el largo proceso de implementación, de parte de grupos de interés, así como de cuerpos legislativos y ejecutivos soberanos (Sabatier, 1986:3).

En este caso, este apoyo se refleja en los montos de inversión que tiene el Programa para apoyar sus actividades, pues es el resultado de la capacidad de negociación de la CONANP con la Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT) al armar la propuesta de presupuesto; la capacidad de negociación de la SEMARNAT con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que presenta la primera versión de presupuesto de egresos al legislativo; y la negociación al interior de los diferentes partidos y legisladores quienes finalmente deciden cuanto del presupuesto nacional se va al PROCODES.



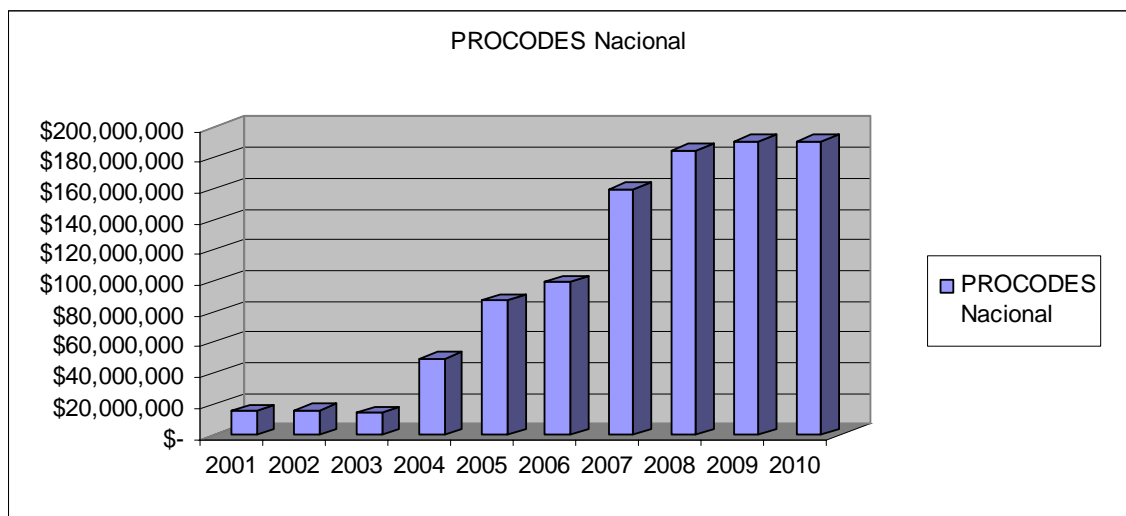
Si observamos el **cuadro 10 y el gráfico 9**, nos daremos cuenta que del año 2001 al año 2009, hay incrementos constantes en los montos de inversión para este Programa público, destacando los que se dieron entre 2003 a 2004 y 2006 a 2007. En resumen, de un poco más de \$ 15'000,000 (Quince millones de pesos 00/100 M. N.), que se tenían en 2001, se pasó a los \$ 190'000,000.00 (Ciento millones de pesos 00/100 M. N.) en el 2009.

**Cuadro 10. Montos de inversión en el PROCODES a nivel nacional**

Año	PROCODES Nacional
2001	\$ 15,063,269
2002	\$ 15,960,944
2003	\$ 14,621,574
2004	\$ 49,794,440
2005	\$ 87,814,496
2006	\$ 99,599,750
2007	\$ 160,000,000
2008	\$ 185,250,000
2009	\$ 191,160,000
2010	\$ 191,160,000

FUENTE: Informes de la CONANP.

**Gráfico 9. Montos de inversión en el PROCODES a nivel nacional, 2001 - 2010**



FUENTE: Informes de la CONANP

Sin embargo este incremento presupuestal se debe relativizar pues el número de municipios y Regiones Prioritarias que se deben atender también aumentó, pasando de 469 municipios en 81 Regiones Prioritarias<sup>24</sup> potencialmente atendibles en el 2001, a 695 municipios y 162 Regiones Prioritarias para 2005, hasta 932 municipios y 284 Regiones Prioritarias en 2008 (UNAM, 2007:99 y UACH, 2009:25), minimizando el efecto de los aumentos presupuestales.

De hecho, el que los municipios o Regiones Prioritarias sean definidos como potencialmente atendibles, no significa necesariamente que su población sea apoyada, así por ejemplo en el año 2001 se atendieron 24 Regiones Prioritarias (de las 81), en 2006 a 109 (de las 162) y en 2008 a 184 Regiones Prioritarias (de las 284). (*Programa Nacional de Áreas naturales Protegidas 2007 – 2012*, 2007:sn y UACH, 2009:34).

La falta de capacidad de la CONANP para que con su presupuesto asignado atienda a la población potencial que se define en sus reglas de operación, también la podemos ver en el indicador de cobertura del PROCODES a nivel nacional preparado por la UACH (2009:34) (**Cuadro 11**).

**Cuadro 11. Cobertura nacional del PROCODES en 2007 y 2008, considerando el total de RP sin importar si recibieron apoyo del Programa o no.**

Año	Regiones Prioritarias TOTAL	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del Programa (PA/PPX100)	Eficiencia de cobertura (PA/POX100)
2007	179	54,009,637	31,798,587	58,894	0.10 %	0.17 %
2008	284	54,473,043	32,071,420	63,964	0.12 %	0.20 %

FUENTE: UACH, (2009:34).

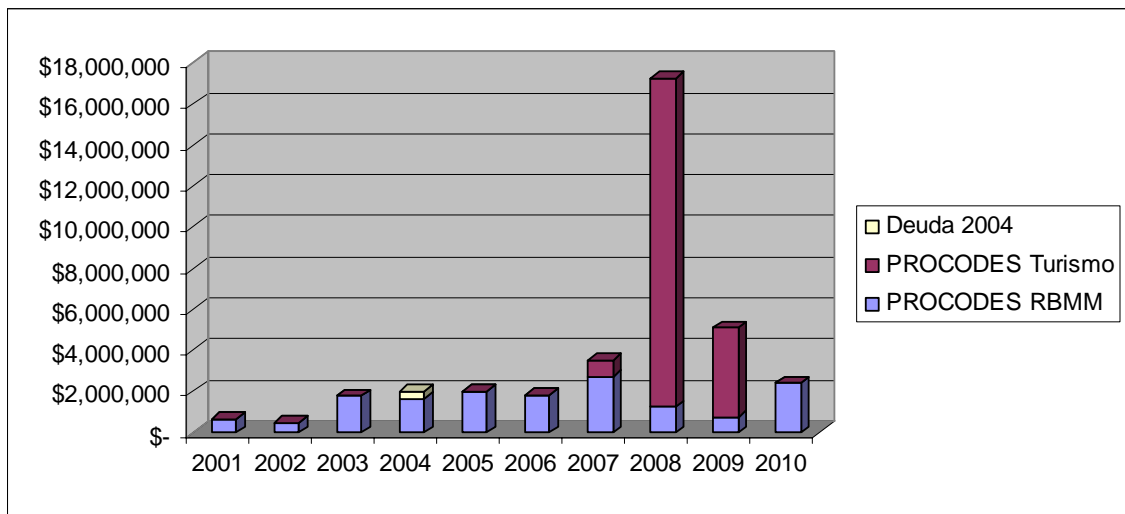
Como se puede observar en el cuadro anterior, la cobertura del programa en el año 2007 fue del 0.10 % y la eficiencia de cobertura del 0.17 %, mientras que para el 2008 la cobertura del PROCODES fue de 0.12 % y la eficiencia de cobertura del 0.20 % (UACH, 2009:34).

<sup>24</sup> Las Regiones Prioritarias incluyen a las Áreas Naturales Protegidas y a las denominadas Regiones Prioritarias para la Conservación

Con base en lo anterior se puede concluir que si bien hay crecimiento acelerado en el presupuesto del PROCODES, también lo es que este no es suficiente para poder alcanzar el 1 % de la que la UACH (2009:29-32), definió como Población Objetivo. Por esa razón, una propuesta que se antoja lógica es la de solicitar más presupuesto, sin embargo, la mayor cantidad de recursos también obligaría a contar con más personal para darle seguimiento a proyectos en campo, lo cual evidentemente se torna realmente complicado en un escenario de reducción de la nomina gubernamental, que acompaña a las políticas de reforma de primera y segunda generación.

Para el caso de Mariposa Monarca, el presupuesto del PROCODES se ha mantenido más o menos constante del año 2001 a la fecha. Aunque en el año 2008 se observa un pico presupuestal, este en realidad se debe a un presupuesto “amarrado” para proyectos de infraestructura ecoturística (**Grafico 10**).

**Gráfico 10. Inversión del PROCODES en la Reserva de la Biosfera mariposa Monarca del año 2001 al 2010.**



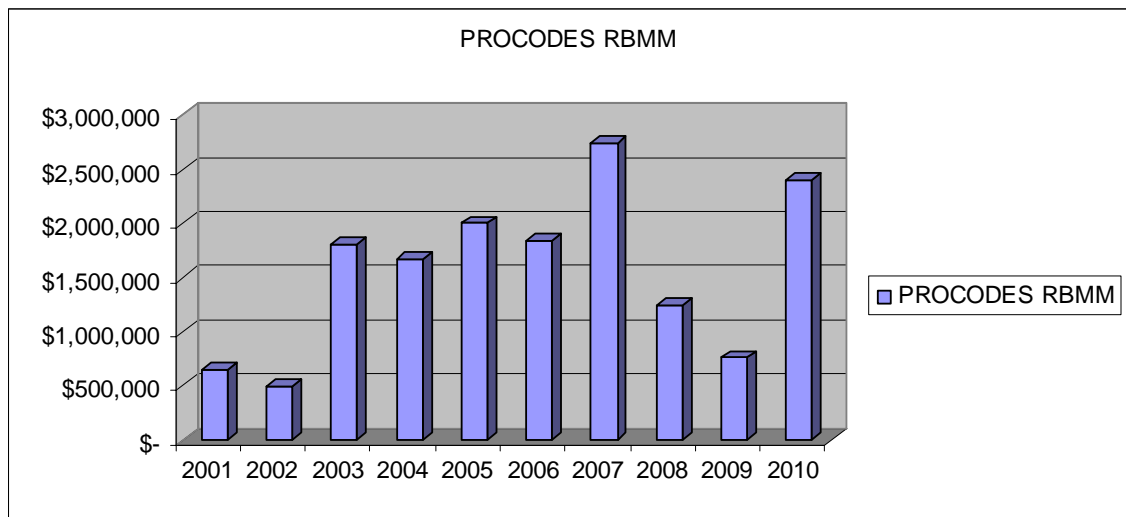
FUENTE: Reportes de avance físico y financiero. CONANP.

En ese sentido, si observamos la gráfica, la parte en color azul de las barras, ilustran lo que realmente se invirtió para proyectos del PROCODES, mientras la parte color marrón

de las barras, ilustra lo que se invirtió en proyectos “turísticos” con recursos del PROCODES.

Por lo anterior, se puede decir que la inversión realmente invertida en la reserva de la Biosfera Mariposa Monarca del año 2001 al año 2010, con recursos del PROCODES, está mejor ilustrada en el **gráfico 11**.

**Gráfico 11. Inversión del PROCODES en la Reserva de la Biosfera mariposa Monarca del año 2001 al 2010, sin proyectos turísticos (2007 –y 2008).**



FUENTE: Reportes de avance físico y financiero. CONANP.

Ahora bien, si tomamos en cuenta la información del número de beneficiarios del PROCODES en los años 2007 y 2008 en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, y aplicamos la misma fórmula utilizada por los evaluadores de cobertura del Programa a nivel nacional en los años 2007 y 2008<sup>25</sup>, nos daremos cuenta que en esta Área Natural Protegida, los resultados son aun más drásticos pues solo se atendió el 0.01 % y 0.06 %

<sup>25</sup> La población potencial se consideró como: el total de población estimada por INEGI para los años 2007 y 2008, en este caso de los municipios de Angangueo, Aporo, Contepec, Hidalgo, Irímbo, Jungapeo, Maravatio, Ocampo, Senguio, Tlalpujahua, Tuxpan, Zitácuaro, en Michoacán, así como la de Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, San Felipe del Progreso, Santo Tomás, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria, en el Estado de México, que según el Anexo 1 de las reglas de operación del PROCODES son sujetos de apoyo. La población objetivo se considera como la sumatoria total de la población mayor de 18 años pertenecientes a las Regiones Prioritarias, ubicadas en los municipios enlistados en el anexo 1 de las mismas Reglas de Operación.

de la población potencial, así como el 0.02% y el 0.12% de la población objetivo, sin que los resultados hayan variado mucho para 2009, considerando que la población atendida fue de 461 personas (305 menos que en el año 2008). (**Cuadro 12**).

**Cuadro 12. Cobertura del PROCODES en 2007, 2008 y 2009 en Mariposa Monarca.**

<b>Año</b>	<b>Población Potencial (PP)</b>	<b>Población Objetivo (PO)</b>	<b>Población Atendida (PA)</b>	<b>Cobertura del Programa (PA/PPX100)</b>	<b>Eficiencia de cobertura (PA/POX100)</b>
2007	1,221,166	659,902	104	0.01 %	0.02 %
2008	1,231,642	665,564	766	0.06 %	0.12 %
2009	1,231,642	665,564	461	0.04%	0.70 %

FUENTE: Elaboración propia con base en información de UCh (2009:Anexo11:6-27) y Reportes de avance físico financiero 2007 y 2008, CONANP.

Entre los factores que provocan esta situación, está incluir como población potencial a los habitantes de los municipios de Hidalgo, Irimbo, Jungapeo, Maravatio, Tuxpan, Ixtapan del Oro, San Felipe del Progreso, Santo Tomás y Valle de Bravo, que si bien están en la zona de influencia de la Reserva, en realidad no forman parte de su contexto inmediato y no han sido apoyados en varios años.

En resumen, si bien los recursos del PROCODES se han mantenido más o menos estables del año 2001 a la fecha, situándose en términos generales por encima del millón y medio de pesos, en realidad es poco el recurso considerando lo que actualmente se define como población potencial y población objetivo.

Una vez descritas las variables más importantes del enfoque “Bottom – Up” como factores que afectaron la implementación del PROCODES 2009 en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, pasaremos a describir las variables del enfoque “Bottom – Up”.

### 3.2.2. El enfoque Bottom - Up.

El enfoque Bottom – Up se fundamenta en la tesis de que los actores más importantes en la implementan de las políticas, son los denominados burócratas a nivel de calles (Lipski, 1980), quienes prestan de manera directa a los beneficiarios, los servicios públicos gubernamentales y tienen un papel decisivo para resolver las interrogantes que los muchos casos singulares levantan.

Según el mismo Lipski, dichos burócratas tienen varios rasgos comunes, entre ellos, numerosas y nuevas tareas, cargas excesivas de trabajo, instrucciones poco precisas, poco reconocimiento en su organización y la sociedad, y recursos limitados para la magnitud e intensidad de sus tareas. Para poder hacer frente a su problemática, los burócratas a nivel de calle actúan con **discrecionalidad** para la prestación de servicios y generan **rutinas** para poder controlar la presión, realizada tanto por sus superiores como por los derechohabientes, que le demandan el cumplimiento de su trabajo.

La discrecionalidad y las rutinas en la implementación del PROCODES (o lo que Elmore, 1993, denomina **autonomía y rutina**), se pueden observar a través del proceso de trabajo generado por los operadores, pues en cada punto se pueden identificar como toman decisiones interpretando y adaptando lo dictado en las normas y reglamentos; y como generan procedimientos cotidianas para poder cumplir con sus fines y al mismo tiempo, con los del Programa en cuestión.

En seguida se procederá a describir el proceso de trabajo haciendo énfasis en la manera que los “burócratas a nivel de calle practican la rutina y la autonomía. Los elementos del proceso de trabajo a describir son: propuesta de inversión, difusión de convocatoria, calificación de proyectos, adecuación de objetivos, dictamen técnico económico de proyectos y seguimiento

### **Propuesta de inversión.**

El proceso de implementación comienza mucho antes de sacar la convocatoria, en la generación de una propuesta de inversión que las Áreas Protegidas envían a la oficina central de la CONANP y en donde además de considerar el monto global a invertir y administrar, se plasman los proyectos que potencialmente se pueden financiar.

La propuesta de inversión la solicita la oficina central (específicamente la Dirección General de Conservación para el Desarrollo), con el objetivo de elaborar su propuesta de distribución del PROCODES, según las necesidades y capacidades de las Aras Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación de todo el país.

Esta primera propuesta es simplemente indicativa, no implica compromiso alguno entre las Direcciones de Área y las comunidades, ejidos, cooperativas, asociaciones, etc. Sin embargo, si revela las preferencias de los tomadores de decisiones de las Áreas Protegidas en torno a la orientación de la inversión del PROCODES.

En esta propuesta de inversión, se identifican a grandes rasgos necesidades que no siempre son “vistas” por las comunidades, proyectos truncos que requieren complementación o fortalecimiento, vacíos de conocimiento y líneas emergentes que los potenciales beneficiarios demandan.

Así por ejemplo, si se identifican necesidades “no vistas” por los beneficiarios, entonces se prepara el camino para que las comunidades incluyan en la convocatoria estas propuestas. Es el año 2008 por ejemplo, los operadores del PROCODES promovieron entre los ejidos y comunidades receptoras de visitantes en la época de hibernación de la mariposa monarca, los proyectos de capacitación en primeros auxilios y modernización eco turística, para que a su vez los incluyeran en la convocatoria PROCODES de ese año.

En torno a la inversión trunca, en Mariposa Monarca también se presenta un caso ejemplar. En el año 2007, la Secretaría de Turismo transfirió recursos a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para desarrollar propuestas ecoturísticas.

Sin embargo, el dinero no se ejerció, entre otras causas por la falta de estudios de factibilidad y proyectos arquitectónicos, poca experiencia en este tipo de inversiones, ambigüedad en torno al responsable operativo que asumiera el control del programa especial y la desorganización de la CONANP en su conjunto.

Por esas razones, la CONANP asumió el compromiso de invertir esa importante cantidad de recursos en el año 2008, ya sin el apoyo de la Secretaría de Turismo y sólo con el PROCODES. En ese sentido, en el 2008, la Dirección de la RBMM, de alguna manera comenzó su propuesta de inversión con pendientes “amarrados” desde el año 2007.

De manera similar, en la Reserva de la Biosfera Tehuacán Cuicatlan, han ideado un sistema de financiamiento de cuatro fases: inicio, fortalecimiento, acompañamiento y cierre. Este sistema se desarrolla así porque muchos de los proyectos de conservación que implementan son de largo plazo, por lo que, año con año tiene que programar inversión, vía PROCODES, de proyectos que van funcionando y saltando de fase. En ese sentido, comienzan el año con cierta inversión comprometida.

En cuanto al vacío de conocimientos, en las listas preliminares también se integran estudios que se requieren para la toma de decisiones. En el año 2008, la RBMM promovió la realización de un monitoreo de manantiales en Sierra Chincua. El estudio se justificó porque a partir de allí se generan acciones de conservación en las que se previó el monitoreo comunitario, cercado, pago por servicios ambientales, etc.

Otro caso ejemplificador se dio en el Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos, en el año 2007, cuando se promovió el estudio de manejo integral del fuego, que era una necesidad del AP, para tomar decisiones en torno a la manera de organizarse



junto con las comunidades para el control de este fenómeno natural, sin embargo, esta era una necesidad más del AP y no precisamente de las comunidades, aunque se les incluyera en la planeación, programación, ejecución y evaluación de acciones.

Si bien las capacitaciones, estudios y proyectos ejemplificados tienen justificación y de alguna manera los beneficiarios accedieron a solicitarlas porque les resultan necesarias o atractivas, lo importante acá es dejar sentado que tuvo su origen en la “promoción” del personal de la Reserva.

Es menester sin embargo, señalar que estas propuestas iniciales de inversión también incluyen demandas que salen de las comunidades o que no se conocían por parte de los operadores, por ejemplo una Unidad de Manejo Silvestre de Venado en la Comunidad Indígena de Francisco Serrato, en Mariposa Monarca.

En suma, desde esta lista preliminar de inversión se van estableciendo los proyectos que a decir de los operadores del PROCODES se pueden seleccionar.

### **Difusión del PROCODES**

Las reglas de operación del PROCODES señalan que este se debe de difundir al menos a través de la publicación en diarios de circulación local. Este requisito por lo general es cumplido por todas las Áreas Protegidas, sin embargo a nivel nacional solo el 5 % de los beneficiarios conocen del PROCODES a través de este mecanismo.

En la RBMM la manera más común de difusión de este Programa es, digámoslo así, la institucionalización. Con ello me refiero a que el Programa ya lleva 9 años de funcionamiento bajo el actual esquema, por lo que la mayoría de ejidos conocen que se cuenta con este Programa de apoyo para la conservación de la biodiversidad.

Otra manera de difundir el PROCODES, se da por iniciativa de los beneficiarios. Antes del cambio de autoridades comunitarias, los grupos en pugna asisten a las diferentes dependencias federales, estatales y municipales para conocer cuáles fueron los proyectos con los que se vieron beneficiados y de alguna manera solicitarle “rendición” de cuantas a las autoridades salientes. En estos momentos, varios pobladores locales de los grupos en pugna se enteran del tipo de Programas de subsidio, entre ellos el administrado por la Dirección de la Reserva.

De la misma manera, cuando hay cambio de autoridades, los representantes salientes, llevan a presentar a los nuevos encargados a las dependencias de las cuales recibieron recursos para que continúen con las gestiones. Si esto no sucede, las autoridades entrantes hacen este recorrido sin ayuda de las que dejan el puesto.

Además, existe cierto tipo de “clientela”, es decir, comunidades, ejidos o grupos de trabajo que tienen comunicación cotidiana con la RBMM, no solo por los programas de inversión, sino por la necesidad de coordinación constante para desarrollar otras actividades como las de visitación turística, saneamientos y aprovechamientos forestales, permisos de filmación, etc.

Esta “clientela” o grupos apoyados, son los que en primera instancia conocen de las convocatorias de los siguientes años, por lo tanto, son quienes de manera natural e inmediata solicitan apoyo para los años subsiguientes.

Un punto importante a decidir por los operadores en la difusión de la convocatoria del PROCODES, es el alcance. Dado que los recursos son limitados, si bien por transparencia es necesario difundir la convocatoria, también lo es que despertar inquietudes más allá de las que se puedan solventar es contraproducente.

En Mariposa Monarca, en el año 2008 se citó a reuniones a los comisariados ejidales y de bienes comunales, para que conocieran el PROCODES y la manera de acceder al Programa. El resultado en términos de difusión fue exitoso, pues se recibieron más de

180 solicitudes. Sin embargo, en términos de desencanto fue más porque solo se apoyaron alrededor de 40 proyectos dejando fuera 140 solicitudes.

En esas condiciones los operadores deben decidir hasta donde es “deseable” que se conozca la convocatoria.

### **Calificación de proyectos**

La calificación de proyectos es el paso previo al dictamen técnico económico, consiste en evaluar y dar cierta puntuación a las solicitudes hechas a las Áreas Protegidas, por diferentes grupos de trabajo.

Dado que la toma de decisión de los proyectos a beneficiar, está a cargo, de los Directores de Área o en su defecto de los Directores Regionales, esta calificación de proyectos la hacen los operadores del PROCODES, utilizando el marco de calificación de las reglas de operación.

Pero, el marco de calificación (**Anexo 4**), da espacio para interpretaciones cotidianas que no se consulten con las oficinas centrales o las regionales porque los diseñadores desconocen las situaciones de contexto y entonces no tienen elementos técnicos para emitir juicios.

Por ejemplo, el criterio: “El proyecto y/o acciones promueven la conservación de la zona núcleo, zona de protección o zonas de alta biodiversidad de la Región Prioritaria” que da 4 puntos a las propuestas, a primera vista parece muy sencillo de establecer, pero tiene sus complicaciones.

Bajo esta noción podemos agrupar obviamente, las prácticas de conservación de suelo, vegetación o vigilancia en la zona núcleo, pero existen otras actividades como las de ecoturismo, que si bien no se realizan en esa zona, incluso ni en la de amortiguamiento, si podemos argumentar que bajan la presión a la depredación de su biodiversidad,

proveyendo de actividades alternativas a las comunidades de la región, por lo cual se les debe dar 4 puntos igual que los anteriores casos.

De la misma manera podemos revisar cada criterio establecido en el marco de calificación del PROCODES y nos daremos que todos ellos son interpretables, aun los aparentemente más objetivos.

A manera de soporte de este argumento, podemos observar que en 180 solicitudes de 2008 y 150 en el 2009, hechas a la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, existen casos donde un mismo tipo de proyecto, de una misma comunidad, tiene calificaciones distintas. Entonces: ¿Qué es lo que los hace realmente diferentes?

Si como Lipski (1980) dice, los burócratas de calle generan **rutinas** para eliminar el grado de incertidumbre y la presión de las que son objeto: ¿Cuáles son las que generan quienes tienen en sus manos la medular decisión de seleccionar beneficiarios, cuando los recursos son escasos y las solicitudes son demasiadas?

Además de los criterios, los calificadores de los proyectos observan otros factores para evaluar mejor a unos que a otros, entre ellos: a) el tipo de grupos, b) el manejo de conflictos, c) las necesidades de conocimiento, d) la existencia de otras fuentes de inversión y e) los posicionamientos de los grupos de interés en la Región.

#### A) Tipo de grupos

En el primer caso, si quienes solicitan recursos son las autoridades agrarias o un grupo de trabajo de la misma comunidad, es mejor beneficiar a los primeros pues gozan de mayor representatividad. Si los solicitantes son un grupo de personas que en años anteriores dieron problemas porque fue difícil cumplir las metas o abandonaron el proyecto, es mejor destinar recursos a los solicitantes que, por experiencia en otros años, se sabe no generarán discusiones y orientarán los recursos a los proyectos.

## B) Manejo de conflictos

También importa manejar un conflicto social, por ejemplo, en el año 2008 el ayuntamiento de Zitácuaro promovió la apertura de un santuario en la localidad de Nicolás Romero, sin considerar, las autorizaciones que deberían dar las instancias legalmente responsables como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Una vez iniciados los trabajos la CONANP denunció al ayuntamiento ante la PROFEPA, por iniciar obras en Área Natural Protegida sin autorización en materia de impacto ambiental, como el ayuntamiento se apoyó en el ejido Nicolás Romero, la CONANP también denunció al núcleo agrario y la PROFEPA sancionó a ambos.

Para poder restablecer la relación con el Ayuntamiento de Zitácuaro y el Ejido Nicolás Romero, e integrar a la Comunidad Indígena de Nicolás Romero (en conflicto agrario con el Ejido), se requirió realizar un estudio de factibilidad social, económica y ambiental, de visitación de la colonia de mariposa monarca, que se programó con inversión PROCODES 2009.

El estudio sería el marco para que las diversas partes del conflicto, expusieran sus puntos de vista y propuestas para la apertura de la colonia de mariposa monarca a la visitación turística, entre cuyos puntos se tendría que tocar la pertinencia de acuerdo social en una localidad con conflictos agrarios; la posibilidad real de generación de empleo; y el impacto de los turistas sobre la colonia de mariposa monarca y las posibilidades de controlarlo. El resultado del estudio, en realidad será el producto de la negociación entre los diferentes partes del conflicto.

## C) La necesidad de conocimiento

Este punto ya fue descrito en el apartado de la propuesta inicial y está relacionado principalmente a la necesidad de conocimiento sobre algún factor ambiental o de especies que requieren los administradores de la Reserva, pero que no se pueden

subsancar con recursos propios de la institución, por lo tanto se promueve que las comunidades los soliciten.

Para ello, se contrata a un consultor, vía PROCODES, que genera datos e información, un ejemplo en Mariposa Monarca es el “Monitoreo de manantiales de Sierra Chincua”, aunque más ejemplos se pueden ver a lo largo del país con proyectos como: “Monitoreo de jaguar”, “Monitoreo de tortuga marina”, “Diagnóstico del manejo integral del fuego”, etc.

#### D) Existencia de otras fuentes de inversión

La existencia de otras fuentes de financiamiento están en el marco de calificación de las reglas de operación del PROCODES, pero esto se puede manejar de dos maneras, como se dice allí, dando más calificación a los proyectos que aseguran otra fuente de recursos, cuyo prototipo en Mariposa Monarca es el “Vivero Forestal las Novias del Sol”, cooperativa de la comunidad indígena de San Juan Xoconusco que suma recursos de organizaciones gubernamentales y privadas.

Pero también se puede ver por el lado contrario, si existen dos proyectos exactamente iguales, por ejemplo, complemento de infraestructura turística en comunidades similares, el caso de Asoleadero, municipio de Ocampo, Michoacán, contra Macheros, municipio de Donato Guerra, Estado de México, pero el primero tiene “asegurado” el apoyo del Gobierno del Estado, es mejor darle al segundo (contraviniendo las reglas), para de alguna manera, distribuir mejor el poco gasto gubernamental.

#### E) Los posicionamientos de interés en la Región

No todas las comunidades indígenas y ejidos tienen el mismo peso público y político, algunas se posicionan mejor que otros ante los tomadores de decisiones y la sociedad en general, el caso elocuente en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca es el Ejido El Rosario.

Por su importancia dado el número de turistas que recibe año con año, las hectáreas que posee en su predio (alrededor de 10,000), así como el empuje de sus líderes al interior de partidos políticos, el Ejido El Rosario ha sabido tomar un lugar en los medios de difusión, a través de los cuales ejerce presión hacia las instancias gubernamentales para bajar recursos y destinarlos a sus actividades.

Si bien la capacidad de gestión de El Rosario les ayuda a allegarse recursos, también lo es que esto provoca distorsión de apoyo hacia otras comunidades con las mismas necesidades e intereses como el manejo forestal o el ecoturismo. En ese sentido, año con año se debe de plantear si se le dan recursos PROCODES o no y en qué medida, a esta comunidad.

Es importante hacer notar que si bien la labor de los calificadores del PROCODES solo es establecer el orden de prelación, es decir, identificar qué propuestas tienen más puntos que otra y por ende, cuales tienen más posibilidades de ser financiados, todos los elementos anteriormente mencionados entran en juego porque, serán con los que realmente se tome la decisión de inversión.

Ahora bien, la descripción de los “verdaderos” criterios del marco de criterios del marco de calificación y que nos ayuda a ilustrar la rutinas y autonomía que asumen los operadores del PROCODES, es pertinente mencionar como son adaptados los objetivos del Programa.

### **Adaptación de objetivos<sup>26</sup>**

Los objetivos del PROCODES ya están planteados en sus reglas de operación, sin embargo, es necesario analizar cómo estos son re significados por sus operadores, para,

---

<sup>26</sup> Según McLaughlin, (1976:169, citado por Aguilar, 1993b:83), la implementación de la políticas es un proceso donde los objetivos y métodos del proyecto se modifican para ajustarse a las necesidades e intereses de los directivos y operadores y éstos a su vez cambian para ajustarse a los requerimientos del proyecto.

entre otras cosas, observar el proceso de adaptación, y a final de cuentas, autonomía, con el que es implementado.

Pero además, será necesario ver como se entiende el proceso de focalización del PROCODES, porque de esta manera se dará cuenta de las razones que tienen los operadores para asignar recursos en Mariposa Monarca y otras ANP.

### Los objetivos

El objetivo general del PROCODES implementado en el 2009 señala: “Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Regiones Prioritarias, mediante el aprovechamiento sostenible de los mismos, con igualdad de oportunidades para las mujeres, hombres y con énfasis en las población indígena habitantes de las comunidades locales”

Dicho objetivo se puede descomponer en valores: a) Conservación de la biodiversidad, b) Aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, c) Igualdad de género y d) Énfasis en la población indígena.

### Focalización

Los operadores del PROCODES focalizan el Programa de manera diferente. (**Anexo 9**). En una serie de entrevistas practicadas en 2009 por la Universidad Autónoma Chapingo (2009) a personal que implementó el PROCODES en diversas Áreas Naturales Protegidas de México, se puede observar que ante la pregunta: ¿Qué criterios utiliza para Focalizar el Programa? Las respuestas son tan variadas como las siguientes:)

Se hace de acuerdo a los lineamientos internos del PROCODES

Compatibilidad de las acciones solicitadas con el Programa de Manejo y/o Programa Operativo Anual

Si las comunidades no son conflictivas

Que la población muestre interés y compromiso con la conservación

Si en las acciones solicitadas participan mujeres



Si son comunidades con alta marginación y/o indígena

Que preferentemente estén dentro o en la zona de influencia de la ANP

Si lo que solicitan realmente es necesario

O quien afirma que cada ANP emplea sus propios criterios para la Focalización del Programa.

Para ilustrar lo anterior, se puede señalar que en esta entrevista, un operador del PROCODES del Área Protegida de Cuatocienegas en Coahuila dijo: “Focalizamos con la difusión, en los ejidos y comunidades que tienen terrenos dentro del ANP o APRN y preferentemente con comunidades. Con pequeños propietarios en menor medida”. Otra asignada a la Región Prioritaria para la Conservación de la Chiantla señaló: “Comunidades ubicadas en áreas con alta diversidad biológica, limitados recursos financieros, alta marginalidad, grupos en los que se de participación a las mujeres, con bajas y limitadas opciones de trabajo”; mientras otra de la Reserva de la Biosfera Calakmul manifestó: “Comunidad no conflictiva, de preferencia que estén en la ANP, con compromiso con el ANP”.

En un intento de categorizar lo anterior podemos decir que las respuestas sobre la manera de focalizar se dan con base en el tipo de beneficiario (comunidades dentro del ANP, manejadores de la biodiversidad o grupos vulnerables); el tipo de proyecto (conservación, que minimicen amenazas o productivo/sustentable); e incluso, otras características como condiciones sociales favorables.

En la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca los entrevistados señalaron que los criterios para focalizar fueron: 1) Acorde a los subcomponentes del programa de manejo de la RBMM y el diagnóstico de problemática detectada. 2) Las reglas de operación del programa. 3) Si lo que necesita realmente es necesario, es comunidad indígena, participan mujeres y si está en zona núcleo. 4) Conforme a los acuerdos y compromisos por eso se realiza bajo ese término; sin embargo, se pretende, en lo general, apoyar diversas opciones. 5) Estrategias de acción según las reglas de operación; actividades de la reserva, turísticas y forestales, marginación de comunidades.

Por lo anterior, se puede observar por un lado que existe poco conocimiento de la noción de focalización y por el otro, que existen diversos criterios para dirigir los recursos hacia los beneficiarios.

### **Dictamen técnico – económico de las solicitudes**

Una vez que se hace la calificación de las propuestas, sigue la labor de convocar a la sesión de un cuerpo consultivo que corrija y/o avale o redefina lo hecho en el predictamen. Según las reglas de operación del PROCODES, esta valoración corre a cargo del Consejo Asesor de cada Área Protegida, sin embargo, no siempre sucede así.

En el caso de Mariposa Monarca, en coordinación con la Dirección Regional Occidente se estableció una fecha para constituir un comité evaluador integrado por representantes de diversas organizaciones, todas ellas gubernamentales, como la Comisión Nacional Forestal, la Secretaría del Medio Ambiente, las Secretarías de Turismo y/o Ambientales de los Gobiernos de los Estados de México y Michoacán y las respectivas encargadas del tema forestal.

La intención de integrar este comité tiene varias razones. La primera es dar a conocer a las otras organizaciones la propuesta de inversión, y revisar de manera conjunta los puntajes asignados con los criterios de calificación, de esta manera se da cierta transparencia al proceso. La segunda es que estas organizaciones recojan las solicitudes de los diversos beneficiarios y las identifiquen como potenciales de financiamiento en sus respectivos programas. La tercera es saber si algún grupo que se propone apoyar ha sido apoyado antes por alguna otra institución y cuáles fueron los resultados obtenidos. La cuarta y última dar legitimidad al proceso de calificación de proyectos y por ende del dictamen técnico – económico.

En otras Áreas Protegidas del país se emplean procedimientos similares como en el caso de Pantanos de Centla, en Tabasco donde se crea un comité similar con la participación de universidades con el objetivo de controlar la inversión. En otros casos se consulta, a los denominados sub concejos asesores, como en la Reserva de la Biosfera Tehuacán – Cuicatlán, aunque, como lo señalan sus operadores, solo es a manera de validación.

La calificación de los proyectos PROCODES no son pasados por el consejo asesor por una razón, los representantes de las comunidades que participan en este cuerpo colegiado, tienden a ponderar más las solicitudes provenientes exclusivamente de la localidad a la que pertenecen y dejan de lado las de las otras comunidades. Debido a que solo algunas comunidades tienen representantes en el Consejo Asesor, se muestra poco representativa la selección de proyectos.

La participación exclusiva de instancias gubernamentales en el dictamen técnico – económico no implica su aprobación inmediata. Se debe considerar que cada representante tiene diferentes valores e intereses. Así por ejemplo, existen desde participantes del dictamen que proponen revisar las calificaciones de cada proyecto, hasta los que están en la posición de avalar lo ya hecho por la Dirección del Área sin objeción alguna.

En el dictamen técnico – económico del año 2009, estas diferencias afloraron considerablemente cuando se observó que las propuestas con más calificación, eran las ecoturísticas las cuales estaban pendientes de implementarse desde el año 2007. El señalamiento de los más críticos decía que era injustificado invertir tanto en tan pocas comunidades, cuando existían demasiadas necesidades en toda la región.

El contra argumento en su versión oficial fue que era preferible impulsar proyectos importantes pues la inversión repartida en muchos pequeños de menor escala no asegura el desarrollo; pero el “verdadero” argumento, que los operadores del PROCODES no podían hacer oficial, era que aun estaba pendiente cumplir el compromiso de apoyos del año 2007.

El resultado fue el distanciamiento con algunas de las instancias participantes en el dictamen y la sensación generalizada de que la inversión ya estaba distribuida con anterioridad y la poca importancia de este tipo de comités.

### **Seguimiento**

Una vez que los proyectos son seleccionados y se les asignan recursos, toca al personal de las Áreas Protegidas dar el seguimiento el cual podemos dividir en dos, el administrativo y el técnico.

En la primera caso, el “burócrata a nivel de calle”, trata de contar con toda la información del expediente técnico con dos objetivos, solicitar a la brevedad a la Dirección Regional Occidente de la CONANP, los recursos que le fueron asignados al proyecto y asegurarse de contar con la información respectiva, para poder responder a las eventuales y casi anuales auditorías.

Si bien el PROCODES nace con una apuesta a la simplificación de procedimientos excesivos, estos se han complejizado porque la oficina regional occidente de la CONANP, estableció mecanismos internos con rigurosos mecanismos de control y seguimiento (situación ya analizada bajo el enfoque “Top – Down”), con el fin de asegurarse de que en las auditorías no haya ninguna observación.

Así por ejemplo, se estableció que antes de la liberación de recursos a los beneficiarios, los expedientes (en especial el Convenio de Concertación), debería ser validado por la unidad técnica, jurídica y administrativa de dicha oficina (fuera de reglas de operación), implicando la revisión de diversos documentos en los que se hacen observaciones en torno a la constancia de la información, la autenticidad de las firmas, la calidad jurídica de los documentos integrados a los expedientes por los beneficiarios (actas de asamblea, comprobantes de domicilio, etc.) e incluso a la legibilidad de las copias que estos aportan.

Esta revisión de la que son objeto los operadores del PROCODES de las Áreas Protegidas de la Dirección Regional Occidente, provoca que en parte transfieran esta carga a los representantes de los proyectos PROCODES, quienes a su vez la distribuyen al resto de integrantes de cada proyecto.

Así por ejemplo, si una copia de una credencial de elector es considerada poco legible por el personal de la Dirección Regional Occidente, entonces se regresa a los operadores de las Áreas Protegidas, ellos a los representantes del grupo y estos a su vez a los otros integrantes del proyecto.

Lo anterior provoca la pérdida de autonomía de los operadores del PROCODES en cada Área Protegida pues están bajo el control y dictaminación de los operadores de las oficinas regionales. La pérdida de autonomía genera en primer lugar roces entre uno y otro nivel de burócrata, pues mientras los de la Áreas Protegidas están más interesados en responder rápidamente a los beneficiarios porque tienen contacto directo y constante con ellos, a los de la Dirección Regional les interesa la pulcritud de los expedientes.

Si como señalan Lipski (1980) y Elmore (1993), los burócratas de calle requieren de autonomía, entonces los de las Áreas Protegidas han encontrado al menos tres vías para resolver el conflicto anterior con la Dirección Regional y Pacífico Centro de la CONANP: el acomodo, la evitación y la competencia.

En la versión del acomodo se trata básicamente de ceder ante uno de los dos participantes del conflicto, privilegiando sus intereses. Como ejemplo está la Reserva de la Biosfera Zicuirán – Infiernillo (ubicada en Michoacán), pues parte de su personal está cotidianamente en las oficinas de la Dirección Regional atendiendo los llamados que le hacen, corrigiendo documentos, estando al tanto de sus solicitudes, convirtiéndose en la práctica en uno más de sus trabajadores.

La versión de evitar el conflicto implica no caer en la confrontación previsible, es el ejemplo de la Región Prioritaria para la Conservación Marismas Nacionales, minimizando o incluso rechazando la inversión PROCODES y solo aceptando pocos proyectos para sortear en lo posible la fricción y el control regional.

En la línea de la competencia, es decir, de la disputa de la autonomía o el poder, se ha situado la Reserva Mariposa Monarca, pues optó por recurrir a las oficinas centrales de la CONANP, solicitando se revisaran los procedimientos internos implementados por las Oficinas Regionales que a su entender son sobre reguladores, retrasando la inversión en las comunidades, lo cual ha provocado más riñas y diferencias.

Por otro lado, dadas las cargas adquiridas por los operadores del PROCODES por el seguimiento administrativo, estos han ideado rutinas para sortear el seguimiento técnico. La más elemental ha sido cederles parcialmente la responsabilidad a otros técnicos que no están en la CONANP.

Así, en relación a la inversión en infraestructura ecoturística 2008 y 2009 de Mariposa Monarca, los operadores del PROCODES establecieron el mecanismo de contratar empresas constructoras que aseguraran la realización de los proyectos.

Otro ejemplo de la sesión del seguimiento se da en el Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos, pues en el año 2007 la Dirección de Área cedió a una Organización de la Sociedad Civil la asistencia técnica y la organización de los proyectos de unidades de manejo silvestre. La razón fue la falta de capacidad técnica en el lado gubernamental y la sobrada experiencia en el otro.

En los casos donde los beneficiarios están bien organizados y tiene alta capacidad de autogestión, los operadores del PROCODES optan por transferirles los recursos con poca supervisión de campo, más allá de la necesaria para la observación de avances. Mientras, en el menor de los casos, se da seguimiento puntual a cada grupo de trabajo en los términos técnicos.

Una vez que se concluye el seguimiento administrativo y técnico, lo cual sucede anualmente en correlación con el año fiscal, comienza de nuevo el ciclo del proceso de trabajo donde los beneficiarios empiezan a preparar sus solicitudes, sabedores de que se les puede volver a apoyar. En tanto los operadores del PROCODES comienzan a planear la inversión considerando todas las variables reales que determinan la implementación del PROCODES.

Como se puede observar en el apartado del enfoque “Bottom – Up”, las variables de autonomía y rutina no son plenamente diferenciables, aunque se puede señalar que para mantener la autonomía los operadores del PROCODES han generado rutinas para por un lado cumplir con los requisitos normativos y por el otro, controlar la incertidumbre de la ejecución del Programa y las presiones locales recibidas.

A manera de conclusión del apartado de análisis del enfoque “Bottom – Up”, es propio decir que en la difusión de la convocatoria, el seguimiento y el dictamen técnico – económico se pueden apreciar mejora la generación de rutinas, mientras la autonomía en la calificación de proyectos y la adaptación de objetivos.

## CAPITULO 4. EPILOGO

El Epílogo se dividirá en cuatro partes, en la primera se resume como el proceso de focalización del PROCODES falla al momento de su implementación en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.

En la segunda parte se señalan cuales son las variables de los enfoques “Top – Down” y “Bottom – Up” que mejor describen las causas por las cuales el proceso de focalización del PROCODES falla al momento de su implementación en “Mariposa Monarca”.

En la tercera se hace una propuesta para mejorar el instrumento de política pública para que sea implementado con mejor precisión de los beneficiarios, tomando como base los enfoques de análisis ya mencionados.

En la cuarta se toma posición en el sentido de si es necesario focalizar el PROCODES para atender el problema de la pobreza y marginación en zona de alta biodiversidad, que da origen a la política pública comentada.

### **4.1. La noción de focalización en el PROCODES**

El Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible implementado en 2009, identificó a la población objetivo como mujeres; población indígena; y de localidades de alta y muy alta marginación.

La revisión de lo sucedido en la implementación del PROCODES en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, nos indica que este cambio sustancial planteado en los objetivos que guían al Programa en el 2009 y lo diferencian de los anteriores, no se ven reflejados en los hechos.

En el caso de la participación de mujeres, no hay diferencias sustantivas en el sentido de destinar más proyectos, a las solicitudes de género. Los datos son elocuentes, en 2008, en el 75% de los proyectos la participación mayoritaria fue de los hombres; y en 25% al



menos el 50 % de las participantes fueron mujeres. En 2009 por su parte, de 12 proyectos realizados, diez fueron donde la mayoría de la participación es de hombres (83%) y en dos (17%) al menos el 50 % fueron mujeres.

Si bien en “Mariposa Monarca” la baja participación femenina es extrema, por lo menos en los registros, a nivel nacional las tendencias a la atención a este grupo vulnerable fue un poco más equilibrada en el 2008. Así, en aquel año hubo 57% de proyectos donde la mayoría de participantes fueron hombres y en el 43 % de los casos al menos el 50 % de las participantes fueron mujeres.

Ahora bien, por el lado de apoyar más a los proyectos de comunidades indígenas, las implementación en apariencia está más enfocada porque al comparar 2008 contra 2009, hubo avances tomando en cuenta que el porcentaje de la inversión en estas localidades pasó del 24 % al 39 % de los recursos, en tanto que el número de beneficiarios se mantuvo prácticamente igual entre el 42% y 41%, respectivamente.

Sin embargo, si observamos que el 86 % del apoyo “indígena” se fue a la localidad de La Mesa en San José del Rincón, Estado de México, entonces la generalidad de este tipo de comunidades sigue recibiendo poco apoyo y financiamiento.

Por otro lado, la distribución de mayores recursos en localidades de muy alta y alta marginación tampoco se observa, pues durante 2008 y 2009, lo mismo se apoyó de manera importante a comunidades de Alta marginación como El Capulín, que localidades de Media marginación como Angangueo.

Pero es aun más evidente que comunidades de Muy Alta marginación como Nicolás Romero y de Alta como Cerro Prieto, Francisco Serrato, Crescencio Morales o San Juan Xoconusco, no reciben apoyos sustantivos, porque los proyectos que se les financian son de bajo costo.

Una vez que se observó que no hubo cambios en la implementación del PROCODES de 2008 a 2009, en el sentido de focalización en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, es pertinente cuestionarse las causas

#### **4.2. Las razones de la falta de focalización del PROCODES.**

Las razones por las cuales el proceso de focalización del PROCODES falla a la hora de implementarse, se analizó con base en los enfoques “Top Down” y “Bottom Up”, que explican la implementación de las políticas públicas, en este caso, de uno de los instrumentos para la conservación de la biodiversidad.

##### **4.2.1. El enfoque “Top – Down”**

Según Sabatier (1986), existen seis variables que pueden explicar porque se alcanzan o no los objetivos de la política pública, en este caso se tomaron cuatro: a) Objetivos claros y consistentes; b) Teoría causal adecuada; c) Estructura legal del proceso de implementación; y d) Apoyo de grupos de interés e instituciones soberanas.

###### **a) Objetivos claros y definidos**

Los objetivos del PROCODES son claros al establecer que en la implementación 2009 busca la conservación de la biodiversidad y se tiene que dar preferencia a los proyectos de mujeres, indígenas y de localidades de alta y muy alta marginación.

Sin embargo, estos no son adecuadamente evaluados pues la matriz de indicadores con la que se hace solo considera valores de cobertura, que nos dicen muy poco a cerca del impacto del Programa en el sentido que se busca, esto es, de la redistribución de recursos.

Es importante contar con estos indicadores, pues como lo dicen Van Meter y Van Horn, (1993:117), la identificación de adecuados indicadores de desempeño es una etapa decisiva en el análisis, pues permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos (en este caso la línea de la focalización).

A pesar de la falta de indicadores de impacto, esta no parece ser una razón para que el PROCODES se implemente con poca idea de la focalización, sino un elemento de ayuda para evaluar los resultados en períodos de tiempo más largos.

b) Teoría causal adecuada

La teoría bajo la cual se sustenta el PROCODES es la de conservación para el desarrollo e incluye en el 2009 la necesidad de beneficiar preferentemente a grupos vulnerables, es decir, se perfila el proceso de focalización.

En cuanto al tema de esta tesis, es decir, el proceso de focalización, la teoría se ha utilizado de manera parcial, porque falta identificar con más precisión a la **población objetivo** a la que se quiere beneficiar (o variable “Y” si se entiende a la política pública, como una hipótesis del tipo: “Si se hace X en el momento t1, entonces Y resultará en el momento t2”).

Si bien los indicadores de marginación y desarrollo pueden orientarnos en sentido general que las poblaciones más vulnerables de nuestro país son las mujeres, los habitantes de las localidades de alta y muy alta marginación, así como los indígenas, esta situación nos ayuda muy poco al momento de diferenciar quienes deben percibir apoyos del Programa para beneficiar a quien conserva la naturaleza.

En el caso de la Reserva de la Mariposa Monarca, la falta de precisión para determinar “Y”, termina por diluir los escasos recursos con los que cuenta en el Programa de inversión, sin siquiera alcanzar un leve asomo de universalidad con el intento de focalización. Como se observa en el capítulo 3 de esta tesis, apenas se alcanza a dar cobertura a menos del 1 % de la población.

Por lo tanto, la incapacidad de la organización, esto es, la CONANP, para aprovechar y utilizar de mejor manera las corrientes teóricas del desarrollo sostenible y los mecanismos de focalización, si parece ser una de las causas para que el PROCODES se implemente en el sentido de sus reglas de operación.

c) Estructura legal del proceso de implementación

Los actores que intervienen en la implementación del PROCODES tienen un objetivo común, sin embargo, cada subunidad de la CONANP y los beneficiarios, cuentan con otros propósitos particulares que son divergentes, pues mientras para uno lo más importante es el cumplimiento de las reglas de operación (Dirección General), para otro es la “seguridad” administrativa (Dirección Regional), los mejores resultados de los proyecto (RBMM) o el ejercicio oportuno del presupuesto (beneficiarios).

De esta manera, como lo señala Aguilar (1993b):50), si bien no hay ruptura de los acuerdos fundamentales sobre los fines y los medios, la divergencia suele generar conflictos, malos entendidos, confusiones, retrasos, quizás menores pero aniquiladores (los árboles de los pequeños poderes, terminan por perder de vista el bosque de la política).

En cuanto a la multiplicidad de decisiones, se contabilizó en 96, las diferentes tomas de decisiones individuales y 8 colectivas para poder iniciar y concluir un proyecto PROCODES, lo que provoca retraso en el ejercicio presupuestal pero sobre todo resultados de menor impacto, pues el personal encargado de operar el Programa destina más tiempo a resolver estos conflictos con documentación frecuente que al seguimiento con los grupos de beneficiarios.

La cantidad de vetos individuales refleja lo ya señalado por Pressman y Wildavsky, en el sentido de que la probabilidad de éxito de toda política, en este caso del PROCODES, es muy baja, considerando que para solventar la ineludible falta de acuerdos, se generan solicitudes de información, consultas, negociaciones, rondas de conversación, etc. cuyo resultado final es “el retraso en el tiempo que puede ser equivalente a la derrota en sustancia”.

¿Y esto que tiene que ver con la focalización? En sentido estricto nada, pero si a la focalización la vemos como herramienta y le encontramos una utilidad, entonces mucho.

Considerando que esta es una manera de orientar recursos escasos, de manera más equitativa a quien menos tiene a través de la discriminación positiva, es necesario recordar lo señalado Franco (2002:87), para que una política pública sea equitativa, requiere que tenga impacto. Por lo tanto, entre más ágil sea el proceso, mejor para todos, incluidos los beneficiarios.

Por otro lado, es importante señalar que en el proceso legalmente estructurado no se observan acciones ni procesos de retroalimentación del personal que implementa el Programa. Esta falencia implica la necesidad de un proceso de capacitación que ayude a conocer a los operadores los conceptos de focalización, población potencial, población objetivo, la manera de medirlas y de operacionalizar estas nociones cuando se califican proyectos.

De la misma manera el proceso de retroalimentación implica que los diseñadores conozcan de cerca como se lleva a cabo el proceso de focalización, sus limitantes y las propuestas para su rediseño.

d) Apoyo de grupos de interés e instituciones soberanas

En los dos años que se comparó la inversión del PROCODES, hubo diferencias significativas en los montos de autorizados a Mariposa Monarca para llevar a cabo proyectos pues se pasó de \$ 16, 834,200 (Dieciséis millones ochocientos treinta y cuatro mil doscientos 00/100 M.N.) en 2008 a \$ 4'618,162 (Cuatro millones seiscientos dieciocho mil ciento sesenta y dos pesos 00/100 M.N.) en 2009.

Pero a pesar de lo anterior, esta no parece ser una causa para distribuir mejor o peor los recursos PROCODES de atender a los grupos vulnerables porque las proporciones de inversión de ambos años fueron similares. La razón es que los montos globales de apoyo a la conservación de la biodiversidad, siguen siendo pequeños en comparación con las necesidades para alcanzar el objetivo.

De lo visto anteriormente, se desprende que las variables del enfoque “Top – Down” que mejor explican las fallas a la hora de focalizar el PROCODES, en el caso de “Mariposa Monarca” son: la Teoría causal inadecuada (expresada en la falta de un proceso completo para identificar a la población objetivo y el cuestionamiento a la propuesta de conservación para el desarrollo en lugar de desarrollo para la conservación<sup>27</sup>); así como la Estructura legal del proceso de implementación (expresada en la falta de un proceso de retroalimentación y la excesiva cantidad de puntos de veto), por lo que las propuestas para mejorar el proceso de focalización del PROCODES, se deben orientar principalmente en la modificación de ambas.

#### **4.2.2. El enfoque “Bottom – Up”**

Las variables de la rutina y la autonomía son difíciles de diferenciar pues no se puede distinguir plenamente donde termina una y donde comienza otra, aunque si se puede intuir que los operadores PROCODES desarrolla la primera (rutina), por encima de las reglas de operación y lineamientos oficiales para alcanzar la segunda (autonomía), en el caso de esta investigación para definir a su población objetivo.

Ahora bien, entre los mejores ejemplos de rutina están la manera de difundir el PROCODES, el dictamen técnico – económico y el seguimiento. En relación a la difusión de la convocatoria es preciso recordar que por normatividad se debe publicar en un diario de circulación local y si bien esto se hace como mecanismo de transparencia, la manera más usual de dar a conocer el inicio del Programa y la apertura de la “ventanilla” es a través del contacto directo de los operadores con los posibles beneficiarios.

En cuanto al dictamen técnico – económico, las normas señalan que debe ser con la participación del Consejo Asesor, pero como mecanismo alternativo se ha fijado un comité evaluador (que en otras Áreas Protegidas se maneja incluso como simple validador).

---

<sup>27</sup> Este punto se desarrolla en el apartado 4.4 de conclusiones

En tanto en el seguimiento se puede observar que la rutina generada ha sido ceder la asistencia técnica, pero sobre todo el liderazgo en los proyectos a otras organizaciones con el fin de que estas atiendan de manera directa y cotidiana casos especiales.

En el caso de la autonomía, esta se puede ver mejor en tres aspectos del proceso de implementación del PROCODES, la calificación de las solicitudes, la adaptación de objetivos y el enfrentamiento con la oficina regional.

En la calificación de proyectos se pone en juego el “verdadero” marco de calificación cuyos criterios más destacables son: tipo de grupos, manejo de conflictos, necesidad de conocimiento, posicionamiento de grupos de interés y compromisos de financiamiento contraídos con anterioridad.

En relación a la adaptación de objetivos se puede observar que esto sucede no solo en Mariposa Monarca pues en todas las Arreas Protegidas del país se tiene a adecuar los criterios generales con base en las situaciones de contexto y los intereses de los operadores.

Por su parte el conflicto con la Dirección Regional Occidente y Pacífico Centro de la CONANP, tiene su origen en el control del proceso. Por su puesto a la Dirección de Mariposa Monarca le interesa tener más autonomía y privilegiar sus objetivos y urgencias, el hecho de que su trabajo cotidiano (la rutina) se vea supeditado por los intereses de la Dirección Regional, genera confrontación.

Ahora bien, la pregunta es: ¿De qué manera la rutina y la autonomía, asumidas por los operadores del PROCODES, son razones por las cuáles el proceso de focalización falla en el momento de su implementación?

Indudablemente que en este caso resalta el control ejercido por lo operadores del PROCODES para identificar en primera instancia cuales son los proyectos a desarrollar cada año, respondiendo en el sentido de controlar de alguna manera la presión a la que

se ven sometidos por la cantidad de demandas de los beneficiarios, así como a la complejidad administrativa impuesta por su oficina regional y no sólo con orientación a las mujeres, indígenas y localidades de alta y muy alta marginación.

Así, revisando lo sucedido en la implementación del PROCODES durante 2008 y 2009 en la RBMM, nos podemos dar cuenta que la mayoría de recursos se orientaron a enmendar la “deuda” que se contrajo con las comunidades que en el 2007 se les prometió ejercer recursos para infraestructura turística.

Además, se puede observar que no existe una propuesta de inversión estratégica en proyectos (si consideramos también la inversión de 2000 a 2007), con el objetivo de generar impacto en el sentido de fomentar desarrollo y conservación de la biodiversidad, pues lo mismo se apoya la construcción de estufas ahorradoras de leña que fabricas de molduras, carpinterías, viveros, apiarios, capacitaciones en primeros auxilios, etc.

De esta manera, se denota que hasta ahora el papel de ellos no ha ayudado a la implementación de manera focalizada, ni en el sentido expuesto por el PROCODES, ni el sentido más amplio de universalidad e impacto expuesto en las teorías de políticas pro equitativo. Pero además se ratifica lo expuesto desde el modelo “Bottom – Up” donde se señala que los verdaderos “*policy makers*” son los burócratas a nivel de calle.

#### **4.3. Propuestas para mejorar la implementación del PROCODES**

El proceso de implementación de las políticas públicas es la fase que puede parecer un mero asunto de instrumentación, pero que en la realidad puede significar el momento donde lo planeado se hace realidad o se desvirtúa en la fallida posibilidad de alcanzar resultados.

Por esa razón es necesario hacer mejoras continuas y permanentes que nos ayuden a alcanzar a los propósitos e ideas que dieron pie a la implementación de las políticas públicas para resolver el problema de origen.



Así, en adelante se darán algunas propuestas para mejorar el PROCODES, instrumento de la conservación de la biodiversidad apoyados en el enfoque “Top – Down” y “Bottom – Up”. Cabe reiterar que las recomendaciones se presentan de manera independiente porque son escuelas de pensamiento que parten de principios distintos y por lo tanto es complicado encontrar el acuerdo entre ambas de cómo mejorar el proceso, sobre todo, en el sentido de dónde y quién comienza el rediseño: a) con base en la toma de decisiones superiores o; b) apoyados en los operadores de cada Área Protegida.

#### **4.3.1. Desde el enfoque “Top – Down”**

Uno de los problemas detectados en la implementación del PROCODES es que no está bien definida la población objetivo. Por eso es necesario rediseñar el Programa en ese sentido para lo cual se puede usar la propuesta de Cohen y Franco (2005:107) e identificar: a) la población de referencia, b) población asignada, c) población afectada y finalmente d) población objetivo.

Aunado a lo anterior se requiere: a) Mejorar el Marco Lógicos, b) Eliminación de puntos de veto y c) Retroalimentación. Como se puede ver, las recomendaciones se ubican en la fase de diseño de la política, esto es así porque dicho enfoque “Top – Down” prepara sus soluciones desde los tomadores de decisión.

##### **A) El marco lógico (Anexo 10)**

El marco lógico es una metodología de planificación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos elaborada por el Banco Mundial. Entre sus ventajas está ordenar y conducir las acciones hacia el desarrollo de los resultados de manera estratégica, es decir, con base en la orientación prioritaria de recursos para alcanzar las prioridades y propósitos, además de proveernos de herramientas para evaluar los avances.

El marco lógico se puede resumir en la matriz de planificación que posee cuatro columnas que suministra la siguiente información y cuatro filas que presenta información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos.

En el marco lógico que aquí se propone, se puede observar que el FIN es mejorar las condiciones de vida de los habitantes que conservan la biodiversidad, mientras sus indicadores serán dos, los niveles de marginación y las tasas de transformación del ecosistema.

El PROPOSITO se enfoca en el cambio de actitudes de los manejadores de la biodiversidad en el sentido de que realicen acciones para su conservación y aprovechamiento sustentable y se mide a través del índice de afinidad hacia la conservación.<sup>28</sup> Las ACTIVIDADES tienen que ver con la implementación del PROCODES, cuyos indicadores son de cobertura de la población objetivo.

La integración del marco lógico al PROCODES no tiene un efecto inmediato, este dará resultados si se informa a los operadores del Programa de su existencia para que encaminen sus acciones y a largo plazo para que podamos evaluar si se está trabajando para alcanzar el propósito en el sentido de mejorar la calidad de vida de quienes conservan la biodiversidad, es decir, para evaluar si hay impacto, característica de las políticas redistributivas.

#### B) Eliminación de puntos de veto

En las Áreas Naturales Protegidas de la Región Occidente y Pacífico Centro de la CONANP se contabilizaron 96 puntos de veto en la implementación del PROCODES, por lo que se antoja obvio eliminar uno de los dos procesos paralelos establecidos.

El procedimiento que se debe eliminar es el de la Dirección Regional y debe prevalecer el establecido en la reglas de operación de carácter nacional por varias razones: el segundo fue diseñado para ser ágil y de hecho lo es en la mayoría de las otras regiones de la CONANP en el país; porque el procedimiento “nacional” cuenta con 32 puntos de veto para todo el proceso y el de la regional también 32 pero solo para la fase de liberación de pagos; y porque es la normatividad que se debe usar.

---

<sup>28</sup> García Serrano, Eligio (s/f), generó el Índice de afinidad a la conservación para los predios de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca

Al minimizar los puntos de veto, se estará en posibilidades de que los operadores del PROCODES destinen más tiempo a la asesoría y seguimiento en campo, con lo que se ayudará a que los proyectos alcancen sus objetivos particulares y a largo plazo, se enfoque en el sentido del impacto.

### C) Retroalimentación

Una de las enseñanzas de los análisis y estudios de implementación de las políticas públicas, fue la necesidad de procesos de retroalimentación, en el sentido de que toda política implica un proceso de aprendizaje tanto para diseñadores como operadores.

En razón de lo anterior, es claro que esta actividad no está identificada en el proceso legalmente estructurado del PROCODES a cargo de la CONANP, es decir, falta que una parte de la estructura se encargue de difundir los principios y cambios del Programa, capacitar en los cambios a las reglas de operación, en este caso acerca del concepto de focalización y faciliten las enseñanzas de los operadores a los diseñadores.

Así, es importante que desde las Reglas de Operación o lineamientos internos del PROCODES se definan la unidad o parte de la estructura que se encargará de “bajar” tanto los preceptos identificados por los diseñadores, como “subir” los aprendizajes de quienes implementan.

#### **4.3.2. Desde el enfoque “Bottom – Up”**

La primera gran diferencia entre el enfoque “Bottom – Up” con respecto al “Top – Down”, es la necesidad de cuestionar la manera en que se defina la población objetivo, en el sentido de beneficiar a los denominados grupos vulnerables, mujeres, indígenas y localidades de alta y muy alta marginación.

En principio porque la mayoría de las comunidades donde se implementa el PROCODES, por lo menos en el caso de Mariposa Monarca, están en la condición de alta y muy alta marginación, por lo tanto su situación económica no es un atributo para

diferenciar a los grupos vulnerables, implicando que no sea un criterio de diferenciación y si una complicación distribuir recursos entre localidades marginadas. En otras palabras, no se resuelve el problema beneficiando a los más marginados porque la mayoría lo son.

Con base en lo anterior, la propuesta que desde el enfoque “Bottom – Up” se puede desarrollar, es el denominado diseño regresivo expuesto por Elmore (1993). En este caso, es necesario identificar a la población objetivo a la que se destinará el PROCODES con base en el análisis que los implementadores hacen de la situación local y no de lo diseñado en la oficina central.

Así, la divergencia en la noción de focalización mostrada en entrevistas, que desde el modelo “Top – Down” se ve como debilidad, desde el modelo “Bottom – Up” se puede ver como fortaleza porque se comienzan a identificar los diferentes modos de orientar los recursos.

En ese sentido, una programación regresiva implicaría desarrollar los siguientes pasos.

1. Elaborar un documento para difundir los objetivos del PROCODES.
2. Difundir la información entre los operadores del PROCODES.
3. Discutir los objetivos y teorías que sustentan al PROCODES e identificar como se puede ajustar mejor el sentido de la focalización para atender el problema de la pérdida de la biodiversidad y la marginación social.
4. Elaborar una propuesta de criterios de calificación, con base en los principios de atender los problemas de marginación e impacto para que sea aplicada al momento de evaluar las solicitudes de recursos.

Bajo estos lineamiento, la crítica más obvia es que se crearían principios particulares de evaluación lo que no se puede hacer porque es un Programa de cobertura nacional, sin embargo, esta discrecionalidad ya se da de manera en la práctica, por lo que transparentar esto será un avance en la implementación, sobre todo, al conocerse las razones de fondo que existen para seleccionar a los beneficiarios de los proyectos.

En el caso de mariposa monarca es importante mencionar que las diferencias o más bien, la marginación y la conservación de los bosques para que hiberne el insecto, tiene cierta particularidad.

En el análisis presentado por Graff y González (2008), se observó que el DECRETO por el que se creó la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca en el año 2000 provocó descontento entre las comunidades de la región, sobre todo a aquellos que tienen parte de su territorio en la denominada zona núcleo porque se les limita el aprovechamiento forestal.

Por lo anterior, una propuesta a discutir sería la siguiente:

Población de referencia: Habitantes de las localidades de alta y muy alta marginación de los municipios donde se ubica la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.

Población asignada: Habitantes de las localidades que destinaron territorio al Decreto de creación de la Reserva de la Biosfera.

Población afectada: Propietarios de los predios que destinaron territorio al Decreto de creación de la Reserva de la Biosfera, especialmente de zona núcleo.

Población objetivo: Propietarios de los predios que destinaron territorio al Decreto de creación de la Reserva de la Biosfera, especialmente de zona núcleo, que realizan proyectos de impacto para la conservación de la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable.

Como se puede observar esta es una propuesta que se basa en la experiencia de Mariposa Monarca y que difícilmente se puede extrapolar, aunque bien podría servir de punto de referencia a las Áreas Protegidas del país de carácter terrestre y con zona núcleo, no así a las Áreas Protegidas marinas o costeras.

Para complementar este análisis que va más en el sentido de cómo compensar mejor las diferencias de los dueños de predios “afectados” por el DECRETO de creación de la

Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, será necesario elaborar el marco lógico hasta el nivel de acciones con la intención de identificar estratégicamente los proyectos de desarrollo que generan impacto en la población local.

#### **4.4. Conclusiones**

Las razones por las cuáles el proceso de focalización del PROCODES falla al momento de su implementación se discuten en el apartado 4.2. Por lo tanto, en estas conclusiones me interesa más abordar un solo punto: **¿Un programa focalizado ayuda a atender mejor el problema de pobreza y marginación en sitios con alta biodiversidad?**<sup>29</sup>

Sí en principio sí, pero esta aseveración debe ser acompañada de varios considerandos. El primero, es que ningún Programa de subsidios de corte ambiental o social podrá resolver los problemas de naturaleza estructural de nuestro país, en este caso de pobreza y marginación en sitios de alta biodiversidad.

La pobreza, la marginación y la desigualdad son problemas estructurales, y no es responsabilidad de un solo programa atender y mucho menos revertir sus causas, de hecho, como lo señala Franco (2002), la política social y la política económica deben de trabajar juntas para resolver estos problemas.

En ese tenor debemos ser mesurados en los alcances que tiene el PROCODES y no esperar que su sola aplicación resuelva todas las causas y manifestaciones alrededor de este problema, aunque si deseamos que contribuya a su solución.

En el caso de Mariposa Monarca por ejemplo, del año 2000 al año 2005 no mejoraron los índices de marginación de los municipios y si bien existen avances al nivel de algunas localidades del Estado de México, esto no indica de ninguna manera que se deba a que se es parte de la Reserva pues por el lado contrario, en localidades michoacanas se cuantificó más marginación.

---

<sup>29</sup> Conclusiones acerca de las ventajas y desventajas de los enfoques de análisis, la posibilidad real de llevar a cabo las propuestas que se elaboran desde la teoría; y los límites de los análisis de implementación se presentan en el **anexo 11**.

No obstante, y aquí viene el segundo considerando, es importante darnos cuenta que si las condiciones de marginación, pobreza y desigualdad siguen existiendo en nuestro país, estados y regiones, entonces difícilmente alcanzaremos el tan anhelado desarrollo sustentable.

En ese sentido, sería preferible ver al PROCODES como un programa donde primero se pone al individuo o la comunidad y después a la conservación. Siguiendo la matriz del marco lógico es como decir que el FIN tiene que ser el desarrollo sustentable, regional, endógeno o como queramos llamarlo, mientras que en el PROPOSITO sería la conservación de la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable.

Esta discusión que parece no tener significado remite a la duda continua de: ¿Si hay conservación de la biodiversidad hay desarrollo? Evidentemente no. ¿Sí hay desarrollo hay conservación? Evidentemente tampoco, pero estaremos en mejores condiciones de hacerlo.

Aunado debemos buscar las estrategias, acciones y proyectos para que así suceda resolviendo el viejo mito de que no es posible el desarrollo y la conservación al mismo tiempo.

Otra manera de expresarlo es como sigue, cuando una comunidad está cohesionada, organizada, es participativa, etc., habrá mejores condiciones para conservar la biodiversidad. Cuando una comunidad tiene conflictos, está desorganizada y es poco participativa, es más difícil de que alcancemos la conservación.

Ahora bien, tercera consideración, de nada nos sirve poner al individuo en primera instancia o antes del tema de conservación si desconocemos cual tipo de individuo. En ese sentido el proceso de focalización nos puede ayudar.

Como hemos visto en el texto y dada la enorme tarea que se le encarga a la CONANP de (con unos pocos recursos) conservar la biodiversidad, mejor será si estos están bien orientados.

La actual propuesta de focalización es limitada. Por lo tanto requerimos enfocar mejor nuestros esfuerzos, una tarea pendiente es definir con base en que criterios, pero entre ellos es lógico que estén las nociones de universalidad, marginación, impacto, equidad, eliminación de los subsidios perversos, programación de mediano y largo plazo.

Uno de los mecanismos que mejor nos pueden ayudar es la programación regresiva, como la define Elmore (1993) y sería ideal que dentro de una reglamentación genérica cada Área Natural Protegida o Región Prioritaria para la Conservación hiciera su ejercicio de cómo operacionalizar estos conceptos.

Para ello de antemano debemos confiar más en los verdaderos *policymakers*: los biólogos, agrónomos, veterinarios y etcéteras que día a día tratan con las tensiones propias de la vida pública, convirtiéndolos más en una solución que un problema.

De esta manera, la población potencial podrán seguir siendo los 932 municipios y 284 Regiones Prioritarias para la conservación, así como los 54 millones de habitantes que en ellos conviven, pero esta no será la población objetivo.



## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luís F. 1992. La Hechura de las Políticas. Estudio introductorio y edición; México. Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luís F. 1993 a). Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio y Edición. México. Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. 1993 b). La implementación de las políticas. Luis F. Aguilar Villanueva. Estudio introductorio y Edición. Miguel Angel Porrúa. México.

Azuela, Antonio. Una década de transformaciones en el régimen jurídico del uso de la biodiversidad. En Capital natural de México, vol. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad. Conabio, México, pp. 260-281.

Barrantes, Roxana. 1993. Desarrollo: sostenido, sostenible, sustentable ¿o simplemente desarrollo? En: Debate Agrario: Análisis y Alternativas. Centro Peruano de Estudios Sociales. Lima Perú.17: 1-12. Disponible en: [http://www.cepes.org.pe/debate/debate17/01\\_Articulo.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate17/01_Articulo.pdf).

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. 1995. Políticas Públicas y Desarrollo. En Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coordinadores). El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México. México. pp. 51-82.

Barkin, David. 2001. Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sustentable. En: ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Norma Guiarraca. CLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2001. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/barkin.pdf>

Bezaury-Creel, Juan • David Gutiérrez Carbonell. 2008. Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México, en *Capital natural de México*, vol. II: Estado de Conservación y Tendencias. México, pp. 387-420

Borrero García Camilo. (s/f). *Derechos Humanos Ideas y dilemas para animar su comprensión*. Centro de Investigación y Educación popular, Bogotá, Colombia. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/cinep/textos/derechos.pdf>

Burki, S. y Perry G. (1997). Mas allá del consenso de Washington; Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Banco Mundial, Washington D.C. Banco Mundial.

Carabias, J., J. de la Maza y E. Provencio. 2008. Evolución de enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad, en *Capital natural de México*, vol. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad. Conabio, México, pp. 29-42.

Cohen, E. y R. Franco. 2005. *Gestión social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?* México, D.F., Siglo XXI editores.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2005). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Versión definitiva. CEPAL/ONU.

CONABIO. 2000. *Estrategia nacional sobre biodiversidad de México*. SEMARNAT – CONABIO. México, D.F.

CONABIO. 2006. *Capital Natural y Bienestar Social*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Usos de la Biodiversidad. México.

CONANP. 2001. *Programa de Trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. 2001 – 2006. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

CONANP. 2003. Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2003 – 2006. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

CONANP. 2007. Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas. 2007 – 2012. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

CONANP. 2007 b). Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007 - 2012. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

CONANP. 2009. Lineamientos internos para la formulación y ejecución del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

CONAPO. 2006. Índices de marginación 2005. Consejo Nacional de Población. México, D.F.

CONAPO. 2007. Índices de marginación a nivel localidad 2005. Consejo Nacional de Población. México, D.F.

Diario Oficial de la Federación. 2007. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES) anteriormente Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS). Viernes 28 de diciembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación. 2008. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES). Martes 30 de diciembre de 2008.

Elmore F. Richard. 1993. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En: La implementación de las políticas. Luis F. Aguilar Villanueva. Estudio introductorio y Edición. Miguel Angel Porrúa. México.

Elmore F. Richard. 1993 b). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En: La implementación de las políticas. Luis F. Aguilar Villanueva. Estudio introductorio y Edición. Miguel Angel Porrúa. México.

Franco, Rolando. (2002). Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe, en Sojo, Carlos (ed) Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas, FLACSO/Banco Mundial, San José de Costa Rica.

García Serrano, Eligio. s/f. Monitoreo Social 2006 de los predios que participan en el fondo para la conservación de la mariposa monarca. En prensa.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 2001. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012. México.

Gómez-Pompa, A., Vázquez-Soto, J. y Sarukhán, J. 1964. Estudios ecológicos de las zonas tropicales cálido-húmedas de México. Publ. Esp. INIF. México 3: 1-36.

Gómez-Pompa, A. 1998. La conservación de la biodiversidad en México: Mitos y Realidades. Boletín de la Sociedad Botánica de México Número. 63:33-41.

González – Franco, de la Peza Rafael y Sergio Graf Montero. 2008. Evaluación independiente del Fondo para la Conservación de la Mariposa Monarca. Fondo Mexicano de Conservación para la Naturaleza, México. D.F.

Guimarães, Roberto P. La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. En: Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía. Héctor Alimonda. CLACSO. 2002. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecologia/guimaraes.pdf>

Instituto Politécnico Nacional. 2008. Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS 2007). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México.

Knoepfel, Peter (et.al). 2003. Las políticas públicas. En: Aguilar Villanueva, Luís F. 2003. Análisis de políticas públicas. México. Miguel Angel Porrúa

Kun, Thomas Samuel. 1971. La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Lester, J.P., A. Brown, M. Gogin, y L.J. O'toole . 1987. "Public Policy Implementation.: Evolution of the Field and Agenda for Future Research", Policy Studies Review 7 (1): 200-216.

Lasswell, Harold. 1992. "Orientación hacia las políticas", en Estudio de las Políticas Públicas, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Miguel Angel Porrúa, pp.79-103.

Leff, Enrique. La geopolítica de la biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. En: Observatorio Social de América Latina, año VI, o. 17. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/osal/osal17dñeff.pdf>

Lipsky, Michael. 1980. Street – level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. Usell Sage Foundation. New York, EUA.

Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn. 2005. La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética. CEPAL, Informes y Estudios Especiales 14.

Mas, Jean Francois, Blanca Azucena Pérez-Vega. 2005. La representatividad del sistema nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP). Gaceta Ecológica, enero-marzo, número 74. Instituto Nacional de Ecología, México. pp. 5-14.

Melo Gallegos C. y Gloria Alfaro Sánchez, 2009. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. En: Caracterización y diagnóstico para el ordenamiento ecológico general del territorio (POEGT). SEMARNAT, INE, UNAM, 2009. p: 177 – 238.

Nelson, Barbara J. 1993. La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En: Aguilar Villanueva, Luis (comp.) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Vol. 3. Miguel Angel Porrúa, México.

Mittermeier, R.A. y C. Mittermeier. 1992. La importancia de la diversidad biológica de México. En: J Sarukan y R. Dirzo (comps), México ante los retos de la biodiversidad. CONABIO. México, pp.63 – 73.

Parsons, Wayne. 2007. Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas; traducción de de Atenea Acevedo.- FLACSO, Sede Académica de México.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. 1998. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. – Fondo de Cultura Económica. México.

Quiñones Tinoco, Carlos Sergio. (2002). La equidad en la contienda electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Doctrina Jurídica Estatal num. 2. Primera Edición. UNAM. ISBN 970-32-0233-0.

Rawls, John. (1971). Teoría de la Justicia. Fondo de cultura Económica, Sexta reimpresión, México, D.F.

Rein, Martín y Donald Schon. (1991). “Un discurso de políticas que refleja su marco” en Wagner, P., Weiss, C., Wittrock, b. y Colman, H. *Ciencias sociales y estado moderno. Experiencia nacionales e incidencias teóricas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Sabatier, P. 1986. “Enfoques de arriba hacia abajo y de Abajo hacia Arriba en la investigación sobre implementación: Un análisis crítico y propuestas de síntesis”. *Journal of Public Policy* 6(1):21-48. Versión preparada para la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de FLACSO – México.

Sarukhán , J. 1964. Estudio sucesional de un área talada en Tuxtepec, Oax. En: Estudios Ecológicos de las Zonas Tropicales Cálido Húmedas de México. Publ. Esp. INIF. México. 3: 107-172.

SEMARNAT. 2001. Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México

SEMARNAT. 2005. Indicadores básicos del desempeño ambiental de México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.

SEMARNAT. 2005. Compendio de Estadísticas Ambientales 2005. SEMARNAT. Disponible en:  
[http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe\\_04/sitio\\_wf/estadistica/contenido.htm](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_04/sitio_wf/estadistica/contenido.htm)

SEMARNAT, 2007. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007 – 2012. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México

Stallings, B. y Peres W. (2000). Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y El Caribe; Santiago de Chile, FCE y CEPAL.

Stiglitz Joseph h. (1988). La economía del sector público. Ed Antoni Bosch, 2ª edición, Barcelona, España.

Universidad Autónoma Chapingo. 2009. Evaluación de estrategia de cobertura y focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, PROCODES. Informe final. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

Universidad Nacional Autónoma de México. 2003. Evaluación externa del impacto socioeconómico y ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS, 2001. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. Evaluación externa de impacto socioeconómico y ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS. Ejercicios 2002 - 2003. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. Evaluación externa de impacto socioeconómico y ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS 2004. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

Universidad Nacional Autónoma de México. 2006. Evaluación externa de procedimiento, gestión e impacto del ejercicio 2005 del Programa de Desarrollo



Regional Sustentable, PRODERS y lineamientos de estrategia para el futuro. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.


Universidad Nacional Autónoma de México. 2007. Evaluación de pertinencia, gestión e impacto socioeconómico y ambiental del ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders. Informe Final Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F.

Van Dam Chris. 2001. La equidad en el Convenios sobre Diversidad Biológica: transitando un campo minado. En: Debate Agrario. Análisis y Alternativas (33):91-122. Centro Peruano de Estudios Sociales. Lima, Perú. Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/debate/debate33/07-articulo-da33.pdf>

Van Meter y Van Horn. 1993. El Proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En: La implementación de las políticas. Luis F. Aguilar Villanueva. Estudio introductorio y Edición. Miguel Angel Porrúa. México.

Zaremborg, Gisela. 2007. Guía de seminario de tesis. Segunda Parte. Maestría en Políticas Públicas Comparadas. Facultad de Ciencias Latinoamericanas – Sede México.

**Anexo 1.** Antecedentes de la formación de la política pública de conservación de la biodiversidad.

La pérdida de la biodiversidad no siempre fue considerada un problema y mucho menos político y público, es más, seguramente hoy en día cualquier político podría de la posibilidad de llevar esta noción puramente biológica a su campo de gobierno. Para aclarar lo antes expresado, en las siguientes líneas se hace un breve  de cómo esta preocupación llegó a recibir atención y respuestas institucionales, desde el gobierno y la sociedad mexicana; y de cómo se fueron incorporando instrumentos hasta contar el día de hoy con una política pública de conservación de la biodiversidad.

## 1. Antecedentes

En nuestro país siempre han existido sitios “naturales” que se consideran privilegiados y por lo tanto fueron “aislados” del uso intensivo humano; recordemos entre los ejemplos más destacados al Bosque de Chapultepec, cercado en 1428 por Nezahualcoyotl o el jardín de Oaxtepec fundado hacia 1450 por Moctezuma Ilhucamina.

De manera similar, en 1917 Venustiano Carranza declaró la protección del Desierto de los Leones, mientras en el período presidencial de Lázaro Cárdenas, se decretaron 36 parques nacionales, todo ello, bajo la tutela y gestión de Miguel Ángel de Quevedo, quien además en 1904 fundó la Junta Central de Bosques y en 1909 promovió la Ley Forestal (INE, 2000:12-15)<sup>1</sup>.

A decir de Melo y Alfaro (2009:178), de los sucesos antes citados y de otros que ocurrieron en el mundo a fines del siglo XIX y principios del XX, surgió la base del conservacionismo moderno, pues la Revolución Industrial comenzaba a expandirse por la tierra ocasionando la pérdida de la naturaleza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Otros muchos más casos se pueden consultar en: Melo Gallegos C. y Gloria Alfaro Sánchez, 2009.

<sup>2</sup> Así por ejemplo, la idea de “parque nacional” nació en los Estados Unidos de América, durante el último campamento de la expedición Wasburn-Langford-Doane a la región de Yellowstone, que preocupó a los exploradores, quienes ya habían sido testigos de la devastación ocasionada por una explotación incontrolada de los recursos naturales, donde la flora y la fauna de los bosques y paisajes fueron destruidos (elo Gallegos C. y Gloria Alfaro Sánchez, 2009)

Sin embargo, la superficie protegida con fines de conservación en México, se mantuvo relativamente estable desde entonces y hasta finales de la década de los setenta, considerando además que no hubo presupuesto, capacidad técnica ni oficina con capacidad de gestión para administrar dichos sitios naturales (*Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995 – 2000*).



Esta historia de olvido comenzó a recomponerse hasta la década de los setenta, pero como veremos en el siguiente apartado no fue un asunto casual, sino una respuesta ante un problema de degradación ambiental que se reflejaba cada vez más en México y el mundo.

## **2. La dramática necesidad de conservar la naturaleza (La década de los setenta).**

Las preocupaciones o intereses por contar con espacios para la conservación de la naturaleza por distintos fines, tomó un revulsivo en nuestro país a partir de la década de los setenta, dos tipos de actores la identificaron y la llevaron al punto de atención pública: los académicos nacionales y los organismos internacionales

### **Los académicos nacionales**

El interés de los académicos de nuestro país por conservar la naturaleza, provino en esos años básicamente de dos líneas: 1) la generación de conocimiento científico sobre la dinámica de las selvas húmedas de México y de cómo estas era manejados por el hombre, en especial los indígenas y; 2) la problemática ambiental que se generó en la década de 1960, con la implementación de los mega-proyectos más agresivos para el trópico húmedo mexicano: el Plan Chontalpa en 1965; el Plan Balancán-Tenosique en 1972; el Uxpanapa en 1975; y la colonización de Marqués de Comillas, a partir de 1977. Incluso entre 1972 y 1977 estuvo en actividades la Comisión Nacional de Desmontes (Carabias, J., J. de la Maza y E. Provencio. 2008:34).

En el primer caso destacan los trabajos del Maestro Efraín Hernández Xolocotzin quien desde la entonces Escuela Nacional de Agricultura (hoy Universidad Autónoma Chapingo) y el Colegio de Postgraduados, estudió el sistema de roza- tumba- quema

utilizado por los mayas en la península de Yucatán y el dinámica de los acahuales para la obtención del barbasco en el norte de Oaxaca (Hernandez X. 1985).

En el otro sentido, en el del problema de la deforestación masiva de selvas altas, destacan las aportaciones del Dr. José Sarukhan y del Dr. Arturo Gómez quienes en 1964 publicaron “Estudios ecológicos de las zonas tropicales cámedas de México” desde el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.



A este se sumaron otros estudios como los desarrollados sobre el Uxpanapa por Víctor Manuel Toledo y Javier Caballero del Instituto de Biología de la UNAM (Gómez-Poma; 1982:157) y el de Ewell y Poleman en 1980 (citado por Carabias, J., J. de la Maza y E. Provencio:2008:34); así como sobre la región de Balancán – Tenosique por el mismo Gómez- Pompa del entonces Instituto de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (Gómez-Poma; 1982:157) y de Casco Montoya en 1974 (citado por Carabias, J., J. de la Maza y E. Provencio:2008:34).

En estas investigaciones, se destacaba que la política de abrir tierras al cultivo en el trópico mexicano no estaba cumpliendo con su objetivo original de solventar las necesidades de alimentar el país; y si se estaba devastando estos ecosistemas en un proceso de: desmonte, colonización inducida, fracaso agrícola, abandono de la zona, que se cubría de acahuales o la entrada de ganadería extensiva (Gómez-Poma, 1982:158 y Gómez-Pompa; 1998:33).

### **Los organismos internacionales**

En el contexto internacional, en la década de 1970 se comenzó a reconocer que el desarrollo humano genera problemas ambientales, luego entonces se hicieron declaraciones mundiales y se propusieron acciones concretas y conjuntas. Sirva de ejemplo el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO para promover Reservas de la Biosfera (1970); la declaración de la Conferencia de las naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo (1972), interesada principalmente por el efecto que la contaminación ambiental tenía sobre la salud

humana; y el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmado por ochenta países en 1973, entre los cuales no estaba México.

Lo importante de estos acuerdos fue identificar, proponer y llevar a cabo pautas de política pública como la creación de áreas protegidas compatibles con la actividad humana, la creación de instituciones encargadas de la gestión ambiental y la regulación del tráfico de especies amenazadas.



Año	Sucesos internacionales importantes para México en términos de conservación de la naturaleza
1970	Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO para promover Reservas de la Biosfera.
1972	Conferencia de las naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo
1973	Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (originalmente México no firmó este convenio)

### 3. Instrumentos de conservación de la naturaleza (La década de los ochenta)

De esta serie de preocupaciones en torno a la amenaza hacia la naturaleza, que se abrieron un espacio en la agenda pública en la década de los setenta, rápidamente se pasó a finales de la misma, a la implementación de soluciones, es decir, **se dio un salto casi inmediato de la identificación del problema a la implementación de soluciones**, deteniéndose poco en la fase de evaluación de alternativas que se supone tiene toda política (con base en el enfoque del ciclo de políticas).

Esto no se puede aseverar y sería importante desarrollar una investigación que se aboque a describir que fue lo que sucedió en aquellos años y como se vivió la fase de la agenda de la política pública.

Para nuestro caso es importante señalar que en los siguientes años, es decir, desde fines de la década de los setenta, los ochenta y principios de los noventa, se comenzaron a

desarrollar instrumentos con el enfoque de conservación de la naturaleza, tanto en el plano nacional como en el internacional.

### **3.1. El plano nacional**

En el plano nacional las acciones pro conservación de la naturaleza de los ochenta, fueron impulsadas por diversos actores que podemos agrupar en tres: el gobierno, específicamente en su ala ejecutiva; el gobierno pero desde el ala legislativa; y la sociedad civil.



#### **3.1.1. El Ejecutivo**

Una de las repercusiones importantes para nuestro país derivado de los preceptos señalados en el Programa El Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO (1970) y el interés de nuestra comunidad científica, fueron los decretos de 1979, por los que se declara de interés público el establecimiento de la zona protectora forestal de la cuenca del Rio Tulijah, así como la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules, en Chiapas, emitidos por José López Portillo (INE, 2000:16).

Así, partir de 1979 y hasta finales de 1982 (en solo cuatro años) el mismo presidente emitió un total de veintiocho decretos. De esta manera, un poco por la presión internacional y otro poco por el interés de los académicos, regresamos a la senda de emitir decretos de zonas protegidas para detener la degradación ambiental.

Sin embargo, los veintiocho decretos emitidos por el Presidente López Portillo, contrastan con los cinco hechos por Miguel de la Madrid, quien arribó a la presidencia de la República en 1982. Debemos recordar que ese año inició la profunda crisis económica en nuestro país por la devaluación del peso respecto al dólar y en términos continentales; fue la llamada “década perdida del desarrollo”, lo cual repercutió significativamente en todos los quehaceres gubernamentales.

De cualquier manera, ya sea en época de bonanza cuando debíamos administrar nuestra riqueza o períodos de crisis, los decretos solo fueron “de papel” pues nunca existieron

acciones concretas para implementarlos y de esta manera conservar el patrimonio natural.

Período presidencial	Instrumentos de política de conservación de la naturaleza
José López Portillo (1976 – 1982)	Se emiten 28 decretos de creación de Áreas Naturales Protegidas
Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988)	Se emiten 5 decretos de creación de Áreas Naturales Protegidas
	Se crea el Instituto Nacional de Ecología
	Se promulga la Ley General del Equilibrio Ecológico

En los mismos términos de ir institucionalizando la cuestión ambiental en general, se crean como órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Ecología, encargado de la normatividad y regulación ambiental, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), encargada de la aplicación y vigilancia de la ley

### 3.1.2. El legislativo

Históricamente, el aprovechamiento de los recursos naturales estuvo regulado desde una perspectiva sectorial y con un enfoque extractivo, por ordenamientos como la Ley de Pesca, la Ley Forestal y la Ley Federal de Caza. Desde 1987 esa tendencia comenzó a cambiar con La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (Azuela, 1998:260), pues en ella comenzaron a incluirse preceptos para el desarrollo sustentable.

### 3.1.3. La sociedad civil.

La reacción social ante la evidencia del deterioro del ambiente había venido aumentando desde fines de la década anterior como respuesta al impacto ambiental producido específicamente por la expansión petrolera. Así, se fundaron los primeros grupos ecologistas como Pronatura en 1981, Biocenosis en 1982, la Alianza Ecologista de Coyoacán en 1983, la Alianza Ecologista en 1984, el Grupo de los Cien en 1985, el Pacto de Grupos Ecologistas en 1986 y Amigos de Sian Ka'an en 1986. Por su lado,

algunos partidos políticos como el Partido Socialista Unificado de México, creado en 1981, y el Partido Verde, en 1987, incorporaron en su agenda el tema ambiental. Las organizaciones internacionales conservacionistas como The Nature Conservancy (TNC), Conservation International (CI) y posteriormente World Wildlife Fund (WWF) iniciaron sus trabajos en el país. El tema ambiental empezó a formar parte de la agenda nacional (Carabias, et al., 2008:36)



### **3.2. México en el contexto internacional.**



En el plano internacional los pronunciamiento, acuerdos y convenios para la conservación de la naturaleza se siguieron dando, entre ellos estuvo la primera estrategia mundial para la conservación signada en 1981 por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), World Wildlife Foundation (WWF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la carta Mundial de la Naturaleza proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982.

Pero la propuesta internacional que generó más repercusiones en la agenda pública fue el denominado Informe Brundtland presentado en 1986 por una comisión. El informe señala que el Desarrollo Sustentable es “Aquel que satisface las necesidades de la generaciones presentes sin afectar la capacidad de las generaciones futuras por satisfacer las suyas”.

La riqueza del documento no está en su definición, ni en su pronunciamiento, ni en las causas explicativas, por el contrario, está en los análisis y pronunciamientos paralelos o definitivamente opuestos a éste, es decir, en haber motivado discusiones al punto que hoy podemos distinguir entre la sustentabilidad suave o la sustentabilidad dura, y las contradicciones de la sostenibilidad (ver capítulo 2).

Ahora bien, entre los instrumentos internacionales que más repercusiones legales tuvieron en México en estos años porque a partir de su firma generó compromisos estuvo el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), asumido por el legislativo mexicano en 1991 (signado por 80 países en 1973) (CONABIO, 2008).



Año	Sucesos internacionales importantes para México en términos de conservación de la naturaleza
1981	Estrategia mundial para la conservación
1982	Carta Mundial de la Naturaleza proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas 
1986	Informe Bruntland
1991	Firma el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) 

Así pues, en todo este período de finales de la década de los setenta, los ochenta y principios de los noventa, se generaron diferentes mecanismos en el sentido de conservación de la naturaleza, no así de la biodiversidad, en el siguiente apartado se explica este cambio conceptual y las acciones que acompañaron al mismo.

#### 4. La conservación de la biodiversidad (La década de los noventa)

Los conceptos de conservación de la naturaleza y conservación de la biodiversidad son demasiado similares, sin embargo el primero hace eco de las acciones humanas que buscan protección y uso sostenible de muestras de la naturaleza –biotipos, especies, ecosistemas, paisajes-. En cambio la conservación de la biodiversidad se refiere a la conservación de los genes, organismos, ecosistemas y a los procesos biológicos y ecológicos que los producen (Gómez-Pompa, 1998:34)-

Explico: El primero, conservación de la naturaleza, es un concepto genérico que puede denotar elementos estéticos, en cambio conservación de la biodiversidad hace referencia al problema de la extinción masiva de especies, un hecho sin precedentes en la historia reciente de la humanidad.

Varios científicos han tratado de estimar el posible número de extinciones de especies que podría ocurrir si el proceso de transformación masiva de la naturaleza continúa. Algunas cifras son quizás exageradas, sin embargo el proceso de extinción es una realidad (Lovejoy, 1989; Heywood et al., 1994, citados por Gómez-Pompa, 1998:34).

Ratificando esta problemática, a principios de la década de los noventa, la comunidad mundial, al negociar el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB), admitió la amenaza que representa la degradación de los ecosistemas y la pérdida de la diversidad genética y de especies. Las negociaciones comenzaron en mayo de 1992 y la firma del Convenio se llevó a cabo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), realizada en Río de Janeiro Brasil en junio de ese mismo año (CONABIO, 2000:26).



El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) fue el primer acuerdo mundial jurídicamente **vinculante**, enfocado a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, lo que lo resalta entre otros, puesto que obliga a las partes contratantes a implementar acciones concretas en sus territorios<sup>3</sup>.

A la par de los sucesos internacionales, México estaba haciendo su trabajo en casa, pues en el mismo año se creó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), representando un cambio institucional, pues no solo se emitieron decretos, que por entonces seguían siendo “de papel”, sino se crea una institución que comenzó a dimensionar la condición de la biodiversidad en nuestro país y a plantear estrategias de atención.

En el mismo sentido de cambio conceptual, en 1996 el legislativo reformó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), modificando la denominación de su Título Segundo, **pasando de “Áreas Naturales Protegidas” a “Biodiversidad”**, tal como lo sugirió el Convenio sobre la Diversidad Biológica. De esta manera pues, el Estado mexicano insistía en que lo importante no era la conservación de espacios naturales en lo abstracto o genérico, sino en la necesidad

---

<sup>3</sup> En su artículo 6 por ejemplo, señala que cada Estado elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación de la biodiversidad e integrará este mismo objetivo en sus planes sectoriales e intersectoriales; el artículo 8 habla de la conservación in situ, para lo cual propone como estrategia la creación de un sistema de Áreas Protegidas; y el artículo 11 se refiere a la adopción de medidas económicas y sociales que actúen como incentivos para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.

apremiante de que todos los instrumentos de política hicieran énfasis en atender el problema de extinción de genes, especies y ecosistemas (LGEEPA, 1996).

Período presidencial	Instrumentos de política de conservación de la biodiversidad
Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)	Se crea la CONABIO en 1992
	Se firma el Convenio sobre Diversidad Biológica en 1992
	Se emiten 21 decretos de creación de Áreas Naturales Protegidas
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000)	Se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico en 1996
	Se emiten decretos de creación de Áreas Naturales Protegidas
	Se crea la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en 2000.



#### 4.1. La Conservación de la Biodiversidad y las Áreas Naturales Protegidas.

Cuando la biodiversidad se convirtió en el centro de atención de las políticas conservacionistas a nivel mundial, muchos países, incluyendo México, tenían ya una política – quizás muy débil – de conservación basada en un grupo de áreas legalmente protegidas con valores ecológicos, biológicos, estéticos, paisajísticos o históricos (Gómez-Pompa, 1998:34).

Sin embargo la biodiversidad nunca fue considerada para su establecimiento. Se requería nuevos esquemas. El problema fue que no existían la información científica para tomar decisiones sobre nuevos sitios o nuevas formas de conservar esta biodiversidad, ni la comunidad científica para generar esos conocimientos (Gómez-Pompa, 1998:34).

Ante esta situación, surgió la pregunta elemental: ¿Qué tanta biodiversidad estaba protegida por los sistemas de conservación de la naturaleza? Las primeras respuestas comenzaron a llegar muchos años más tarde. Así por ejemplo Mas y Pérez-Vega (2005:8) dicen que ciertas provincias biogeográficas como Baja California, Soconusco, Oaxaca y Petén, están bien representadas mientras otras tienen un lugar moderado o muy

débil como las provincias Tamaulipeca, Altiplano Sur, los Altos de Chiapas, la Depresión del Balsas y la Sierra Madre Occidental.

Melo y Alfaro por su parte (2009:183), señalan que los bosques de encino u oyamel son la asociación vegetal mejor representada y predomina en los Parques Nacionales; en los Santuarios prolifera la vegetación de dunas costeras y se siguen los matorrales xerófilos. Es escasa la representación que tienen el bosque mesófilo de montaña y los petenes (dos y cuatro áreas).



A manera de conclusión sobre este punto, Bezaury y Gutiérrez (2009: 393) concluyeron que a la fecha, debido a la gran diversidad de ecosistemas, especies y poblaciones terrestres, dulceacuícolas y marinas presentes en México, la cobertura actual de ANP todavía es insuficiente para mantener un sistema representativo.

A pesar de lo anterior, hoy las Áreas Naturales Protegidas constituyen la estrategia de política ambiental más consolidada en México para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ambientales (CONABIO, 2006:39 y Bezaury y Gutiérrez, 2009: 387), entre otras razones porque en conjunto las ANP de México abarcan el 9.24 % del territorio nacional, el 65 % de la superficie de las ANP cuenta con algún reconocimiento internacional y el simple hecho de emitir un decreto provoca que muchas de ellas sean respetadas por la población local (Gómez-Pompa, 1998:34)

#### **4.2. Acciones que acompañaron el enfoque de conservación de la biodiversidad.**

Ahora bien y como se decía a principios de este apartado 3, la precisión de enfoque de conservación de la naturaleza en el sentido de conservación de la biodiversidad, se vio acompañado en el período de la década de los noventa de otras acciones del Ejecutivo y de la sociedad civil mexicana.

##### **4.2.1. El Ejecutivo**

En el caso del Ejecutivo se pueden ver acciones en el lado organizativo, de planificación y de programas de apoyo. En cuanto al tema organizativo lo primero fue la ya

mencionada creación de la CONABIO en 1992, a la que siguió la instalación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, tomando como base el Instituto Nacional de Ecología y algunos “proyectos” de otras instancias gubernamentales.



En los mismos términos, en 1996 se creó la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas, dentro del Instituto Nacional de Ecología para impulsar la que ya se definía como la estrategia más importante del gobierno federal para conservar la biodiversidad y en el año 2000, en los últimos días del período presidencial de Ernesto Zedillo, este creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas con la misión de conservar el patrimonio natural de México.

En las acciones de planeación, durante ese mismo sexenio se elaboraron tres documentos programáticos plenamente relacionados con la conservación de la biodiversidad: 1) El Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995 – 2000 en el que se delinear acciones para la declaración, consolidación de manejo y fortalecimiento jurídico y gestión de estos espacios geográficos; 2): “La diversidad biológica de México: Estudio de País” elaborado en 1996 en el que se diagnostica la condición, distribución y problemática de la biodiversidad; y 3) la “Estrategia Nacional sobre Biodiversidad en México” elaborado en 2000, en la cuál se delinear estrategias de acción para, en primer término, avanzar en la consolidación de un amplio reconocimiento social de los valores de la biodiversidad (CONABIO, 2000:53)<sup>4</sup>

En las acciones de programas de apoyo en 1996 comenzó a funcionar el Programa de Desarrollo Rural Sustentable (Proders) a cargo de la SEMARNAT. Las regiones se identificaron donde concurrían dos factores críticos: ser áreas en las cuales se presentara una alta y frágil biodiversidad, y al mismo tiempo, concentraran poblaciones en condiciones de pobreza y de pobreza extrema (SEMARNAT, 2001:62).

---

<sup>4</sup> Estos últimos dos documentos estuvieron a cargo de la CONABIO y se hicieron para cumplir con los compromisos del Convenio sobre Diversidad Biológica.

Pero a pesar de todo el andamiaje gubernamental en términos legales, de organización, programáticos y hasta operativos, carecieron de recursos fiscales suficientes. En ese sentido la SEMARNAP y sus órganos funcionaron como una instancia de gestión para integrar la visión ambiental en todas las políticas gubernamentales, en permisos y/o autorizaciones, sancionar acciones o promover proyectos, pero incidir con amplitud ni en la sociedad ni en otras esferas del gobierno. Como lo giría en su diagnóstico la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas elaborado en el año 2000 (CONANP, 2001:42) “En la mayoría de las áreas la presencia de personal ha resultado más en una documentación del problema que en una solución del mismo”.



#### **4.2.2. La Sociedad Civil**

De manera similar a lo ocurrido en la década de los ochenta, en la de los noventa también fue importante la participación de la Sociedad Civil Organizada. Destaca el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C. (FMCN) institución privada que funciona como enlace entre las distintas fuentes de financiamiento y la “comunidad conservacionista que ejecuta los proyectos. Dicho Fondo quedó legalmente instituido en 1994 y se capitalizó con 20 millones de dólares de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y una aportación de 10 millones de dólares del gobierno de México. En el año 2000, después de su primera fase de recaudación de fondos, esta organización obtuvo cerca de 56 millones de dólares para apoyar diferentes programas de trabajo (FMCN, 2002: 7-11).

No debemos olvidar la participación decidida de las Universidades en la promoción de acciones concretas. Ejemplo destacados son el Centro de Educación Ambiental e Investigación Sierra de Huautla (CEAMISH) de la Universidad Autónoma de Morelos para crear y luego administrar la Reserva de la Biosfera del mismo nombre (INE, 2001); el de las Universidades de Campeche y Carmen en la conciliación de acuerdos entre la sociedad civil y el gobierno para destrabar un conflicto social y llevar a la creación del Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos (INE, 1997), y la Universidad de Guadalajara en la elaboración del Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Manantlan (INE,2000).

Lo importante de los ejemplos señalados es la intervención de la sociedad civil en acciones para la conservación, ya sea en el plano de gestión de recursos, operación de proyectos, conciliación de intereses, planeación y programación de acciones. Es pues, una tarea única del gobierno sino que se establecen alianzas de colaboración entre diversos actores sociales.<sup>5</sup>



## **5. La consolidación de la política de conservación de la biodiversidad (Inicios del siglo XXI)**

A decir de Carabias, et al (2008:38), en el periodo presidencial de 2000 a 2006, el interés en el nivel de la agenda presidencial en torno al medio ambiente disminuyó notablemente. Sin embargo, en términos de nuestro tema específico, conservación de la biodiversidad, se debe de reconocer que comenzó a funcionar la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (endosada por Ernesto Zedillo en los últimos días de su mandato contando como Secretaria del ramo Julia Carabias).

Como lo dice la misma autora (2008:38), en ese sexenio se incrementó el presupuesto con nuevos mecanismos de recaudación como el cobro de derechos; se establecieron otras 3 500 Unidades de Manejo de Vida Silvestre (UMA) llegando a cubrir una superficie de 24.6 millones de hectáreas; se incrementó sustantivamente el presupuesto para los programas de actividades forestales; se expidió la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (sustituyó a la Ley Federal Forestal) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El detalle de cómo comenzó a funcionar esta política de conservación de la biodiversidad y los instrumentos que contempla, se describe en el capítulo 1 de esta

---


<sup>5</sup> Un tema a destacar y que requiere una investigación propia, es la manera en que se “acomodaron” los financiamientos públicos y privados, nacionales e internacionales para la conservación de la biodiversidad, en relación con las Organizaciones No Gubernamentales de diferente tipo. Así por ejemplo, se puede observar como en algunos casos el gobierno financia a una ONG que luego financia acciones del gobierno, o una organización privada que financia a una ONG que luego financia a programas gubernamentales. Esta investigación debería contextualizar los mecanismos de financiamiento para atender los problemas ambientales y puede especificarse en el sentido de la transparencia, la eficiencia, los procedimientos o la participación social.


tesis. Sirva pues este anexo, para de manera sintética enumerar como poco a poco se fue construyendo esta política, a pesar de que aun falta hacer una investigación propia de la fase de agenda pública, ubicada en la década de los setenta.






**Anexo 2. Integración de criterios de equidad y conservación de la biodiversidad en los planes nacionales, sectoriales y específicos.**

Documento programático	Equidad	Conservación de la biodiversidad 
Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006	El PND 2001 – 2006 se divide en 3 áreas. El área de desarrollo social y humano plantea 6 objetivos rectores. El objetivo rector 1 propone mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos considerando que esto implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar. A partir de este objetivo rector plantea diferentes estrategias, entre las que destaca en el sentido de equidad la c) Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad. El objetivo rector 2 propone acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidad implicando utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.	El PND 2001 – 2006 se divide en 3 áreas. El área de desarrollo social y humano plantea 6 objetivos rectores, el número 5 se orienta a lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, en el sentido de fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente; y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza. A partir de ahí genera 7 estrategias, la quinta señala que se pretende: e) Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.
Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 - 2006	El programa sectorial presenta seis metas, la número uno denominada: “Metas para la integralidad” establece que es necesario: “Asegurar que las microcuencas de atención ambiental prioritaria coincidan con comunidades de las 250 microrregiones más pobres del país.	El programa sectorial presenta seis metas, la meta número tres se denominada “Metas para construir la nueva gestión ambiental” y plantea: detener y revertir la pérdida del capital natural (agua, bosques y selvas). La meta número cuatro llamada “Valorar los recursos naturales” se fija incrementar de 8 a 90 las ANP con nivel administrativo suficiente para su operación y; mantener y mejorar las poblaciones de especies prioritarias en el 90 % de las ANP. Para alcanzar estas metas se delinearán cinco estrategias. La número 2 se denomina: Vínculos entre el Programa nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los programas institucionales ambientales. Dentro de esta estrategia se proponen a su vez cuatro Programas estratégicos. El tercero se denomina: “Conservar los ecosistemas y la biodiversidad” y plantea en sus objetivos: Consolidar e integrar instrumentos y mecanismos para la conservación de la biodiversidad. Asegurar la participación responsable de todos los sectores sociales en acciones para la conservación de la biodiversidad. Asegurar formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales y los servicios ambientales que garanticen la sobrevivencia de las especies, su diversidad genética y la conservación de los ecosistemas y sus procesos ecológicos inherentes.
Programa de trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001 - 2006	El programa de trabajo presenta nueve objetivos estratégicos. El segundo objetivo enlistado orienta a: Implantar los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en ANP y áreas prioritarias tanto para la conservación como para abatir la pobreza y la marginación de comunidades rurales e indígenas. Para alcanzar este objetivo en las líneas estratégicas se menciona: Impulsar y consolidar el modelo del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) en ANP o equivalentes y sus áreas de influencia y; Asegurar la participación directa de las comunidades rurales e indígenas residentes en las ANP en la gestión de actividades productivas que las convierta en agentes activos para la conservación del patrimonio natural.	El programa de trabajo presenta nueve objetivos estratégicos, el primero de ellos señala: Conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de las ANP y los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en regiones prioritarias para la conservación. Para alcanzar este objetivo entre las líneas estratégicas se menciona: Instrumentar actividades de manejo de las ANP que aseguren la conservación de los procesos y comunidades ecológicas con énfasis en las especies y áreas prioritarias.


<p>Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.</p>	<p>El PND 2007 – 2012 se divide en 5 ejes. El eje 3. Igualdad de oportunidades propone el siguiente Objetivo 1: Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. Este objetivo tiene seis estrategias entre las que destaca la tercera por su alusión directa a la equidad cuando plantea: Una expresión de la desigualdad es cuando un conjunto de comunidades deja de tener acceso a lo esencial o no ha tenido nunca. Este es el punto de partida de la reproducción intergeneracional de la pobreza que se hereda de padres a hijos. Si no se cuenta con comida, techo, electricidad, saneamiento, educación y salud suficientes y de buena calidad, la población en desventaja difícilmente podrá ampliar sus capacidades para remontar la pobreza.</p>	<p>El PND 2007 – 2012 se divide en 5 ejes- El eje 4. Sustentabilidad ambiental plantea 22 objetivos. El objetivo cuatro propone: Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país, para lo cual plantea las siguientes tres estrategias: Impulsar la generación de conocimiento sobre la biodiversidad del país y fomentar su difusión; aumentar la superficie bajo esquemas de conservación, manejo y uso sustentable en el territorio nacional, atenta a la zona prioritaria a las especies mexicanas en peligro de extinción. A su vez, Integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo económico, para lo cual propone entre sus estrategias impulsar el manejo sustentable de los recursos naturales a través de proyectos productivos rurales.</p> 
<p>Programa Sectorial de Medio Ambiente y recursos naturales 2007 - 2012</p>	<p>El Programa sectorial presenta en su capítulo 7, objetivos y estrategias para la modernización de los instrumentos y de la gestión ambiental y de los recursos naturales. El apartado 4 de este capítulo se denomina: Participación ciudadana, transparencia, género y etnia cuyo objetivo señala: En un marco de respeto de los derechos humanos, establecer una participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsables y efectiva de todos los sectores de la sociedad, para la formulación de políticas y la adopción de compromisos conjuntos que contribuyan al desarrollo sustentable de nuestro país. Este objetivo tiene 3 líneas estratégicas, la segunda delinea promover la institucionalización de la perspectiva de género mientras la tercera promueve la atención de los pueblos indígenas en la política ambiental.</p>	<p>El programa sectorial presenta en el capítulo 3 la denominada agenda verde, conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y su biodiversidad. El objetivo 1 de la agenda verde es: Conservar los ecosistemas y su biodiversidad para lo cual se plantea como estrategia la conservación in situ de los ecosistemas y su biodiversidad; la recuperación de especies en riesgo y la promoción de la bioseguridad. El objetivo 2 de la agenda verde es valorar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales, los servicios ambientales y la biodiversidad. En ese sentido las estrategias para alcanzarlo son: el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y la valoración de los ecosistemas, la biodiversidad y sus servicios ambientales.</p>
<p>Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007 - 2012</p>	<p>El programa de trabajo presenta 6 objetivos estratégicos. El objetivo enlistado en tercer lugar dice: Impulsar la aplicación de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo, con el objeto de apoyar en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores locales y mitigar los impactos negativos a los ecosistemas y su biodiversidad.</p>	<p>El programa de trabajo presenta 6 objetivos estratégicos. El objetivo enlistado en primer lugar dice: Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad con la participación responsable de todos los sectores.</p>
<p>Estrategia de Conservación para el desarrollo 2007 – 2012.</p>	<p>Las líneas de la estrategia son 3, la tercera se denomina organización y fortalecimiento comunitario y plantea entre otros puntos que de 2007 a 2012 se dará continuidad al trabajo de incorporar la perspectiva de género y se mantendrá la línea de atención particular y especial a la población indígena de las Áreas Naturales Protegidas. Además, en la introducción a la Estrategia de Conservación para el Desarrollo se dice que esta se configuró en la CONANP como un plan de acción que, al conjugar políticas e instrumentos, pudiera construir una herramienta para la conservación y simultáneamente, enfrentar el doble desafío de frenar la pérdida y degradación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como mitigar las condiciones de pobreza y marginación de las comunidades asentadas en su entorno, para situarlas en un horizonte de desarrollo sustentable local. La estrategia dispone de tres instrumentos. El primero es el PROCODES (Antes PRODERS) y es el 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 conduce 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.</p>	

### Anexo 3. Instrumentos de la política de conservación de la biodiversidad.



Instrumento	Descripción
Áreas Naturales Protegidas	<p>Las áreas naturales protegidas (ANP) son zonas del territorio nacional en donde los ambientes naturales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser o que requieren ser preservadas o protegidas. Según la CONABIO (2006:39), las Áreas Protegidas constituyen la estrategia de política ambiental más consolidada en México para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ambientales. En conjunto, las ANP (federales, estatales y municipales) abarcan 9.24 % del territorio terrestre nacional, 20.85 % del mar territorial, 11.04 % de la plataforma continental y 1.38 % de la zona económica exclusiva. Las 155 ANP federales constituyen la estrategia que abarca mayor cobertura (18 864 164 ha) seguidas de las estatales (3 227 998 ha).</p> 
Ordenamiento Ecológico Territorial	<p>El Ordenamiento Ecológico del Territorio es el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. De 1988, año en que fue establecido este instrumento, a la fecha, se han propuesto 119 iniciativas de ordenamiento terrestre y marino en todas las modalidades (federales, regionales, estatales y locales), que abarcan 84 % del territorio continental nacional y del golfo de California, aunque sólo 33 ordenamientos (en más de 28 millones de hectáreas) han llegado a contar con un decreto, lo que significa sólo 12 % de la superficie nacional (CONABIO, 2006:55)</p>
Evaluación en Materia de Impacto Ambiental	<p>La evaluación de impacto ambiental es el procedimiento por el cual la SEMARNAT, establece las condiciones a las que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidas en la legislación ambiental, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de estas sobre el medio ambiente.</p>
Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA)	<p>Las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre son predios registrados que cuentan con un plan de manejo para dar seguimiento permanente al estado del hábitat y de poblaciones o ejemplares que ahí se distribuyen. A partir de 1996 los aprovechamientos de la vida silvestre, fueron suspendidos para los permisos a intermediarios y sólo se otorgaron a los dueños de la tierra (ejidatarios, comuneros o individuos) o titulares de los derechos de propiedad, situación que se legalizó en 2000 en la Ley General de Vida Silvestre bajo la figura de Unidad de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA). La superficie nacional regulada por las UMA es de 24.05 millones de hectáreas (12.24% del territorio nacional en 6766 UMA). Se han establecido en todos los ecosistemas mexicanos, aunque ha sido en el norte donde se ha concentrado el 87 % de la superficie de ellas.</p>
Programas de Recuperación de Especies Prioritarias	<p>Los Programas de Recuperación de Especies Prioritarias (PREP) se instituyeron en la gestión 1994 – 2000. La parte medular de dichos proyectos consistió en la creación de santuarios y la formación de subcomités para la Conservación, Manejo y Aprovechamiento Sustentable de las Especies Prioritarias, encargados de organizar y reunir intereses de todas aquellas instituciones y personas involucradas e interesadas en la conservación de estas especies. Para el año 2002 se habían registrado un total de 26 de estos comités (SEMARNAT, 2005). Sin embargo, si comparamos el número de especies que están en alguna categoría de protección (2 583) con aquellas que cuentan con un PREP (522) se aprecia un déficit significativo en las especies vulnerables a la extinción que todavía no cuentan con un programa de recuperación específico (CONABIO, 2006:41).</p>

<p>Pago de Servicios Ambientales</p>	<p>El Pago por Servicios Ambientales es una forma de crear incentivos para preservar los ecosistemas que proveen invaluable servicios. Como los servicios ambientales regularmente son gratuitos para quienes disfrutan de ellos, los dueños y poseedores de los terrenos forestales que proveen de estos servicios no son compensados adecuadamente. Actualmente el pago de servicios ambientales hidrológicos en zonas forestales, es el que más predomina en México y tiene por objetivo estimular al propietario individual o colectivo de los bosques para que e... bio de uso de suelo e invierta en su protección.</p>
<p>Cobro de Derechos</p>	<p>El cobro de derechos tiene su fundamento en legal en la Ley F... Derechos, la cual establece como disposición general que los derechos se... or el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación... FLACSO AMÉRICA LATINA... específico de la biodiversidad se cobra derechos a quienes realicen descarga de aguas residuales, con el objeto de desincentivar las descargas que contaminan los cuerpos de agua y afectan a la salud humana y a la biodiversidad. En sentido contrario, también se cobra derechos por el uso, goce o aprovechamiento recreativo de las Áreas Naturales Protegidas, para apoyar la operación no básica, infraestructura y sostenibilidad financiera</p>
<p>Programas de inversión (subsidios)</p>	<p>Los programas de inversión a partir de los cuales las comunidades campesinas e indígena están obteniendo recursos económicos son: el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor), el Programa de Conservación y Manejo Forestal (Procymaf), el Programa de Conservación Indígena de la Biodiversidad (Coinbio) y el de Plantaciones Forestales (Prodeplan). Estos programas tienen en conjunto un presupuesto de alrededor de 2000 millones de pesos, han generado empleo e incrementado los ingresos de la población y han ayudado a consolidar más de 200 organizaciones sociales locales, regionales y nacionales, sobre todo en Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Jalisco, Durango y Quintanaroo.</p>

Anexo 4.1. Marco de calificación del PROCODES 2008.

Criterio específico	Puntos
<b>Estudios técnicos</b>	
El estudio es determinante para el fortalecimiento y desarrollo de proyectos de inversión sustentable	
El estudio promueve la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad	3
El estudio promueve un acceso equitativo a mujeres, hombres y grupos indígenas	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</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	4
El proyecto y/o acciones promueven la sinergia institucional a través de la coordinación de recursos económicos complementarios de otras instancias	3
El estudio promueve un acceso equitativo a mujeres, hombres y grupos indígenas	2
El proyecto y/o acciones mejoran las condiciones de producción de las comunidades ubicadas en las Regiones Prioritarias	2
El proyecto y/o acciones están comprendidas en los lineamientos del programa de Conservación y Manejo del Área Natural Protegida o de un programa de desarrollo comunitario	1
<b>Cursos de capacitación</b>	
El curso o taller promueve el fortalecimiento de proyectos de inversión sustentable	4
El estudio promueve un acceso equitativo a mujeres, hombres y grupos indígenas	3
El curso o taller promueve acciones de educación para la conservación	2
El curso o taller promueve la formación de promotores locales para la conservación y gestión del desarrollo sustentable	1

**Anexo 4.2. Marco de calificación del PROCODES 2009.**

Criterio específico	Puntos
<b>Estudios técnicos</b>	
El estudio es determinante para definir actividades productivas sostenibles en la región Prioritaria	
El estudio tiene la finalidad de fortalecer un proyecto productivo en la región Prioritaria	
El estudio promueve la identificación de acciones de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Regiones Prioritarias	2
El estudio en su elaboración promueve un acceso equitativo a mujeres, hombres y grupos indígenas	2
El estudio beneficia a las mujeres y hombres en localidades de alta y muy alta marginación	1
<b>Proyectos comunitarios</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	4
El proyecto y/o acciones cuentan con recursos económicos complementarios de otras instancias	3
El proyecto o acciones cuentan con un estudio de factibilidad, estudio de mercado o plan de negocios	3
En el proyecto al menos el 50 % de sus participantes son mujeres	2
En el proyecto al menos 50 % de sus participantes son indígenas	2
El proyecto y/o acciones benefician a mujeres y hombres en localidades de alta y muy alta marginación	2
El proyecto y/o acciones mejoran las condiciones de producción de las comunidades ubicadas en las Regiones Prioritarias	1
<b>Cursos de capacitación</b>	
El curso o taller tiene la finalidad de fortalecer algún proyecto productivo sostenible	4
El curso o taller promueve acciones de educación para la conservación	3
En el curso o taller al menos el 50 % de sus participantes son mujeres	2
En el curso o taller al menos el 50 % de sus participantes son indígenas	2
El curso y/o taller benefician a mujeres y hombres en localidades de alta y muy alta marginación	2
El curso o taller promueve la formación de promotores locales para la conservación y gestión del desarrollo sustentable	1

Anexo 5.1. Avance fisico financiero del PROCODES 2008



SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS  
PROGRAMA DE CONSERVACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE 2008  
REPORTE DE AVANCE FÍSICO-FINANCIERO Y DE METAS  
CIFRAS EN PESOS



FLACSO  
MÉXICO

ESTADO: MICHOACÁN  
REGIÓN PRIORITARIA: 15-RBMM

Mes: Diciembre de 2008

LOCALIDAD	MUNICIPIO	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO O ACCIÓN	INVERSIÓN AUTORIZADA	AVANCES			METAS		NÚMERO DE BENEFICIARIOS					
				FINANCIERO		FÍSICO %	Número	Unidad de Medida	Directos		Pob. Indígena		Indirectos	
				\$	%				H	M	H	M	H	M
<b>Total</b>			\$9,014,593.00	9,014,593	100				396	179	167	58	1,174	849
<b>Subtotal: Proyectos Comunitarios</b>			\$8,458,793.00	\$8,458,793.00	100									
C.I. Francisco Serrato	Zitacuaro	Construcción de estufas ahorradoras de leña	\$55,160.00	\$55,160.00	100	100	28	Estufas	5	23	5	23	15	69
Ejido Cerro Prieto	Ocampo	Construcción de un sendero turístico a pie y a caballo	\$215,099.00	\$215,099.00	100	100	6	Km	31	5	0	0	93	15
C.I. Nicolás Romero	Zitacuaro	Construcción de 2 casetas de vigilancia	\$120,000.00	\$120,000.00	100	100	19	m2	6	1	0	0	10	5
Ejido San Juan Zitacuaro	Zitacuaro	Fortalecimiento a la infraestructura de la UMA de venado "Rancho Lore"	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	8.5	m2	4	2	5	2	5	5
C.I. San Juan Zitacuaro	Zitacuaro	Fortalecimiento de la infraestructura del centro ecoturístico "Las Cascadas de San Juan Zitacuaro"	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	8.5	m2	150	30	150	30	200	100
Ejido Santa Ana	Ocampo	Construcción de 25 estufas "loreña"	\$30,000.00	\$30,000.00	100	100	25	Estufas	0	27	0	0	22	69
C.I. Francisco Serrato	Zitacuaro	Apicultura de Francisco Serrato	\$12,000.00	\$12,000.00	100	100	10	Apiarios	7	3	7	3	15	15
Ejido El Paso	Ocampo	Manejo y construcción de estufas ahorradoras de leña	\$8,000.00	\$8,000.00	100	100	6	Estufas	0	8	0	0	12	13
Ejido Remedios	Ocampo	Remodelación fachadas, remodelación restaurante, caseta cobro	\$800,000.00	\$800,000.00	100	100	170	m2	13	4	0	0	15	20
Ejido Senguio	Senguio	Construcción de restaurante	\$911,286.00	\$911,286.00	100	100	150	m2	8	4	0	0	24	23
Ejido Senguio	Senguio	Equipamiento de Restaurante	\$913,481.00	\$913,481.00	100	100	194	m2	8	4	0	0	24	23
Ejido Senguio	Senguio	Construcción y equipamiento de zona de acampado y baños	\$885,416.00	\$885,416.00	100	100	200	m2	8	4	0	0	24	23
Ejido Asoleadero	Ocampo	Construcción y equipamiento de área comercial	\$836,689.00	\$836,689.00	100	100	167	m2	60	20	0	0	110	50
Ejido Asoleadero	Ocampo	Construcción y equipamiento de restaurante y baños	\$918,728.00	\$918,728.00	100	100	194	m2	60	20	0	0	110	50
Ejido Anganguero	Anganguero	Construcción de restaurante y baños del parador turístico las juntas	\$940,000.00	\$940,000.00	100	100	199	m2	12	8	0	0	165	123
Ejido Anganguero	Anganguero	Construcción y equipamiento del Parador Turístico Las Juntas (área de	\$926,305.00	\$926,305.00	100	100	171	m2	12	8	0	0	165	123
Ejido Anganguero	Anganguero	Equipamiento de restaurante y baños del parador turístico las juntas	\$806,629.00	\$806,629.00	100	100	175	m2	12	8	0	0	165	123



**FLACSO**  
MEXICO

<b>Subtotal: Estudios Técnicos</b>			346,000.00	346,000.00	100				0	0	0	0	317	176
C.I. Crescencio Morales	Zitacuaro	Gestión para la factibilidad de un criadero de trucha arco iris	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	1	Estudio	0	0	0	0	34	16
Ejido de Cerro Prieto	Ocampo	Caracterización de manantiales en la region de Sierra Chincua-Chivatí Huacal	\$116,000.00	\$116,000.00	100	100	1	Proyecto	0	0	0	0	93	15
C.I. Nicolas Romero	Zitacuaro	Definir los atractivos turísticos de la Comunidad	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	1	Estudio	0	0	0	0	10	5
Ejido Asoleadero	Ocampo	Estudio de viabilidad ambiental para el desarrollo de infraestructura ecoturística	\$75,000.00	\$75,000.00	100	100	1	documento	0	0	0	0	90	70
Ejido Asoleadero	Ocampo	Estudio de viabilidad técnica y económica en materia ecoturística	\$75,000.00	\$75,000.00	100	100	1	documento	0	0	0	0	90	70
<b>Subtotal: Capacitación Comunitaria</b>			160,000.00	160,000.00	100									
Ejido Senguio	Senguio	Curso "Moderniza Ecoturismo". Módulo 1	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	1	Curso	0	0	0	0	15	15
Ejido Asoleadero	Ocampo	Curso "Moderniza Ecoturismo". Módulo 2	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	1	Curso	0	0	0	0	15	15
Ejido Senguio	Senguio	Curso "Primeros auxilios y respuesta ante emergencias"	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	1	Curso	0	0	0	0	15	15
Ejido Asoleadero	Ocampo	Curso "Primeros auxilios y respuesta ante emergencias"	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	1	Curso	0	0	0	0	15	15
<b>Subtotal: Gasto de operación</b>			49,800.00	49,800.00	100									
Indirectos		Indirectos	\$49,800.00	\$49,800.00	100.00									

ELABORO:

M.C. Ysmael Venegas Pérez Subdirector de la RBMM

AUTORIZO EL DIRECTOR DEL AP

Ing. Concepción Miguel Martínez Director de la RBMM

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y de otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente"





La mesa	San Jose del Rincón	Curso "Moderniza Ecoturismo". Módulo 3	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	1	Curso	0	0	7	7	15	15
La mesa	San Jose del Rincón	Curso "Primeros auxilios y respuesta ante emergencias"	\$40,000.00	\$40,000.00	100	100	1	Curso	0	0	5	1	15	15
<b>Subtotal: Gasto de operación</b>			<b>\$15,000.00</b>	<b>\$15,000.00</b>	<b>100</b>									
Indirectos			\$15,000.00	\$15,000.00	100									



**ELABORO:**  
M.C. Ysmael Venegas Pérez Subdirector de la RBMM

**AUTORIZO EL DIRECTOR DEI**  
Ing. Concepción Miguel Martínez Direct

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y de otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente"

Anexo 5.2. Avance físico financiero del PROCODES 2009



SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS  
PROGRAMA DE CONSERVACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE  
REPORTE DE AVANCE FÍSICO-FINANCIERO Y DE METAS  
CIFRAS EN PESOS



ESTADO: MICHOACAN  
REGIÓN PRIORITARIA: 15-RBMM

MES: Diciembre de 2009

LOCALIDAD	MUNICIPIO	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO O ACCIÓN	INVERSIÓN AUTORIZADA	AVANCES			METAS		NÚMERO DE BENEFICIARIOS					
				FINANCIERO		FÍSICO %	Número	Unidad de Medida	Directos		Pob. Indígena		Indirectos	
				\$	%				H	M	H	M	H	M
<b>Total</b>			1,541,490	1,541,490	100%	100%			179	91	60	140	1,309	925
<b>Subtotal: Proyectos Comunitarios</b>			1,176,235	1,176,235	100%	100%			156	74	60	140	1,054	730
ANGANGUEO	ANGANGUEO	CONSTRUCCION DE OBRAS EXTERIORES EN UNA AREA DE 200M2	654,000	654,000	100%	100%	200	m2	25	10	0	0	242	100
ANGANGUEO	ANGANGUEO	CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN UNA AREA DE 57 M2 , DEL PARADOR TURISTICO LAS JUNTAS	272,235	272,235	100%	100%	57	m2	25	10	0	0	242	100
CI. CRESCENCIO MORALES	ZITACUARO	CONSTRUCCION DE 2 CASETAS DE VIGILANCIA PARA LA PROTECCION DE LA ZONA BOSCOSEA EN ZONA NUCLEO DE LA RBMM	150,000	150,000	100%	100%	32	m2	35	5	30	70	30	70
CI. CRESCENCIO MORALES	ZITACUARO	INSTALACION DE UN VIVERO COMUNITARIO PARA PRODUCIR ESPECIES NATIVAS PARA RESTAURACION	100,000	100,000	100%	100%	135	m2	25	15	30	70	30	70
<b>Subtotal: Estudios Técnicos</b>			210,000.00	210,000.00	100%	100%			0	0	0	0	212	176
LOS REMEDIOS	OCAMPO	FACTIBILIDAD PARA LA CONTRUCCION DE CABAÑAS ECOTURISTICAS EN EL EJIDO LOS REMEDIOS	70,000	70,000	100%	100%	1	ESTUDIO	0	0	0	0	21	58
LOS REMEDIOS	OCAMPO	FACTIBILIDAD PARA LA INSTALACION DE UMA DE3 VENADO EN EL EJIDO LOS REMEDIOS	70,000	70,000	100%	100%	1	ESTUDIO	0	0	0	0	21	58

C.I. NICOLAS ROMERO	ZITACUARO	ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA APERTURA DEL SANTUARIO DE LA MARIPOSA MONARCA EN NICOLAS ROMERO	70,000	70,000	100%	100%	1	ESTUDIO	0	0	0	0	170	60
<b>Subtotal: Capacitación Comunitaria</b>			<b>80,000.00</b>	<b>80,000.00</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>			<b>23</b>	<b>17</b>	<b>0</b>		<b>19</b>	
EJIDO CERRO PRIETO	OCAMPO	FORMACION DE GUIAS ESPECIALIZADOS EN SENDERISMO Y CAMPISMO CON TECNICAS DE BAJO IMPACTO	40,000	40,000	100%	100%	1	CURSO	10	5	0	0	30	6
EL CALABOZO I FRACCION	SENGUIO	FORMACION DE PROMOTORES COMUNITARIOS PARA LA EDUCACION AMBIENTAL	40,000	40,000	100%	100%	1	CURSO	13	12	0	0	13	13
<b>Subtotal: Gasto de operación</b>			<b>75,255.00</b>	<b>75,255</b>	<b>100%</b>				<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



**FLACSO**  
MEXICO

**ELABORO:**

Ysmael Venegas Pérez. Subdirector

**AUTORIZO EL DIRECTOR DEL AP**

Rosendo Antonio Caro Gómez. Director

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa".





**FLACSO**  
MEXICO


<b>Subtotal: Gasto de operación</b>			75,255.54	73,683	98%				0	0	0	0	0	0
-------------------------------------	--	--	-----------	--------	-----	--	--	--	---	---	---	---	---	---

<b>ELABORO:</b>
M.C. Ysmael Venegas Pérez. Subdirector

<b>Autorizo el Director del AP</b>
Ing. Rosendo Antonio Caro Gómez. Director

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa".

Anexo 6. Matriz de indicadores resultado del PROCODES (2009) Fuente: [http://www.conanp.gob.mx/pdf\\_procodes/INDICADORESTERC](http://www.conanp.gob.mx/pdf_procodes/INDICADORESTERC)

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
FIN:	IMPACTO				 <p>Las instituciones públicas estatales y federales están dispuestas a participar en acciones concurrentes y transversales en AP, zonas de influencia y otras modalidades de conservación y otras modalidades de conservación que promuevan el desarrollo sostenible.</p> <p>La población residente de las AP, zonas de influencia y otras modalidades de conservación está dispuesta a participar en los programas públicos que promuevan el desarrollo sostenible.</p> <p>La población acepta programas con enfoque sostenible antes que programas con un enfoque antagónico.</p>
PROPÓSITO:	EFICIENCIA. Porcentaje de Comunidades que adquirieron habilidades y conocimientos para realizar actividades de conservación de ecosistemas y su biodiversidad en ANP y zonas de influencia	$(\text{Número de comunidades participantes año } i / \text{número de comunidades programadas a atender en año } i) \times 100$	Anual	Informe de la Cuenta Pública. Informe de Labores.	<p>Las solicitudes aprobadas cumplen con los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación y las prioridades del programa, y han sido dictaminadas por un grupo técnico de selección</p>
COMPONENTES: C.1:	EFICIENCIA. Porcentaje de (cobertura) de demanda anual de apoyos del PROCODES para realizar Estudios Técnicos.	$(\text{Número de estudios técnicos financiados por el programa año } i / \text{número de solicitudes de estudios técnicos elegibles año } i) \times 100$	Anual	Solicitudes recibidas. Actas de dictamen técnico y económico para acceder a los subsidios de PROCODES. Convenios de Concertación firmados para apoyar estudios técnicos. Reportes de Avances trimestrales. Documentos finales de los estudios técnicos.	
C.2:	EFICIENCIA Porcentaje de (cobertura) de demanda anual de apoyos del PROCODES para Cursos de Capacitación.	$(\text{Número de cursos de capacitación financiados por el programa año } i / \text{número de solicitudes de cursos de capacitación elegibles año } i) \times 100$	Anual	Convenios de Concertación firmados para apoyar cursos de capacitación. Reportes de Avances trimestrales. Memorias y/o relatorías de los cursos de capacitación.	
	EFICIENCIA Porcentaje de Participación de mujeres en los cursos de capacitación		Anual	Convenios de Concertación firmados para apoyar cursos de capacitación. Reportes de Avances trimestrales. Cuenta Pública año i-L.	

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
	EFICIENCIA Porcentaje de Participación de indígenas en cursos de capacitación.		Anual	Convenios de Concertación firmados para apoyar cursos de capacitación. Reportes de Avances trimestrales.	
C.3:	EFICIENCIA Porcentaje de (Cobertura) de demanda anual de apoyos del PROCODES para Proyectos Comunitarios	(Número de proyectos comunitarios financiados por el programa año i / número de solicitudes de proyectos comunitarios elegibles año i)*100	Anual	Informe de Cuenta Pública Anual Solicitudes de apoyo Actas de dictamen técnico y económico para acceder a los subsidios de PROCODES. Oficios de notificación sobre la aprobación del apoyo. Actas de dictamen técnico y económico para acceder a los subsidios de PROCODES. Convenios de Concertación firmados.	
	EFICIENCIA Porcentaje de Participación de mujeres en Proyectos Comunitarios.		Anual	Convenios de Concertación firmados para apoyar proyectos comunitarios. Reportes de Avances trimestrales. Cuenta Pública año i-L.	
	EFICIENCIA. Porcentaje de Participación de indígenas en Proyectos Comunitarios		Anual	Convenios de Concertación firmados con las comunidades elegidas. Reportes de Avances trimestrales.	
	EFICIENCIA. Proporción de inversión del PROCODES con perspectiva de género		Anual	Convenios de Concertación firmados con las comunidades elegidas. Obras realizadas. Encuesta bianual e informe final de la evaluación externa.	



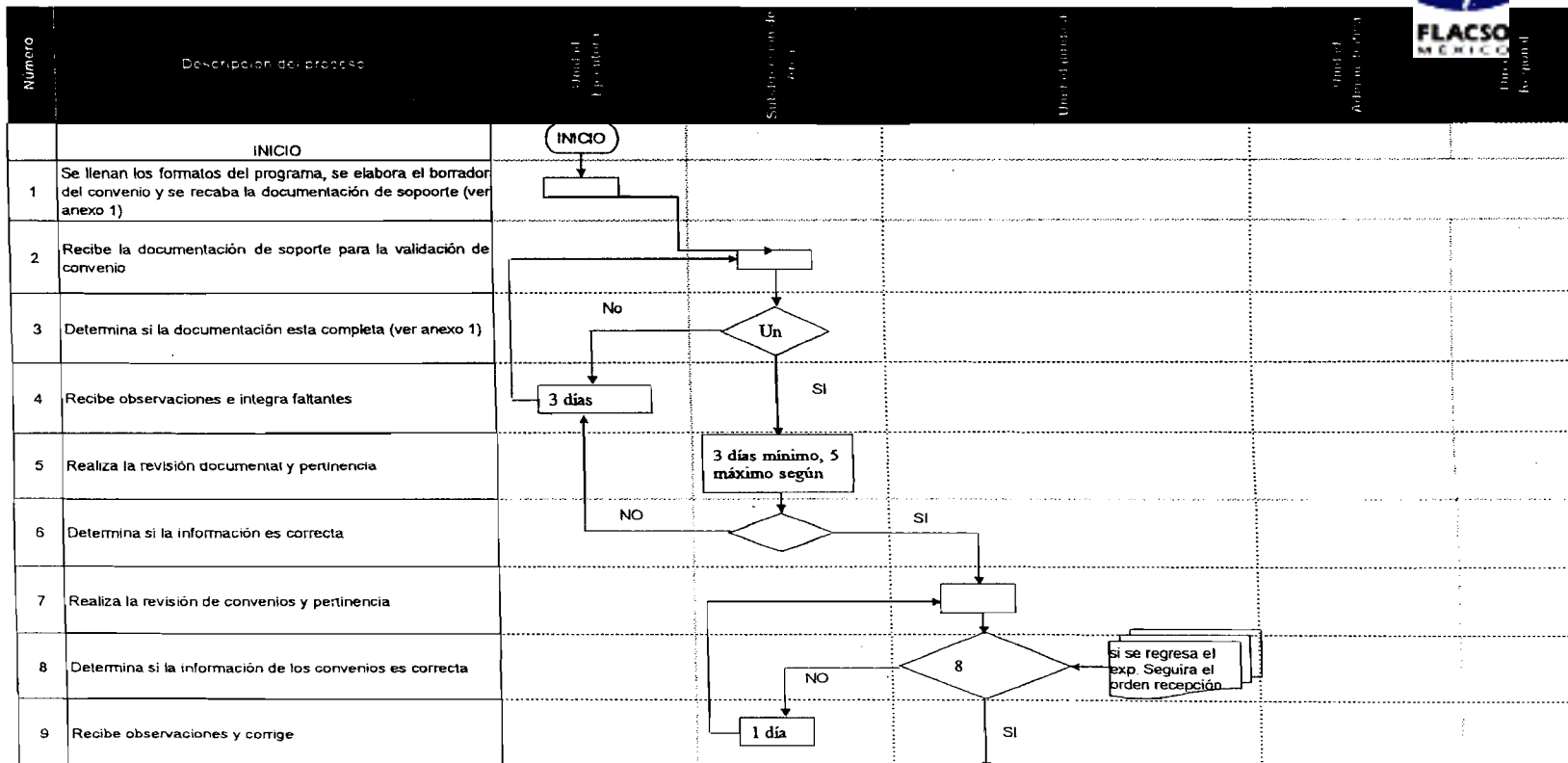
# Anexo 7. Ruta crítica para la validación de proyectos y liberación de pagos del PROCODES

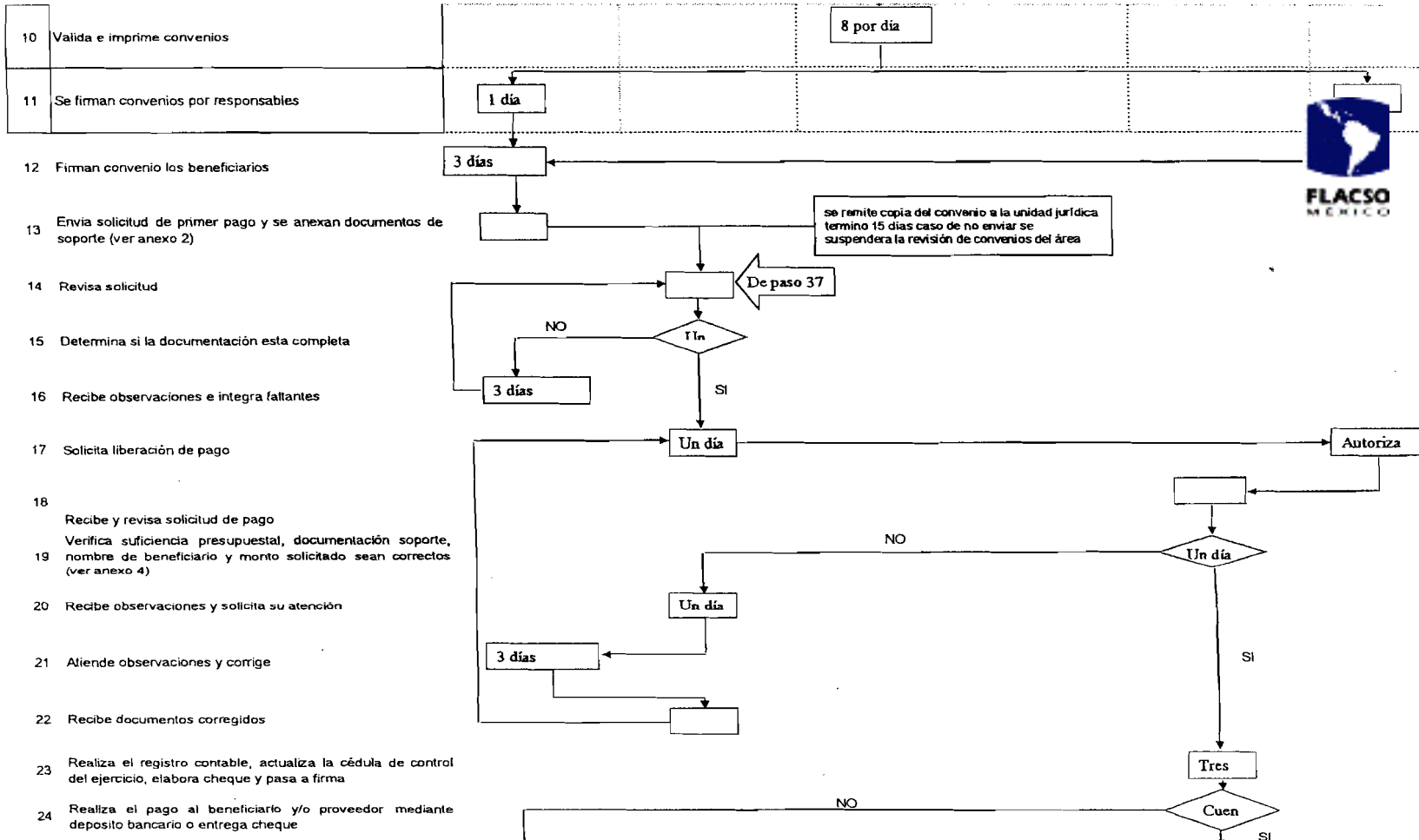


COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS  
 DIRECCIÓN REGIONAL OCCIDENTE Y PACÍFICO CENTRO  
 RUTA CRÍTICA PARA LA VALIDACIÓN DE PROYECTOS Y LIBERACIÓN DE PAGOS DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIO

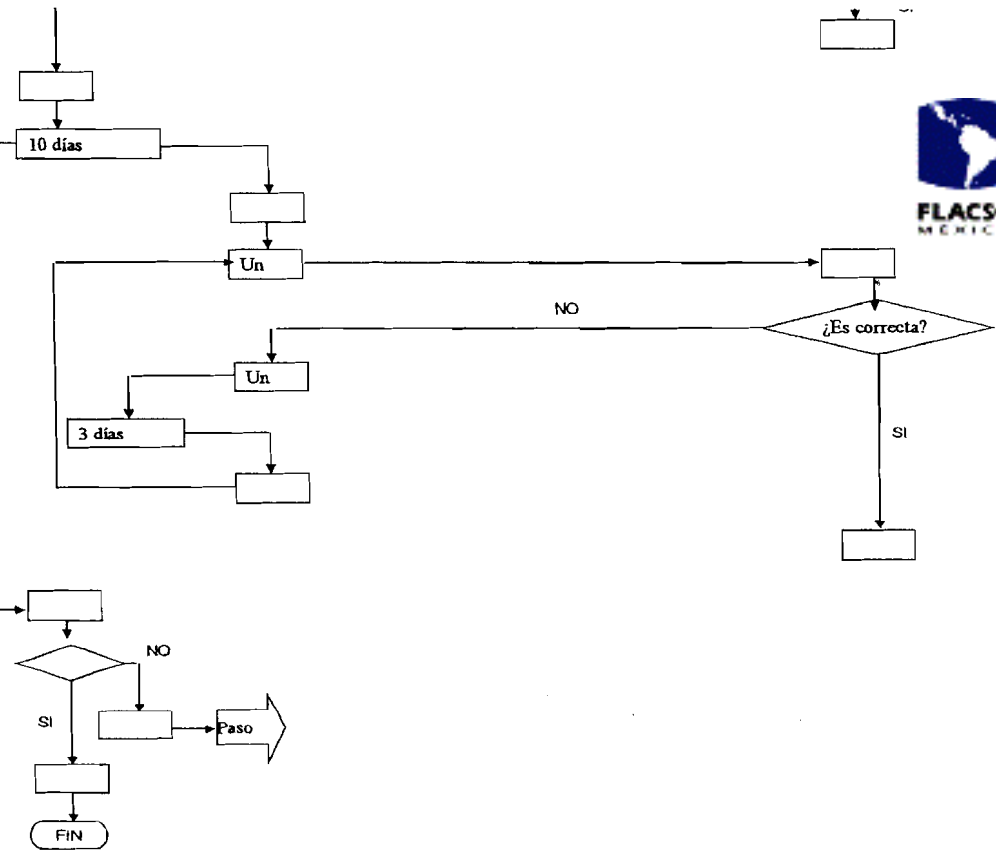


FLACSO  
MÉXICO





- 25 Realiza depósito bancario
- 26 Recoge cheque y póliza
- 27 Entrega cheque al beneficiario y/o proveedor y recaba firma de recibido en polizas
- 28 Recibe polizas firmadas y en caso comprobantes
- 29 Entrega pólizas firmadas y en su caso comprobantes
- 30 Revisa pertinencia de polizas y en su caso comprobantes
- 31 Recibe observaciones y solicita su atención
- 32 Atiende observaciones y corrige
- 33 Recibe documentos corregidos
- 34 Archiva poliza y comprobantes
- 35 Supervisa avance de obra
- 36 Obra terminada
- 37 Solicita liberación de pago y anexa la documentación de soporte (ver anexo 2)
- 38 Cierra obra y expedientes



Anexo 8. Puntos de decisión y de aceptaciones individuales para la implementación del PROCODES

Asignación del presupuesto PROCODES 2009 a la RBMM				
Decisiones colectivas				
Actores	Comisionado Nacional	Dirección General de Conservación para el Desarrollo	Dirección Regional Occidente y Pacífico Centro (DROPC)	Direcciones de la RI
Decisiones individuales o "claros"	Autoriza los presupuestos para las Direcciones Regionales	Presenta la propuesta de montos de autorización al Comisionado Nacional	Hace una propuesta preliminar de la asignación del PROCODES para cada ANP o Región Prioritaria	Cuenta con el dictamen económico del PROCODES, para su respectiva ANP o Región Prioritaria
		Comunica a las Direcciones Regionales los montos de autorización presupuestal	Organiza la sesión de dictamen para otorgar presupuesto a cada ANP o Región Prioritaria Notifica a los Directores de ANP o de región Prioritaria del presupuesto PROCODES que debe administrar resultado de la sesión de dictamen	
	1	2	3	1



FLACSO  
MÉRICO

Difusión de la convocatoria PROCODES 2009 en la RBMM				
Decisiones colectivas				
Actores	Dirección de la RBMM	Subdirección técnica de la DROPC	Unidad Administrativa de la DROPC	Director Regional de la DROPC
Decisiones individuales o "claros"	Envía cotizaciones solicitadas por la Subdirección técnica	Solicita cotizaciones de diarios de circulación local a la Dirección de la RBMM	Revisa la información proporcionada por la Unidad Técnica para el pago de convocatoria	Autoriza el pago de la publicación de la convocatoria
	Compra los diarios de circulación local donde se publica la convocatoria	Concentra información de cotizaciones de los diarios de circulación local	Elabora la orden de pago y solicita la autorización del Director Regional	
	Comunicación a los comisariados comunales y ejidales de la publicación de la convocatoria	Solicita el pago de la convocatoria en diarios de circulación local a la Unidad Administrativa	Elabora los cheques para el pago de la convocatoria, a través del fondo rotatorio.	
			Deposita en las cuentas de los diarios para la publicación de la convocatoria Confirma la recepción de los pagos	
	3	3	5	1

Decisiones colectivas	Recepción de solicitudes al PROCODES 2009 en la RBMM	
Actores	Dirección de la RBMM	Solicitantes
Decisiones individuales o "claros"	Aclaración de dudas a los participantes de la convocatoria	Acude a las oficinas de al Reserva para recibir información de la apertura de la convocatoria
	Revisión de documentos que entregan los participantes en la convocatoria	Entrega información para participar en la convocatoria
	Elaboración de solicitudes a la convocatoria	Acuerda con los técnicos de la Reserva los términos de la solicitud
	Integración de base de datos y expediente de las solicitudes	

4

3



**FLACSO**  
MEXICO

Decisiones	Dictamen técnico económico de las solicitudes del PROCODES 2009 en la RBMM		
Actores	Dirección de la RBMM	Subdirección técnica de la DROPC	Director Regional de la DROPC
Decisiones individuales o "claros"	Convoca a un comité técnico para dictaminar las solicitudes	Participa en el comité técnico de evaluación de las solicitudes del PROCODES	Firma el acta de dictamen técnico de la convocatoria
	Hace la precalificación de las solicitudes.	Solicita el acta de dictamen técnico de la convocatoria	
	Elabora el acta de dictamen técnico de la convocatoria	Envía copia del acta de dictamen técnico económico a la Dirección General de Conservación para el Desarrollo	
	Envía a la Subdirección técnica de la DROPC el acta de dictamen técnico económico		

4

3

1

Decisiones colectivas		Validación de expedientes del PROCODES 2009 de la RBMM		
Actores	Dirección de Área	Subdirección Técnica de la DROPC	Unidad Jurídica	
Decisiones individuales o "claros"	Se llenan los formatos del programa, se elabora el borrador del convenio y se recaba la documentación de soporte	Recibe la documentación de soporte para la validación de convenio, de parte de la Dirección de Área	Realiza la revisión de convenios y pertinencia	
	En su caso, recibe observaciones e integra faltantes	Determina si la documentación esta completa	Determina si la información de los convenios es correcta	
	Firma de convenio por responsable	Realiza la revisión documental y pertinencia	Valida e imprime convenios	
	Firma de convenio por beneficiarios	Determina si la información es correcta		
	4	4	3	



FLACSO  
MEXICO

Decisiones		Emisión de primera ministración de los proyectos PROCODES 2009 en la RBMM		
Actores	Dirección de la RBMM	Subdirección Técnica de la DROPC	Unidad Administrativa de la DROPC	
Decisiones individuales o "claros"	Envía solicitud de primer pago y se anexan documentos de soporte	Revisa solicitud	Recibe y revisa solicitud de pago	
	Recibe observaciones de la unidad técnica e integra faltantes	Determina si la documentación esta completa	Verifica suficiencia presupuestal, documentación soporte, nombre de beneficiario y monto solicitado sean correctos (ver anexo 4)	
	Atiende observaciones de la unidad administrativa y corrige	Solicita liberación de pago a la unidad administrativa	Recibe documentos corregidos	
	Recoge cheque y póliza	Recibe observaciones de la unidad administrativa y solicita su atención	Realiza el registro contable, actualiza la cédula de control del ejercicio, elabora cheque y pasa a firma	
	Entrega cheque al beneficiario y/o proveedor y recaba firma de recibido en polizas	Recibe polizas firmadas por parte del ANP y en caso comprobantes	Realiza el pago al beneficiario y/o proveedor mediante deposito bancario o entrega cheque	
	Envía polizas firmadas y en su caso comprobantes a la subdirección técnica	Entrega pólizas firmadas a la unidad administrativa y en su caso comprobantes	Revisa pertinencia de polizas y en su caso comprobantes	
	Atiende observaciones sobre polizas y comprobantes y corrige	Recibe observaciones sobre polizas y comprobantes y solicita su atención a las ANP	Archiva poliza y comprobantes	
	7	7	7	

Decisiones colectivas	Seguimiento en campo	
Actores	Dirección de la RBMM	Subdirección Técnica de la DROPC
Decisiones individuales o "claros"	Establece los alcances técnicos del proyecto, en coordinación con los beneficiarios	Solicita copia de los avances físicos financieros y los envía a la Dirección General de Conservación para el Desarrollo
	Elabora los documentos del expediente técnicos en coordinación con los beneficiarios	
	Integra la documentación del expediente técnico y la ordena en la oficina de la reserva	
	Realiza visitas de seguimiento para observar avances en el cumplimiento de metas	
	Solicita segunda ministración de presupuesto	
	Integra y envía el reporte trimestral de avance físico financiero y de metas	
	Verifica el cumplimiento de metas de los proyectos comunitarios y revisa los documentos entregados por los consultores	
	Firma de acta de entrega recepción	

8

1



**FLACSO**  
MEXICO

<b>Emisión de segunda ministración de los proyectos PROCODES 2009 en la RBMM</b>			
<b>Decisiones colectivas</b>	<b>Dirección de la RBMM</b>	<b>Subdirección Técnica de la DROPC</b>	<b>Unidad Administrativa de la DROPC</b>
<b>Decisiones individuales o "claros"</b>	Solicita liberación de pago y anexa la documentación de soporte	Revisa solicitud	Recibe y revisa solicitud de pago
	Recibe observaciones e integra faltantes	Determina si la documentación esta completa	Verifica suficiencia presupuestal, documentación soporte, nombre de beneficiario y monto solicitado sean correctos (ver anexo 4)
	Atiende observaciones y corrige	Solicita liberación de pago	Realiza el registro contable, actualiza la cédula de control del ejercicio, elabora cheque y pasa a firma
	Recoge cheque y póliza	Recibe observaciones y solicita su atención	Realiza el pago al beneficiario y/o proveedor mediante deposito bancario o entrega cheque
	Entrega cheque al beneficiario y/o proveedor y recaba firma de recibido en polizas	Recibe documentos corregidos	Realiza depósito bancario
	Envia polizas firmadas y en su caso comprobantes a la subdirección técnica	Recibe polizas firmadas y en su caso comprobantes	Revisa pertinencia de polizas y en su caso comprobantes
	Atiende observaciones sobre polizas y comprobantes y corrige	Entrega pólizas firmadas y en su caso comprobantes	Archiva poliza y comprobantes



**FLACSO**  
MEXICO



**Anexo 9. Adaptación de los objetivos, en el sentido de la focalización o población objetivo del PROCODES 2009, por parte del personal operativo de la CONANP (Fuente: Elaboración propia con base en IPN, 2009).**



NOMBRE FUNCIONARIO	ANP	COMO IDENTIFICA LA POBLACION OBJETIVO	COMO CUANTIFICA LA POBLACION OBJETIVO	COMO FOCALIZA LA POBLACION OBJETIVO
José manuel Martínez Montes	CUATROCIENTOS EGAS	Ejidotes que tienen todo o parte de su terreno dentro del ANP o APRN	Población rural, ejidos o comunidades, no pequeños propietarios.	Focalizamos con la población objetivo del ANP o APRN y presentamos con comunidades. Con pequeños propietarios en menor medida.
Ivo García Gutierrez	CUATROCIENTOS EGAS	Los usuarios de los recursos naturales protegidas en las áreas naturales protegidas mencionadas en la respuesta de la pregunta uno, hombres y mujeres, sin importar que sean o no dueños de terrenos dentro del área protegida, siempre y cuando sean usuario	Sobreponiendo los polígonos de protección del área de protección de flora y fauna de cuatrocienegus con los datos de población de INEGI para el caso de 2007 y 2008, para 2009 agregando el polígono de protección del área de protección de recursos cuenca	Para el caso de 2008 y 2009 que me corresponde a la administración se focaliza a usuarios de recursos naturales dentro del área protegida, quienes determinan la protección de los objetos de conservación del ANP
Julio César Escobedo González	CUATROCIENTOS EGAS	Trabajamos muy de cerca con las comunidades rurales y conocemos que población tiene cada una, pero dentro de todos estas comunidades por lo regular se identifican grupos focales con los que llevamos a cabo acciones de conservación y protección del ANP	Preguntando a integrantes de las comunidades y cotejándola con el INEGI	Principalmente que todos los proyectos que se promuevan tengan una relación directa con cualquiera de nuestras 5 líneas estratégicas que son: Protección, Manejo, Conocimiento, Cultura y Gestión
Juan Carlos Ibarra Flores	CUATROCIENTOS EGAS	La población que se encuentre dentro del Área Natural Protegida y que utilice los recursos y espacios naturales que nos interesa conservar.	de acuerdo a la información que arrojan los censos de población que realiza el INEGI_	
Martín Alfonso Carrillo Lomas	CUATROCIENTOS EGAS	Núcleo Ejidal		Nuestras amenazas
Héctor Javier González Martínez	CUATROCIENTOS EGAS	Por núcleo ejidal		En nuestras amenazas de conservación
José Belisario Almaguer Maldonado	CUATROCIENTOS EGAS	Con la zonificación del ANP		Se hace la invitación para acceder a los programas a todos los ejidos que tienen terrenos dentro de la ANP considerando las amenazas
Miriam Vargas Alba	CUATROCIENTOS EGAS	Se da prioridad a la población que se encuentra en la zona de protección del área, es decir la más frágil	Por los que están dentro y con censos locales.	Que se apeguen a nuestro Programa Operativo Anual y nuestras amenazas en el área.
Carlos Ariel Meduño Rivas	CUATROCIENTOS EGAS	Aquellos que tienen sus propiedades dentro de los sitios de conservación		De acuerdo a los objetos de conservación
Cristino Villarreal Wíslar	MAPIMI	De acuerdo a las reglas de operación y a la poligonal del ANP	De acuerdo a la base de datos de usuarios, habitantes y poseedores del ANP.	De acuerdo a la base de datos de usuarios, habitantes y poseedores del ANP.
Alicia Zárate Martínez	MAPIMI	Por la incorporación de proyectos que han sido establecidos a largo plazo con algunos ejidos y una pequeña propiedad.	Con el número de beneficiarios que han participado y con los que se han establecido proyectos a largo plazo.	- Que los proyectos realmente nos ayuden a la conservación, restauración y protección de los recursos naturales del área natural protegida. - Que el proyecto del ejido y/o pequeña propiedad sea un proyecto establecido a largo plazo o bien esté por iniciar
Rodolfo García Morales	MAPIMI	En la Reserva de la Biosfera Mapimí esta integrada por 11 ejidos y cuatro Pequeñas propiedades	Existe la base de datos de cada una de los Ejidos y Pequeñas Propiedades, tanto de dueños, ejidatarios, avocindados.	Los proyectos que se son apoyados con PROCODES van dirigidos a la conservación de los recursos naturales (obras de restauración, exclusiones y para planificar las actividades productivas de la comunidades en el caso de la
Elvira Carbajal Hinojosa	SISTEMA ARRECIFAL VERACRUZA NO	Son los usuarios del parque, prestadores de servicios y pescadores	Se cuantifica de manera directa cuando llagan a pedir permiso para hacer uso del parque	En especial se brinda apoyos a los pescadores y prestadores de servicios
Leticia Rodríguez Cordova	SISTEMA ARRECIFAL VERACRUZA NO	Por sector, prestadores de servicios, pescadores, instituciones de investigación.	A través de las autorizaciones y por el número de cooperativas	Que sean usuarios del parque, en este caso prestadores de servicios y pescadores o comunidades con marginación muy alta.
Jorge Leonel Hernández Ramirez	SISTEMA ARRECIFAL VERACRUZA NO	Por áreas de influencia y sectores que influyen en el PNSA V.		Area de influencia
Benjamin Omelas Borrego	CUATROCIENTOS EGAS	Dueños de los predios y ranchos, ejidos se cuenta con el número de predios y ejidos, así como su población	Utilizando censos de población y vivienda, además de consultar otros documentos de la secretaría de salud, donde mencionan los datos de cada comunidad.	
Santos Solo Jaime	CONSTITUCIÓN DE 1857	Son las comunidades indígenas, ejidatarios, pobladores y pequeños propietarios rurales.	Es un dato aproximado, pues se tienen 200 ejidatarios, 100 personas en comunidades indígenas, 100 pequeños propietarios y en los poblados grandes como Castillo Viejo y Ojos Negros hay aproximadamente 150 personas pertenecientes a grupos marginados. El	Está parcialmente focalizado. Los criterios son los resultados del diagnóstico de la población, la situación social, las necesidades económicas y de servicios y el índice de marginación de la población

Federico Godínez Leal	EL PINACATE	La población objetivo se identifica por las solicitudes que se entregan cada año, pero sobre todo las de este año 2009 que fueron alrededor de 22 y no se apoyaron todas las que se recibieron que arrojaron un total de 3 millones de pesos y por el recurso A	Con base en las solicitudes presentadas	Que sean grupos del sector ejidal y/o pequeños propietarios que tengan sus terrenos dentro de la Reserva o en la zona de influencia
Sarulén Ávila Moreno	CONSTITUCIÓN DE 1857	Por los atributos de las tierras y de los predios; por los programas como CONAFOR y proyectos productivos o de interés en iniciarlos, que no tengan antecedentes en otros programas y parcelas mayores de 100 hectáreas.		Que sean beneficiarios que cubran todos los requisitos previstos en la Ley de Operación. El 90% del número de beneficiarios está dentro de lo indicado en el Plan de Operación o sea hay 90% de cumplimiento
Félix Sotelo Jáquez	EL PINACATE	Que esté dentro del área. Son ejidos que tienen miembros que no viven ahí pero les interesa hacer algo; queriendo hacer algo y se les apoya si la actividad que proponen es sustentable.		Los delimitan las Reglas de Manejo del Programa. El sistema de puntuación determina los proyectos. Se dan puntajes a las solicitudes. Cuando se cumplen los requisitos se otorgan los recursos.
Miguel Ángel López Valdez	ARRECIFFE ALACRANES	Por los proyectos que solicitan para el ANP en relación a sus actividades.	En base a la integración de las actas pro obra ya que los usuarios viven en el continente, no en el ANP	En las acciones del Programa de manejo y programa CONANP
Salvador Sánchez Ramírez	ARRECIFFE ALACRANES	Mediante las solicitudes al programa	En base a las solicitudes y el acta de integración de Pro-Obra	Los que establece el programa de manejo y el programa de la CONANP
Guillermo Ramírez Filippini	REGIÓN CENTRO Y EJE NEOVOLCÁNICO	Las reglas de operación establecen que son todos los propietarios y derechosos de aguas, tierra y otros recursos naturales del ANP.		De acuerdo a lo que marcan los lineamientos internos del PROCODES y las reglas de operación vigentes y de acuerdo al trabajo de campo por los directores de cada ANP
Juan Flores Gaona	REGIÓN CENTRO Y EJE NEOVOLCÁNICO	Por las reglas de operación		Compatibilidad con el Programa de Manejo, la categoría del ANP, la viabilidad, el impacto y el beneficio para la población.
Elirmelec Anzures Vázquez	REGIÓN CENTRO Y EJE NEOVOLCÁNICO	Por las reglas de operación		Lineamientos internos del Procodes Reglas de operación Trabajo de campo por cada ANP
Juan Carlos García Loperena	BARRANCA DE METZITLÁN	Son todas las personas que directa o indirectamente impactan en la RBMM	Directamente por el trabajo que realizamos en las comunidades donde impactan más sobre los recursos como cambio de uso de suelo, tala, extracción	En base al impacto a los recursos o zona viven en un área de mayor conservación
Marco Antonio Plata Mada	RIA CELESTUN	Aquella población mayor de edad que vive en Celestún e Isla arena		
Eernesto osvaldo Chan Che	RIA CELESTUN	No, es relativo porque es como la pesca, a veces hay y otras no		
Fernando Guerrero Bello	REGIÓN CENTRO Y EJE NEOVOLCÁNICO	Como los legítimos derechosos	De acuerdo a la población atendida con datos del INEGI y CONAPO	En base a los diagnósticos comunitarios, mezcla en cuanto al recurso sustentable
Miguel Ángel Rodríguez Trejo	EL TEPOTEZCO	Censos de población y con apoyo de las autoridades agrarias se identifican y reciflican	Censo de población Lista de comuneros y ejidatarios	Comuneros y ejidatarios (dueños y poseedores) Población vulnerable Invitación a dependencias gubernamentales para que sumen recursos, se busca principalmente hacer sinergias.
Julián Morán Aitamirano	EL TEPOTEZCO	Por medios de las representaciones comunales y ejidales ya que son los derechosos de las tierras y recursos naturales del área.	Considerando los padrones de comuneros y ejidatarios	Dueños y poseedores Comunidades indígenas Sinergias institucionales
José Luis Noria	CHINANTLA		Censo de población Lista de comuneros y ejidatarios	
Ángel Santamaría Jiménez	CHINANTLA	Solo para la ANP, localidades que cuentan con algún estudio que arroja información y con la información que se reporta en los avances trimestrales que realiza cada AP/RPC en donde se anota y reporta el número de beneficiarios, directos, indirectos y de mn		Nuevamente de acuerdo a las líneas de los planes de manejo y por otro lado de acuerdo a las necesidades de la población y a problemas ambientales prioritarios cuando no hay estudio.
Santos Cruz Enriquez	CHINANTLA	Por el número de localidades consideradas en el programa		Las condiciones de los recursos naturales, la organización de la población, los niveles de pobreza, acompañamiento de la gestión, la disponibilidad en la participación, conflictos internos de la comunidad, condiciones de la tenencia de la tierra y trabajo
Bibiana Otilia Rojas Triviño	CHINANTLA	Como comunidades de alta marginalidad y ubicado en Áreas con abundancia de Recursos Naturales, con las que se ha venido trabajando con proyectos de conservación y productivos sostenibles.		Comunidades ubicadas en áreas con alta diversidad biológica, limitados recursos financieros, alta marginalidad, grupos en los que se de participación a las mujeres, con bajas y limitadas opciones de trabajo.
Facundo Morales Carredano	CHINANTLA			Priorización de proyectos de acuerdo a las necesidades de la región y seguimiento en campo




**FLACSO**  
MÉXICO

Jonathan Ulises Villar Maza	CHINANTLA	Son aquellas que cuenta con una organización de conservar sus recursos naturales, aprovechándolas sustentablemente ya que estas poblaciones ya están viendo que sus recursos son los más importantes. Hay varias poblaciones objetivos como la organización de	Chinantla Alta 8 municipios Chinantla Media 3 municipios Chinantla Baja 11 municipios	Que tengan áreas conservadas Tengan mucha organización de grupo Que estén dispuestos a cuidar su entorno natural
Luis Enrique Carrillo Noh	LOS PETENES	De acuerdo a las actividades que se llevan a cabo en las micro regiones de la zona de influencia de la Reserva. Por ejemplo: Pescadores, Horticultores, Forestales, Apicultores, Artesanos y ecoturismo	De acuerdo al número de beneficiarios totales que solicitaron recursos para estudios, cursos y proyectos comunitarios.	Tipo de actividades por comunidad o grupo Los establecidos en la La cobertura geográfica
Cesar Uriel Romero Herrera	LOS PETENES	1. Grupos organizados en los sectores productivos (con o sin figura legal) de las comunidades que se encuentran dentro y en la zona de influencia de la Reserva de la Biosfera Los Petenes 2. Actividades productivas orientadas al desarrollo sustentable 3. O	1. Considerando el número de beneficiarios que ingresan solicitudes al PROCODES / año 2. Considerando el número de beneficiarios directos / año 3. Universo de personas por actividad productiva 4. Número de beneficiarios que no fueron aprobadas sus solicit	1. Principal actividad productiva de la comunidad y/o grupo 2. Indicadores de sustentabilidad de la actividad productiva 3. Visión a corto, mediano y largo 4. Organización social estable (de preferencia con figura legal) 5. Importancia ecológica del ecosi
MC Jaime Marcelo Aranda Sánchez	SIERRA DE MANANTLAN	Población rural que vive dentro del polígono de la Reserva, considerando los núcleos agrarios que están dentro o fuera pero que tienen territorios grandes dentro de la Reserva.		Población con más necesidades Ejidados marginados Reglas de operación (población indígena, mujeres)
Oscar Gabriel Ponce	SIERRA DE MANANTLAN	Comunidades indígenas y tienen más alta marginación y problemática.	Se tiene más o menos identificada pero no cuantificada	Población con problemática ambiental, población marginada.
Azucena Ramírez Pintor	SIERRA DE MANANTLAN	De acuerdo a las necesidades de conservación de los recursos naturales, en base a las reglas de operación	De acuerdo a la base de datos que se tiene en el Sistema de Información geográfica de esta dirección	En base a las reglas de operación
Cesar Valencia García	SIERRA DE MANANTLAN	En base a sus recursos naturales, a las áreas marginadas a la organización interna y que se encuentra dentro del polígono del ANP.	Tienen una alta marginación, sus recursos naturales pueden mejorarse y en base a las reglas de operación	En base a las reglas de operación
José Rodríguez García	SIERRA DE MANANTLAN	En base a reglas de operación.		En base a las necesidades de los ecosistemas y los pobladores
José Trinidad Carrillo Ledesma	SIERRA DE MANANTLAN	Primero por lo enmarcado en las reglas de operación, y por reglas la zona que trabajo es población objetivo porque están o tienen terrenos dentro de ANP's.	Utilizando los censos de INEGI	El programa cuenta con sus criterios de elegibilidad y el programa tiene sus reglas, sería inapropiado manipular proyectos.
Oscar m. Sánchez Jimenez	SIERRA DE MANANTLAN	Son comunidades, ejidos y propietarios de terrenos dentro del ANP, de escasos ingresos económicos y en zonas marginadas.		Reglas de operación municipios enlistados.
René Cantú Palma	ARRÉCIFE ALACRANES	Por los proyectos que solicitan para el ANP en relación a sus actividades.	En base a la integración de las actas pro obra ya que los usuarios viven en continente, no en el ANP	En las acciones del Programa de manejo y programa CONANP
José Antonio García López	REGIÓN OCCIDENTE Y PACIFICO CENTRO	Porque lo marcan las reglas de operación; todo aquel dueño o poseedor dentro de las zonas elegibles.		Se seleccionan las áreas que tengan personal de CONANP o de las áreas coadministradas; esto también, aquellos que son estrategias pero que se atenderán desde la oficina regional.
María del Carmen García Rivas	BANCO CHINCHORRO	De acuerdo a las actividades económicas productivas permitidas en el programa de manejo de la RBBCH. En caso de contingencia ambiental se permite la entrada de otros trabajadores los cuales son temporales por lo que no se consideran.	Con las listas de las SCPP banco Chinchorro, langosteros del Caribe y Andrés Quintana Roo	A labores de conservación directas e indirectas actividades que fomentan la disminución de la extracción pesquera. Ejemplo: PROCODES dirigidos a extraer langosta viva en cuya venta se obtiene 3 veces más dinero en relación a su práctica común. Sacar menos
José Juan Domínguez Calderón	BANCO CHINCHORRO	120 pescadores directos que trabajan directamente en el área de la reserva. Son los únicos que acceden al programa.	Es una población cerrada solo los socios de las cooperativas pesqueras que tienen concesión para la pesca en el reserva son lo que pueden acceder al programa.	
Gabriela Alejandra García Antonio	BANCO CHINCHORRO	Socios de 3 cooperativas pesqueras (langosteros del Caribe, "pescadores del Banco Chinchorro" y "Andrés Quintana Roo") con concesión de pesca en Chinchorro Socios de 3 cooperativas turísticas ("Chinchorro del Caribe", "paraíso del Caribe" y "Bahía Blanca	Tomando en cuenta el # de socios activos de las cooperativas con base en lo establecidos en las actas de asamblea actuales proporcionadas por la administración de cada cooperativa.	Que los pescadores de las 3 cooperativas pesqueras en Chinchorro son los únicos con permiso para realizar actividades en el ANP y quienes desde el decreto el Área han participado activamente en la conservación del recurso pesquero respetando las épocas de
Fernando Durand Siller	CALAKMUL			•Grado de marginación. •Vulnerabilidad de territorio de la ANP por tenencia de la tierra (ejidos en la RBC) •Nivel de organización de la comunidad o grupo objetivo.



Salvador Montes Quintero	BARRANCA DE METZITLÁN	La población objetivo para fines prácticos estaría en las comunidades que tienen una dependencia alta o directa de los recursos naturales para realizar sus actividades productivas o de mantención como obtención de leña, frutos, hierbas medicinales, etc.	Podemos tener los datos a través de los tabuladores de INEGI de ser necesario, aun que no es una información muy precisa, puede servir como referencia, también podemos tener acceso a los censos que realizan las autoridades comunitarias.	Que sean comunidades objetivo y que aporten a la conservación directa disminuyendo la presión por uso de los recursos naturales por pastoreo o cambio de uso de suelo, que sean grupos de mujeres, que atiendan un problema ambiental, que dan valor al apro
Baltasar T. González Zapata	CALAKMUL	Por las actividades que se realizan apicultura, ganadería, agricultura, forestal, artesanal Conservación y otros, mayores de 18 años, hombres y mujeres, alta marginalidad, que cuenten con tierras, pobladores, ejidatarios, p. propietarios, p. morales.	De acuerdo a sus actividades y de los proyectos que se dictaminan y son ángulo de apoyo.	Comunidad no conflictiva. De preferencia que es Compromiso con el A
Martin ulises Estrella Caamal	CALAKMUL	Mediante la elaboración de una base de datos, registrando beneficiarios directos e indirectos, tipo de apoyo, comunidad, municipio, etc. Así como en los avances físico financieros.	Con el número de proyectos, aplicando una media de beneficiarios de 20 a 30 por proyecto comunitario (PROCOCODES 2008, 2007).	Comunidades rurales ubicados en la zona de amortiguamiento de la RB-Calakmul, ejidatarios, pobladores, hombre y mujeres.
Rossemelly Burgos Avila	CALAKMUL	Son los sujetos elegibles: los ejidos, comunidades, propietarios, usuarios, pobladores, personas morales, hombres, mujeres, jóvenes, indígenas	En base a los participantes (beneficiarios directos) de cada proyecto, capacitación, estudio, en los años 2007 y 2008 en la Reserva de Calakmul.	Focalizar es hacer un análisis de una situación para focalizar la aplicación del programa se realizan visitas de campo para los proyectos y además se elabora el avance físico financiero trimestral.
Edda Carolina Gonzalez del Castillo	CAÑÓN DEL SUMIDERO	Si, conocemos las comunidades que se pueden apoyar, conocemos a sus autoridades y los grupos de interés como cooperativas, ejidatarios, promotores comunitarios, centros de salud o académicos en donde solo dar pláticas o reuniones.	En nuestro caso todas las comunidades potenciales y unos los que trabajamos con mucho menos de 10,000 habitantes.	De acuerdo al requerimiento ambiental específico: por ejemplo para vivero, reforestación, colecta de semillas, mantenimiento de reforestación, trabajamos con ejidatarios, campesinos. Separación de residuos sólidos con amas de casa; promotores comunitarios
José Luis Días Valdiviezo	CAÑÓN DEL SUMIDERO	Aproximadamente 400 personas, el PROCODES-PRODERS ha atendido alrededor de 10 comunidades, divididas en 4 municipios: Osumacinta, San Fernando, Chiapa de conzo, Soyalon.	Debido a la zonificación del parque nacional, 4 comunidades se encuentran dentro del parque que debido al uso del suelo los recursos del PROCODES se desvan hacia sus comunidades para que no sigan afectando los recursos naturales del mismo. Por otra part	Identificar aquellas comunidades con alta marginación y que estén situadas dentro o en la zona de influencia del parque nacional.
Fredy Alberto Hernández Pérez	CAÑÓN DEL SUMIDERO	400	De acuerdo la zonificación que se han realizado en el ANP y por los trabajos que se han realizado en cada una de ellas.	Por el índice de marginación de la comunidad. Por el número de habitantes. Las necesidades que en la población se observan.
Pedro Javier Hernández Martínez	CAÑÓN DEL SUMIDERO	Por la influencia en al zona de amortiguamiento al interior del parque nacional Cañón del Sumidero, además por su marginación y vía de acceso.	Por el número de habitantes que están dentro del parque, por ser usuarios del parque y por la marginación y vías de acceso.	Pobreza. Número de habitantes dentro del parque. Usuarios del parque.
Humberto Gabriel Reyes Gómez	LAGUNA DE TERMINOS	Por el número de comunidades del ANP, el tipo de actividad que desarrollan.	Por el número de comunidades, el tipo de actividad que desarrollan y por el presupuesto que nos asignan cada año, así como por la capacidad operativa para operarlo.	Hacemos una priorización de los temas de atención, luego lo cruzamos con las líneas estratégicas de la CONANP y posteriormente las ubicamos en las comunidades con potencial de aplicación.
Francisco Javier Becatz Cavich	LAGUNA DE TERMINOS	Promoviendo el desarrollo sostenible del desarrollo de las comunidades asentadas en las regiones prioritarias y su zona de influencia para fortalecer las capacidades locales de gestión.	Por medio de estadísticas del INEGI.	De acuerdo a los lineamientos objetivos y metas del plan de manejo de APFFLT.
Daniel Alfonso Sánchez C.	LAGUNA DE TERMINOS	Cualquier persona mayor de edad que se encuentre dentro de la RPC y que tengan deseos de participar en el programa		Primero se hace una supervisión técnica en el hogar donde se desee llevar a cabo el proyecto y después si cumple con las reglas de operación del programa.
Carlos Alberto Gallegos Solórzano	LAGUNA DE TERMINOS	Básicamente corresponden en su mayoría a ejidatarios, posteriormente grupos comunitarios, sociedades cooperativas y algunos grupos comunitarios de mujeres.	A través de las dictaminación del PROCODES que se llevan a cabo año con año.	En primera instancia generar modelos de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; a través de proyectos productivos; así también realizamos estudios que nos proporcionan elementos técnicos para echar andar los proyectos y desarrollamos capaci
Hugo Eladio Anguiano González	CUENCAS DE LOS RÍOS VALLE DE BRAVO, MALACATEPE C. TILOXTOC Y TEMASCALTE PEC	Por zonas de marginación, ejidos o comunidades agrarias y asociaciones de productos.	En base a los datos del INEGI	El programa de trabajo de la CONANP y el Programa Operativo Anual, principalmente en las líneas estratégicas de Manejo, restauración y protección.
Alejandra Rodríguez Gómez	CUENCAS DE LOS RÍOS VALLE DE BRAVO, MALACATEPE C. TILOXTOC Y TEMASCALTE PEC	Por grado de marginación y de acuerdo al número de solicitudes recibidas al año.	De acuerdo a las estadísticas del INEGI	*La aplicación de las estrategias del programa de trabajo de la CONANP, considerando en el PROCODES las 13 más importantes: manejo, restauración y protección.



José Antonio de la Cruz Hernández	CUENCAS DE LOS RÍOS VALLE DE BRAVO. MALACATEPEC, TILOXTOC Y TEMASCALTEPEC	Al igual que la anterior la población objetivo de acuerdo con las reglas de operación es <i>may amplia y la concreción de un</i> financiamiento depende en mucho de su capacidad de gestión, al presentar mejores propuestas considerando criterios de selección en la	Al considerar lo que marcan las reglas de operación la mayoría de la población que vive dentro del área potencialmente podría ser "población objetivo", también en medio urbano como rural, por lo que <i>sume la población total de las localidades</i> al interior d	AL seguir las reglas de operación el programa discrimina positivamente a mujeres, indígenas hay habitantes de localidades con alto índice de marginación.
Sonia Laura Hernández León	REGIÓN FRONTERA SUR, ISTMO Y PACÍFICO SUR		De acuerdo al número de beneficiarios	Cada ANP emplea su focalización de progr
Marcelino May Chi	LAGUNA DE TERMINOS	Cualquier persona mayor de edad, quien se encuentre dentro de la RPC y que tenga deseo de participar en el programa.		Supervisión técnica d  para la
Roberto Fernández de Lara Mir	DIRECCION REGIONAL NOROESTE Y ALTO GOLFO DE CALIFORNIA	Personas que desarrollan las acciones del programa directamente a partir de el o tipos de apoyos que solicitan y el impacto que se refleja al entorno.	A pesar de que no contamos con la población exacta (en cuestión cuantitativa) se lleva un control de las persona que van a estar en el proyecto, estudio y/o capacitación, tomando en cuenta cartas básicas del ejido, credenciales de elector, CURP, <del>comunidad</del>	quiere el proyecto y si cumple con las reglas de operación de programa. A partir de los criterios establecidos en las reglas de operación.
Ana Luisa Rosa Figueroa Carranza	ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA	Pescadores riverieños y propietarios que utilizan las islas o bien familiares de ellos.	Por actividad (pesqueros). En Kino no hay un padrón confiable, muchos son pescadores libres, por eso son datos porcentuales. Por proyecto	Importancia, vulnerabilidad, uso de las islas, criterios biológicos. Comunidades marginadas, indígenas, con sobreza. Usuarios de las islas y propietarios como en el caso de las islas Huivulal y Tiburón
Felipe Mora Reguera, Anaveli Cabrera Murrieta	ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA	Pescadores ribereños y familiares que tienen relación con los pescadores; además de los turistas.		El principal criterio es el de aprovechamiento de los recursos naturales dentro de las regiones prioritarias o en su zona de influencia.
Joaquín Zebadúa Alva	DIRECCION REGIONAL NOROESTE Y ALTO GOLFO DE CALIFORNIA	Con los mismos elementos señalados en la pregunta 1.	La población apoyada puede claramente cuantificarse mediante los avances físico-financiero, mismos que recogen información a cada expediente.	La focalización está en función de la capacidad operativa, y de la disponibilidad de recursos.
Lenin Guerrero Oronía	DIRECCION REGIONAL NOROESTE Y ALTO GOLFO DE CALIFORNIA			La población dentro y áreas de influencia, población en extrema pobreza, población con índices de marginación bajo.
Ma. Elena Rodante García	REGIÓN NORTE Y SIERRA MADRE OCCIDENTAL	Ejidatarios, comuneros, grupos informales: mujeres y hombres mayores de edad.	Se llevó a cabo una cuantificación en el 2007, con indicadores de CDI y CONAPO	
Martina Esparza Alvarado	REGIÓN NORTE Y SIERRA MADRE OCCIDENTAL	Toda aquella que quiera trabajar en conservación		Está dirigido de acuerdo con los objetivos del programa, es decir, a qué problema se quiere resolver y con ello se involucra a la población de acuerdo a los puntos estratégicos de conservación de cada ANP
Rosa Gpe. Castro Alfaro	SIERRA LA LAGUNA	Porque los beneficiarios nos la proporciona al momento del llenado de las solicitudes.		Depende de las necesidades que puedan tener las comunidad de la RP y en base a ello usamos los criterios para cada caso. En base a las necesidades que presenten las regiones y como mencionaba anteriormente, en base a la experiencia de trabajo con los beneficiarios, los resultados que dan si lo aprovechan o no.
Jorge Alberio Adame Moreno	SIERRA LA LAGUNA	Ya que al momento de recibir la solicitud describen el número de beneficiarios, además de que en base a los años pasados se ha detectado por las experiencias en las labores y resultados que dan aparte de ser considerados los propietarios de tierras.		
Alexsor Vázquez Vázquez	LA SEPULTURA	La que está siendo beneficiada de forma directa o indirectamente en los 6 municipios del área.	Constantemente estamos actualizando el diagnóstico social a través de censo o censo de población y vivienda.	Aunque existe una estrategia de atención a las comunidades basada en su cercanía a la zona núcleo que tienen terrenos dentro de la zona núcleo.
Victor Negrete Paz	LA SEPULTURA	Población con menor índice de desarrollo humano. Población habitante en las partes altas y medias de las cuencas Población con procesos iniciados en conservación y desarrollo.	En base a las estadísticas de población que participan en proyectos y que radican dentro del polígono del ANP. Censo de población del 2005 (cotiteo).	Ubicación de la comunidad respecto a la zonificación del ANP. Ubicación de la comunidad respecto a la zonificación de la cuenca. Población vulnerable. Disponibilidad social de la comunidad (compromisos).
Noe González Fernández	LA SEPULTURA	Se refiere a la población identificada en el diagnóstico social y como la activa económicamente.	En base a estadísticas identificadas en el diagnóstico social de la RB La Sepultura.	Distribución de recursos asignados Aunque no se focaliza, es importante mencionar que los criterios de calificación del programa preferentemente coinciden en los proyectos identificados en la estrategia de desarrollo del área (proceso de desarrollo de cada proyecto).
Francisco Sánchez Macías	MARIPOSA MONARCA	Núcleos agrarios inmersos en zona núcleo de programa de manejo de la RBMM	la RBMM.	Acorde a los subcomponentes del programa de manejo de la RBMM y el diagnóstico de problemática detectada.



Vladimir Argüeta Márquez	MARIPOSA MONARCA		La cuantificación es hecha de acuerdo al número de solicitudes del PROCODES	Las reglas de operación del programa
Eduardo L. Torres Pérez Coelo	MARIPOSA MONARCA		En base a las solicitudes recibidas por los ejidos y comunidades.	Si lo que necesita realmente es necesario, es comunidad indígena, participan mujeres y si está en zona núcleo. Delimitar que te apoyen a la conservación
Alberio Elton Benhumez	REGIÓN OCCIDENTE Y PACIFICO CENTRO	No hay población, pero puede ser la que contribuye a la conservación dentro de las áreas		
Víctor Rodríguez Loredo	REGIÓN OCCIDENTE Y PACIFICO CENTRO	Por medio de las solicitudes que llegan a cada una de las áreas naturales y regiones prioritarias de la Dirección Regional	por medio de las solicitudes que nos hacen llegar a la Dirección regional y las oficinas de enlace que se tienen en toda la Región.	Se localizan áreas con alta y muy alta marginación, también se busca la equidad de género y el número de beneficiarios por solicitud
Amado Fernández Islas	MALINCHE	Depende del proyecto, es la población que lo necesita por que presenta algún problema y que se compromete al trabajo.	Usando datos del INEGI y propios del parque, depende del proyecto.	Depende del tipo de proyecto. Está en función de las necesidades de los municipios del Parque. Población marginada. Áreas decaídas. +1) Tenemos identificado que se requiere y los proyectos van encaminados a esas necesidades. +2) Desarrollo Regional +3) Actividad productiva, necesidades de la población y del parque +4) Factibilidad según la zona
Verónica Vázquez García	MALINCHE	Pequeños productores, propietarios, ejidatarios, comuneros. Es la población en general pero ya hay pequeños grupos interesados en la conservación y el desarrollo sustentable que es en lo que se basa el programa.		
Roberto López Espinosa de los Monteros	ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA. BCS	Comunidades costeras, usuarios directos del área protegida y zona de influencia.	Podrían ser comunidades costeras dentro del área, los usuarios directos.	Usuarios directos, comunidades aledañas, proyectos con beneficios para la población y el área.
Manuel Francisco Álvarez Álvarez	ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA. BCS	Personas involucradas en pesca. Personas con actividades de ecoturismo.		POA actividades que contribuyen Características económicas
Dulce Alejandra Sandoval Lucero	ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA. BCS	Con un padrón de usuarios que realizan actividades de ANP's	Con los padrones de usuarios que realizan actividades dentro de la ANP.	Que se realizan actividades económicas dentro de la ANP o su área de influencia. Que estén en el padrón. Que sea de escaso inereso.
María Opetta Cervantes bieleito	LAGUNAS DE MONTEBELL O	Ubicación en la zona de influencia, grupos organizados, sociedades.	De acuerdo al número de comunidades del área de influencia y población mayores de edad que pertenecen a ésta y que cumplen con las normas establecidas.	Son apegados a las reglas de operación y calificación para su aprobación, donde mayor puntuación aquellos que contribuyen a la conservación del parque dado su objetivos de creación como ANP. Mayor número de participación de beneficiarios, de mujeres, mayor cercanía a la ANP o RPC, si el proyecto es una alternativa de producción (que pretende dejar atrás los cultivos tradicionales por orgánicos.
Ervin Leonel Pérez Alfaro	LAGUNAS DE MONTEBELL O	5000 aproximadamente, personas propietarias, comunidades, dueños de terrenos, interesados en la conservación y con deseos de participación e inicialiva.	Considerando la participación de los ejidatarios (comunales, pequeños propietarios, usuarios) con intereses en la conservación.	
Jesús Alejandro León Mendoza	LAGUNAS DE MONTEBELL O	Comunidades vecinas al parque nacional.	Considero que la población potencial y objetivo sería el mismo número, simplemente pro el hecho de ser vecinas del PNLM y que ocasionan un impacto al mismo.	Mi criterio de focalizar (dirigir) los proyectos es mediante evaluación: Obra de mayor impacto ambiental. Mayor número de mujeres y grupos indígenas. Grupos consolidados.
Víctor Hugo García Garrido	MARIPOSA MONARCA	Conforme a las políticas, directiva y procesos de planificar institucional por una parte y por otra parte, la más importante, las perspectiva y potencial de los propietarios/solicitantes. Otra herramienta es el análisis sobre las solicitudes prioritarias	Adicionalmente, de acuerdo al recurso financiero asignado a los antecedentes de los apoyos PROCODES y análisis acuerdos de otras aportaciones de fuentes alternas.	Si se requiere a que se focaliza significa centrar el apoyo hacia un solo rubro la respuesta es SI; sin embargo, conforme a los acuerdos y compromisos por eso se realiza bajo ese término, sin embargo, se pretende, en lo general, apoyar diversas opciones,
Ysmuel Venegas Pérez	MARIPOSA MONARCA	Habitantes de núcleos agrarios y 2 núcleo y amortiguamiento pequeños propietarios.	Censos de población	Estrategias de acción según las reglas de operación, actividades de la reserva, turísticas y forestales, marginación de comunidades.
Raúl Díaz Velazquez	MONTE AZULES	Por el número de participantes que se obtiene en cada una de las solicitudes, en donde se contabiliza el beneficiario directo e indirecto de cada proyecto.	Con el número de solicitudes recibidas, a demás de los beneficiarios indirectos que participen en el proyecto.	
Karina Romero Balderas	MONTE AZULES	Gente organizada, cumplida, responsable, consciente de la importancia del aprovechamiento adecuado de las RN		No se han focalizado, se ha trabajado en su mayoría con todos los ejidatarios, creo que por tal razón no se ha avanzado.
Aldo Gómez Gómez	MONTE AZULES	Aquella con más tiempo trabajando con la CONANP a favor de la conservación del medio ambiente, desarrollo social. Se trabaja actualmente con la población objetivo. A diferencia de la población potencial que se convertirá en población objetivo si ella lo d	De acuerdo a la experiencia en el manejo de los convenios PROCODES y PRODERS 2007, de acuerdo a la suspensión de dicho trabajos en campo.	Comunidades asentados dentro de la reserva (en sus diferentes subzonas de amortiguamiento, de uso tradicional de aprovechamiento sustentable). Fuera de la reserva (área de ka influencia o aquellas en proceso de certificación de áreas)
José Adalberto Zúñiga Morales	MONTE AZULES	De acuerdo a los criterios de operación establecidas en las Reglas de Operación PROCODES, así como, las establecidas en el plan de manejo y el filtro son las solicitudes recibidas.	En base a los censos y conteos antes mencionados, las solicitudes y reglas de operación, así como, el padrón general que hemos formado desde el 2000.	• Zonificación +1) Grupos vulnerables +1) Líneas estratégicas • Líneas de inversión +1) Problemática social/ambiental



Guillemina Bautista Gómez	MESETA CACAXTLA	Ejidos que hacen un aprovechamiento forestal, act. Agrupaciones, cooperativas pesqueras, pescadores libres.	Estudios de ordenamiento, información comunidad, personas dedicadas a cada actividad, propuestas de manejo.	Marginación (alta, muy alta, media). Comunidades con aprovechamiento de RN son mejoras de calidad de vida. Comunidades/actividad productiva que genera impacto. Reorientar actividades adecuado de unido.
Erika García Campos	MESETA CACAXTLA	Son las personas de las comunidades que desarrollan alguna actividad que va en contra d la conservación y es necesario concientizarlas por medio de proyectos productivos, así como también gente que ay tiene tiempo trabajando con CONANP y está en pro de la	Cuando se realizó el comité PROOBRA pudimos dar una idea de los beneficiarios que van a formar parte del proyecto, sin embargo no es exacto el número ya que conforme va transcurriendo el tiempo hay gente que por falta de tiempo (ya que necesitan trabajar	En general, las solicitudes que son recibidas vienen de los pobladores de las comunidades del AP del área de influencia, además cuando se dictamina no tienen una calificación de acuerdo a la cantidad de personas que se van a beneficiar y al tipo del proyec
Lizeth Gabriela García Alfaro	MESETA CACAXTLA	A través de las solicitudes aprobadas.	Sumando los beneficiarios que se está apoyando en los diferentes proyectos.	Necesidades, potencial, vulnerabilidad, falta de apoyo por otras instituciones.
Maria Isabel Rodríguez Rivera.	MESETA CACAXTLA	Como personas que están establecidos y están interesados en la conservación y el desarrollo sustentable.	En base al total de pobladores que normalmente permanecen trabajando a lo largo de todo el año en su comunidad, ya que algunos migran para trabajar en otro lado.	Las características de cada comunidad, así como las necesidades de sus habitantes.
Victor Efrén García Sánchez	MESETA CACAXTLA	A través del número de personas que fueron apoyados con el PROCODES.	Considerando el número de beneficiarios directos apoyados con PROCODES.	Los criterios de evaluación de las reglas de operación del PROCODES.
Benito Rafael Bermúdez Almada	REGION PENINSULA DE BAJACALIFORNIA Y PACIFICO NORTE	Índices de marginalidad, pobreza y uso de los recursos naturales establecidos en INEGI y en indicadores federales y estatales. Así como en diagnóstico, planes de manejo y permisos (padrón de usuarios).		Imposible intentar focalizar debido a superficies y distancias. Se tienen más de 7 millones de Ha en ANP 5,000 comunidades y rancherías

**Anexo 10.** Marco lógico del PROCODES propuesto para la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.

SINTESIS NARRATIVA	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPOSICIONES, RIESGOS y CONDICIONES.
FIN. Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.	DE IMPACTO. Indice de marginación. Indice de desarrollo humano.	Los indices de marginación y desarrollo humano los obtiene la CONAPO a nivel localidad y/o municipio cada 5 años.	Riesgos: Contingencias ambientales que transformen las condiciones del ecosistema (Ej. Cambio climático global, inundaciones, terremotos). Condiciones: El PROCODES esta bien diseñado en términos de universalidad. El PROCODES cuenta con suficiencia presupuestal por al menos los siguientes 10 años.
OBJETIVOS ESPECIFICOS. Aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad	DE EFECTIVIDAD Indice de afinidad a la conservación. Indice de transformación de los ecosistemas. Indice de cambio de cobertura vegetal.	El indice de afinidad a la conservación, lo obtiene cada año el FMCN para las comunidades de la zona núcleo de la RBMM, a través del monitoreo social. El indice de transformación de ecosistema lo obtiene anualmente el SIG de la CONANP y el indice de cambio de cobertura vegetal de la zona núcleo, lo obtiene cada año el FMCN para los predios de zona núcleo de la RBMM.	
PRODUCTOS ESPERADOS. Proyectos de conservación funcionales.	DE EFICACIA. % Proyectos comunitarios operando	(Número de proyectos comunitarios operando / número total de proyectos comunitarios instrumentados en el año anterior) X 100	
PRODUCTOS ESPERADOS. Estudios técnicos pertinentes y de calidad.	DE EFICACIA. % Estudios técnicos utilizados.	Estudios técnicos utilizados / número de estudios técnicos realizados en el año anterior.	
PRODUCTOS ESPERADOS. Capacitaciones adecuadas y pertinentes.	DE EFICACIA. % Cursos de capacitación utilizados.	Cursos de capacitación utilizados / número de cursos de capacitación realizados en el año anterior.	



ACTIVIDADES. Apoyar a las comunidades de la RBMM para realizar proyectos comunitarios que promueven la conservación del patrimonio natural	EFICIENCIA. Porcentaje de cobertura de la demanda anual de apoyos para proyectos comunitarios.	$(\text{Número de proyectos comunitarios financiados por el programa año } i / \text{número de solicitudes de proyectos comunitarios elegibles año } i) * 100$	
	EFICIENCIA. Tasa de variación anual en el número de proyectos comunitarios sobre conservación financiados.	$(\text{Número de proyectos comunitarios financiados por el programa año } i / \text{Número de proyectos comunitarios financiados por el programa año "i-1"} - 1) * 100$	
	EFICIENCIA. Aportación promedio para proyectos comunitarios.	Gasto anual del programa en proyectos comunitarios / el gasto total anual autorizado al programa.	
ACTIVIDADES. Apoyar a las comunidades de la RBMM para realizar estudios pertinentes, que solventes necesidades de conocimiento para que los proyectos alcancen la conservación del patrimonio natural	EFICIENCIA. Porcentaje de cobertura de la demanda anual de apoyos para estudios técnicos.	$(\text{Número de estudios técnicos financiados por el programa año } i / \text{número de solicitudes de estudios técnicos elegibles año } i) * 100$	
	EFICIENCIA. Tasa de variación anual del número de estudios financiados.	$(\text{Número de estudios financiados por el programa año } i / \text{Número de estudios financiados por el programa año "i-1"} - 1) * 100$	
	EFICIENCIA. Aportación promedio para estudios técnicos.	Gasto anual del programa en estudios técnicos / el gasto total anual autorizado al programa .	
ACTIVIDADES. Apoyar a las comunidades de la RBMM para realizar capacitaciones pertinentes para instruir a los realizadores de proyectos financiados por el PROCODES en tecnologías de conservación para que los proyectos conserven el patrimonio natural	EFICIENCIA. Porcentaje de cobertura de la demanda anual de apoyos para cursos de capacitación sobre conservación.	$(\text{Número de cursos de capacitación financiados por el programa año } i / \text{número de solicitudes de cursos de capacitación elegibles año } i) * 100$	
	EFICACIA. Tasa de variación anual del número de cursos de capacitación sobre conservación financiados.	$(\text{Número de cursos de capacitación financiados por el programa año } i / \text{Número de cursos de capacitación financiados por el programa año "i-1"} - 1) * 100$	
	EFICIENCIA. Aportación promedio para cursos de capacitación.	Gasto anual del programa en cursos de capacitación / el gasto total anual autorizado al programa.	

## **Anexo 11. Otras conclusiones.**



En este anexo se presentan conclusiones de la tesis acerca de tres puntos: 1) las ventajas y desventajas de los enfoques dominantes que explican la fase de implementación del ciclo de políticas públicas; 2) la posibilidad real de llevar a cabo las propuestas que se elaboran desde la teoría; y 3) las limitantes observadas al analizar el PROCODES desde los enfoques de implementación.

### **Ventajas y desventajas de los enfoques de análisis**

El enfoque “Top- Down” de análisis de implementación de políticas me ayudó a observar que entre las razones más importantes para que esto suceda están la actual estructuración legal del proceso (multiplicidad de actores y complejidad de la acción conjunta), así como en la falta de una teoría causal adecuada, por lo tanto, las soluciones que se imponen van en el sentido de eliminar los puntos de control, mayor supervisión para eliminar los puntos de veto y mejor identificación de los beneficiarios del PROCODES (o focalización).

Este enfoque tiene la desventaja de que por un lado propone eliminar los puntos de control y por el otro aumentar el seguimiento, lo cual es un contrasentido. Pero su mayor limitación está en hacer el análisis de la implementación desde dentro de las organizaciones o de otra manera, poniendo énfasis en el diseño, sin profundizar en la manera en que los operadores y la población considerada como beneficiaria, responden ante las políticas públicas.

Así, bajo este enfoque no se puede revisar cuál es la participación de las comunidades indígenas, ejidos, pequeñas propiedades u Organizaciones de la Sociedad Civil, en la manera en que se implementa el PROCODES, pues el énfasis se pone en evaluar cómo un Programa funciona con base en su calidad de técnica-política.

Si bien es cierto que hay otras variables del análisis “Top – Down” como las de grupos de apoyo e implementadores comprometidos que hablan de la importancia de los actores

locales y externos, también lo es que el planteamiento se hace desde una perspectiva, es decir, observando y proponiendo que los actores sociales se surten de una política diseñada desde los que saben y no desde como se agrupan los diferentes actores para la solución al problema de conservación de la biodiversidad.



En el caso del enfoque “Bottom – Up” su aportación más importante es ayudar a develar como lo implementadores del PROCODES adaptan una propuesta general para que sea útil en un contexto local y como ellos mismos adaptan su trabajo a la nueva política pública. La propuesta en ese sentido es realizar una planeación regresiva donde los operadores participen identificando cuales son las condiciones para que el PROCODES se invierta en proyectos de la manera más universal posible y en aquellas actividades que generen impacto.

Pero más allá de iniciar un proceso de planeación regresiva incorporando criterios de los operadores bajo una noción general, es decir, de diseñar un programa bien focalizado con base en los planteamientos de quienes tienen en sus manos el PROCODES y son los verdaderos *policy makers*, no existe otra propuesta normativa que pueda generarse desde este enfoque.

### **La posibilidad real de llevar a cabo las propuestas que se elaboran desde la teoría.**

Desde el punto de vista del tomador de decisiones, lo importante no es la diferenciación de escuelas de pensamiento, sino como las alternativas vengan de donde vengan, contribuyen a mejorar el proceso, es decir, los diseñadores tienen una posición más ecléctica.

Sin duda que alguien interesado en mejorar el proceso del PROCODES en el sentido de la universalidad y el impacto, y en ese sentido acercarse más a la noción de equidad social, tomará las alternativas que le resulten más cercanas, si es alguien que trabaja en el área de Diseño se acercará más a las propuestas del enfoque “Top – Down” y si es algún personal operativo lo hará con base en el “Bottom – Up”.

Así por ejemplo, alguien que trabaje en la reserva de la Biosfera Mariposa M preferirá tomar en cuenta el análisis de desigualdad de Graff, elaborar un marco para identificar los proyectos de mayor impacto, pugnará para reducir al mínimo número de vetos impuestos por la Oficina Regional y generar la planeación regresiva hasta donde alcance su toma de decisiones.



En sentido contrario una persona de la Dirección General de Conservación del Desarrollo promoverá la capacitación, un marco lógico más global y la mejora del diseño en el sentido de la focalización.

Pero en este caso difícilmente propondrá una planeación regresiva de escala nacional porque solo en algunos casos existe información, experiencia, personal y capacidades para realizarla; segundo, la diversidad de condiciones en las que se implementa el PROCODES hace difícil, sino imposible construir una propuesta única que incorpore las propuestas de todos los operadores; tercero, por el costo que implica diseñar un Programa con esas condiciones.

Lo importante en dado caso, será estar interesado en estos procesos de mejorar y por el otro lado de saber en que condiciones y como desarrollar diferentes herramientas de mejora como los que aquí ya se mencionaron.

### **Los límites de los análisis de implementación**

Los análisis de implementación de las políticas públicas se circunscriben principalmente a la manera en como se diseña la política o como las adaptan lo burócratas a nivel de calle.

Quizás por eso mismo, se dejan de ver algunos otros factores de importancia en torno a la implementación de las políticas. Así por ejemplo, en este caso no se toma en cuenta el importante papel de los niveles de organización, educación, tejido social, etc., de las comunidades indígenas o ejidos receptores de la política para que alcance el éxito.

Así mismo, no nos ayuda a ver como se confrontan estos instrumentos de conservación de la biodiversidad con otros que van en contrapelo con esta política pública, como el cambio de uso de suelo, legal o no, que se promueve con los programas de SAGARPA.



De la misma manera, no se puede tratar cómo los instrumentos de la conservación de la biodiversidad compiten entre sí o cómo dos instituciones como CONAFOR y CONANP realizan actividades similares pero de manera descoordinada.

En suma, los enfoques de implementación de políticas públicas no toman en cuenta que estas se desarrollan en contextos de redes de políticas y de actores, donde se pone en juego la necesidad de confianza con los otros.