



85 Victoria Street
PO BOX 1874, Station "Hull"
Gatineau, Québec J8X 3Z1
Téléphone: 819- 595-1421
Fax: 819- 595-8586
Email: alain.lafontaine@baastel.ca



Reporte Final

Evaluación de medio término del proyecto
"Manejo Integrado de Ecosistemas en Tres Regiones Prioritarias"

Solicitado por:

El Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo en México
y
La Comisión Nacional de las Áreas Naturales Protegidas
Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos

Elaborado por:

Gonzalo Llosa Talavera y Gilles Levesque
Le Groupe-conseil baastel Itée
Canadá

10 de Agosto de 2006

Lista de siglas

ANP	Áreas Naturales Protegidas
CDB	Convención sobre Diversidad Biológica
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CLM	Comités Locales de Manejo
CMCC	Convención Marco sobre Cambio Climático
CNA	Comisión Nacional del Agua
COBIDE	Comité para el Manejo Integrado de Ecosistemas
COMUDER	Consejo Municipal de Desarrollo Municipal
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
COPLADES	Comisión Estatal de Planeación del Desarrollo
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales
GCE	Grupos Comunitarios de Enlace
INE	Instituto Nacional de Ecología (SEMARNAT)
INI	Instituto Nacional Indigenista (SEDESOL)
PEA	Población Económicamente Activa
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROAREP	Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias
PROCYMAF	Proyecto de Manejo Sustentable de la Conservación y los Recursos Forestales
PRODEFOR	Programa de Desarrollo Forestal
PRODEPLAN	Programa de Desarrollo Comercial de Plantaciones Forestales
PRODERS	Programa de Desarrollo Regional Sustentable (hasta 2000)
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PRONARE	Programa Nacional de Reforestación
SAGARPA (ant. SAGAR)	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (anteriormente <i>Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</i>)
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEDARPA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (antes Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca – SEMARNAP)
SEP	Secretaría de Educación Pública
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
UCG	Unidad de Coordinación General
UCR	Unidad de Coordinación Regional

Índice

Lista de siglas	i
Agradecimientos	v
Resumen Ejecutivo	vi
1 Introducción	1
1.1 Contexto general.....	1
1.2 Global Environment Facility	2
1.3 Justificación y objetivos de la evaluación de medio término	2
1.4 Marco de trabajo	3
1.5 Antecedentes	4
2 Metodología	5
2.1 Evaluación participativa y formativa	5
2.2 Proceso de evaluación.....	5
2.3 Recolección de datos.....	6
2.4 Análisis de los datos	7
2.5 Elaboración del reporte final sobre la base del Aide-Mémoire.....	7
2.6 Limitantes de la evaluación.....	8
3 Proyecto, descripción y contextos de operación.....	9
3.1 Introducción.....	9
3.2 Descripción	9
Universo de trabajo	10
3.3 Objetivos, Metas y Resultados Planeados.....	11
3.4 Contexto ambiental	13
3.5 Contexto institucional	14
3.6 Contexto del Programa Operativo 12 (GEF).....	15
3.7 Línea de base	16
Ambiental	16
Financiera	18
4 Implementación del Proyecto.....	19
4.1 Arreglos de implementación y ejecución.....	19
SEMARNAT, CONANP, PNUD- Mx, UCG- UCR y Comité Directivo	19
Administración y controles financieros	20
4.2 Arreglos de monitoreo y evaluación.....	20
5 Gestión Basada sobre los Resultados	21

6	Logros hacia los Resultados y Prerrequisitos de la Fase 2	22
6.1	Logros ambientales.....	22
	Hallazgos	22
	Resultados	24
	Desafíos y Areas críticas.....	27
6.2	Logros institucionales.....	29
	Hallazgos	29
	Resultados	29
	Desafíos y Áreas críticas.....	31
6.3	Gerencia y Administración	31
	Hallazgos	31
	Control financiero y supervisión	32
	De la gestión de proyecto.....	34
	De la ejecución del proyecto	36
	Desafíos y Áreas críticas.....	38
6.4	Prerrequisitos para la Segunda Fase.....	41
	Prerrequisitos generales.....	41
	Proyecto MIE	41
7	Factores Externos que inciden en los Resultados	44
7.1	Factores institucionales.....	44
	Del posicionamiento del proyecto	44
7.2	Factores Económicos.....	44
	La nueva economía rural y el mercado de servicios ambientales	44
7.3	Factores Sociales y Tradicionales	45
	De la Propiedad de la Tierra	45
	Del Contexto Rural en México.....	46
	De los pueblos indígenas	47
	De la quema agrícola	49
8	Conclusiones	51
8.1	Generales.....	51
8.2	Ambientales	51
8.3	Institucionales	52
8.4	Gerenciales.....	52
9	Lecciones aprendidas	53
9.1	En términos de desarrollo hacia el manejo integrado de ecosistemas	53

9.2 En términos de gestión de proyecto.....	53
9.3 En términos técnicos.....	53
10 Recomendaciones.....	55
10.1 Generales.....	55
10.2 Otras recomendaciones.....	56
11 Anexo: Aide-Mémoire/Ayuda Memoria.....	

Agradecimientos

El *Informe Final* fue preparado durante el mes de junio y julio 2006 por parte de los consultores internacionales Gonzalo Llosa Talavera y Gilles Levesque (Jefe de misión), del Equipo de evaluación Baastel. Este sigue la aceptación completa del *Aide Mémoire/Ayuda memoria* presentado, al final de la misión, a los representantes de la CONANP y del PNUD-México, así como al coordinador general y los coordinadores regionales del proyecto MIE. La Ayuda Memoria fue elaborada en México durante el mes de junio de 2006 por la misión de evaluación, conformada por los consultores internacionales del Equipo de evaluación Baastel, conjuntamente con los consultores nacionales Eduardo Pérez Haro e Iván Pérez Samayoa.

A pesar de que el desarrollo de la presente Evaluación se llevó a cabo en un periodo de tiempo breve, a los consultores nacionales, les expresamos nuestro reconocimiento por su correcta comprensión de la realidad vigente en el sector agropecuario y de los desafíos de la ruralidad en México. Esto permitió un mejor entendimiento de las problemáticas relacionadas al manejo integrado del ecosistema en las tres regiones prioritarias del proyecto, y, por ello, se les presenta un agradecimiento muy especial y muy sentido.

El equipo de evaluación desea agradecer a la Oficina de País del PNUD en México por haber apoyado y facilitado, a través de la contratación de los consultores nacionales, la puesta a disposición de la documentación, la coordinación de la participación de las autoridades locales y de los actores gubernamentales, así como a la CONANP y a la Unidad de Coordinación General. Se desea destacar la intensidad de los esfuerzos desplegados por el personal de las Unidades de Coordinación Regional, en el apoyo logístico brindado a todas las visitas de campo y en la buena disposición para atender los requerimientos del equipo evaluador.

Los consultores, tanto internacionales como nacionales, desean expresar su más sincera gratitud a los beneficiarios y actores locales por su cooperación y hospitalidad durante las visitas de campo; no se escatimó el menor esfuerzo para compartir toda la información relevante y hacer de la misión el ejercicio positivo que probó ser.

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

De acuerdo con las disposiciones del Documento del Proyecto de “*Manejo Integrado de Ecosistemas en Tres Regiones Prioritarias*” (MIE) y las políticas vigentes para el monitoreo y evaluación del PNUD/GEF, el MIE se sometió a una evaluación de medio término al final del periodo de implementación de su Fase 1 (2001-2005). La presente evaluación de medio término buscó proporcionar una revisión del progreso de la implementación, identificar problemas potenciales, asesorar el cumplimiento de los objetivos y de los prerequisites de la Fase 2, identificar y documentar lecciones aprendidas, así como hacer recomendaciones sobre acciones específicas que pueden ser consideradas en vista de la Fase 2. Dichas recomendaciones fueron elaboradas a la atención de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), como Oficina de Ejecución, de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), como Agencia de Ejecución y de la Oficina de País del PNUD, como Administrador del financiamiento del Global Environment Facility (GEF).

En el marco de la Solicitud de Cotización –SDC-07-2006 del PNUD- México, se contrató a la firma canadiense “*Le Groupe-conseil baastel Limité*” el 7 de junio de 2006, dando paso a la misión de terreno en México (D.F. y en cada una de las tres regiones prioritarias) que tuvo lugar del 12 al 23 del mismo mes y que concluyó con la presentación del *Aide-Mémoire* (Ayuda Memoria) al Comité Directivo el 23 de junio de 2006. El presente Reporte Final se ha elaborado a base de la aceptación del Ayuda Memoria y finalizado por los comentarios recibidos del Comité Directivo.

Conclusiones generales

El Proyecto MIE, de metas ambiciosas y diseño complejo, mantiene su relevancia y congruencia con el desarrollo nacional de México en materia de objetivos ambientales, con un progreso notable en el alcance de sus objetivos, a pesar de su vulnerabilidad a los cambios políticos y en la Administración pública. Esta vulnerabilidad del MIE se ve complicada por su posicionamiento institucional dentro de la CONANP, en lugar de la SEMARNAT como planteado inicialmente.

El Proyecto cumple con los objetivos del GEF referidos en el capítulo del OP 12 de modo satisfactorio, además de introducir iniciativas de soporte al OP 15.

Su implementación, para que sea exitosa en el tejido institucional regional, depende de la concurrencia entre una gestión fina de los recursos alcanzables y una maestría demostrada sobre los factores estructurales limitantes, tales como la propiedad de la tierra, la resistencia al cambio por parte del campesino y pequeño dueño de tierra, la marginalización del indígena, la extendida pobreza rural y la debilidad de los mercados tradicionales....

Su ejecución sufre de un sub ejercicio constante con incidencia negativa sobre el nivel logrado de resultados de desarrollo. Mientras tanto, el MIE ha llegado a un *momentum* de aceptación institucional y de movilización social que abren la perspectiva de enmendar el retraso acumulado en el transcurso de la Fase 2 (con condiciones apropiadas). Pero se debe notar que las UCRs operan con limitaciones de infraestructura y logística, así como con inestabilidad del personal respecto a la dimensión de sus metas y objetivos.

La misión considera que globalmente la gestión de proyecto por parte de CONANP y la supervisión por parte del PNUD-México han sido llevadas de acuerdo con las reglas usuales, pero que se necesita agilizar el procedimiento administrativo y adaptar la política sobre la inversión en el capital humano (nómina e incentivos en región) y sobre las adquisiciones del material logístico tomando pragmáticamente en cuenta las exigentes condiciones de implementación del MIE.

Por otro lado, la misión considera que los aspectos problemáticos analizados en el presente Reporte Final (sub ejercicios y de gestión) merecen una atención específica del Comité Directivo y, claramente, un examen riguroso a través de un asesoramiento organizacional de la UCG, incluyendo sus políticas aferentes a los recursos y a su liderazgo, por profesionales del dominio.

Recomendaciones principales

La misión opina que el Proyecto MIE pueda transitar a la ejecución de la Fase II (2006- 2009), a condición de satisfacer las siguientes consideraciones:

1. Los retrasos del proyecto derivados de:
 - a. el acuerdo de implementación PNUD - CONANP,
 - b. su posición institucional (en los marcos legales y administrativos federales, estatales y locales) y,
 - c. su implementación de forma participativa y consensuada en las localidades y zonas de conservación deben ser remontados en el periodo de ejecución restante para evitar el sub ejercicio y estar en cumplimiento de la donación y del cofinanciamiento.
2. La estructura de proyecto debe:
 - a. valorizar las operaciones de las UCRs (dándoles la flexibilidad de acción y de inversión, así como los recursos necesarios),
 - b. fortalecer el sentimiento de pertenencia al Equipo MIE y mantener el “*Team Building*”,
 - c. agilizar el apoyo a los beneficiarios,
 - d. aumentar la amplitud de las intervenciones integradoras,
 - e. seleccionar iniciativas sostenibles y económicamente viables y resaltar la visibilidad del MIE e
 - f. incrementar su capacidad de movilizar una masa crítica de “agentes de cambio” (individuos y grupos de interés locales) activos en su ámbito de intervención, hacia los objetivos del proyecto
3. La CONANP como agencia ejecutora deberá asumir un papel preponderante y un rol proactivo para apoyar las tareas de coordinación y dirección estratégica a fin de asegurar un mejor posicionamiento institucional del proyecto y una mayor eficiencia en el desempeño de las unidades de coordinación hacia el cumplimiento óptimo de los resultados esperados. Se debe apoyar la constitución de Matriz de cofinanciamiento contemplada por el Comité Directivo.
4. La comunicación de los alcances y de los resultados deben tener un lenguaje común que corresponda a la “gestión hacia los resultados” del PNUD-GEF, y procedan de un Marco Lógico actualizado con su Marco de Seguimiento y Evaluación del Desempeño (Logros sustantivos).
5. Para fortalecer el potencial de replicabilidad al manejo integrado del eco sistema regional propuesto por el MIE, se debe considerar:
 - a. Promover una cultura de planificación regional con los líderes políticos,
 - b. Poner al alcance de la Administración pública el concepto de planificación regional y el proceso de su aplicación progresiva,
 - c. Introducir un eje de investigación y desarrollo con normalidad científica,
 - d. Desarrollar una estrategia incremental de acercamiento específico al campesino y pequeño propietario de tierra (además de los pueblos indígenas) y poner a su alcance el cambio de actitud hacia un uso de la tierra y del bosque ambientalmente responsable.
 - e. Invertir en la visibilidad, credibilidad y sustentabilidad económica de los modelos piloto.

Otras Recomendaciones

6. La estrategia de comunicación debe concretarse con especial acento en la distribución de materiales de alcance local y regional, a efecto de consolidar una cultura ambiental y la movilización de actores y grupos de interés en los objetivos del MIE.

7. El MIE debe elevar su perfil, abonando en favor de incrementar su capacidad negociadora, en especial en las más altas instancias de decisión, para estar en condiciones de “apalancar” los recursos de co financiamiento de manera más efectiva. Para tal fin se sugiere diseñar y poner en operación una estrategia de comunicación que incluya los medios y la producción de materiales de difusión basados en las experiencias exitosas del proyecto, orientados a tomadores de decisión de alto nivel. Esta estrategia podría contemplar una publicación final del proyecto, diseñada para el público objetivo citado, así como una presentación en evento que debe convocar a los medios de prensa. Podría considerarse la creación de un sitio web del proyecto donde pueda obtenerse, libremente, los documentos generados.
8. Aspectos vinculados a los procesos de carácter administrativo (informes, reportes...) están restando eficiencia en el uso del tiempo por parte del personal, tanto de las instancias regionales como de la nacional. Debe diseñarse, en los más breves plazos, un sistema de información para la gestión que considere aspectos de ingreso y acceso de datos facilitados, emisión automatizada de reportes y eventualmente la georreferenciación de las fichas para su consulta desde un SIG.
9. La insuficiencia de los referentes utilizados en la construcción de la línea base en materia de biodiversidad, requiere del rediseño del indicador preciso basado en una metodología científica apropiada para el cálculo y la medición de los resultados del proyecto, en compatibilidad con el uso de las instituciones gubernamentales y organismos internacionales vinculados al tema de la diversidad biológica. Para ello debe convocarse la participación de las instancias técnicas de las eco regiones, donde se detectó capacidades para ese tipo de ejercicio.
10. Los estudios de viabilidad deben ser parte de los TdR de las solicitudes de los proyectos productivos para identificar, antes de la inversión, las condiciones clave de éxito económico, las capacidades de los recursos humanos, las características específicas del mercado y clientelas (sectores y sub sectores), las posibilidades de brindar valor agregado, los riesgos financieros y sus estrategias de mitigación al alcance de los individuos o de los grupos de interés.
11. Las iniciativas de educación ambiental o las campañas de información y de sensibilización demuestran su potencial al propiciar el necesario cambio de actitud por parte de los usuarios de la tierra, cuando se vehiculan en su propio idioma; es decir, cuando las circunstancias lo ameriten, debe efectuarse la adaptación y la traducción de los materiales disponibles en lenguas indígenas además de incrementar el uso de medios de comunicación social tales como las emisiones por radio difundiendo en favor de las comunidades indígenas.
12. El paso de la sensibilización al compromiso institucional por parte de las autoridades estatales y regionales representa un proceso largo y que, en muchas ocasiones, el concretarlo depende más de decisiones y procesos externos a la comunidad, como por ejemplo, la manera de operar los programas estatales o federales. Este paso requiere de una atención sostenida y una inversión de tiempo por parte de la UCR y su aporte analítico y estratégico al definir las prioridades en los planes de trabajo anuales, las acciones de capacitación y los sub proyectos con valor agregado, así como pugnar, paralelamente, la simplificación de normas y procedimientos para facilitar el acceso a los recursos de los mencionados programas.
13. Como implementadores de primera instancia para las comunidades, las UCRs necesitan flexibilidad para las inversiones (descentralización financiera) y quedan pendientes de un apoyo administrativo, de gestión y técnico de la UCG adaptado en materias relacionadas a la gestión hacia los resultados, el M&E y el reportaje según las normas del PNUD y CONANP.
14. Las insuficiencias expresadas en la estructura y funcionamiento del MIE requieren de la intervención de una *expertise* externa para agilizar y optimizar los procesos internos, mediante la reorganización de los recursos humanos y el debido aprovechamiento de sus capacidades adquiridas, así como de la incorporación de nuevos recursos humanos que resulten necesarios.
15. La sustentabilidad del proyecto depende de una estrategia de salida que asegure su apropiación por parte de las instituciones de gobierno, mediante la asimilación de sus instrumentos de monitoreo y evaluación, capacidades y mecanismos desarrollados en la participación social y gestión, así como de su adecuado posicionamiento jurídico.

1 Introducción

1.1 Contexto general

Al nivel global se observa que los recursos naturales están bajo presiones en aumento. Este fenómeno se ve gravemente ampliado en los países en desarrollo donde el crecimiento de la población, el desarrollo de las actividades económicas, la debilidad nutritiva de los suelos y la búsqueda de una mejor calidad de vida llevan a conflictos y a una cada vez mayor competencia por los todavía disponibles recursos que proporcionan los ecosistemas. “*Por su parte, la inequidad social, la marginación económica y el acceso limitado a programas asistenciales, obligan a las personas que viven en la extrema pobreza a utilizar las tierras y los recursos naturales a su disposición a ritmos superiores a los que los propios ecosistemas pueden renovarse.*”¹

A lo largo de las últimas décadas, distintas organizaciones internacionales, nacionales y de la sociedad civil, además de las agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo, han promovido la conservación y el adecuado manejo de los ecosistemas mediante el establecimiento de áreas protegidas o reguladas para salvaguardar el patrimonio natural existente en zonas de alta riqueza biológica, como las selvas y bosques tropicales de México, Centro y Sur América.

La energía y el medio ambiente son indispensables para el desarrollo sostenible. Los pobres se ven afectados en forma desproporcionada por el deterioro del medio ambiente y la falta de acceso a servicios energéticos limpios y asequibles. Estos problemas son mundiales, puesto que los cambios climáticos, la disminución de la diversidad biológica y el agotamiento de la capa de ozono no pueden ser resueltos por las naciones individualmente. El *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD)² ayuda a los países a fortalecer su capacidad para hacer frente a estos retos en los planos mundial, nacional y comunitario, buscando y compartiendo las mejores prácticas, prestando asesoramiento innovador en materia de políticas y vinculando a los asociados mediante proyectos piloto que ayudan a los pobres a encontrar medios de vida sostenibles.

Gracias a la integración de la *Global Environment Facility* (GEF) en sus principales actividades, el PNUD ayuda a los países y a las comunidades a mantener y beneficiarse de la biodiversidad y de los servicios de ecosistema que están en la base del bienestar humano y del desarrollo económico y que dan seguridad en alimentos, combustibles, vivienda, medicamentos y sustentos a los pobres, así como agua limpia, control de enfermedades y reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales. El PNUD apoya la gestión sostenible de la agricultura, de la pesca, de los bosques y de la energía, y tiene un enfoque en pro de los pobres en materia de conservación de áreas protegidas, biotecnología y desarrollo de posibles nuevos mercados para servicios de ecosistema.

El *Marco de Cooperación de País* (MCP) del PNUD para México apoya las intervenciones que combinan el uso de los recursos naturales con las medidas de protección ambiental. El PNUD está apoyando al Gobierno de México para que cumpla con los compromisos que contrajo en el marco de las Convenciones Ambientales por medio del apalancamiento de fondos y al proporcionar asistencia técnica. El PNUD-México apoya los esfuerzos del Gobierno de México tendientes a dirigir la participación activa de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de los programas ambientales. El proyecto de “*Manejo Integrado de Ecosistemas en Tres Regiones Prioritarias*” (MIE) incorpora los elementos de apoyo antes mencionados, y el PNUD podrá jugar un papel clave en la intermediación para los acuerdos entre los actores involucrados y en garantizar que los convenios se respeten.

¹ PNUD: MIE-Resumen, Diciembre 2005

² PNUD en : www.undp.org.mx/MedioAmbiente/index

1.2 Global Environment Facility

El Global Environment Facility (GEF) constituye el mecanismo financiero de la *Convención para la Diversidad Biológica de Naciones Unidas* y representa una de las mayores fuentes de financiamiento para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad de la Tierra. El GEF orienta sus acciones de política, programas, estrategias, prioridades y criterios para asignación de fondos enfocándose en la visión de la consecución y protección de beneficios ambientales globales, entendiéndose éstos como los servicios ambientales que brinda la biosfera y cuya protección y adecuado manejo representan una oportunidad para el bien común. Bajo esta perspectiva, el GEF reconoce que la consecución de objetivos de desarrollo local sustentable (en el ámbito de trabajo de las naciones) no siempre va a la par de la consecución de objetivos de desarrollo global sustentable (del bien común) y por ello basa sus intervenciones en un esquema donde lo que el GEF asume son los Costos Incrementales para lograr beneficios globales con proyectos de desarrollo local sustentable.

Entre los Programas operativos de trabajo del GEF se encuentran: zonas áridas y semiáridas; ecosistemas marinos, costeros y acuáticos; ecosistemas de selvas; ecosistemas de montañas; eliminación de barreras para el uso de alternativas energéticas más eficientes; reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; cambio climático; por mencionar algunos. Además de los programas aquí mencionados, hay otro programa operativo, el "*Manejo integrado de ecosistemas*". Este es un programa de reciente consideración y sumamente innovador. En el marco de este programa, los proyectos promovidos implican una intervención con impactos y beneficios globales en más de una de las áreas focales de GEF.

1.3 Justificación y objetivos de la evaluación de medio término

La política de monitoreo y evaluación a nivel de proyecto en el PNUD/GEF tiene cuatro objetivos: i) monitorear y evaluar los resultados e impactos; ii) proveer de elementos para la toma de decisiones para las adecuaciones o mejoras necesarias; iii) promover la responsabilidad en el uso de los recursos; y iv) documentar, retroalimentar y difundir las lecciones aprendidas. Una mezcla de herramientas debe usarse para asegurar la efectividad del monitoreo y evaluación de los proyectos. Estas herramientas deben aplicarse continuamente a través de la vida del proyecto – por ejemplo el monitoreo periódico de indicadores - o como ejercicios en periodos específicos tales como las revisiones de medio término, reportes de auditoría y evaluaciones finales.

De acuerdo con las políticas y procedimientos para el monitoreo y evaluación del PNUD/GEF, todos los proyectos medianos y grandes (*medium & full size*) apoyados por el GEF deben someterse a una evaluación de medio término a la mitad del periodo de implementación. Las evaluaciones de medio término buscan proporcionar una revisión del progreso de la implementación, identificar problemas potenciales en el diseño del proyecto, asesorar el cumplimiento de los objetivos, identificar y documentar lecciones aprendidas, así como hacer recomendaciones sobre acciones específicas que pueden ser tomadas para mejorar este y otros proyectos apoyados por el PNUD/GEF.

La evaluación de medio término es un requisito del UNDP/GEF, cuyo fin es proporcionar una revisión del progreso de la implementación del proyecto, identificar problemas potenciales en el diseño del proyecto, asesorar el cumplimiento de los objetivos, identificar y documentar lecciones aprendidas, así como hacer recomendaciones sobre acciones específicas que pueden ser tomadas para mejorar el proyecto. Con esta evaluación existe la oportunidad de conocer y tener indicios anticipados sobre el éxito o fracaso del proyecto, e impulsar los ajustes necesarios.

Así, la evaluación debe enfocarse en:

- a) Evaluar el desempeño global del proyecto al respecto de los indicadores de impacto del mismo incluidos en el APR/PIR 2005 y al desarrollo de las actividades ejecutadas por las entidades participantes. Sugerir cómo incorporar de manera más efectiva los indicadores redefinidos.
- b) Analizar el grado de avance del proyecto con respecto a los indicadores de actividades incluido el APR/PIR 2005, el co-financiamiento, la administración y la participación social, proponer cambios para su operación más efectiva, así como proponer mejoras en mecanismos de adjudicación y operación de fondos, estructuración y operación de los organismos involucrados.
- c) Revisar las experiencias que se realizan bajo la implementación del MIE y determinar su congruencia con los beneficios ambientales de escala local, regional y global.
- d) Evaluar los resultados y los aprendizajes alcanzados en la ejecución del Proyecto hasta la fecha y en este contexto evaluar la pertinencia del diseño del proyecto en las condiciones actuales.
- e) Hacer propuestas y recomendaciones acerca de la ejecución futura del proyecto que incluyan las acciones críticas requeridas para resolver los problemas encontrados y generar una propuesta para mejorar el impacto en línea con los objetivos originalmente establecidos, así como las adecuaciones realizadas durante el desarrollo del proyecto.
- f) Determinar si los mecanismos de información para la implementación, enfatizando en monitoreo y evaluación de las actividades, han aportado lo necesario para determinar si los insumos, trabajos, calendarios, acciones requeridas y resultados han avanzado de acuerdo a lo planificado según el presupuesto y plan de trabajo del proyecto.

1.4 Marco de trabajo

De acuerdo con las políticas y procedimientos para el monitoreo y evaluación del PNUD/GEF, el proyecto “Manejo Integrado de Ecosistemas en Tres Ecoregiones Prioritarias” (MIE) se sometió a la presente evaluación de medio término, al fin de su Fase I de cinco años (2001 - 2005). Esta evaluación busca proporcionar una revisión del progreso de la implementación, identificar problemas potenciales en el diseño del proyecto, asesorar el cumplimiento de los objetivos, identificar y documentar lecciones aprendidas además de los prerrequisitos de la Fase II incluidos en el PRODOC. La consulta externa incluye la presentación de recomendaciones sobre acciones específicas que pueden ser tomadas para mejorar el proyecto y asegurar un nivel satisfactorio de resultados dirigidos a las metas del MIE en garantía de su apropiación local, a mediano plazo, y su sustentabilidad a largo plazo. La política de monitoreo y evaluación en el PNUD/GEF tiene cuatro objetivos:

- Monitorear y evaluar los resultados e impactos;
- Proveer de elementos para la toma de decisiones para las adecuaciones o mejoras necesarias;
- Promover la responsabilidad en el uso de los recursos; y
- Documentar, retroalimentar y difundir las lecciones aprendidas.

El PNUD - México, con la colaboración de la CONANP, preparó la *Solicitud de Cotización* relacionada (SDC-07-2006) en el primer semestre de 2006, cuyos *Términos de referencia* fueron discutidos por los miembros del Comité Directivo del MIE en su reunión en México DF, el 7 de octubre del 2005. Con la participación de la Unidad de Manejo del Proyecto (compuesta por la Unidad de Coordinación General (UCG) y por tres Unidades Regionales (UCR) Los Tuxtlas (Veracruz), La Chinantla (Oaxaca), La Montaña (Guerrero), se analizó las propuestas y se seleccionó a la firma canadiense “Le Groupe-conseil baastel Limite”. El contrato de servicios se firmó en mayo pasado dando paso a la misión de terreno en México, D.F. y las tres (3) eco regiones que se inició el 12 de junio del presente año y concluyó con la presentación de un *Aide-Mémoire* (Ayuda Memoria) dirigido a las autoridades de la CONANP y del PNUD- México. Paralelamente, un Consultor Nacional, Mtro. Eduardo Pérez Haro, con el auxilio del Biólogo Iván Pérez Samayoa, fueron incorporados para brindar la información con perspectiva externa y óptica nacional, y para acompañar a los dos consultores internacionales de Baastel (Alcance de logros, Gerencia y Administración) y asegurar la logística para la misión de terreno.

1.5 Antecedentes

El proyecto *Manejo Integrado de Ecosistemas* (MIE) es una iniciativa del gobierno mexicano que busca proteger la biodiversidad y sustentar las funciones ecológicas vitales que se originan dentro de tres eco regiones de importancia global que se ubican en el país: Los Tuxtlas, Ver., la Montaña, Gro., y la Chinantla, Oax.; y considera la intervención integral en las comunidades para realizar procesos que conduzcan al desarrollo sustentable, promoviendo la participación local en todos los ámbitos de trabajo comunitario y de manejo del territorio. El MIE intenta implementar en su primera etapa una estrategia integral que comprende: sensibilización; diagnósticos y planeación participativa; definición de líneas de acción comunitarias y priorización de proyectos; elaboración de planes de manejo comunitario o de ordenamientos territoriales a escala comunitaria para definir áreas de conservación de los recursos naturales y las prácticas de manejo del territorio; monitoreo de los impactos y capacitación y acompañamiento para la gestión. Como parte de la continuidad de esta primera etapa se lleva a cabo el establecimiento de modelos demostrativos de manejo de los recursos naturales, utilizando los mecanismos de coordinación interinstitucionales para cofinanciar proyectos de manejo integrado de ecosistemas y de uso alternativo de los recursos naturales compatibles con la conservación.

Las tres eco regiones contienen una variedad de bosques que actualmente enfrentan una serie de condiciones sociales y económicas adversas que ponen en riesgo, además de su integridad y funciones ecológicas, la posibilidad de que generaciones futuras sustenten sus vidas en ellas. El manejo integrado de ecosistemas es un proceso que busca el aprovechamiento sustentable de los servicios ambientales brindados por los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad existente a través de metodologías participativas e incluyentes con todos los actores involucrados en los procesos de desarrollo regional. Por su parte, los servicios ambientales son todos los satisfactores que los ecosistemas brindan a la sociedad. Para el caso de los bosques y selvas estos beneficios pueden ser de alcance local, ya que contribuyen directamente a mejorar la calidad de vida de sus habitantes; de alcance regional, al permitir la recarga de cuencas hidrográficas; y global, permitiendo la fijación de carbono y garantizando la riqueza del material genético.

A partir del 2001 se firmó, por parte del Gobierno Mexicano a través de la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT) con el GEF y el PNUD, el documento de proyecto que da inicio formal a los trabajos del Proyecto MIE, teniendo como agencia de ejecución nacional a la *Comisión de Áreas Naturales Protegidas* (CONANP), al PNUD como administrador y la Unidad de Manejo del Proyecto, integrada por una Unidad de Coordinación General y 3 Unidades de Coordinación Regional (una en cada eco región) para llevar a cabo las actividades planteadas en el documento de proyecto y su *Matriz de Marco Lógico* (marco lógico).

A inicios del año 2004, el proyecto MIE fue sometido a una evaluación externa (*Misión de Acompañamiento del Proyecto MIE* - Dr. E. Fuentes) contratada con recursos del proyecto. El consultor visitó cada eco región por un período de tres días, brindando al proyecto, como producto final, un informe de comentarios y recomendaciones para mejorar el desempeño del proyecto. La necesidad de la visita de un evaluador externo la estableció el PNUD con miras a la evaluación de medio término del GEF, que entonces se contempló que se realizara en el segundo semestre del año 2005, ubicada finalmente en el segundo trimestre del 2006.

En Enero del 2005, considerando los logros, las conclusiones y las recomendaciones de la *Misión de Acompañamiento del Proyecto MIE*, el Comité Directivo decidió que se procediera con la revisión del MIE. El MIE desarrolló un taller de revisión de los indicadores y del marco lógico, instrumento que ha sido el soporte fundamental para el desarrollo de actividades dentro del proyecto para el logro de objetivos, metas y resultados, taller donde se contó con la presencia de todo el equipo del proyecto MIE, así como el Oficial de Programas de PNUD y la representación de la CONANP.

2 Metodología

2.1 Evaluación participativa y formativa

Esta evaluación se llevo a cabo de manera participativa, ya que el propósito principal es mejorar el proyecto a corto y medio plazo. Por lo tanto, los participantes podrán entender e identificarse con el reporte de evaluación. El objetivo es promover una participación constructiva de las partes interesadas, desde la etapa de diseño así como durante la ejecución, para que contribuyan a la implementación de los resultados de la evaluación y, de esta forma, aporten a la sustentabilidad de sus recomendaciones.

Así se ha incorporado entrevistas con los principales involucrados, incluyendo personal clave que ha colaborado y/o participado en el desarrollo y ejecución de las actividades. Entre estos se puede citar a la CONANP, el PNUD, los beneficiarios, los responsables de cada componente y algunos donantes. De acuerdo a los Términos de Referencia, se llevo a cabo visitas de campo en las tres (3) eco regiones, con el fin de observar directamente las actividades del proyecto, discutir con las autoridades locales, los beneficiarios y los responsables involucrados, además de constatar y medir los resultados concretos tanto al nivel de la conservación de la biodiversidad como al del desarrollo institucional.

Considerando el objetivo de mejorar el desempeño del MIE en su fase de implementación, esta evaluación de medio término se califica como “evaluación formativa”. Así, la verificación del cumplimiento se ve completada por lecciones aprendidas o mejores prácticas para el futuro, dotando a la iniciativa de evaluación de una mayor envergadura y utilidad práctica.

2.2 Proceso de evaluación

El proceso de evaluación de medio término está dividido en cuatro etapas complementarias: I. Preparación y planificación, II. Recolección de datos, III. Análisis de datos y IV. Elaboración y presentación del reporte. Estos han sido parte de los insumos para la elaboración del reporte de evaluación de medio término. Las etapas son:

- Preparación y planificación con revisión de documentos, elaboración del plan de trabajo y validación, elaboración de una matriz de evaluación y validación, difusión del plan de trabajo;
- Recolección de datos en México con entrevistas con la CONANP, PNUD, los beneficiarios, los responsables de cada componente y otros donantes en el DF, La Montaña, Los Tuxtlas y en la región de Chinantla; discusiones de grupo en cada región con las partes interesadas pertinentes y los beneficiarios y revisión adicional de documentos según necesidades;
- Análisis de los datos con compilación de toda la información, análisis comprensivo y cualitativo de los datos, revisión de la documentación adicional, presentación de un *aide-mémoire* (o ayuda memoria) a los miembros del Comité Directivo del proyecto y a las otras partes interesadas para comentarios;
- Elaboración del *Aide-Mémoire* (Ayuda Memoria) al final de la misión de campo y del *Reporte final* con recepción y análisis de los comentarios y sugerencias recibidos sobre el *Aide-Mémoire*, para la elaboración del reporte final, revisión completa y envío del reporte final al PNUD – México.

La revisión de los documentos

La evaluación del MIE empezó con una revisión de la documentación clave del proyecto. Las principales fuentes de información fueron:

- *Project Brief* aprobado por el GEF Council, Prodoc;

- Documentos de gestión de proyectos;
- Actualización de la línea base, documentos de recontextualización,
- Plan de actividades anual e Informes de la UCG y UCR (esp. el PIR/APR 2005),
- Informe de misión de Eduardo Fuentes (Abril 2004);
- Auditorías Externas y reportes financieros y de co-financiamiento.

La revisión de los documentos ha contribuido a la planificación y elaboración de las etapas de la evaluación. A la hora de revisar los documentos, los evaluadores han puesto un énfasis específico en los objetivos de la evaluación de medio término según los Términos de Referencia (TdR) y la necesidad de asesorar el cumplimiento de los prerrequisitos de la Fase II del MIE.

Elaboración del plan de trabajo

El plan de trabajo efectuó una síntesis de los elementos recogidos, así como un cronograma detallado revisado para cumplir estas etapas (preparado en México por el Consultor nacional). Luego ha sido entregado y discutido con los representantes del PNUD para asegurar que satisfaga sus necesidades y requisitos.

Integración de los prerrequisitos de la Fase II al proceso de evaluación

Así, el plan de trabajo fue modificado para incluir el asesoramiento de los prerrequisitos de la Fase II, los cuales fueron utilizados como marco de referencia para complementar los criterios de evaluación identificados en los TdR (diseño del proyecto, impacto, indicadores, implementación y ejecución, correcciones y lecciones aprendidas). En cada eco región, éstos fueron discutidos con el coordinador regional y sus colaboradores. Esta etapa adicional fue integrada siguiendo los comentarios del PNUD-Mx, porque quiso adoptar un proceso de colaboración interactivo desde el inicio del proceso de campo.

2.3 Recolección de datos

El equipo evaluador ha recogido información y datos según las siguientes modalidades:

Entrevistas

La entrevista fue la forma principal de recoger información. Las entrevistas fueron con individuos o grupos, representantes del CONANP, PNUD, UCG y URCs, de estados y municipios además de beneficiarios, responsables de componentes y instituciones o ONGs locales.

Las primeras entrevistas tuvieron lugar en el D.F. con la participación de los consultores nacionales en apoyo a los consultores internacionales.



Luego, con la intención de cubrir completamente el itinerario previsto en cada de las tres eco-regiones (del 12 al 20 de junio), se formó dos grupos de consultores: uno “*gestión y apoyo institucional*” (G. Levesque y E. Perez Haro) y otro “*biodiversidad y conservación*” (G. Llosa Talavera e I. Perez Samayoa).

Con la revisión inicial de los documentos, el equipo evaluador definió los objetivos relacionados a las entrevistas dentro el plan de trabajo (17 de mayo) para luego presentarlos al Consultor nacional y al PNUD para sus aportes. Se adoptó luego una metodología de entrevista (estructurada, semi-

estructurada o abierta) así como una muestra de representantes por entrevistar en cada región. Los objetivos aprobados de las entrevistas fueron convertidos en criterios y variables para ser incluidos en el proceso mismo de las entrevistas. Las entrevistas (individuales o grupales, según lo acordado en la agenda y según las condiciones) con representantes pertinentes realizadas en el terreno de trabajo tuvieron la siguiente estructura:

- ❖ Introducción: presentación de las personas y sus funciones y explicación de la evaluación y sus propósitos (por representante del PNUD en el D.F. o UCR en eco región).
- ❖ Comentarios descriptivos del trabajo realizado: cómo se hace, quienes lo realizan, qué aspectos destacados tiene, las relaciones de trabajo con el proyecto MIE.
- ❖ Comentarios de opinión sobre los resultados del trabajo: ¿hay efectos, cuáles, en qué sentido? ¿Cuál es la relación entre las actividades hechas por el proyecto y el contexto y necesidades de las eco regiones en las áreas del aprovechamiento sustentable de los servicios ambientales brindados por los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad? Ejemplos de casos y anécdotas.
- ❖ Comentarios sobre el nivel de satisfacción, reconocimiento y uso de actividades, relaciones y servicios del proyecto, y sobre las perspectivas futuras.

Discusiones en grupo

La discusión de grupo ha sido la segunda forma principal de recoger información. El equipo evaluador ha tenido varias discusiones en grupo a lo largo de la evaluación. Más precisamente, varias discusiones en cada región fueron organizadas para averiguar y clarificar las conclusiones primarias que provienen de la revisión de documentos y de las entrevistas.

Inspección ocular

Siempre que fue posible, según la disponibilidad de tiempo y las condiciones de acceso, el equipo evaluador buscó atestiguar directamente en campo, las obras ejecutadas por el proyecto. Esta fue la tercera forma de coleccionar información.

2.4 Análisis de los datos

Una vez terminada la recolección de información, el equipo evaluador compiló los datos disponibles en dos etapas: primero para el *Aide-Mémoire* y segundo para el Reporte final. Esas etapas han incluido, entre otros aspectos, el análisis cualitativo y cuantitativo de los datos comprobados e informaciones empíricas. Los elementos contextuales han sido adjuntados, tomando en cuenta los efectos probables de la marcada presencia del personal MIE, para medir la amplitud realista de los alcances y para facilitar la interpretación y las subsecuentes conclusiones y recomendaciones. En este punto del proceso de evaluación, el equipo evaluador comparó rigurosamente los objetivos con los resultados logrados gracias a la integración de los datos de la investigación para escoger las constataciones claves (*key findings*) comprobadas de la masa de datos y hechos empíricos, corolario del universo de trabajo.

2.5 Elaboración del reporte final sobre la base del Aide-Mémoire

El equipo de evaluación preparó, al concluir la misión en México, el *Aide-mémoire* (Ayuda Memoria) que incluyó hallazgos y conclusiones preliminares. También se integró los elementos de la revisión de documentos, entrevistas, discusiones de grupo, análisis de los datos así como la retroalimentación (*feedback*) de todas las reuniones de balance. Además, se incluyó recomendaciones preliminares. Se procedió con la presentación, al final de la misión en México. La presentación al Comité Directivo del Proyecto inició el proceso de circulación para comentarios por parte de las partes interesadas - UCG, UCR, PNUD-México y CONANP. Según Baastel, una presentación de los resultados

preliminares (*findings*, conclusiones y recomendaciones clave) representa un proceso esencial para que la retroalimentación (*feedback*) sea comunicada al equipo evaluador por las partes interesadas y viceversa. El segundo objetivo de la presentación es asegurarse de que el proceso de evaluación es compartido por todas las partes asociadas al financiamiento y a la gestión, punto clave para la implementación exitosa de las recomendaciones. El presente reporte final incluye respuestas detalladas a las interrogantes incluidas en los TdR y en la Ayuda Memoria.

El Reporte final será entregado al PNUD-México para que las partes interesadas revisen este informe y envíen sus comentarios a los evaluadores antes del 20 de julio entrante. Así, se propone que el proceso mantenga su enfoque de colaboración. Todos los comentarios serán analizados y, según su importancia y relevancia, integrados totalmente o parcialmente al reporte final, con todo respeto a la independencia de los evaluadores.

2.6 Limitantes de la evaluación

El proyecto MIE se revela muy complejo y es irrealizable percatarse de todos sus aspectos en un gira tan corta. Los evaluadores han hecho lo máximo por entender los aspectos más fundamentales del MIE, pero es muy probable que hayan quedado elementos importantes por ver y comprender. Los evaluadores se disculpan por estos errores u omisiones, pero, a la vez, esperan que los problemas y desafíos fundamentales de la ejecución del MIE hayan sido captados y que los ajustes que parezcan necesarios puedan hacerse a tiempo a fin de llevar la iniciativa a buen término.

Las limitaciones de un monitoreo de desempeño consistente y del marco de evaluación de la “*Gestión Basada sobre los Resultados*” (GBR) se añaden a la complejidad del ejercicio de evaluación. Por lo tanto, aparte de la información cuantitativa y los datos encontrados en el sistema de informes, la misión tiene que confiar en las entrevistas a los actores y en sus propias observaciones de campo para la información cualitativa. Considerando la integración limitada en el MIE de los conceptos, principios y herramientas de la GBR, no fue siempre posible, para la misión, reunir hallazgos de desarrollo a partir de las actividades a causa del insuficiente acceso a información GBR sustantiva, y no empírica, sobre los desempeños o porque los impactos potenciales son aún muy embrionarios.

La apreciación de resultados a nivel de efectos o impactos potenciales se basa más en opiniones y observaciones que en información cuantitativa. A pesar de todo, la misión hizo todos los esfuerzos para utilizar triangulaciones con el fin de validar los hallazgos. Dado el amplio rango y alto número de actividades por cubrir, la misión reconoce que algunas categorías de actores clave brindaban más atención de la que ellos recibían. Hubiera sido posible, entonces, echar un vistazo más cercano a asuntos tales como compartir el conocimiento y el análisis comparativo de los costos de la ayuda a actividades generadoras de ingresos con otras opciones de entrega.

A pesar de las limitaciones arriba mencionadas, la misión hizo todos los esfuerzos para abordar el ejercicio de la manera más pragmática. Se considera firmemente que, a pesar de que el itinerario contenía una muestra de lugares y actividades de sub-proyectos demasiado amplia por la corta estadía en las tres eco-regiones - lo que llevó a visitas de sub-proyectos tarde en el día (no óptimamente representativos del "universo" de intervenciones del MIE), la combinación de información y retroalimentación de una variedad de fuentes tiende a apoyar los hallazgos de campo. El equipo de evaluación intentó optimizar su experiencia colectiva al capturar, examinar y analizar los datos y la información recolectada.

Así, los evaluadores tienen confianza en los análisis de sus principales hallazgos y retos del MIE y reafirman sus conclusiones y recomendaciones, contenidas en el *Aide Mémoire* (Ayuda Memoria) (recibido integralmente por el Comité Directivo el 23 de junio pasado), el cual constituye *de facto* la base del presente reporte final.

Proyecto, descripción y contextos de operación

2.7 Introducción

En su definición más simple, un área natural protegida es “un área geográficamente delimitada con objetivos específicos de conservación”. Existen distintas categorías de protección con restricciones graduales hacia el aprovechamiento de los recursos y con variantes de acuerdo a la extensión de las unidades de paisaje. Recientemente, el enfoque en una escala eco regional se ha considerado adecuado para la identificación de unidades de conservación más grandes que las áreas protegidas, ya que en esta escala se puede asegurar la representación de los principales tipos de hábitat tanto terrestres, como los de aguas dulces y marinas. Se ha verificado que los corredores biológicos pueden multiplicar los beneficios de la conservación de áreas protegidas ya que se logra conexiones en contextos geográficos mucho más amplios.

El proyecto MIE es un compromiso del Gobierno Mexicano a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para con el organismo financiero Global Environment Facility (GEF), quien apoya los esfuerzos de conservación en México, por medio de un marco programático sustentable y por etapas, estableciendo prioridades y estrategias. Una de las líneas de acción de apoyo de dicho organismo es el manejo integrado de ecosistemas, el cual aportó financiamiento al Gobierno de México a través de la aprobación e implementación del proyecto, Con una duración de 8 años a ejecutarse en dos fases, el proyecto MIE forma parte de los Proyectos Financiados por el GEF dentro del concepto OP12, *Gestión integrada de ecosistemas*, dirigidos a contribuir con la generación de beneficios globales, funciones de los ecosistemas que permiten mantener la vida y las actividades productivas a corto y mediano plazo. Las metas de estos proyectos giran alrededor de las líneas de acción siguientes:

- Reducción de emisiones de carbono atmosférico-conservar la cobertura forestal.
- Gestión integrada y sostenible de tierras.
- Mantenimiento de aguas internacionales.
- Mantenimiento de la biodiversidad.

2.8 Descripción

De acuerdo al concepto OP12 del GEF, organismo financiador, el Proyecto MIE busca proteger la biodiversidad y sustentar funciones ecológicas vitales dentro de tres eco regiones de importancia global: el Bosque Húmedo de Tehuantepec (Los Tuxtlas en Veracruz), los Bosques Tropicales Secos del Pacífico (Chinantla en el estado de Oaxaca) y el Bosque de Pino-Roble de la Sierra Madre del Sur (La Montaña en Guerrero). Estas eco regiones contienen una gama de comunidades de bosques que comprenden bosques de pino, bosques de pino-encino, bosques mesófilos de montaña, selvas tropicales (selvas altas perennifolias), selvas secas (selvas bajas caducifolias) y manglares, los cuales proporcionan hábitat a fauna nativa, actúan como depósitos de carbono y protegen las cuencas hidrográficas. Sin embargo, dichas eco regiones enfrentan una serie de amenazas que ponen en riesgo su integridad y funciones ecológicas. Al trabajar en los tres sitios, Chinantla en el Estado de Oaxaca, La Montaña en el Estado de Guerrero y Los Tuxtlas en el Estado de Veracruz, el proyecto impulsa modelos piloto de manejo integrado de ecosistemas que sean replicables, conserven la biodiversidad y capturen carbono, al tiempo que detengan la degradación del suelo.

Con una duración de ocho años, el proyecto “*Manejo Integrado de Ecosistemas*” (MIE) se inició en 2001 con la finalidad de proteger la biodiversidad y sustentar las funciones ecológicas vitales que se originan dentro de estos tres eco regiones prioritarias de importancia global para México.

Sin embargo, dichas eco regiones siguen enfrentándose a una serie de amenazas que ponen en riesgo su integridad y funciones ecológicas. Esta situación se refleja en otras partes de México y la respuesta del Gobierno de entonces fue fundar el *Programa de Desarrollo Regional Sustentable* (PRODERS³), el cual fue dirigido a integrar los objetivos de conservación de la biodiversidad y de desarrollo en 24 regiones diferentes. Al cambio de gobierno en el año 2000, el apoyo al PRODERS fue disminuyendo, con lo cual el MIE no pudo fortalecerlos y recrearlos y tuvo que buscar alternativas para realizar modelos piloto de manejo integrado de ecosistemas que sean replicables, conserven la biodiversidad y capturen carbono, al tiempo que detengan la degradación del suelo en los tres sitios.

Universo de trabajo

A pesar del hecho de que todos los sitios del proyecto se localizan al Sur del Trópico de Capricornio, los ecosistemas que existen dentro de ellos no todos son tropicales. Los ecosistemas que dan a la costa del Pacífico muestran un efecto de sombra pluvial y por lo general son mucho más secos que los que dan al Golfo de México. Entre los ecosistemas con el mismo aspecto, existe una enorme diferencia en su biota, provocada primordialmente por variaciones en altitud y humedad.

La región de La Montaña, dentro del Estado de Guerrero, forma parte de una cuenca que desemboca en el Océano Pacífico y contiene dos ecosistemas de importancia global. El primero es el Bosque Seco del Balsas, el cual está amenazado, sobresale a nivel regional y está clasificado como de alta prioridad regional para su conservación (Dinerstein et al, 1995). El segundo es el Bosque de Pino-Encino de la Sierra Madre del Sur, clasificado como crítico, sobresaliente a nivel global y, de alta prioridad regional (Ibíd.). Estas eco regiones albergan un gran número de comunidades de animales y plantas. Dentro de los tipos vegetales figuran bosques de pino, bosques de pino-encino, bosques mesófilos de montaña, selvas tropicales (selvas altas perennifolias) y bosques tropicales secos. El bosque seco del Balsas es de importancia global como centro de radiación de importantes familias de plantas tropicales como la burserácea.

En el aspecto social, La Montaña de Guerrero presenta un mosaico socioeconómico muy heterogéneo. Cuenta con una población total de 221,521 habitantes de los cuales 159,919 son considerados como población indígena perteneciente a uno de los siguientes grupos etnolingüísticos: Tlapaneco, Mixteco, Náhuatl y población mestiza. El MIE desarrolla sus actividades en 64 localidades con una población total de 40,404 habitantes.

Los Tuxtlas representa la eco región del Bosque Húmedo de Tehuantepec, el cual esta amenazado, destaca bio regionalmente y constituye una alta prioridad regional (Ibíd.). Los Tuxtlas es una región volcánica compuesta por montañas bajas adyacentes al Golfo de México y constituye la extensión más septentrional de selvas tropicales (selvas altas perennifolias) de México. Por su ubicación y orígenes geológicos recientes, Los Tuxtlas es una región única, tanto en términos de su biodiversidad como de la estructura de sus comunidades biológicas. Existen pocas regiones en los trópicos con una capa de arbustos tan densa como la de Los Tuxtlas, la cual se debe al predominio y abundancia de la palma *Astrocaryum mexicanum*. Los manglares se encuentran en el borde sur costero de Los Tuxtlas, en el que domina el árbol en peligro de extinción *Rhizophora mangle*. Estas características llevaron a la creación de la Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, área protegida que recibe un apoyo del MIE hacia su consolidación.

La población total para la región de los Tuxtlas es de 256,981 de los cuales 63,970 pertenecen a algún grupo indígena (Zoques-Popolucas, Nahuatl y mestizos) la población total en las localidades donde el Proyecto MIE desarrolla sus actividades es de 36,545 personas en 60 localidades.

³ Se debe notar que el PRODERS fue creado con anterioridad al año 2001.

La región de Chinantla contiene parte de la eco región del Bosque Húmedo de Tehuantepec. Esta región tiene un impresionante gradiente de altitud, el cual cambia de cerca de 3,000 metros por encima del nivel del mar a casi el nivel del mar en una distancia relativamente corta. Las montañas en La Chinantla forman una barrera orográfica para las nubes húmedas que provienen del Golfo de México, lo cual origina una abundante precipitación. Los gradientes de humedad y altitud que se forman dan origen a muchas comunidades de plantas diferentes dentro de varios tipos de bosques, incluidos bosques de pino, bosques de pino-encino, bosques mesófilos de montaña (los mayores del país) y selvas tropicales (selvas altas perennifolias). La región se ubica dentro de la zona de transición entre las regiones biogeográficas neotrópicas y neoárticas. La Chinantla cuenta con una población de 75,104. En la Chinantla se presenta el grupo indígena chinanteco con una población de 64,035 habitantes indígenas, el MIE desarrolla sus actividades en un total de 53 localidades con una población total de 24,783 habitantes. En las tres eco regiones se ha identificado una serie de amenazas y sus causas fundamentales. El Proyecto MIE busca reducir o eliminar las presiones que originan estas amenazas, de manera a contribuir, mediante mecanismos de participación social a la conservación de los recursos naturales.

Amenaza Núm. 1: Deforestación y pérdida de hábitat.

Amenaza Núm. 2: Pérdida / extinción de especies.

Amenaza Núm. 3: Deterioro del suelo y del agua

2.9 Objetivos, Metas y Resultados Planeados

El MIE fue diseñado en respuesta a una petición del Gobierno para recibir apoyo a sus programas regulares de eliminación de la pobreza en tres regiones prioritarias para el desarrollo socio-económico de México: Los Tuxtlas (Veracruz), La Chinantla (Oaxaca) y La Montaña (Guerrero). El Gobierno de México pidió apoyo para demostrar cómo se podían complementar sus programas de erradicación de pobreza con la obtención de beneficios globales.

Así, el MIE debe implementar, en su primera Fase, una estrategia integrando: sensibilización; diagnósticos y planeación participativa; definición de líneas de acción comunitarias y priorización de sub-proyectos; elaboración de planes de manejo comunitario o de ordenamientos territoriales a escala comunitaria para definir áreas de conservación de los recursos naturales y las prácticas de manejo del territorio; monitoreo de los impactos y capacitación y acompañamiento para la gestión. Como parte de la continuidad de esta primera etapa se debe llevar a cabo modelos demostrativos de manejo responsable de los recursos naturales, utilizando los mecanismos de coordinación interinstitucionales para cofinanciar proyectos de manejo integrado de ecosistemas y de uso alternativo de los recursos naturales que son compatibles con la conservación y que pueden ser replicados. Las metas del MIE, a las que se pretende llegar y que responden a los lineamientos de los proyectos OP12 que financia el GEF, son: i) conservar la cobertura forestal existente; ii) conservar la biodiversidad; y iii) mejorar la calidad y disponibilidad de agua. El proyecto MIE plantea alcanzar sus objetivos y metas por medio de actividades que respondan a los siguientes resultados:

Resultado 1: Marcos institucionales para el manejo integrado de ecosistemas fortalecidos y funcionando eficazmente

Por ejemplo, el proyecto debe probar nuevos acuerdos institucionales para coordinar el manejo de ecosistemas, y los adaptará de manera conveniente. El marco regional estará complementado por los *Comités Locales de Manejo* (CLM), cada uno de los cuales representará a varios ejidos y comunidades, así como a propietarios privados de tierras y tendrá la tarea de coordinar el ordenamiento, el manejo y el

monitoreo del uso del suelo entre esos comités⁴. A fin de crear un ambiente social receptivo para que los marcos institucionales operen, el proyecto proporcionará financiamiento para una campaña de sensibilización y participación, con lo cual se busca resaltar el nexo entre los problemas ambientales globales y los apremiantes objetivos económicos y de desarrollo social.

Resultado 2: Establecimiento de una planeación participativa y de sistemas de monitoreo para un manejo adaptable e integrado de ecosistemas

Entre otros, se realizarán evaluaciones biológicas y ambientales, inventarios y estudios para la de línea de base sobre los usos del suelo, la biodiversidad y los servicios ecológicos. Se conducirán estudios de evaluación social a fin de documentar las condiciones sociales, así como para desarrollar un registro de conocimiento tradicional de la ecología de la zona. Se instituirá un programa regular de monitoreo para reunir datos y verificar las tendencias e impactos, para lo cual se usará una base de datos como fuente de referencia.

Resultado 3: Establecimiento de la política habilitadora y de los mecanismos legales y financieros que ofrecen incentivos para replicar y sustentar el manejo

Según el diseño del MIE, el proyecto brindará, entre otros, apoyo en la adaptación de leyes locales a fin de salvaguardar las *Estrategias de Conservación Biorregional* y los *Planes Locales de Manejo* (PLM), y de promover la integración de políticas de evaluación y conservación, la incorporación de requisitos de impacto de conservación en los procedimientos de evaluación, así como el desarrollo de incentivos para lograr el cumplimiento con dichas leyes. Al mismo tiempo, se debe plantear una campaña de sensibilización que pondrá a las ONGs y a los grupos comunitarios al tanto de estos requisitos.

Resultado 4: Modelos piloto para el manejo sustentable e integrado de usos del suelo y réplica a escala biorregional de planteamientos prometedores

El concepto del MIE prevé que, en las áreas piloto, se patrocinará demostraciones de campo de los sistemas de agropecuarios, forestales y agroforestales específicos para cada región y compatibles con la conservación, así como otras prácticas de uso sustentable del suelo. Las demostraciones se construirán sobre el conocimiento actual ‘moderno’. Se prevé también que los resultados se usarán como información que permitirá adaptar el ordenamiento a todos los niveles. Se requiere al PNUD/GEF de cubrir los costos de asistencia técnica, capacitación y evaluaciones técnicas con la finalidad específica de adaptar e integrar los sistemas productivos. Uno de los objetivos del resultado cuatro es el de mejorar la calidad del hábitat de especies nativas en tierras de cultivo y de pastoreo, de reducir las emisiones de carbono y de disminuir la invasión de los terrenos forestales naturales. Por su parte, se conceptualizó que el Gobierno de México financiará los costos de tierra, trabajo, insumos materiales y asistencia técnica para actividades que comprenden, entre otras, el apoyo para mejorar la calidad y la productividad ganaderas, las variedades de cultivos y la comercialización.

Resultado 5: Establecimiento de los modelos de conservación y pleno funcionamiento de las funciones básicas de conservación dentro de dichos modelos

Como parte de la matriz de usos del suelo, y a fin de proteger grandes bloques del hábitat, el MIE tiene, entre otros, que contribuir al establecimiento de nuevas áreas protegidas que serán manejadas

⁴ Estos Comités son necesarios para lograr coordinar una planeación y un manejo que parta de las bases, a fin de garantizar que los residentes locales, y particularmente los grupos indígenas, se comprometan por completo en el impulso de las actividades de manejo de ecosistemas.

como modelos comunales y federales, y al manejo de las Reservas de la Biosfera de Los Tuxtlas⁵. Así, se ofrecerá asistencia técnica a las oficinas regionales de la PROFEPA para mejorar las tasas de intercepción y enjuiciamiento exitoso de actos ilegales bajo las nuevas políticas y leyes de manejo. Más tarde, está previsto que el Gobierno de México reproducirá sistemáticamente el paradigma en otras biorregiones.⁶

2.10 Contexto ambiental

México es uno de los países biológicamente más ricos del mundo, con altos valores de biodiversidad y endemismos. Alrededor del 29% del territorio de México está forestado, con bosques que desempeñan varias funciones ecológicas vitales (almacenamiento y acumulación de carbono, mantenimiento de ciclos hidrológicos y estabilización de suelos, entre otros). No obstante, los bosques de México se están perdiendo a un ritmo alarmante, que, según cálculos estimados, representa una pérdida forestal de 600,000 y 700,000 hectáreas por año (Maser et al, 1997). Se estima que el país ya ha sufrido una pérdida del 95% de su cubierta original de bosques tropicales, más de la mitad de sus biomas de bosques templados y una parte importante (>50%) de su vegetación semiárida. Esta pérdida tiene consecuencias globales importantes, tanto en cuanto a pérdida de biodiversidad y contribución de las emisiones de gases de efecto invernadero como de la degradación del suelo. Se estima que los bosques de México almacenan 1,500 millones de toneladas métricas de carbono (Maser, 1995). Actualmente, los cambios en el uso del suelo, incluidos la permanente conversión de los bosques a otros usos del suelo y su degradación representan más del 30% de las emisiones de CO₂ de México (PNUD y WRI, 1999).

Este proyecto buscará complementar otras iniciativas de manejo de la biodiversidad, incluidas las inversiones en el dominio de las áreas protegidas de México, al hacer encajar las estrategias de conservación y las estrategias regionales dentro de un planteamiento integrado para el manejo de ecosistemas. Este planteamiento se distingue de otros esfuerzos de conservación en el sentido de que funcionará a escalas biorregionales y en todos los sectores productivos. Si bien está primordialmente encaminado a generar beneficios globales de conservación, al proteger la flora y la fauna que de otro modo se extinguiría, el proyecto generará otros beneficios ambientales globales al salvaguardar los captadores de carbono e impedir la severa degradación del suelo y el agua. Se seleccionaron tres regiones globalmente significativas como foco de intervención: Chinantla, La Montaña y Los Tuxtlas. Todas estas regiones son montañosas y se distinguen por grandes variaciones locales en altitud, substrato y condiciones micro climáticas. Todas, a su vez, se caracterizan por una beta diversidad excepcional: producto de estos atributos geofísicos.

- La región de Chinantla, al Sur del estado de Oaxaca, cubre una superficie de 461,000 hectáreas (ha) dentro de la eco región globalmente importante del Bosque Húmedo de Tehuantepec. El área cubierta por bosque asciende a 248,186 ha. Los dos bloques de hábitat restantes más grandes cubren superficies de 64,474 ha y 56,123 ha, respectivamente. Chinantla tiene dos anchas franjas florísticas (Hernández 1999), incluido el bosque mesófilo de montaña más rico de México desde el punto de vista biológico (Rzedowski, J., 1999), y una de las selvas tropicales (selvas altas perennifolias) más grandes que existen en el país. Se ha registrado un total de 1,847 especies de plantas vasculares, 35 de las cuales son endémicas y 41 aparecen en la Lista Roja de Especies Amenazadas, 93 anfibios (62 endémicos, 49 en la lista roja), 200 reptiles (114 endémicos, 107 en

⁵ Se desarrollará una gama de funciones de conservación que incluirá la ejecución de leyes (demarcación de fronteras y vigilancia), la educación del público, investigación y monitoreo aplicados, y manejo de cosechas de recursos no maderables. Aparte de proteger la vida silvestre, las áreas protegidas permitirán la producción sustentable de bienes y servicios ambientales, incluidos los recursos no maderables, agua y pasto, y garantizará opciones futuras de uso recreativo a la intemperie.

⁶ Fuente: PRODOC

la lista roja), 530 aves (31 endémicos, 169 en la lista roja) y 260 mamíferos (41 endémicos, 52 en la lista roja).

- La región de La Montaña en Guerrero comprende una superficie de 692,000 ha de las cuales 281,332 ha tienen una cubierta boscosa natural. Se representan dos eco regiones globalmente importantes: las selvas secas (selvas bajas caducifolias) del Pacífico y los bosques de pino-encino de la Sierra Madre del Sur. Los bosques de la región comprenden dos bloques de bosques relativamente grandes, aunque espacialmente desconectados, a saber, la cañada Huamuxtitlán-Tehuaxtitlán (41,652 ha) y el bosque Iliatenco-Barranca del Águila (69,998 ha), además de un gran bloque boscoso y varias parcelas de bosque. La Montaña protege un número de comunidades únicas de plantas, incluidas las selvas secas, grupos de especies de los cuales se desprende una considerable variación cuando se contrastan con comunidades similares de cualquier otra parte de las dos eco regiones (PAIR-La Montaña, 1999). Hay fragmentos de arboledas de ochotes de montaña y vegetación riparia en las cañadas, áreas singulares de bosques espinosos y bosques mesófilos de montaña (PAIR-La Montaña, 1999). Hasta ahora, se ha identificado un total de 40 anfibios (10 endémicos, 16 en la lista roja), 112 reptiles (10 endémicos, 52 en la lista roja), 561 aves (7 endémicas, 85 listadas en la lista roja) y 98 mamíferos (2 endémicos, 25 en la lista roja). El inventario de plantas es incompleto pero se espera que sea grande.
- La región de los Tuxtlas, en Veracruz, cuenta con una superficie de 165,000 ha de las cuales el 24% está cubierto de bosque. Existen otros 4 grandes bloques de bosques que cubren un área combinada de 39,719 ha, más varias parcelas aisladas de bosques. Los Tuxtlas es el ejemplo más septentrional de selvas tropicales (selvas altas perennifolias) de Norteamérica, y protege un remanente de la eco región del Bosque Húmedo de Tehuantepec, sobresaliente desde el punto de vista regional pero que se encuentra amenazado. Entre las comunidades de bosques figuran selvas tropicales (selvas altas perennifolias), selvas secas (selvas bajas caducifolias), manglares, bosques de montaña y bosques mesófilos de montaña. Se han registrado 1,300 especies de plantas (2 endémicas, 15 listadas en la lista roja), 42 anfibios (35 endémicos, 25 en la lista roja), 113 reptiles (82 endémicos, 63 en la lista roja), 561 aves (27 endémicas, 24 listadas en la lista roja) y 63 mamíferos (6 endémicos, 6 en la lista roja).

2.11 Contexto institucional

Varias entidades federales del gobierno mexicano contribuyen en formas distintas al manejo del desarrollo y del uso del suelo. La *Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales* (SEMARNAT) es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental "fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable" (*Ley Orgánica de la Administración Pública*, Artículo 32 bis reformada en el DOF del 25 de febrero de 2003). Sus actividades sustantivas son:

- Formular, instrumentar, evaluar y difundir políticas y lineamientos para la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en un marco de integralidad, transversalidad, transparencia y mejora institucional.
- Promover la restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.
- Conservar los ecosistemas y su biodiversidad.
- Fomentar y regular la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Promover y vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales.
- Administrar racionalmente los recursos asignados al sector en un marco de mejora institucional

Comprende, también, la vigilancia del cumplimiento de las normas ambientales por parte de los desarrolladores, la administración de las áreas protegidas y otras zonas de manejo especial creadas para proteger los recursos naturales, y la coordinación de la respuesta del país a iniciativas globales, incluidas las Convenciones sobre Medio Ambiente. La *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (PROFEPA) es responsable de entablar acciones judiciales en contra de infractores por actos ilegales bajo la legislación ambiental, y trabaja estrechamente con otras unidades de SEMARNAT. Por otra parte, la *Secretaría de Agricultura* (SAGAR) tiene toda la responsabilidad de promover y manejar el desarrollo agrícola y rural, y dar apoyo tanto a los campesinos como a los productores a gran escala con varios programas y servicios.

La *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL) es responsable del desarrollo social y, a través del *Instituto Nacional Indigenista* (INI), se encarga del bienestar de los pueblos indígenas al inicio del MIE. En 2003, la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* abroga la *Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista* dando paso a la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CDI). Este Decreto entró en vigor a partir del 5 de julio de 2003.

Al nivel estatal, los municipios son responsables de la planeación de los pueblos por definir y hacer cumplir los requisitos de zonificación en las ciudades y las aldeas. Los municipios son responsables de proporcionar servicios cívicos como suministro de agua y sistemas de manejo de desechos. Los 31 estados de México comparten responsabilidades con las entidades federales para proporcionar los servicios de gobierno con estructuras institucionales que se asemejan a las creadas por la instancia federal. Las Secretarías de Desarrollo Agrícola, Ganadero y Forestal son responsables de prestar servicios a los sectores agrícola, ganadero y forestal en la medida de sus recursos.

No obstante, el gobierno federal ha iniciado un programa de descentralización administrativa, a través del cual se da el paso gradual del nivel central al nivel estatal de algunas funciones y presupuestos para servicios.

Las jurisdicciones para el manejo de tierras de cultivo, pastizales y bosques dependen del sistema de propiedad de la tierra. Alrededor de la mitad de las tierras de cultivo de México y 80% de los bosques están bajo una forma de tenencia de la tierra que se conoce como sistema ejidal, administrado por las comunas agrarias. Bajo el sistema 'oficial', la tierra se divide en pequeñas parcelas individuales, cuyos derechos de propiedad se asignan a las cabezas de familia, o ejidatarios, quienes heredan los derechos a sus descendientes. No obstante, la presión demográfica rural también se traduce en un uso ilegal de la tierra, sin títulos de propiedad. Otro sistema de propiedad, las comunidades, es característico de las comunidades indígenas. En este caso, la tierra es administrada por la comunidad y en interés de ella.

2.12 Contexto del Programa Operativo 12 (GEF)

El programa operativo 12 del GEF, *Manejo Integrado de Ecosistemas*, promueve un enfoque intersectorial y participativo para la planeación y gestión de los recursos naturales en una escala regional; así como identifica la necesidad de modificar y establecer reformas en la políticas, la legislación y las inversiones por parte de los actores involucrados en el manejo eco regional. El programa se concibe como catalizador para la adopción del enfoque de manejo integrado en intervenciones que integren metas económicas, sociales y ambientales que contribuyan a beneficios culturales y ambientales globales. Estos beneficios pueden incluir dos o más de los siguientes objetivos específicos:

- Conservación y uso sustentable de la biodiversidad, así como una distribución equitativa de los beneficios que resulten de su aprovechamiento.
- Reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

- Conservación de cuerpos de agua incluyendo cuencas, aguas subterráneas y zonas costeras.
- Prevención de la contaminación de ecosistemas terrestres y acuáticos de importancia global.

Consistente con el enfoque de costos incrementales que promueve el GEF, este programa basa el logro exitoso de sus metas en asumir costos compartidos con los gobiernos locales y el cofinanciamiento con todos los actores involucrados. De la aplicación de los recursos aportados por el GEF se espera obtener como resultado en proyectos comprendidos dentro de este Programa Operativo:

- La creación de un marco facilitador que contemple políticas apropiadas, normatividad, incentivos y apoyos para el manejo integrado de ecosistemas.
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales para implementar el modelo de manejo integrado de ecosistemas.
- La realización de inversiones basadas en el modelo de manejo integrado de ecosistemas con un enfoque participativo y alianzas entre los distintos actores involucrados, manteniendo la visión de lograr beneficios locales y globales compatibles con el desarrollo sustentable.

Es importante remarcar que aún cuando el GEF percibe como beneficios globales la conservación de los servicios ambientales de los ecosistemas de la biosfera, reconoce, como beneficio global, la existencia de experiencias y modelos exitosos de Gestión Integrada de los ecosistemas prioritarios.

2.13 Línea de base

Ambiental

Amenazas: Todas las regiones objeto de este proyecto han experimentado perturbaciones en el pasado y, desgraciadamente, esta situación sigue imperando en todo México, en particular en los biomas forestales. Un 46.15%, un 57.9% y un 76% de la cubierta forestal original en Chinantla, La Montaña y Los Tuxtlas, respectivamente, se han extinguido, y el bosque restante está amenazado de insularización. A pesar del hecho de que las regiones son diferentes en muchos aspectos (sociocultural, histórico, biogeográfico, etc.), enfrentan amenazas parecidas a su integridad ecológica. Estas amenazas comprenden la pérdida de hábitats naturales, la defaunación y la degradación del suelo y el agua. Los determinantes de estas amenazas se resumen brevemente del modo que sigue:

a) La invasión agrícola constituye una de las principales amenazas a los bosques. Los sistemas de labranza, si bien varían de un cultivo a otro y de una condición agro ecológica a otra, por lo general se caracterizan por su baja productividad. Las prácticas de conservación del suelo y del agua, como la rotación de cultivos, aplicación de capas de estiércol y arena de tierra agrícola, zanjeo y terraplenación no se practican de manera consistente. Esto da como resultado el agotamiento de los nutrientes y la degradación del suelo, lo cual contribuye a reducir la productividad agrícola. Los agricultores que residen en las proximidades de los bosques pueden simplemente abandonar las parcelas existentes y establecer nuevos campos en los bosques para mantener la productividad agrícola. Esta invasión es el principal motivo de la fragmentación de los hábitats.

b) La expansión de los pastizales para ganado a costa de los bosques constituye una amenaza importante en todas las regiones, pero en particular en Los Tuxtlas. La capacidad de los pastizales puede no reflejar su capacidad para ocasionar consecuencias ambientales, y el sobre pastoreo es un problema en algunas áreas. A pesar de esto, el manejo de los pastizales sigue siendo descuidado, con poca evidencia de rotación de pastos o de esfuerzos tendientes a mejorar la calidad de los pastos. En Chinantla están surgiendo problemas similares, si bien esta amenaza es mucho menos aguda en esa

región. No obstante, en La Montaña, en donde el ganado caprino es predominante y se deja libre en los bosques para pacer, se ha producido un daño permanente al bosque biológicamente rico en cuestión. Se ha invertido poco en el desarrollo de sistemas silvopastoriles mejorados y en el cultivo de árboles para forraje.

c) Durante la época de sequía, se producen incendios forestales en forma periódica (enero – mayo) en todas las regiones y, con frecuencia, los campos se incendian deliberadamente para despejar parcelas para la agricultura o la ganadería, o bien, a causa de disputas por la tierra. La consiguiente pérdida o deterioro de la vegetación y de la estructura ecológica actúa como catalizador para producir una espiral descendente hacia la degradación ecológica. Los incendios forestales contribuyen a las emisiones de GEI. De acuerdo con los datos que SEMARNAT proporcionó, entre 1977 y 1999, alrededor de 904 ha, 3,812 ha y 1,720 ha de bosque han sido dañadas a causa de los incendios en Chinantla, La Montaña y Los Tuxtlas, respectivamente. La quema de vegetación y de residuos de cultivos no es ilegal y, de hecho, es una parte importante del manejo agrícola y pastoril, la cual libera sal potásica en el suelo. Sin embargo, el fuego debe controlarse de forma más eficaz a fin de reducir el impacto, en particular durante sequías duraderas.

d) En las tres regiones, es práctica común la extracción ilegal y selectiva de productos forestales, incluidos madera y productos forestales menores. Esta amenaza está creciendo en Chinantla. Si bien esos usos generalmente no ocasionan una conversión del hábitat, representan una amenaza para la flora y la fauna nativas. La leña es la principal fuente de energía en las comunidades rurales. La madera se corta para viviendas y usos agrícolas (postes, silos de maíz, etc.). En La Montaña, la recolección de leña ejerce un gran impacto en el medio ambiente puesto que, además de su consumo doméstico, la leña se comercializa.

10. Causas fundamentales: El problema es complejo puesto que las comunidades pobres, con frecuencia indígenas, pueden carecer de acceso a los servicios de gobierno, incluida la asesoría agrícola in situ y el apoyo a la comercialización. Otros de los problemas fundamentales se derivan del fracaso institucional para acomodar los objetivos de manejo ecológico dentro de la agenda de desarrollo, incluida la explicación de los valores de capital ecológico cuando se hace mención a la infraestructura como carreteras, así como de la incapacidad para invertir suficientemente en capital ecológico, como en plantaciones para extracción de leña y, en Chinantla, en la promoción de la colonización agrícola. Los ejidos y comunidades locales de Chinantla y La Montaña que poseen un remanente de capital forestal están enfrentando una invasión por parte de las comunidades vecinas. Si bien esto es ilegal, con frecuencia han carecido de los medios para contener esta invasión, en particular porque estos bosques no han sido designados como áreas ecológicamente neurálgicas: que deben protegerse. Un extendido desconocimiento de los valores ecológicos, y su contribución a las actividades productivas, ha obstaculizado en el pasado la integración eficaz de la política. Pero esta situación está cambiando conforme los bosques se hacen escasos. Por último, el fracaso para administrar de manera eficaz las leyes forestales y de conservación se traduce en que el riesgo derivado de la violación de la ley es visto como bajo. Para lograr una administración exitosa será necesaria una aplicación más estricta de la ley.

Financiera

Para la Línea de Base del MIE, el PNUD y el Gobierno de México se comprometieron a las siguientes aportaciones del GEF y de cofinanciamiento (en dólares estadounidenses):

APORTACIONES (Fase 1 y Fase 2)

GEF	US\$
IG-GEF (proyecto Fase 1 - 2001/2005)	10,524,923
IG-GEF (proyecto Fase 2 - 2006/2008)	4,775,077
IG-GEF (PDBF)	350,000
Total GEF	15,650,000
Cofinanciamiento	
Gobierno (Fase 1)	45,845,177
Gobierno (Fase 2)	15,749,889
Gobierno (PDBF)	120,000
Total Gobierno	61,715,066

Fuente: PRODOC

Los datos previstos para el costo del proyecto (por resultado) se resumían así:

Presupuesto MIE por resultado (Fase 1 - periodo 2001-2005)

Resultados	Financiamiento GEF	Cofinanciamiento	Total por Resultado
<i>Resultado 1</i>	2,853,300.00	3,468,300	6,321,600
<i>Resultado 2</i>	1,709,600.00	3,170,300	4,879,900
<i>Resultado 3</i>	1,483,200.00	377,600	1,860,800
<i>Resultado 4</i>	938,000.00	36,030,700	36,968,700
<i>Resultado 5</i>	3,368,300.00	1,916,100	5,284,400
Total	10,524,900.00	45,845,200	56,370,100

Fuente: PRODOC

3 Implementación del Proyecto

3.1 Arreglos de implementación y ejecución

SEMARNAT, CONANP, PNUD- Mx, UCG- UCR y Comité Directivo

La ejecución del proyecto está a cargo del Gobierno de México, con el apoyo de la Oficina del PNUD. Las responsabilidades generales para la ejecución del proyecto⁷ se establecerán dentro de la SEMARNAT, establecida como la *Oficina de ejecución*, y con la CONANP como *Agencia de ejecución*. El PNUD-Mx administra el financiamiento GEF y parte del financiamiento nacional⁸ de la contraparte, mantiene controles estrictos sobre la adquisición de bienes y servicios de los proveedores, recluta personal del proyecto. Las contrapartes nacionales y el PNUD tenían que firmar un *Memorando de Cooperación* y una *Carta de Acuerdo* para el suministro de servicios de apoyo con el propósito de garantizar que la participación en los costos la administre el PNUD.

Se estableció una *Unidad de Coordinación General* (UCG), encabezada por un Asesor Técnico Principal, y apoyada por un Jefe de Monitoreo, un Coordinador de Planeación, un Coordinador Administrativo y un Analista Administrativo y Logística. Se creó tres *Unidades de Coordinación de Sitio* (UCS) – posteriormente llamadas *Unidad de Coordinación Regional* (UCR) - en Los Tuxtlas, Chinantla y La Montaña, cada una de las cuales con un personal integrado por un Coordinador Regional, empleados administrativos y especialistas técnicos, según se requieran localmente. Por último, se previó la creación de Grupos Técnicos complementados por grupos de campesinos (pequeños agricultores o ganaderos) responsables de implementar las demostraciones de campo.

La UCG sirve de enlace permanente entre las UCRs y el PNUD-México. El Asesor Técnico Principal (ulteriormente Coordinador general) se encarga del apoyo y asistencia a todo el personal. Además, él promueve y respalda las actividades del proyecto. Al inicio, una *Unidad de Manejo del Proyecto* (UMP) (compuesta por la UCG y las 3 UCRs) era “*responsable de preparar planes de trabajo, presupuestos y Términos de Referencia para los subcontratistas y consultores, y de llevar las cuentas y registros financieros de acuerdo con las estrictas normas y reglas establecidas por el PNUD para proyectos ejecutados en el ámbito nacional.*”⁹

En estrecha coordinación con la Oficina de Ejecución y el PNUD, la Unidad de Manejo del Proyecto se encargará del monitoreo y de la evaluación del avance de la implementación del proyecto a fin de identificar y resolver cualquier cuello de botella y mejorar la calidad de las intervenciones. La Unidad de Manejo del Proyecto arreglará juntas regulares con el encargado de la Oficina de Ejecución y el PNUD para revisar el avance y los impactos, normalmente sobre una base trimestral que coincida con la presentación de los informes financieros y los planes de trabajo.

Al iniciar el MIE, el *Comité de Dirección del Proyecto* (o Comité Directivo - CD) tenía planeado reunirse 4 veces por año con la función de supervisar la planeación del proyecto y medir el desempeño, llevar a cabo y monitorear la ejecución de recomendaciones en materia de políticas, y supervisar, apoyar y promover las iniciativas del personal del Proyecto. Se tenía planeado que, entre los miembros del CD, estarían SEMARNAT, PNUD-Mx, representantes de secretarías federales, de gobiernos estatales y de la comunidad nacional de ONGs y el Presidente de las tres Juntas Regionales de los PRODERS.

⁷ Al principio se planteó que la *Unidad de Programas de Desarrollo Regional Sustentable* (PRODERS) implementaría el proyecto en sociedad con otras secretarías clave, organizaciones no gubernamentales, gobiernos estatales, municipios y comunidades, a través de marcos institucionales de coordinación establecidos a escalas local, regional y federal.

⁸ Como tal, el PNUD-Mx no administra los fondos de financiamiento nacional, ya que ahora todos estos son concursados a través de reglas de operación.

⁹ PRODOC, capítulo ‘*Arreglos de Gestión*’, pp 34-38

Administración y controles financieros

Administración y controles financieros

Se estableció que el PNUD-México, junto con la agencia de ejecución - CONANP, serán los encargados de administrar los recursos del proyecto (financiamiento GEF y parte del financiamiento nacional de la contraparte), y de efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con el presupuesto aprobado, garantizando la transparencia y agilidad en el manejo del ejercicio de los recursos. Esta segunda función es parte de sus responsabilidades al respecto de “mantener controles estrictos sobre la adquisición de bienes y servicios de los proveedores, reclutará personal del proyecto.”¹⁰ En cuanto a eso, se confirmó el uso del “Manual de gestión para proyectos de ejecución nacional” (*Manual de Gestión*) del PNUD.¹¹

Planificación financiera

Como planificación financiera inicial, se dio indicaciones precisas, por año y por categoría de gastos (e.g. personal, capacitación, equipo...), sobre el presupuesto de contribuciones del PNUD-GEF y del programa de cofinanciamiento.

Para los años siguientes se contaba sobre la revisión de la planificación financiera inicial de acuerdo con los alcances reales del proyecto y el presupuesto ejercido. Además, la planificación financiera anual cubre un presupuesto “provisional” basado sobre el Plan de actividades y el Plan de adquisiciones del año entrante preparados por la UCG-UCRs y sometidos a la aprobación del Comité Directivo según el calendario de gestión de proyecto. De acuerdo a las reglas, no se puede implementar actividades o autorizar gastos de proyecto sin un presupuesto aprobado.

3.2 Arreglos de monitoreo y evaluación

Monitoreo

Conjuntamente al marco lógico del MIE, se seleccionó varios indicadores de impacto y metas específicas, y se tenía planeado un monitoreo estrecho de dichos indicadores. Entre otras actividades, se prevé también el monitoreo de los impactos como parte de las actividades de monitoreo del proceso.

Evaluación

Según el PRODOC, el grupo de proyecto, SEMARNAT y el Comité Directivo evaluarán, en forma regular, las actividades del mismo. Se llevarán a cabo evaluaciones anuales obligatorias y los resultados se utilizarán para adaptar las estrategias del proyecto. Se pondrán a disposición del público los informes de evaluación, y éstos se compartirán con otros proyectos patrocinados por el GEF bajo el Marco Programático para México, así como con la iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano. La estrecha cooperación con estas iniciativas facilitará el mutuo aprendizaje y fortalecerá la planeación estratégica.

Además, dos Evaluaciones Independientes obligatorias, una en el quinto año, antes de concluir la primera fase, y la otra al terminar el proyecto estaban programadas. En la revisión de la primera fase se verificará que se garantice el cumplimiento de los condicionantes necesarios para iniciar la segunda fase. La evaluación final documentará lo aprendido a lo largo del proyecto: para nutrir con información adicional el desarrollo de políticas.

¹⁰ Op. Cit.

¹¹ PNUD: <http://www.undp.org.mx/NEX/Index.html>

4 Gestión Basada sobre los Resultados

La reforma de las Naciones Unidas

Desde hace varios años, las Naciones Unidas se han comprometido a la optimización de sus aportes al desarrollo y a aumentar su responsabilidad de promover la paz y el progreso social, y de consolidar los derechos humanos. Ha sido una revolución, que transformó la forma en que funcionan las Naciones Unidas para forjar un sistema que responda mejor a un mundo en constante cambio. En 2004, presidido por el Administrador del PNUD, el *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (GNUD) impulsó un impacto colectivo más fuerte mediante la simplificación de los procedimientos y la orientación de las actividades para planificar juntos una estrategia de las Naciones Unidas coherente y basada en los resultados, vinculada con los planes nacionales y los ODM.

La “*gestión basada en los resultados*” (GBR) se ve como un proceso de planificación que tiene por objeto lograr resultados, y éstos sólo pueden obtenerse mejorando la gestión estratégica, aumentando la eficacia administrativa y programática, así como la rendición de cuentas de los directores de los programas. Dado que los resultados se obtienen gestionando los recursos, incluidos los recursos humanos, en un enfoque basado en los resultados no puede faltar el componente de gestión de recursos humanos. Por otro lado, en su resolución 55/231, del 23 de diciembre del 2000, la Asamblea General aprobó una serie de medidas para aplicar la asignación de recursos basada en los resultados en las Naciones Unidas. Fundamentalmente, se considera proporcionar un instrumento de gestión que permita lograr una mayor responsabilidad y capacidad de rendición de cuentas en la ejecución de los programas y presupuestos.

Declaración del Banco Mundial sobre la Eficacia de la Ayuda internacional

El Banco Mundial, los países de la *Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos* (OCDE), a través de su *Comité de Asistencia para el Desarrollo* (CAD), y otros asociados al desarrollo decidieron respaldar la prestación y mejorar la asistencia financiera a los países en desarrollo, mediante la “*decidida aplicación del programa convenido sobre la gestión basada en los resultados, la armonización y la coordinación.*”¹²

Grupo de trabajo sobre evaluación de la ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo

El *Grupo de trabajo sobre evaluación de la ayuda* del CAD de la (OCDE)¹³ es un foro internacional que promueve la evaluación de programas bilaterales y multilaterales de desarrollo, con el fin de favorecer la mejora de las prácticas de evaluación y la promoción de su uso como instrumento de las políticas de cooperación para el desarrollo. El Grupo está integrado actualmente por 30 países miembros de la OCDE y de organismos de desarrollo multilaterales (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Comisión Europea, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, PNUD y FMI).

El Grupo ha preparado, en 2002, un glosario con la definición de los principales términos de evaluación y BGR con el fin de aclarar conceptos y reducir la confusión terminológica que a menudo impera en estas materias. La evaluación en el campo del desarrollo necesita utilizar un vocabulario común. Sin embargo, la evolución de las definiciones a lo largo de los años ha llevado a la proliferación de *faux amis*, ambivalencia y ambigüedad. En 2005, el GNUD revisó y amplió este glosario.¹⁴

¹² Banco Mundial: “*Declaration de Washington – Comité ministerial conjunto de las juntas de gobernadores del Banco para la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo*”, Washington, 25 Septiembre, 2005

¹³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, en: [oecd.org](http://www.oecd.org)

¹⁴ Fuente: Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, en: <http://www.undg.org/content.cfm?id=1555>

5 Logros hacía los Resultados y Prerrequisitos de la Fase 2

5.1 Aspectos ambientales

Hallazgos

- *Diseño del proyecto: ¿Qué tan vigente y válido es el diseño del proyecto desde su elaboración original y se puede identificar su contribución o no al alcance de los objetivos establecidos?; ¿Se debería ajustar o modificar de manera alguna la estrategia del proyecto?*

El diseño del proyecto está vigente puesto que las principales amenazas, así como las maneras de mitigarlas se mantienen. Los esfuerzos por cubrir las amenazas identificadas inicialmente son palpables. Sin embargo, son necesarios ajustes de cara a escenarios imprevistos, como el caso de la carretera que se construyó en las cercanías de las Comunidades Ojo de Agua y Paraje Montero, de La Montaña Alta de Guerrero (ver foto).

La mencionada vía está ocasionando una activa erosión de los taludes, que es visible y manifiesta. La pérdida de suelos y vegetación, afectando el patrimonio natural de las comunidades atendidas por el MIE, en plena área que está certificándose para su conservación, es de mucha mayor dimensión que el área de la colina que el proyecto contribuyó a reforestar, a escasa distancia. La acción de coordinación con el sector de transportes o con las autoridades Estatales (o sub Estatales, si fuera el caso) debió prevenir el problema.



Por otro lado se identificó que a veces la intervención de alguna agencia gubernamental en apoyo de los beneficiarios del proyecto, terminaba ocasionando pasivos sociales en el seno de la comunidad, como pudo apreciarse en cada una de las eco regiones, en el caso del Pago por Servicios Ambientales de CONAFOR. Esto muestra que, eventualmente, el MIE deberá incrementar su alcance y esfuerzo, en la tarea de influir positivamente en las acciones de estas entidades, hacia la causa del proyecto. Es una constatación que no basta con orientar técnicamente a los beneficiarios hacia alguna de estas fuentes de apoyo o financiamiento.

En el sentido de abonar a favor de la sustentabilidad y replicabilidad del proyecto, es necesario que éste se dote de mayor contundencia en cuanto a visibilidad. Llama la atención que el diseño del proyecto no contemple una estrategia de comunicación “hacia fuera”, buscando sensibilizar a mayores niveles de decisión política. No está previsto elaborar una publicación final, por ejemplo. Eso debe ser subsanado.

- *Impacto: ¿El proyecto está haciendo un progreso satisfactorio hacia el impacto previsto?*

Sí, aunque este progreso no sea fácil de verificar puesto que es necesario ajustar algunos indicadores. De manera dispar, según la eco región, se pudo constatar que los pobladores locales atendidos por el proyecto han internalizado discursos y conductas ambientalmente amigables. Los proyectos demostrativos están brindando una contribución, aunque ésta es aún incipiente. Lo mismo se puede indicar sobre los fondos de las entidades públicas que se está logrando canalizar hacia el proyecto.

- *Indicadores: ¿Los indicadores identificados son válidos o deben ser modificados? ¿Los indicadores reflejan el conjunto completo de los objetivos del proyecto y cambian el énfasis del proyecto de alguna manera? ¿Cómo se puede ajustar éstas*

para mejorar la mensurabilidad del impacto del proyecto?; ¿Hasta qué punto las instituciones locales han aumentado su capacidad para aplicar una variedad de replicas, a través de procesos de planificación local y de desarrollo de proyectos y programas?

Al momento de la misión de evaluación estaba en proceso de ejecución el levantamiento de información satelital (Landsat y SPOT) a cargo de la CONANP, a pedido de la UCG, para redefinir los límites y dimensiones de las unidades del terreno, en cada eco región. El indicador referido a “uso (actual) de suelos” carece de una línea de base confiable. Se detectó errores iniciales, desde el diseño del proyecto, que están teniendo que subsanarse con la acción descrita anteriormente.

La línea de base biológica (biodiversidad) carece de rigor científico. El uso de fuentes secundarias (bibliografía), debido a la variabilidad de los datos, tiene apenas carácter referencial y no puede ser usado para medir progreso, en este caso. Debe procederse, de inmediato, con la creación de una nueva línea de base, para este parámetro, generada con un método replicable, y a partir de entonces, proponer el indicador para lo que queda del proyecto.

• Implementación y ejecución: ¿Están operando de manera eficiente y efectiva las modalidades de implementación y ejecución del proyecto? ¿Existe una división clara de roles y responsabilidades entre todos los actores del proyecto? ¿Hay una comunicación efectiva entre todos los grupos participantes? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades? ¿Cómo pueden mejorar las modalidades de implementación y ejecución? ¿Han sido los costos de administración razonables?

Las modalidades de ejecución del proyecto mostraron algunas inconsistencias. En las eco regiones, apenas se detectó un caso en que había poca claridad en el rol de uno de los miembros del equipo. De modo general, se puede afirmar que los equipos de las eco regiones son compactos y solidarios ante los esfuerzos que deben desplegar. Sin embargo, esto no puede decirse sobre el equipo de trabajo del MIE en su totalidad, incluyendo la UCG y la CONANP. Se percibe una cierta desconexión entre la CONANP y la UCG, y entre ésta y las eco regiones. No hay suficiente retroalimentación entre los niveles central y eco regionales. Pareciera que la comunicación se restringe a solicitudes y requerimientos por parte de la UCG, sin brindar demasiada explicación ni esperar eventuales contribuciones o ideas por parte del personal técnico de las eco regiones. Aportes técnicos creativos provenientes de las eco regiones no son recibidos ni discutidos en la UCG. Hace falta mayor intercambio entre experiencias y discusiones técnicas entre las eco regiones. La UCG debe propiciar y alentar estos intercambios.

Los procedimientos formales, fichas, reportes, requeridos a las eco regiones consumen demasiado tiempo del personal, que ya es escaso para atender las demandas provenientes del campo. Instancias superiores del MIE, al parecer han hecho poco para simplificar procedimientos y agilizar trámites que alcanzan, inclusive, a las firmas y consultores contratados para trabajos y estudios en el campo.

• Correcciones: ¿qué clase de correcciones se deben hacer para mejorar el impacto en línea con los objetivos originalmente establecidos?

El esfuerzo principal del MIE debe estar orientado a ser más efectivos en campo, más directamente con los “sujetos del cambio”, los pobladores locales. Las más altas instancias del proyecto deben facilitar esa orientación, brindando las condiciones para la mejor atención posible a las demandas provenientes de los actores locales. La reciente incorporación de nuevo personal destinado al campo es una señal positiva, pero debe someterse a discusión la capacidad de traslado o desplazamiento hacia las localidades de intervención asegurándose de la seguridad de todos.

Aspectos de carácter administrativo – formal, ya fueron mencionados. La simplificación de la manera de presentar fichas y reportes debe ser atendida de inmediato, para “liberar” tiempo del personal a favor de una mayor presencia en campo.

Por último, para poder alcanzar las metas vinculadas al aporte de las contrapartidas, en fondos invertidos por las agencias públicas, lo cual mejora sensiblemente las posibilidades de impacto positivo del proyecto, se hace necesario un mayor compromiso institucional, por parte de la CONANP (e instancias de más alto perfil institucional, como la SEMARNAT o el propio PNUD), en las tareas de cabildeo político.

Resultados¹⁵

Resultado 2: Establecimiento de una planeación participativa y de sistemas de monitoreo para un manejo adaptable e integrado de ecosistemas

Ya se expuso que la información de línea de base para uso (actual) del suelo recién estaba concluyéndose al momento de la misión de evaluación, por parte de la CONANP. Si se considera que este ejercicio normalmente corresponde al inicio de los proyectos, el atraso ha sido considerable. Lo mismo puede decirse acerca de la línea de base de biodiversidad, que tuvo, como ya se ha indicado, un defecto desde el diseño. Los atrasos mencionados comprometen la posibilidad de cuantificaciones fiables y precisas, como para el caso de las contabilidades del carbono almacenado en la biomasa.

Lo que vendría a ser la línea de base social del proyecto se está obteniendo a través de las intervenciones del proyecto en las comunidades, generalmente a través de las consultorías contratadas. El avance, ha podido constatarse en las eco regiones, es significativo pero no se cuenta aún (en todo caso, no se mostró) el registro o compilación que dé cuenta de la calidad de lo avanzado. Se ha visto que no ha habido suficiente claridad técnica, desde la UCG, al definir las características de las fichas de información donde se registra los hallazgos en las comunidades donde el MIE ha intervenido. De hecho, esta es una carencia también para otros parámetros (ambientales, biodiversidad, actividades productivas...) que son recogidos por los consultores en las comunidades a través de las evaluaciones rurales y que, igualmente, no están alimentando una base de datos apropiada. Tampoco ha podido verificarse si, en efecto se cuenta ya con un SIG con capacidad para ser usado en gestión del territorio. No se considera posible alcanzar la meta de capacitar a usuarios locales en el manejo de los SIG (nos referimos aquí a pobladores locales y no a instituciones, donde el perfil técnico es más elevado). A lo más se podrá trasladar conocimientos, a los pobladores locales, sobre la utilidad de esta herramienta, interpretación de mapas e imágenes satelitales.

Las Estrategias Biorregionales de Conservación no se han cumplido completamente. Los Planes Locales de Manejo, más bien, están teniendo avance satisfactorio.

No se pudo observar un programa de monitoreo con capacidad de medir progresos del proyecto, de manera precisa. Las deficiencias mencionadas, acerca de la línea de base, plantean una dificultad desde el inicio.

Se está logrando introducir mecanismos de prevención de incendios en algunas comunidades, muchas veces con apoyo de la CONAFOR. Sin embargo es preciso más esfuerzo para alcanzar a montar un sistema cabal de alerta temprana pues esto incluye, entre otras cosas, facilidades de comunicación. Aunque se menciona que en La Chinantla se cuenta con un sistema de radiocomunicación, se observó apenas una antena con capacidad de ser usada para esos fines, durante los recorridos de la misión.

¹⁵ Los hallazgos del Resultado 1 son presentados en la sección "Institucional" debido a su contenido y metas.

Resultado 3: Establecimiento de la política habilitadora y de los mecanismos legales y financieros que ofrezcan incentivos para replicar y sustentar el manejo

El proyecto está generando algunos impactos en la normativa local, con acuerdos hacia los objetivos del proyecto. Se ha conocido casos en La Chinantla y en La Montaña, en ese sentido. Sin embargo, donde no ha habido avance ha sido con respecto a las posibilidades de esquemas de pagos por servicios ambientales internalizados en las políticas locales. Debe citarse, aquí, el apoyo financiero de CONAFOR, mayormente en sus programas de PSA Hidrológicos. Se pudo verificar que varias comunidades están siendo beneficiadas por estos fondos (aunque ha habido algunas limitaciones en la operatividad, generando fricciones sociales) y que hay coordinación entre el MIE y CONAFOR (en Tuxtlas esto es muy claro). Sin embargo, esto no puede considerarse sustentable.

El MIE debe concentrar esfuerzos del más alto nivel para lograr influir en las instancias de decisión política. Ya se mencionó el caso de la carretera generando pasivos ambientales en plena área certificada para conservación, propuesta por el propio proyecto. Debe haber mayor compromiso por parte de la CONANP en esa tarea e involucrar, inclusive, a la SEMARNAT. Otro caso que amerita ser mencionado es el hecho que La Montaña no fue considerada por la CONAFOR como área prioritaria para ser atendida por los PSA. Altas instancias del MIE debieron movilizar esfuerzos y apoyo a la eco región y a mayores niveles, para evitar que se pierda esa importante fuente de recursos económicos.

Resultado 4: Modelos piloto para el manejo sustentable e integrado de usos del suelo y réplica a escala biorregional de planteamientos prometedores

Los modelos piloto mostraron resultados y avances dispares. Las estufas ahorradoras de leña fueron exitosas¹⁶ donde se les pudo observar. En este caso, la demanda desbordó la capacidad de atención del proyecto. Cabe resaltar que los beneficiarios tenían muy claro cuáles eran las ventajas, en términos ambientales y de ahorro de esfuerzo.



Otros casos son de más lenta maduración, como los sistemas agroforestales. Los casos exitosos estuvieron asociados a plantas de ciclo corto, como las palmeras ornamentales, faltando, sin embargo, mejorar la relación con los mercados (un solo comprador, cerca de Catemaco).

Por último, otros modelos resultan poco claros en su viabilidad económica, como el caso de las artesanías en la zona costera de Los Tuxtlas, aunque desde el punto de vista ambiental y social esta actividad pueda resultar positiva. Las ganancias eran marginales, en este caso, (por propia mención de las señoras beneficiarias) y hubiera sido mejor invertir esfuerzos en alternativas con mejor perspectiva comercial, si ese era el objetivo principal. Si el objetivo de esta actividad era ambiental, en el sentido de mantener limpio el ambiente, entonces es necesario insistir en la tarea de sensibilización y de inducción hacia un entorno limpio y atractivo para el turista, pues era notoria y visible la cantidad de envases de plástico y papeles desperdigados a tan sólo unos metros de los albergues destinados a los

¹⁶ En el PIR 2005, la Oficina de País reporta en el PIR 2005 el siguiente resultado de desarrollo sobre las estufas: **“Change in consumption, fuel-use patterns and impacts on end users? - Diagnostics were made under the IEM Project by town, and it was established that an average of 6.5 tons of firewood are consumed per family per year. Up until now, the project has encouraged the installation of 2, 044 firewood-saving kilns in los Tuxtlas, la Chinantla and la Montaña, which will benefit 2,044 families and reduce the consumption of firewood between 50 and 60%.”**

turistas, en la Comunidad costera de Monte Pio. No se quiere restar importancia a la variable ambiental y social, en este ejemplo, pero no debe confundirse los fines y los medios. La mejora de los ingresos representan un incentivo adecuado (en especial en zonas pobres) para las buenas prácticas ambientales. Dicho de otro modo: las buenas prácticas ambientales se mantendrán sobre todo si hay expectativas de ganancias económicas.

De modo general, antes de adoptar un proyecto productivo o de servicio, cuyo objeto sea incrementar los ingresos locales, éste debe someterse a un análisis de viabilidad, que incluya las oportunidades de mercado y otras variables, como la eventual necesidad de mano de obra, capacitación de recursos humanos, acceso a fuentes de energía y facilidad de transporte.

El MIE debe hacer esfuerzos para cuantificar y hacer más tangibles los beneficios obtenidos al aplicarse los modelos demostrativos, como el empedrado de laderas (para evitar la pérdida de suelos) o la producción de compost de lombriz, donde la vinculación con generación de ingresos no es tan directa como en las actividades productivas.

En algunos casos, el MIE se ha limitado a recuperar esfuerzos anteriores, de otros proyectos, generando escaso valor agregado, como el vivero visitado en La Montaña.

Por último, debe mencionarse que, pese al carácter demostrativo de estas experiencias, no se pudo observar un esfuerzo consistente en difusión de los resultados que ya se va obteniendo. Ya hay suficiente información como pasar a divulgar los ejemplos de cada experiencia demostrativa que amerite ser conocida por otros que la puedan aplicar.

Resultado 5: Establecimiento de los modelos de conservación y pleno funcionamiento de las funciones básicas de conservación dentro de dichos modelos

Aquí el MIE ha logrado importantes avances, habiéndose conseguido certificar áreas de conservación en procesos altamente participativos, tanto en Chinantla como en La Montaña.



Se pudo constatar, a partir de la interacción con los autores locales, el verdadero interés y compromiso por que se conserve la biodiversidad en esas áreas. Esto da cuenta de los buenos resultados de las charlas de sensibilización. Pero por otro lado, también debe mencionarse que el proyecto encontró una base social ya convencida de la necesidad de proteger el bosque remanente. Esto fue claro en algunas comunidades de Los Tuxtlas y sobre todo en Chinantla. Allí, el proyecto “sembró sobre terreno fértil”, con adecuado sentido de oportunidad. Corresponde, en esos casos, pasar a etapas más avanzadas, a fases de

consolidación. Resulta gratificante escuchar a los beneficiarios afirmar que, gracias al MIE, ya están recogiendo los frutos de haber tenido iniciativas tempranas de conservación. El proyecto tiene allí también buenas oportunidades para divulgar estas experiencias exitosas. El propio CONANP debe recoger y valorar este modelo participativo de conservación de áreas.

Sin desmerecer lo anterior, debe indicarse que aún son necesarios esfuerzos para consolidar la gestión exitosa de estas áreas de conservación. El MIE debe trabajar en esto de manera a que estas áreas alcancen el umbral de su sustentabilidad, antes que termine el proyecto.

Desafíos y Áreas críticas

Debe priorizarse el esfuerzo por contar con las líneas de base de uso del suelo (en fase final, durante la evaluación) y de biodiversidad. Para esta última, se recomienda el diseño de un método que comprenda los siguientes elementos:

- Determinación y trazado de transectos identificables cada vez que se requiera efectuar el monitoreo
- Equipo de especialistas que comprendan: ornitólogo, mastozoólogo, herpetólogo, ictiólogo, forestal, botánico, especialista en invertebrados, principalmente
- Plan de colecta de datos con frecuencia apropiada
- Creación de una base de datos que pueda georreferenciarse, conteniendo los cuadros con las listas de especies
- El método debe ser replicable.

Debe crearse un sistema de información del proyecto, con las siguientes características:

- Estandarizar fichas de datos, con formato compartido por cada eco región
- Cada intervención a escala comunal, debe ser georreferenciada, asociando la información de lo que el proyecto efectuó, así como los cambios o impactos que está ocasionando
- Crear una base de datos que contenga lo colectado en campo
- Crear una interfase de ingreso restringido y de consulta (con accesos diferenciados) de datos
- Sobre la base de las necesidades de información de quienes solicitan informes, crear una interfase de emisión de reportes que puedan imprimirse “llave en mano” para cada tipo de usuario
- Generar un SIG con herramientas simplificadas de consulta, para el acceso facilitado a quienes no dominan los programas.

Esto simplificará el monitoreo y gestión del proyecto, facilitará la tarea de generar reportes ahorrando tiempo y le brindará transparencia al proyecto.

El proyecto deberá aplicar una estrategia de comunicación que le haga elevar su perfil. Ya hay experiencias exitosas que mostrar. Buscando influir en decisores políticos, debe incrementarse el esfuerzo de difusión “hacia fuera”, pues la sensibilización no debe pensarse solamente en los pobladores locales. En la estrategia de cierre, debe contemplarse la elaboración de una publicación del proyecto, la cual debe hacer parte de una serie de otros medios alusivos al mismo (video, exposición de fotos, folletos...), incluyendo un evento de clausura, que debe contar con personalidades de importancia política. Solamente de esta manera habrá más posibilidades de que experiencias como la del proyecto puedan replicarse.

Como logro se consideran las múltiples demostraciones de producción sustentable que se han realizado en las comunidades a través de los proyectos piloto. Por ejemplo en materia de turismo, los avances son notables, en especial en Tuxtla y La Chinantla, aunque la mayoría de las veces se trata más bien de intervenciones del MIE que consolidan y afianzan procesos anteriores o autógenos.

Las charlas de capacitación y apoyo en desarrollo de infraestructura (albergues principalmente) por parte del



proyecto son logros citados y tangibles. Las estufas ahorradoras de leña han tenido una positiva acogida. Como ya se ha indicado, es uno de los casos en donde la demanda local está superando la capacidad de atención del proyecto. Apenas se pudo observar pequeños problemas con el material (barro) que en algunos casos se estuvo resquebrajando.

El apoyo del proyecto brindando en producción agrícola o actividades extractivas asociadas a agroforestería muestra tendencias auspiciosas, de acuerdo a lo que se pudo observar con relación a café (Tuxtlas) y palmeras ornamentales y comestibles. Pero aún hay esfuerzos pendientes en dirección a la consolidación de mercados y ampliación de la cobertura de beneficiarios.

También se ha mencionado la exitosa iniciativa hacia la certificación de áreas naturales de conservación, bajo procedimientos absolutamente participativos.

Como desafío está el hecho de que aún no se pueden determinar los impactos de estos avances, lo cual se debe, en parte, a que no existía un documento estratégico que indique el contenido, la temporalidad y el contexto espacial en que debía realizarse la intervención. Esto se considera un obstáculo a vencer en el mediano plazo a través del programa de monitoreo tanto ambiental como social.



5.2 Aspectos institucionales

Hallazgos

Marcos institucionales

En las tres eco regiones, la UCR ha posicionado al proyecto MIE en el marco institucional regional. Así, se establecieron y mantienen alianzas con actores políticos estratégicos en cada eco región. Además, se mantiene un dialogo con los interlocutores del ámbito de gobierno con actores de los tres niveles (municipal, estatal y nacional) siendo ellos los administradores de los recursos públicos y los responsables de tomar decisiones, de desarrollar las acciones y de aplicar la normatividad.

Pero la creación de un marco facilitador que incluye políticas apropiadas, normatividad, incentivos y apoyos para el manejo integrado de ecosistemas resulta claramente mas difícil y mas lento, a pesar de todos los esfuerzos de promoción y de sensibilización hacia las autoridades estatales y federales.

En el estado de Veracruz, se destacó el compromiso del Gobernador hacía la preservación del medio ambiente que permitió, logro importante al que contribuyó el MIE, la creación del “**Fideicomiso Público para la conservación, la restauración y manejo del agua, de los bosques y las cuencas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**”, con publicación en la Gaceta Oficial en 2005. En 2006, con apoyo del MIE, se discute con las mismas autoridades estatales un proyecto de “*Reglamento interno del Consejo Asesor del Área Natural Protegida – reserva de la Biosfera Los Tuxtlas*”, de acuerdo con el “*Reglamento de la Ley general del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas*”, decretado por la SEMARNAT.¹⁷

La misión observó adelantos institucionales dirigidos a la operación, por ejemplo, con el *Consejo Regional* de La Montaña, algunos *Comités para el Manejo Integrado de Ecosistemas* (COBIDE) en Guerrero, y *Consejos Municipales de Desarrollo Municipal* (COMUDER) en Oaxaca; pero, estos logros no han demostrado todavía el ritmo seguido deseado a causa de las dificultades en la movilización social hacia el manejo responsable de los recursos naturales y la conservación de los bosques y suelos. Por otra parte, la creación de los CLMs (y semejantes) ha sido satisfactoria con respeto a la complejidad de los retos del MIE.

De la aplicación de los recursos aportados por el GEF se comprobó el fortalecimiento de unas capacidades institucionales para implementar el modelo de manejo integrado de ecosistemas. El MIE logró alcanzar parcialmente el objetivo institucional por medio de actividades resultando en el:

- Fortalecimiento y funcionamiento de marcos institucionales para el manejo integrado de ecosistemas en cada una de las regiones,
- Inicio, en Veracruz, del establecimiento de una política habilitadora, con mecanismos legales y financieros para replicar y sustentar el manejo integrado del ecosistema local.

Resultados

RESULTADO 1: Marcos institucionales para el manejo integrado de ecosistemas fortalecidos y funcionando eficazmente en cada una de las regiones

Al cierre del año 2005, se cuenta con la constitución y formalización de tres COBIDES (uno en cada región). En el caso de La Montaña de Guerrero se estableció la *Comisión Regional Promotora del Manejo de la Biodiversidad* con el papel del COBIDES. En Los Tuxtlas, es el *Consejo Asesor de la Biosfera* que

¹⁷ Publicado el 30 de noviembre de 2000 en el Diario Oficial de la República.

cuenta como COBIDES. En La Chinantla de Oaxaca, en coordinación con la SEMARNAT, CONANP y CONAFOR se ha convocado a las instituciones para que se adicione al *Consejo Directivo del Plan Maestro* de la Chinantla que quedará integrado por un Comité Operativo y un Secretariado Técnico. En el caso de Los Tuxtlas, en Veracruz, se constituyó un *Consejo Asesor de la Reserva* de acuerdo con las reglas de la CONANP. También se trabajó con los *Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable*, principalmente en la región Montaña; pero los avances se han visto disminuidos por la coyuntura electoral estatal en los tres Estados en 2004.

En Guerrero, la UCR intensifica la difusión al seno del *Consejo Regional de La Montaña* (CRM), órgano que reúne autoridades de los ayuntamientos, instancias regionales de gobierno y organizaciones campesinas, hacia la necesidad de un desarrollo sustentable en la Montaña. Esta en proceso el fortalecimiento del CRM para que se constituya en el actor principal en el manejo integrado de ecosistemas y protección de la biodiversidad (COBIDES). Se logró acuerdos de coordinación con la SAGARPA, SDR y municipios para la promoción y seguimiento de programas y acciones dirigidas a la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales de la Montaña. Como una forma de estrategia en la operación en Oaxaca, el MIE fortalece los (COMUDERS) con acuerdos¹⁸ con la SAGARPA y la CDI mediante la capacitación y la creación de capital social.

Al fin de 2005, el proyecto contaba con los acuerdos para formalizar los COBIDES y se encontraban en operación 12 CLMs, teniendo como establecidos un total de 149 *Grupos Comunitarios de Enlace* (GCE) constituidos: 53 (incluyendo municipios) en La Montaña, 37 en La Chinantla, y 59 en Los Tuxtlas. Fue mediante la instalación de estos GCEs instalados a nivel de localidad, que se desarrolló muchos de los CLMs con cobertura micro regional y/o por micro cuencas. En Los Tuxtlas se han integrado 28 Grupos Comunitarios de trabajo, en la Montaña 23, en Chinantla 16 y actualmente se trabaja activamente en la instalación de GCE adicionales en las 3 regiones.

Además, se logró colaboraciones con gobiernos estatales y diversas secretarías como por ejemplo en Veracruz con el gobierno del Estado (*Estrategia Veracruzana de Educación Ambiental*), SEGARPA (*Programa Veracruzano de Estímulos al Establecimiento de Plantaciones Forestales Comerciales con el Sector Social*), CONAFOR (varios programas forestales de la CONAFOR a dentro del *Programa nacional Forestal 2001-2006*). En Oaxaca, se destacan la alianza con el *Instituto Estatal de Ecología* y el INI (CDI- centros de coordinación). En Guerrero, resalta la colaboración con SAGARPA para la instrumentalización de la *Ley de Desarrollo Sustentable*.

RESULTADO 3: Establecimiento de la política habilitadora y de los mecanismos legales y financieros que ofrezcan incentivos para replicar y sustentar el manejo

El PIR/APR del PNUD- 2005, reporta que “*Se tienen acuerdos con dependencias de gobierno para financiar actividades encaminadas al manejo sustentable de recursos naturales y existen acuerdos con FIRCO- SAGARPA, CONAFOR, OPORTUNIDADES, CONANP- PRODERS, Secretaria de Economía, PESA, PLASRE, CONAZA y dependencias de los gobiernos estatales.*”

Por ejemplo, se acordó por parte del Estado de Veracruz el establecimiento del *Fondo Forestal y Fideicomiso del Agua* así como la implementación de un convenio de coordinación para ejecutar 12 proyectos en 2006. Se continúa con el pago de servicios ambientales por la CONAFOR, se formalizó la figura legal del *Consejo del Recursos Naturales del Papaloapan* como Asociación Civil. Para establecer el nivel del cofinanciamiento cumplido en Los Tuxtlas, se inició el “*Análisis de reglas de operación y mecanismos de financiamiento interinstitucional*” para captar los fondos de cofinanciamiento; al cierre del año 2005, se le tenía adelantado al 90 % según el Coordinador.

¹⁸ Se reportaron acuerdos COMUDERS- SEGARPA en 83 localidades (en 6 municipios), en la Chinantla.

Integración local del MIE

En todas las comunidades donde se ha instalado un GCE se ha desarrollado, en conjunto con el grupo, acciones de sensibilización mediante la realización de talleres de difusión y capacitación en temas relacionados al manejo integrado de ecosistemas. Estos foros han facilitado la aceptación del MIE como iniciativa externa al interior de las comunidades rurales seleccionadas. Como parte del acercamiento del proyecto con interlocutores en el nivel comunitario, se definió el esquema de contratos de “*Desarrollo Comunitario Sustentable*” que tiene como finalidad implementar acciones aplicables a los Resultados 1, 2, 4 y 5 con la participación directa de los habitantes de cerca de 160 localidades estratégicas ubicadas en las 3 regiones.

Desafíos y Áreas críticas

Ámbito intrainstitucional

La CONANP es la agencia de ejecución del proyecto MIE. En este sentido, es fundamental que cada coordinación regional se encuentre estrechamente vinculada a las acciones que la CONANP y otras instancias de la SEMARNAT (principalmente las oficinas especializadas) tienen en cada eco región. Además, la SEMARNAT debe tener el liderazgo necesario para promover el MIE ante los despachos de la gobernación y de las secretarías claves para el desempeño completo del MIE durante la Fase 2.

Ámbito interinstitucional

A pesar de que el proyecto promueve permanentemente la coordinación interinstitucional a través de acuerdos entre dependencias para incorporar los criterios de manejo integrado de ecosistemas en los distintos programas gubernamentales a nivel regional, se constata generalmente incumplido el acuerdo y/o compromiso entre las autoridades federales y estatales sobre los fundamentos del manejo de ecosistemas, lo que ocasiona falta de coincidencia y de arreglo entre las necesidades de manejo y la respuesta de los organismos.

Riesgo político

El proyecto sigue siendo vulnerable a los cambios políticos resultando de las elecciones a nivel nacional y estatal, lo que afecta la operación interinstitucional. El MIE debe seguir la formalización de acuerdos prioritarios para operar y replicar el MIE con apoyo de la Gobernación de Oaxaca, Guerrero, Veracruz y los despachos relacionados. La CONANP y la UCG y las UCRs, bajo el liderazgo de la SEMARNAT, podrían definir una estrategia compartida y pro activa de adaptabilidad a los cambios de administración estatal para que el MIE lograra la continuación de sus actividades y la adopción de planes y programas de desarrollo sin paro por parte de los gobiernos estatales entrantes y salientes.

5.3 Gerencia y Administración

Hallazgos

De los arreglos iniciales de implementación y ejecución

La misión determinó que, de acuerdo con el PRODOC, la ejecución del proyecto se confirma a cargo del Gobierno de México con el apoyo del PNUD, pero que el liderazgo de SEMARNAT, como la *Oficina de ejecución*, y que el rol de la CONANP, como *Agencia de ejecución*, no resaltan en la gerencia del MIE y que eso ha podido conducir a la Oficina de País del PNUD a jugar un papel más activo que lo previsto en las responsabilidades generales para la ejecución del MIE planteadas en el PRODOC.

Se considera también en que la falta de la *Carta de Acuerdo*¹⁹ firmada por la CONANP y el PNUD-Mx, clarificando el suministro de servicios de apoyo, contribuye a mantener dicha situación.

Como planeado, el PNUD-Mx administra el financiamiento GEF y parte del financiamiento nacional de la contraparte. Mediante el *Manual de Gestión* del PNUD, mantiene controles estrictos sobre la adquisición de bienes y servicios de los proveedores, además de la contratación del personal y de las licitaciones de los sub-contratos. Las auditorías 2003, 2004 y 2005 concluyeron que el PNUD-Mx administra los recursos del MIE “de acuerdo con las directrices y las reglas operacionales y administrativas de los programas de apoyo federal en cuestión.”

En conformidad con lo planteado, el *Comité Directivo* queda vigente y activo; pero la misión observó que el nivel de pro-actividad, de reuniones y de representatividad (actores externos) no habría llegado al alcance ideal para sostener plenamente la reflexión y orientación estratégicas, monitorear la ejecución de recomendaciones en materia de políticas, la toma de decisiones y promover las iniciativas locales del personal del MIE (UCG y UCRs). También, se estableció una *Unidad de Coordinación General* (UCG), encabezada por un Asesor Técnico Principal (o Coordinador general), apoyado por el Jefe de Monitoreo, el Coordinador de Planeación y el Coordinador Administrativo.²⁰ Se crearon *Unidades de Coordinación Regional* (UCR) - en Los Tuxtlas, Chinantla y La Montaña, cada una de las cuales con un personal integrado por un Coordinador Regional, empleados administrativos y especialistas técnicos. Así, se considera que la estructura administrativa actual se conforma de manera razonable, considerando las necesidades del proyecto y de su promoción.

Asimismo, la UCG sirve de enlace permanente entre las UCRs y el PNUD-Mx y CONANP. El Coordinador general se encarga del apoyo y asistencia al personal al mismo tiempo que promueve y respalda las actividades del proyecto. En el transcurso de la misión, se constató que existe la percepción de un mal clima laboral que ha repercutido en el desempeño administrativo y financiero del proyecto. Se le considera indicativo de la significativa rotación de personal (por ejemplo 8 renuncias y 7 re-contrataciones en 2005²¹) y, parcialmente, del sub-ejercicio presupuestal considerable desde el inicio de la fase de implementación (ver cuadros de sub ejercicio).

Hay que decir que el Comité Directivo no cuenta siempre con los documentos necesarios a tiempo para la toma de decisiones; por ejemplo, la entrega del *Presupuesto a ejercer*, de los *Planes de Actividades* y *Planes de Adquisiciones* anuales, pueda demorarse hasta 6 meses. La supervisión de la planeación del proyecto y la medición del desempeño se ven, consecuentemente, dificultadas.

Control financiero y supervisión

Control financiero

A raíz de la evolución administrativa del MIE dada la ausencia de la *Carta de Acuerdo* CONANP-PNUD, clarificando el suministro de servicios de apoyo, la misión constató que la Oficina de país del PNUD tiene un papel predominante en la administración de los recursos del proyecto (financiamiento GEF y parte del financiamiento nacional de la contraparte), y en la tarea de efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con el presupuesto aprobado. Sobre este asunto, la auditorías externas²² han establecido que “la CONANP no tiene una contabilidad tradicional para el MIE”, sólo un rol limitado en el trámite de la información financiera, justificación de gastos y presentación de las

¹⁹ Condición en el PRODOC y prerrequisito para la Fase 2

²⁰ Pero la UCG no cuenta directamente y/o permanente con el asistente de proyecto y expertos técnicos, incluidos un consejero biorregional y un economista en recursos planeados originalmente.

²¹ Hay que mencionar que contratar al personal por 12 meses, a veces por 3 meses, puede ser factor de desmotivación.

²² Despachos Freyssié Morin, S.C. (Auditorías externas 2003, 2004) y Gómez Espiñeira S.C. (2005)

órdenes de pago para que sean liquidadas por el PNUD-México. “Aún cuando no se tiene una contabilidad tradicional, los controles son eficientes y confiables.”²³

Además de su “Manual de gestión”²⁴, el PNUD-Mx tiene un programa de cómputo, el *ATLAS* en donde afecta los gastos que se han originado por número de línea, con base en la comprobación de dichos gastos, de manera que se pueda ir controlando los avances financieros que se han tenido del proyecto.

Por otra parte, la Oficina prepara un “Informe Combinado de Gastos” trimestral (Combined Delivery Report- CDR), que debe ser enviado a la CONANP para su certificación, y luego devuelto al PNUD en las fechas estipuladas. Recientemente, se ha introducido el “Project Budget Balance report”, informe sobre lo ejercido del presupuesto autorizado por actividad:

Actividad operativa	Corresponde a	Monto (US\$, en 2005)
1	UGC: Contrato de Servicios- Nomina, Viajes, Equipo, Renta, Auditorías y Evaluaciones Externas, Costos de producción y distribución de audiovisuales, publicaciones y otros materiales de difusión ...	370,200 ²⁵
2	UCR- La Chinantla: Contrato de Servicios, Viajes, Renta, Equipo (Renta y Mantenimiento) ...	110,319
3	UCR- La Montaña	119,320
4	UCR- Los Tuxtlas	102,232
5	COBIDES y CLMs	72,952
6	Programas Educación Ambiental	186,003
7	Desarrollo Comunitario Sustentable	296,806
8	Sistema de Monitoreo	14,805
9	Mecanismos Político, Legales y Financieros	(sin datos)
10	Modelos Productivos Alternativos	245,881
11	Manejo de Áreas Protegidas	35,504

Pagos directos

Para el pago de los bienes y servicios proporcionados al MIE, la CONANP solicita al PNUD-Mx que pague directamente a terceros mediante la solicitud de pago directo firmada por las personas autorizadas en la planilla de Control de Firmas y con la documentación de soporte. Adicionalmente los oficiales verifican los contratos por producto, los cuales están condicionados a la entrega de los informes correspondientes antes de efectuar el pago, y los contratos de servicios profesionales (nómina) correspondientes al personal del proyecto. En las tres eco regiones, cada UCR mantiene un recurso para la gestión financiera (Asistente de Administración), siguiendo controles internos y sistemas de control de sus operaciones adecuada a la parte correspondiente del *Manual de Gestión* del PNUD.

La auditoría externa constituye otro tipo de control financiero integrado al MIE, la cual respalda el desempeño del PNUD-Mx; así, se contrató despachos externos de auditoría para los ejercicios financieros de 2003, 2004 y 2005. Además, el *Órgano Interno de Control* en la SEMARNAT condujo auditorías internas con atención especial en aspectos técnicos; sus conclusiones y recomendaciones fueron compartidas con el PNUD-Mx.

²³ Op. Cit.

²⁴ PNUD: <http://www.undp.org.mx/NEX/Index.html>

²⁵ Auditoría externa del ejercicio financiero de 2005

La correcta y eficiente aplicación de los procedimientos administrativos están afectados por el fuerte cambio de personal; se pierde así una parte valiosa de la memoria institucional, del conocimiento de las reglas y procedimientos de las instituciones de ejecución (CONANP, PNUD, UCG-R). Por la misma razón, se pierde parte de la inversión del proyecto en la capacitación del personal y se retrasa el proceso administrativo. Además, se reduce temporalmente la capacidad de la entidad afectada a realizar y entregar los informes administrativos y/o financieros a tiempo.

Supervisión, evaluación y presentación de informes

El Oficial de programa del PNUD es el responsable de la supervisión, evaluación y monitoreo de la ejecución del proyecto. El proyecto es supervisado a través del programa de monitoreo llamado *Sistema de Seguimiento de Proyectos* en donde se verifican los avances que se ha tenido durante el desarrollo de este; asimismo, éstos se pueden verificar en los Informes de avance trimestrales o en el Informe anual de actividades (*Project Implementation Report - PIR*). El PIR es el mecanismo formal de reporte de avances al GEF, y presentándose informes de trabajo para cada eco región y la UCG. Para satisfacer ese requisito, hace falta que los informes y documentos provenientes de la UCG y de las UCRs lleguen a tiempo al PNUD-Mx para su consideración y distribución al GEF y/o al Comité Directivo. En los dos últimos años, el Comité Directivo y el PNUD tuvieron motivos de quejas al respecto de Planes de trabajo y Presupuestos anuales con retrasos de más de tres meses.²⁶

De la gestión de proyecto

El MIE, al entrar en ejecución en 2001, presupone la acción directiva de la CONANP como entidad ejecutora, teniendo como Unidades Técnicas auxiliares a la UCG y las UCRs, en correspondencia con el marco normativo del PNUD, como entidad de administración. Esta premisa se cumple parcialmente, al quedar en el marco del PNUD la administración directa de los recursos de la donación, pues en la práctica la cadena de gestión se establece entre las UCRs con la UCG y de ésta con el PNUD, generándose una dinámica que no es correspondida por CONANP en la intensidad debida al momento en que esta dependencia del gobierno de México no revela la preponderancia de su papel directivo. Esta insuficiencia debilita el nivel de desempeño y la capacidad institucional en las regiones de aplicación del proyecto.

De manera concomitante, la cadena de gestión revela un procedimiento que en la práctica se torna lento al tomar hasta seis meses para cerrar el procedimiento entre una solicitud y la liberación de recursos correspondientes, lo que afecta la eficiencia de la ejecución. En este contexto se explican los dos primeros años, 2001 y 2002, como tiempos fundamentalmente ocupados para el establecimiento de las estructuras de operación (UCG y UCRs) y la formulación de términos de referencia y licitaciones para la contratación de servicios de consultoría que habrían de emprenderse, a partir de 2003, para llevar a cabo las tareas de sensibilización, organización de grupos comunitarios y planes de desarrollo comunitario.

Política salarial

La misión tomó conocimiento de que no han existido incrementos salariales desde 2002, ya que en algunos casos el salario ya no es competitivo y no favorece la estancia en las regiones, especialmente en La Montaña. Las condiciones laborales y salariales²⁷ pueden haber sido instrumentales de la fuerte rotación de personal. Siendo un proyecto piloto con un nivel alto de dificultades – reconocido como

²⁶ En la auditoría de 2005 se hizo la siguiente observación: “Derivado de que el Plan de trabajo actualizado fue presentado hasta el mes de junio de 2005, los informes de avance trimestrales de los Planes de actividades no fueron presentados a tiempo, por lo tanto; no cumplen con el monitoreo sustantivo del proyecto.” Todavía en 2006, la misión fue informada de retrasos en la presentación de estos documentos por parte de la UCG.

²⁷ Se le recomienda que los TdRs del análisis organizacional incluya un estudio de condiciones laborales y de los salarios en cada región.

tal por las instancias financieras, se le supone una flexibilidad al PNUD para ajustar la nómina del personal del Proyecto (no son salarios) y para establecer el periodo contractual de acuerdo con las condiciones de trabajo en zonas remotas y las necesidades del proyecto en términos de resultados. Las UCRs operan con limitaciones de infraestructura y logística, así como con inestabilidad del cuerpo administrativo y técnico respecto a la dimensión de sus metas y objetivos; se da una fuerte rotación de personal de campo; los traslados resultan muy complicados en la geografía de las eco regiones y las oficinas regionales no están aclimatadas y equipadas adecuadamente.

El proyecto se apoya sobre la UCG como unidad de coordinación general, la cual funge como área de monitoreo/supervisión de las tres UCRs (Chinantla, Tuxtlas y la Montaña); sin embargo, la UCG presenta deficiencias en lo siguiente:

- Todavía tarda a presentar los *Planes Anuales de Trabajo y Presupuestos a ejercer* actualizados, así como los informes de avance trimestral²⁸.
- Faltó “*apego a las recomendaciones realizadas por el PNUD-México, en cuanto al proceso de ejecución de los Informes financieros y administrativos del Proyecto*”.²⁹
- Todavía, no ha desarrollado un *Marco de Desempeño* conceptualizado por la GBR y ligado al *Marco lógico* actualizado, para medir y reportar los adelantos en términos de resultados.
- El proyecto no ejerció oportunamente el presupuesto durante los ejercicios de 2001 al 2005.

Es importante dar cumplimiento a las fechas establecidas en el *Manual de Gestión*, con el objeto de verificar la realización adecuada de las actividades (en tiempo y forma) de acuerdo al Plan Anual de Trabajo, y, según el contexto, tomar medidas de corrección al momento oportuno. Para acabar o, por lo menos reducir drásticamente los retrasos mencionados, es imprescindible que la UCG se apegue a la normatividad establecida por la CONANP, el PNUD-México y el Comité Directivo, que regula los procesos en la actuación y ejecución del proyecto, con el objeto de asumir las responsabilidades en el manejo, planeación financiera y monitoreo del proyecto. Varias situaciones posiblemente han frenado el proyecto como:

- El frecuente, ya mencionado, cambio de personal (con pérdida de competencias y de memoria corporativa) posiblemente debido a un clima laboral difícil,
- La falta de recursos humanos asociada al alto nivel de carga de trabajo y al bajo nivel de incentivos (incl. financieros) para ubicar al personal (y su familia) en zonas alejadas con facilidades limitadas, sin olvidar el corto plazo contractual,
- La falta de comunicación y la debilidad y/o insuficiencia en la cultura organizacional dando, por lo poco que se pudo detectar, mas espacio a una relación “de arriba hacia abajo” que a un sentido compartido de “equipo MIE” con un liderazgo dinámico por parte del D.F. (UCG-CONANP-PNUD), en apoyo debido a los ejecutantes de primera línea (que son las UCRs y su personal) en las eco regiones,
- La necesidad de incrementar las capacidades y/o de ofrecer planes de capacitación y de carrera individuales (siendo parte de una estrategia de salida³⁰ manteniendo el personal con el proyecto),

²⁸ Aunque cada noviembre o diciembre en la última reunión de CD se presenta el PTA, se sugiere una mejor retroalimentación en la planeación entre la UCG-UCR y el CD.

²⁹ Auditoría externa del ejercicio de 2005 (Consecutivo 5).

³⁰ Se puede considerar una estrategia de salida en 2 vertientes : 1.-La primera es la internalizada en la CONANP , en donde se reconozcan las estructuras operativas del MIE en La Chinantla y La Montaña para operar sistemas de ANP’s en estas eco regiones y además en Los Tuxtlas , considerar que estas estructuras de apoyo pueden y deben quedarse en la eco región , por lo que se sugiere lograr acuerdos de transferencia hacia Municipios y/o estado ; 2.- En ese orden de ideas y con el reconocimiento que ya guardan estas eco regiones con los estados se debería explorar las posibilidades que mediante convenios y/o acuerdos de coordinación , los Gobiernos de los Estado pudieran absorber la plantilla de personal y operar , cuando menos los 3 años siguientes del MIE con recursos operativos y de proyectos bajo convenio y con cofinanciamiento acordado con el Estado y los operadores federales , estatales y municipales.

- Las limitaciones en el apoyo administrativo y la asistencia técnica por parte del Coordinador regional debido al poco tiempo restante para la tención a su personal siendo llamado a multitudes de actividades regionales y estatales de representación y de promoción de alianzas estratégicas,
- La falta de recursos materiales para agilizar el trabajo administrativo y el funcionamiento de la oficina (por ejemplo: un generador para paliar apagones, unidades de climatización para evitar daños en los equipos electrónicos y de computación por el excesivo calor y el polvo exterior, al tener que mantenerse las ventanas abiertas),
- La debilidad logística, con un parque automotor de discutible eficacia en zonas montañosas y pluviosas con tramos de tierra, o barro según la estación, y derrumbes,
- La falta de agilidad en la toma de decisiones y la demora en el trámite de las licitaciones, inicio de actividades, revisión de solicitudes de pago y desembolsos.

Por un lado, la misión considera, por lo tanto, que globalmente la gestión de proyecto ha sido llevada de acuerdo con las reglas usuales, pero que se necesita agilizar el procedimiento administrativo y adaptar la política de inversión en el capital humano y de gastos logísticos tomando pragmáticamente en cuenta las exigentes condiciones de implementación del MIE. Por otro lado, la misión considera que los aspectos limitantes mencionados anteriormente merecen una atención específica del Comité Directivo y, claramente, un examen riguroso a través de un asesoramiento organizacional externo, incluyendo la revisión de sus políticas aferentes a los recursos, y su liderazgo (central y regional) por profesionales del dominio. Aunado a ello, la UCG asume una actividad paralela al hacerse cargo de los trabajos de Coordinación General que corresponden al proyecto “*Conservación de la Biodiversidad en la Biosfera de Sierra Gorda*”, durante el periodo de mayo de 2002 a septiembre de 2005. Sobre estas bases, el índice de eficiencia en la ejecución del proyecto se ve afectado, lo que se refleja en el ritmo de ejercicio presupuestal, y por ende, en la cobertura de las actividades.

De la ejecución del proyecto

Presupuesto ejercido

Como lo demuestra el cuadro siguiente, el proyecto MIE sufre de un sub ejercicio presupuestal considerable cada año y, según los datos disponibles, 2006 no será diferente.

AÑO	%	CONSOLIDADO ANUAL	
		ORIGINAL	REAL
	(Ejercido)		
2001	29 %	1 420 000.00	411 883.00
2002	27 %	2 568 000.00	683 840.00
2003	45 %	3 206 297.00	1 436 527.00
2004	55 %	2 783 973.00	1 542 414.55
2005	51 %	3 059 364.00	1 552 440.04
Total Fase I	53 %	10 525 000.00	5 627 104.54
2006	41 % (Proyección 2006, Base: Revisión presupuestal 05-06)	3 774 000.00 (3 091 794.00) (Revisión presupuestal)	514 245.00 (Hacia el 31-05-06)

Fuente: PNUD- Revisión presupuestal 2005-2009

El sub ejercicio presupuestal repercute en la implementación de las actividades planeadas y en el logro de resultados de desarrollo (GBR y *Cadena de Resultados*³¹): así el MIE logró, a lo más, un 50 por ciento de resultados GBR, por el sencillo hecho de que las actividades de soporte a estos resultados no han podido ser implementadas. El cuadro siguiente presenta el porcentaje logrado por cada resultado de proyecto al fin de la Fase 1 (2001-2005) y lo que del MIE queda a cumplir en la Fase 2 (2006-2008):

Resultados	Fin. GEF (1)	% MIE en Fase 1	Ejercido 2001 – 2005 (2)	Por ejercer 2006 - 2008	% MIE en Fase 2
Resultado 1	4,117,300.00	48 %	1,964,519.65	2,152,780.35	52 %
Resultado 2	2,262,400.00	1 %	16,319.87	2,246,080.13	99 %
Resultado 3	1,483,200.00	0 %	0.00	1,483,200.00	100 %
Resultado 4	3,865,000.00	72 %	2,776,445.44	1,088,554.56	28 %
Resultado 5	3,572,100.00	24 %	869,819.63	2,702,803.70	76 %
Total	15,300,000.00	37 %	5,627,104.59	9,673,418.74	63 %

1.- Financiamiento asignado por producto en el financiamiento GEF
2.- Total de presupuesto ejercido por producto en el periodo 2001-2005

Fuente: MIE – “Análisis Estadístico, Ejercicio Presupuestal 2001-2006”, por F. Guerrero Guerrero, Julio 2006

No obstante la contribución del cofinanciamiento en soporte a los *Planes Anuales de Trabajo*, dichos porcentajes son una clara indicación de que el MIE esta atrasado y que no logra de manera sustantiva los niveles de resultados esperados; es decir, el proyecto está confrontado a una situación crítica, y los informes de avance trimestrales y anuales no cuentan con una información correcta acerca del porcentaje de materialización de los resultados de desarrollo GBR; por ejemplo el avance del 75 % del resultado 3 y el de 80 % de los resultados 1, 2, 4 y 5 en el informe anual 2005. Quizá, se trate más bien, de porcentajes de realización de actividades según el *Plan Anual de Trabajo* correspondiente.

Además, numerosos indicadores³², proviniendo del *Marco Lógico*, se establecen como logros de las actividades (“*Mantener la superficie arbolada (promoviendo la conservación de al menos 80% de la cobertura forestal actual, mejorar la calidad y disponibilidad del agua (promoviendo el manejo adecuado del recurso)*”) y/o como objetivos cuantitativos o “*targets*” (“*Planes de manejo eco regionales terminados y actualizados*”). Por lo tanto³³, no se puede así conciliar los adelantos *por actividad* registrados por las coordinaciones regionales y vinculados por el nivel central con los adelantos *por resultado de desarrollo* buscados por el Comité Directivo y definidos por el PNUD - GEF.

Monitoreo y Marco de Desempeño GBR

En el PRODOC se estableció que se seleccionará varios indicadores de impacto y se hará un monitoreo estrecho por parte de la Agencia de Ejecución y del PNUD, de dichos indicadores durante el proyecto, ahora proporcionados en el marco lógico actualizado de 2005. La misión concuerda con el PNUD en que el sistema de monitoreo realizado queda orientado a las actividades (operativo) y que se necesita de otro instrumento (de concepto GBR) para monitorear los logros sustantivos del proyecto (resultados de desarrollo).

³¹ Cadena de Resultados: “*Secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación.*” Término conexo: Marco de resultados - (OCDE)

³² Indicador: *Variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.*

³³ Se opinó que hay que establecer indicadores de los logros sustantivos y que, hasta ahora, se ha cargado demasiado énfasis a verificar y supervisar a los consultores: sus actividades, y en cierta manera sus logros. También, hay otros logros sustantivos del MIE que caen fuera de la actividad de los consultores y que es necesario documentar y registrar.

Vale mencionar, como ya se ha hecho, que los asistentes de monitoreo regionales no disponen de un *Marco de Seguimiento y de un Marco de Desempeño* conceptualizado por la GBR y ligado al *Marco lógico* actualizado, lo que les permita seguir los adelantos en términos de resultados y medir el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del MIE. Mientras tanto, se puede básicamente reportar adelantos de implementación de actividades y, de manera empírica, logros cualitativos sustantivos.

Evaluaciones externas

El grupo de proyecto, SEMARNAT- PNUD y el Comité Directivo, evalúan en forma regular las actividades del proyecto. Además, se llevaron a cabo evaluaciones independientes en 2004 y 2006 (la presente evaluación de medio término obligatoria) y se cuenta con que los resultados se utilicen para adaptar las estrategias del proyecto durante la revisión de la implementación del Proyecto.

Desafíos y Áreas críticas

A pesar de que el Gobierno Federal y los estados se han pronunciado por mantener a las tres eco regiones como áreas prioritarias de atención debido a su valor ambiental y a los altos niveles de marginación y de pobreza, el MIE sigue vulnerable al cambio político en las administraciones, como ya se ha indicado, con lo que puede afectarse la continuidad de las políticas públicas congruentes con el manejo integrado de ecosistemas y la conservación del medio ambiente imprescindibles para el éxito del proyecto. Así, el MIE parece no tener un asidero firme en el gobierno nacional y los gobiernos estatales y municipales – lo que se traduce por el desempeño constante y laborioso, fuera de su oficina, de los Coordinadores regionales en la promoción del MIE y de las alianzas necesarias, y sensibilización al manejo integrado del eco-sistema local y regional.

Desde el momento en que PRODERS fue retirado de la *Sub-Secretaría de Planificación* de SEMARNAT y integrado a la CONANP (y con menor presupuesto), se le redujo el perfil político al Proyecto y el alcance a apoyos financieros. En esta posición, el MIE se encuentra debilitado para hacer los arreglos interinstitucionales originalmente planteados, faltando el liderazgo estratégico de SEMARNAT a dentro de los órganos gubernamentales. Al iniciar la Fase 2, parece de la mayor importancia y relevancia mejorar el contexto político-administrativo del MIE.

Como se mencionó en la evaluación de 2004³⁴, es importante notar que en el Comité Directivo no están presentes todas las entidades mencionadas en el Documento de Proyecto, faltando por ejemplo otras secretarías federales, gobiernos estatales y ONGs. Además, la inclusión de los Coordinadores regionales se percibe como una oportunidad que contribuiría al éxito del MIE de manera sustantiva.

Al momento de la misión de evaluación de medio término (fin de la Fase 1) habían transcurrido cuatro años y medio de implementación y se habían ejercido US\$ 5,627,105 de la aportación GEF. La cifra de contraparte aún no había podido ser calculada con precisión, por falta de una metodología compartida por las diferentes secretarías federales y despachos estatales. Aún, la misión ha observado un cofinanciamiento efectivo en diversos sub-proyectos (Educación ambiental, Ecoturismo, Pago por Servicios Ambientales - PSA, infraestructura de caminos...) pero no se reconoce el registro de una contabilidad precisa o de una metodología única de atribución que sea compartida por los involucrados al nivel federal y estatal; por consecuencia, no se puede todavía medir la eficiencia del MIE por una verificación de su relación “costo/beneficios”. El Comité Directivo³⁵ reconoce la necesidad de elaborar una matriz de los resultados del cofinanciamiento (con indicadores fiables y montos verificados). Además, se le proponía al fin de 2004 de revisar el ratio “cofinanciamiento/

³⁴ E. Fuentes: “Informe de la Misión de Acompañamiento del Proyecto MIE”, 16 de abril de 2004

³⁵ En su reunión del 30 de enero del 2006.

GEF” de 12 a 1 establecido para el resultado 4, debido a la reducción del aporte nacional dirigido al desarrollo rural.³⁶

Como evocado anteriormente por el PNUD en su examen del ejercicio 2004³⁷, los miembros del Comité Directivo podrían reexaminar lo oportuno de extender el proyecto de un año, con fin de la Fase 2 en 2010, considerando los sub ejercicios presupuestales consecutivos y sus efectos negativos sobre el nivel de resultados logrados.

Si ya, a marzo de 2004, el equipo de ejecución había logrado objetivos importantes en las iniciativas “piloto”, como por ejemplo, “*las demostraciones de plantaciones con especies nativas (llamó la atención la cantidad de demostraciones con la “palma comedor”), experiencias de eco-turismo con comunidades, cultivos ex-situ de bongos y peces introducidos, demostraciones de lombricultura, demostraciones de estufas de combustión eficiente, huertos familiares sin uso de biocidas*”³⁸, se esperaba constatar, en 2006, no solamente la replicación y ampliación de estos proyectos demostrativos en cada región, sino también comprobar la existencia de una sostenida demanda local, como confirmación de la relevancia del eje “demostrativo” del MIE. Se pudo comprobar la demanda de réplicas solamente en los entornos muy cercanos a las experiencias demostrativas, quizás como consecuencia de una tarea de difusión pendiente.

Las visitas al terreno, las entrevistas y las discusiones con el personal del MIE llevan a la impresión que se lanzaron antes de tiempo (sin estudios completos) o por oportunismo (arreglos individuales) como una serie de iniciativas piloto ambientales y demostraciones de alternativas de desarrollo, sin una reflexión estratégica “UCG- UCRs” y plan consensual armonizado (con marco común para la concepción y selección de iniciativas/propuestas con criterios prácticos y manejables) que orienten las licitaciones y que ubican los sub-contratos dentro de los resultados del Marco lógico³⁹. Eso serviría para agilizar la planificación y simplificar el monitoreo y evaluación del desempeño GBR.

El factor de la migración, pese a su importancia en las localidades de intervención del MIE no ha sido internalizado. He allí una tarea pendiente, en materia de la perspectiva de género.

Dado las limitaciones del calendario de la misión de evaluación y la complejidad del MIE, no se ha podido hacer una evaluación de fondo de la actuación realizada por la UCG en relación con sus recursos y responsabilidades. Se ha mencionado en el reporte algunos problemas de gestión al nivel de la UCG, además de sub ejercicios constantes, que merecen un análisis organizacional por parte de profesionales del dominio. En este análisis, se podría asesorar si el proyecto tuvo un manejo adaptativo para la adecuada actuación de la UCG en relación con las UCRs, y hacer recomendaciones para agilizar la implementación y consolidar los logros sustantivos (GBR).

Por lo que se pudo analizar en la documentación y constatar *de visu*, la misión opina que la recontextualización del proyecto y la revisión del *Marco Lógico* del 2005 han sido beneficiosas globalmente para focalizar los planes de trabajo y guiar la implementación del MIE. Vale considerar lo oportuno de actualizar el Marco Lógico, pero a dentro de un ejercicio participativo de amplio consenso⁴⁰ sobre la Fase 2 y la estrategia de salida, además de construir un fuerte sentido de pertenencia al equipo MIE (“*team building*”).

³⁶ PNUD: “*Adjustment to Original Project Strategy- point a.*”, PIR-APR 2004, p.25

³⁷ Opus cit.

³⁸ E. Fuentes: “*Informe de la Misión de Acompañamiento del Proyecto MIE*”, 16 de abril de 2004

³⁹ En las discusiones con las UCRs se expresó la necesidad de definir criterios de sustentabilidad o de aportación a los objetivos del MIE del cofinanciamiento: por ejemplo, analizar los pros y contras de cada inversión y hacer una evaluación de su aportación neta, quizá a diferentes aspectos; salud, vivienda, infraestructura, recursos naturales

⁴⁰ Estructura del proyecto –UCG-UCRs mas los miembros del Comité Directivo

La educación ambiental juega un papel estratégico con las nuevas generaciones rurales y urbanas para integrar la visión de Manejo Integrado de Ecosistemas. Pero hay pocas operaciones permanentes de campañas de educación ambiental dirigidas a los niños indígenas con materiales educativos bilingües; se puede tomar como ejemplo los programas radiales en lenguas indígenas e iniciativas relacionadas en Oaxaca.

Finalmente, se ha apoyado numerosas actividades de capacitación y sensibilización por medio de talleres, presentaciones..., pero no existe un mecanismo o proceso seguido en las UCRs para medir el efecto de esas capacitaciones y la retención de la información y uso de las herramientas, más adelante.

5.4 Prerrequisitos para la Segunda Fase

Prerrequisitos generales

A) Los papeles y las responsabilidades institucionales de SAGAR, SEDESOL, SEMARNAT y el PNUD deben aclararse por medio de la formalización de un Memorando de Cooperación

Aún que hay un *Memorando de Cooperación* firmado, no se puede descartar lo oportuno de una revisión del mismo al iniciar la segunda fase para asegurar el liderazgo de SEMARNAT (el MIE siendo un proyecto del Gobierno) y la actualización de las contribuciones CONANP - PNUD y de las sinergias de implementación UCG- UCRs.

B) Deberá firmarse una Carta de Acuerdo entre el PNUD y las instituciones para el subministro de servicios de apoyo

Este prerrequisito no se ha cumplido “en letra y forma”, de facto ubicando la Oficina de País del PNUD en un papel distinto de su misión institucional y en un rol pro activo en la gestión de proyecto y supervisión del MIE. Se mencionaron consecuencias desfavorables en la comunicación y la toma de decisiones en conjunto con los otros actores gubernamentales involucrados por cambiar la estructura administrativa del proyecto. El mes pasado, miembros del Comité Directivo dieron indicaciones a la misión de evaluación de que una atención especial será proporcionada a este prerrequisito para señorear esta situación.

Proyecto MIE

Prerrequisito 1) Se han establecido Comités Locales de Manejo con jurisdicción sobre las comunidades y las áreas piloto.

En las tres eco regiones, la UCR ha posicionado al proyecto MIE en el marco institucional regional. Así, se establecieron y mantienen alianzas con actores políticos estratégicos en cada eco región. Además, se mantiene un dialogo con los interlocutores del ámbito de gobierno con actores de los tres niveles (municipal, estatal y nacional) siendo ellos los administradores de los recursos públicos y los responsables de tomar decisiones, de desarrollar las acciones y de aplicar la normatividad. Pero, la creación de un marco facilitador que incluye políticas apropiadas, normatividad, incentivos y apoyos para el manejo integrado de ecosistemas resulta claramente mas difícil y mas lento, a pesar de todos los esfuerzos de promoción y de sensibilización hacia las autoridades estatales y federales.

Los esfuerzos en las tres eco regiones se han orientado a recuperar instancias institucionales locales de carácter participativo ya existentes, más que a crear nuevas. Así, en Tuxtla el COBIDES es el Consejo Asesor de Manejo de la Reserva y los CLMs son los Sub Consejos; en Chinantla se encuentran el Consejo Regional de Recursos Naturales del Papaloapan, A. C. (CRRNP), y el Consejo Regional de Recursos Naturales de la Chinantla Alta A. C.(CORENCHI). Dichos organismos están ya legalmente constituidos, (según documentos del MIE-Chinantla) y han avanzado en su grado de integración para conformar la figura que fungirá como COBIDES. Al momento de la misión, acababan de tener una asamblea para la toma de acuerdo y constitución de la figura que los fusiona y define como órgano rector de la región, faltando apenas (estaba en proceso) la consolidación legal de dicha entidad. Este trabajo organizativo se ha enmarcado en el Plan Maestro de la Chinantla (Plan Maestro para el Desarrollo de la Chinantla -PMCh- impulsado por SEMARNAT, CONANP, CONAFOR y Proyecto MIE).

En La Montaña, el COBIDES es el Consejo Regional de la Montaña y cuatro Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable son los CLMs. En Veracruz, se destacó el compromiso del estado hacia la preservación del medio ambiente que permitió, la creación del “Fideicomiso Público para la conservación, la restauración y manejo del agua, de los bosques y las cuencas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”. Al fin de 2005, el proyecto contaba con los acuerdos para formalizar los COBIDES y se encontraban en operación 12 CLMs, teniendo como establecidos un total de 149 *Grupos Comunitarios de Enlace* (GCE) constituidos: 53 (incluyendo municipios) en La Montaña, 37 en La Chinantla, y 59 en Los Tuxtlas. Fue mediante la instalación de estos GCEs instalados a nivel de localidad, que se desarrolló muchos de los CLMs con cobertura micro regional y/o por micro cuencas.

En las tres eco regiones, los CLMs están constituidos y en operación de manera satisfactoria, sin embargo debe buscarse su consolidación en su operación regular, en sus reglas de funcionamiento y en su reconocimiento público - institucional.

Prerrequisito 2) Las comunidades han desarrollado y aprobado planes de conservación en las subcuencas de acuerdo con el programa.

En Tuxtlas hay 6 casos de planificación comunitaria aprobados con actas de asamblea, 13 en proceso de consultas y 3 a nivel de propuestas. En Chinantla, se cuenta con planes comunales y de uso del suelo en 28 comunidades. En La Montaña, 20 comunidades cuentan con Ordenamiento Ecológico. Se pudo constatar el avance en campo, al conversar con los actores locales, y al ver las fichas de información. Los mapas elaborados por los consultores contratados son de buena calidad y es claro que en las eco regiones se esfuerzan por alcanzar productos estandarizados.

El MIE ha colocado un acento en las tareas de sensibilización, educación ambiental, organización de las instancias de gestión, procesos de planeación y acuerdos comunitarios sobre las áreas de conservación, con los cuales se crea una base sólida para reconvertir las actividades tradicionales de ocupación-ingreso de la sociedad rural, y lo que en la segunda fase del proyecto podrá concretarse como venta de servicios ambientales.

El prerrequisito tiene un nivel de avance satisfactorio de acuerdo al programa.

Prerrequisito 3) La política específica de cada región necesita evaluación, se desarrollan planes de fortalecimiento y se inician recomendaciones clave.

En Tuxtlas, se ha expresado dificultades para evaluar políticas públicas por la falta de acuerdos entre actores. En Chinantla se ha encontrado dificultades pues las políticas institucionales presentan inercias que requieren de esfuerzos adicionales de sensibilización y acuerdos políticos. En La Montaña se presentan las mismas dificultades e, igualmente, se requiere gestiones de más alto nivel.

No obstante, es de resaltar que la variable ambiental y de conservación de los recursos naturales ha sido incorporada en numerosas comunidades y, asimismo se expresa un grado de aceptación dentro de los postulados programáticos de las instituciones gubernamentales. Debe mencionarse el caso de una autoridad política local de La Montaña (Iliatenco) que va a promover una serie de acciones coordinadas con el MIE, hacia el desarrollo sustentable del territorio de su jurisdicción.

El prerrequisito está en fase de desarrollo y consolidación, con algunos casos (como el mencionado de La Montaña) dignos de resaltarse.

Prerrequisito 4) Se proporciona el financiamiento de la línea de base de acuerdo con el programa.

En Tuxtlas, Chinantla y la Montaña se requiere de más esfuerzo y gestiones de alto nivel para alcanzar la magnitud del cofinanciamiento que corresponde a esta etapa del proyecto. Se ha observado un cofinanciamiento efectivo en diversos proyectos (Educación ambiental, Ecoturismo, Pago por Servicios Ambientales - PSA, infraestructura de caminos...) pero no se reconoce el registro de una contabilidad precisa u de una metodología única de atribución que sea compartida por los involucrados al nivel federal y estatal. En su primera reunión del 2006, el Comité Directivo aprobó el establecimiento de una matriz de cofinanciamiento con indicadores fieles y con montos.

El cumplimiento del prerrequisito no puede calificarse dado que no existe documentación precisa para su valoración.

Prerrequisito 5) Hay acuerdo entre las autoridades federales y estatales relevantes para establecer, con carácter piloto, cuotas a pagar por los usuarios (agua, recreación, etc.) en los casos en que se haya determinado su viabilidad.

En las tres eco regiones la tendencia ha sido buscar sinergias con la CONAFOR, para acceder a los fondos por concepto de PSA en sus distintas modalidades, sobre todo los PSA Hidrológicos. Cabe destacar que CONAFOR retiró su accionar en PSA del Estado de Guerrero por no considerarlo prioritario, generando una desventaja para La Montaña. Hay iniciativas para inducir la creación de un mercado para el PSA, como en Chinantla y Tuxtlas, con acercamientos a entes públicos (autoridades) y privados, aún sin alcanzar resultados concretos. En Veracruz, se destacó el compromiso del estado hacia la preservación del medio ambiente que permitió la creación de un *Fideicomiso Público* para la conservación, la restauración y manejo del agua, de los bosques y las cuencas del estado.

El prerrequisito no se ha cumplido a satisfacción. Debe mencionarse, sin embargo, que se trata del desafío de mayor complejidad del proyecto, y, por lo tanto se debe establecer las bases para su consecución en el mediano y largo plazo.

Prerrequisito 6) Se decretan áreas protegidas (en Chinantla y en La Montaña), con la amplia participación de los actores involucrados.

Si bien en Tuxtlas ya hay un área protegida anterior al MIE, es de destacarse esfuerzos adicionales para consolidarla, como el apoyo brindado por el MIE a la designación, al interior de la Reserva, de un Sitio Ramsar, en el año 2004 (laguna Sontecomapan) y la Certificación de una parte de la Comunidad de López Mateos, en el área núcleo de la Reserva. En cuanto a Chinantla y La Montaña, los esfuerzos se han dirigido a procesos de carácter marcadamente participativos, apoyándose en acuerdos con Comunidades para la certificación de áreas comunitarias de conservación respaldadas oficialmente por la CONANP.

Como ya se ha mencionado, el carácter altamente participativo de los procesos que están llevando a la creación de áreas protegidas locales en Chinantla y La Montaña, dota a estas iniciativas de una fuerte connotación de sustentabilidad, siempre y cuando se cubra los costos. He aquí un modelo que amerita ser difundido y plenamente adoptado por la CONANP.

El prerrequisito se ha cumplido.

6 Factores Externos que inciden en los Resultados

6.1 Factores institucionales

Del posicionamiento del proyecto

El Proyecto MIE se define en el periodo 1998-2000, para darle direccionalidad a los *Programa de Desarrollo Regional Sustentable* (PRODERS), partiendo de éste, como la expresión práctica de la *Dirección General de Programas Regionales*, inscrita en la SEMARNAT. Sobre esta base la inversión de PRODERS, encabezaría la contraparte de cofinanciamiento, de la donación del GEF. En 2001 entra en efectividad la ejecución del Proyecto MIE, quedando inscrito dentro de la recién creada CONANP, como expresión del reordenamiento institucional de la nueva administración pública correspondiente al régimen de gobierno de 2001 a 2006.

Pero, el *Memorando de Cooperación* contemplado en el PRODOC no se formaliza completamente dado que su constitución estaba dada por las *Bases de Coordinación Interinstitucional* que en la administración del gobierno federal 1994-2000, encabezaban la SEMARNAT, SAGAR, SEDESOL y SCT, concretadas en el *Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias* (PROAREP), el cual fue sustituido por el ahora *Programa Especial Concurrente* (PEC), en el que se modificó la territorialidad de las áreas prioritarias, se amplió el número de dependencias participantes y nuevos servidores públicos entraron en funciones factores que debilitaron la base de apoyo del MIE.

Estos hechos modificaron el estatus jurídico-institucional y la base del cofinanciamiento inicialmente previsto a través del PRODERS. El cambio de su inscripción en el marco institucional le otorga un realce de especificidad en correspondencia con los objetivos del GEF en materia de Conservación de la biodiversidad, Degradación de Tierras y Cambio Climático, empero, su plano de competencia se hace más difícil frente a las dependencias del Poder Ejecutivo, que cuentan con mayor estructura y disponibilidad de recursos.

6.2 Factores Económicos

La nueva economía rural y el mercado de servicios ambientales

El MIE ha colocado un acento en las tareas de sensibilización, educación ambiental, organización de las instancias de gestión, procesos de planeación y acuerdos comunitarios sobre las áreas de conservación, con los cuales se crea una base sólida para reconvertir las actividades tradicionales de ocupación-ingreso de la sociedad rural, y lo que en la segunda fase del proyecto podrá concretarse como venta de servicios ambientales.

En otras palabras, el mérito del capital social desarrollado durante la primera fase para cumplir con los objetivos del proyecto, en la segunda fase tiene como condición, en el marco del OP12 del GEF, enfatizar los proyectos estratégicos de una nueva actividad productiva de carácter sustentable (agroforestales, agrosilvopastoriles, ecoturismo, etc) en los que un eje fundamental es el de proyectos ligados a servicios ambientales. La experiencia en curso desde las UCRs aún no expresa la consistencia necesaria en los proyectos demostrativos para un manejo alterno del uso del suelo y la generación de servicios ambientales, debido a su fragmentación, pequeña escala, visibilidad limitada y su definición al margen de la demanda y de las condiciones de competitividad, sin que esta limitación relativa de las UCRs sea cubierta por el mejor horizonte visual y capacidad propositiva de la UCG, concomitante con su gestión en los órganos de decisión regional como los COBIDES.

Los nuevos patrones de consumo se traducen en una nueva demanda de productos con calidad y valor agregado que implican los servicios de presentación y entrega oportuna del producto, y por lo tanto, no pueden quedar restringidos a una solución agronómico-ambiental de carácter primario. Puntualmente los servicios ambientales precisan de la certificación de factores incrementales que suponen no sólo la conservación de lo existente, sino de la recuperación de los recursos agua, suelo y diversidad biológica, como base de nuevos bienes y servicios comercializables, y, por lo tanto, como nuevas fuentes de ingreso para la sociedad rural de las regiones, en clara respuesta a los desafíos del cambio climático.

Tal vez uno de los aspectos más saltantes del proyecto, sea los beneficios que los pobladores locales están obteniendo a través del ecoturismo. En Tuxtlas y sobre todo en Chinantla, ya se está recibiendo grupos numerosos de turistas. Es decir, el bosque bien cuidado les está brindando la oportunidad de percibir ingresos, les está brindando un servicio. Así se genera un “círculo virtuoso”, pues los fondos son invertidos, en parte, a seguir cuidando el bosque.

6.3 Factores Sociales y Tradicionales

De la Propiedad de la Tierra

El enfoque del MIE tiene como requisitos desde la organización de Comités de Gestión, la planeación, el fortalecimiento de las políticas y tareas de conservación hasta la constitución de áreas protegidas y el pago de servicios ambientales, no obstante, subyacen los términos de tenencia de la tierra y la actitud expresa de los sujetos agrarios para cerrar el circuito de las condiciones para el logro de estos objetivos. El accionar del MIE en la eco región de los Tuxtlas, se establece sobre un decreto de expropiación dentro de la Reserva de la Biosfera que a la fecha no ha podido finiquitar los términos de dicha resolución, con lo cual los objetivos de un manejo integrado se procesan en paralelo al alegato legal y político del caso.

En los casos de la Chinantla y la Montaña, la perspectiva de arribar a la constitución de áreas protegidas legalmente decretadas se ha emprendido en una estrategia alterna que parte de las tareas de sensibilización para la generación de acuerdos primarios de carácter local o municipal, que pueden ser certificados por la CONANP, generando una base más sólida para la determinación de áreas de conservación, que más tarde podrían alcanzar el estatus de un decreto sin que sea una condición para los objetivos generales del GEF.

En cualquier caso, serán los poseedores de la tierra y su voluntad expresa los que establecen la base de sustentación de largo plazo para la conservación de la biodiversidad y la comercialización de servicios ambientales, con lo cual las tareas de sensibilización, educación ambiental y procuración de acuerdos con los dueños de la tierra, se convierten en tareas de primer orden para la estructura institucional del MIE (UCG y UCRs), y por tanto, aspectos a considerar en el monitoreo y evaluación de resultados.

Vinculado a lo anterior, las tres eco regiones de trabajo registran un fenómeno de migración de los jóvenes, que modifica la base social y familiar tradicional de hombres dueños de la tierra por la de mujeres y niños para la generación de acuerdos y del trabajo ligados a los sub proyectos de una economía alternativa, pero con una problematización alrededor de la posesión jurídica de la tierra al no ser las mujeres rurales las titulares originales, y sin embargo, colocarse como la fuerza social emergente de la nueva economía rural y la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Esta debilidad relativa de la nueva estructura social y familiar, incrementa las tareas y dificultades de las Unidades de Coordinación en su identificación y gestión de proyectos productivos, así como la perspectiva de la comercialización de los bienes y servicios, pues las reglas de operación de las instituciones que apoyan al campo tienen como condición los títulos de propiedad, al igual que los acuerdos de largo plazo en materia de venta de servicios ambientales.

Del Contexto Rural en México⁴¹

El sector agropecuario se despliega en una condición dual en la que por una parte se ha desarrollado significativamente un sector de exportación fundamentalmente localizado en frutas y legumbres de las regiones del centro occidente y el norte del país mientras que el sector de los pequeños productores de los sectores social y privado sufren los embates propios de la competencia abierta, pero mientras las agriculturas de la elevada comercialización de exportación se acerca a los límites de la demanda y a sus límites de competitividad, la agricultura de subsistencia encuentra su principal factor de complementariedad en el trabajo migratorio y la ocupación en actividades no agropecuarias.

Queda claro que la sociedad rural con menores recursos, antaño dependiente del mercado interior, y su multifuncionalidad como economía familiar de subsistencia, debe contar con un auxilio más definido y amplio de las instituciones a efecto de potenciar el sentido mismo de los procesos ya emprendidos en el contexto de la ruralidad que alude lo agropecuario y no agropecuario como ámbitos de desempeño productivo.

El acceso a servicios institucionales como el crédito, asistencia técnica, manejo de insumos aseguramiento, servicios de extensión, marketing, etc., resultan fundamentales para asistir los costos incrementales que supone el mejoramiento productivo, el desarrollo de cadenas de valor agregado y la diversificación que incluye el manejo adecuado de los recursos naturales y la equidad de oportunidades para la mujer pues se ha dado cuenta del auge migratorio pero no se había revelado que ello implica que las mujeres, en buena parte de pueblos y comunidades, han pasado a ocuparse de las tareas del campo a la par de que mantienen sus responsabilidades tradicionales en el cuidado de la familia y el manejo del hogar.

El patrón de cultivos tradicionales debe ser sometido a un reordenamiento por regiones en donde los pequeños productores pobres participen de la determinación de cuánto debe ser producido internamente con el auxilio necesario para mejorar los niveles de productividad a efecto de participar en la oferta comercial interna bajo la premisa de rentabilizar el subsidio, mientras que los productores medios y grandes localizados en áreas de riego deben resolverse en cadenas productivas de mayor valor agregado en aquellos productos que tienen margen en las demandas externa e interna, pues de no llevarse a cabo una reestructuración de este carácter y orden de magnitud el sector no podrá ser sostenible y la consecuencia será la de una franca y acelerada agudización de las ya de por sí muy marcadas desigualdades regionales, productivas y sociales.

Lo anterior implica un cambio profundo en la estructura productiva que presupone la reasignación de medios de producción, capital y trabajo en un patrón de producción y productividad donde lo tradicional se redimensiona y se reordena territorialmente y lo nuevo se define en un esquema competitivo en correspondencia a las nuevas exigencias de la demanda interna y externa. Esto es inscribir en un sentido más eficaz al sector agropecuario dentro del engranaje de la economía en su conjunto de tal suerte que se disminuya el costo que representa para la economía nacional y paralelamente que la sociedad rural toda se inscriba en mejores términos dentro de la economía del sector, procesos ambos que presuponen el auxilio gubernamental para el financiamiento transitorio

⁴¹ Fuente: “*El Contexto Rural en El País*”, por E. Pérez Haro, México D.F., 2005

de los costos incrementales del cambio en sus diferentes componentes como son los de infraestructura, maquinaria y asistencia técnica y capacitación por resumirlos en estos términos.

El sentido de los puntos en que se concluye no implica dejar en un segundo plano la nueva ruralidad que por supuesto no se reduce a la actividad agropecuaria, ésta, tan sólo establece un eje ordenador pero en cualquier caso las tendencias de lo rural, particularmente visto desde la óptica de la economía campesina de los pequeños productores y del resto de los actores rurales, hombres y mujeres, jóvenes y viejos, con tierra o sin tierra, en actividades primarias o no agropecuarias, dentro de la comunidad o fuera de las zonas rurales incluso fuera del país, configuran procesos que explican, cómo en un país y en un sector donde los cambios estructurales no se han llevado a cabo, se puede subsistir e incluso reproducirse en escala ampliada, asunto que en principio es mérito de las maneras en que la sociedad rural con menores recursos se ha desdoblado en adaptación a circunstancias, nuevas, cambiantes y las más de las veces adversas.

La multifuncionalidad de la familia campesina y del escenario geofísico de las regiones, incluso las redes de solidaridad que implican las remesas del exterior, constituyen un baluarte del desarrollo de la sociedad rural que no termina de ser debidamente valuado pero que ahí está en la realidad de los pueblos y comunidades, en los campos de trabajo de las grandes explotaciones agroindustriales y en los pequeños espacios institucionales, abriéndose paso para revelar nuevos componentes que se vinculan a las expresiones más avanzadas del desarrollo y del pensamiento; la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente, la equidad de género, el respeto a los pueblos y comunidades indígenas, y la superación de la pobreza.

De los pueblos indígenas

“Las condiciones ancestrales de pobreza, marginación y desigualdad en que viven los pueblos indígenas y el compromiso expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de lograr la equidad y la igualdad de oportunidades para todos y cada uno de los mexicanos, obligan a mi gobierno a trabajar más intensamente y a replantear las políticas, estrategias y programas que, a la fecha, se han emprendido en materia indígena.”⁴²

Así, el Gobierno Federal reconoció la necesidad de abatir el rezago y la marginación en la que viven los indígenas exige una acción decidida y coordinada del conjunto de instituciones que integran el Ejecutivo Federal. En 2003, se estableció la CDI como organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal (con un total de recursos en 2005 de 4,894 mdp⁴³) y administrativa. La CDI esta encargada, entre otro, de dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicos para alcanzar el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. Observando el carácter multiétnico y pluricultural de la nación, impulsa *“Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras”* e *“Incluir el enfoque de género en políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para promover la participación, el respeto, la equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas”*.⁴⁴

La CDI opera en 24 estados de la República Mexicana a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena. Un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos

⁴² Instituto Nacional Indigenista, *“El Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006- Mensaje del Presidente de la República”*, México DF, ISBN 970-18-7512-5)

⁴³ Secretaría de Hacienda, *“Presupuesto de egresos de la Federación- Flujo de Efectivo modificado 2005- Productoras de Bienes y Servicios, Entidad: CDF”*, Octubre 2005

⁴⁴ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en: http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=5

Indígenas de México y 28 Centros Regionales (CRID). 1,085 albergues escolares. Los programas de interés para el MIE⁴⁵ son los siguientes:

El programa de Albergues Escolares Indígenas brinda alimentación y hospedaje a las niñas y niños beneficiados, a través de los albergues escolares. Para su operación, en el 2004 se tiene considerado un presupuesto de 319.0 mdp, para la atención de 60,978 beneficiarios en 1,085 albergues escolares indígenas.

El Programa para el Desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas tiene como objetivo general, en su modalidad de Infraestructura Básica, impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas, con pleno respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica; esta modalidad se dirige a apoyar obras preferentemente de electrificación de poblados, caminos rurales, carreteras alimentadoras, distribución y suministro de agua potable y alcantarillado; tiene como criterios de elegibilidad, que la población beneficiada habite en localidades de muy alta o alta marginación, con 29% o más de hablantes de lengua indígena y con un tamaño de localidad entre 50 y 10,000 habitantes

El programa de Fondos Regionales Indígenas proporciona y apoya la consolidación de proyectos productivos, técnica, económica y socialmente viables, de impacto local y/o regional que contribuyan a incrementar el valor de los recursos económicos de las comunidades indígenas. Se cuenta con un presupuesto anual de 291.1 mdp para atender a 244 Fondos Regionales Indígenas, así como 12.0 mdp para capacitación.

El programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas consiste en impulsar y financiar la ejecución de proyectos de organización productiva para mujeres indígenas, mediante la promoción de procesos organizativos, alternativas de ocupación e ingresos que impacten favorablemente en sus condiciones de vida y posición social. Para 2004 se contaba con un presupuesto anual programado de 100.0 mdp; con dicho monto se destinaban a financiar a aproximadamente 1,240 proyectos productivos. El apoyo a cada grupo puede ser hasta de 100.0 miles de pesos.

Diversidad lingüística

Al capítulo de la diversidad lingüística, la CDI dispone de un sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI) que cuenta con 20 emisoras en AM y 4 en FM operando en 15 estados de la República y que cubren a más de 5,5 millones de hablantes en lengua indígena (HLI), y aproximadamente 21 millones de personas en 954 municipios.

Con los datos del Censo de 2000, el INI reporta la existencia de “*por lo menos 62 lenguas indígenas para un total de 6 044 547 hablantes de 5 años y más*”.⁴⁶ Mientras que una sola lengua, el náhuatl, tiene cerca de millón y medio de hablantes (24% del total de HLI), tres lenguas - el maya, el zapoteco y el mixteco - son habladas respectivamente por 800 291, 452 887 y 444 498 personas, o sea 28%.⁴⁷ Es decir, el uso de estas cuatro lenguas principales con documentos y/o mensajes bilingües (español y lengua indígena relevante) permitiría al MIE de entrar en contacto directo con más de 50% de la población indígena.

⁴⁵ CDI : en : http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=9

⁴⁶ CDI, en: http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=171

⁴⁷ Op. cit.

De la quema agrícola

El fenómeno global de la deforestación⁴⁸, incluyendo la quema agrícola, sigue dos procesos evolutivos diferentes: uno, el más común, cuando primero se degrada la superficie forestal para después ser eliminada, y dos, cuando la eliminación es súbita e inmediata. En ambas circunstancias, el medio más frecuente de conversión final de tierras forestales es el fuego, y los principales causantes son los campesinos “poseedores” de los recursos.

El primer caso es aquel en el que los campesinos que son miembros de ejidos con recursos forestales deciden expandir la frontera agrícola y ganadera una vez que en el pasado sus bosques han sido “descremados” por ellos mismos, por grandes compañías (transnacionales o paraestatales) o que han sufrido degradación por colonizadores previos, taladores ilegales, malos manejos o condiciones climáticas adversas.

Conviene recordar que el fuego es el instrumento que más emplean los campesinos, ganaderos, ejidatarios y comuneros para expandir su frontera agrícola y ganadera. Por esta vía logran eliminar la vegetación que les impide sembrar, cultivar y alimentar al ganado, y en muchos casos envían así una señal inequívoca de posesión de la tierra que restringe a otros la ocupación de estas áreas.

Aunque esto en teoría está penado por la legislación ambiental y forestal, en realidad se estima que por medio de este tipo de incendios no reconocidos se pierden entre 200 mil y 400 mil hectáreas al año, casi el 70% de la superficie deforestada durante el mismo lapso (CESPEDES, 1998). Lamentablemente, el fuego que se utiliza como medio de eliminación boscosa no siempre es reconocido por las autoridades como incendio forestal, ya que es común que cada uno afecte a pocas hectáreas; es decir, aunque miles de pequeños siniestros se realicen por lo regular para fines agrícolas y ganaderos, éstos no alcanzan el apelativo de “incendios forestales” y no forman parte de las estadísticas del sector forestal, a no ser que los terrenos para desmonte alcancen superficies mayores y el fuego se expanda más allá de lo previsto.

Estos incendios han terminado cada año con una superficie muy amplia de zonas forestales, y el daño resultante es abrumador, pues no sólo atentan contra los múltiples servicios ambientales que proveen los bosques y selvas, sino que además son la fuente más importante de emisiones de bióxido de carbono en México, contribuyendo con el 30.6% del total de emisiones de este gas. *“Tales costos sociales no son de ninguna forma comparables con los beneficios financieros que se obtienen del proceso de roza-tumba-quema, ya que con el cultivo itinerante del maíz en pendientes pronunciadas y suelos pobres, con dificultad se producen 500 kilogramos de maíz por hectárea al año, lo que representa un ingreso anual que apenas equivale a entre 100 y 200 pesos”.* (CESPEDES, 1998).

Prácticas tradicionales y cambio de actitudes

Para que los campesinos o pequeños agricultores logren un cambio⁴⁹ (y dejar la quema agrícola) tendrían que evolucionar su forma pensar. Eso quiere decir, que tendrían que dejar de lado su actual comportamiento y, tal vez, muchas de las costumbres que actualmente tienen. Según Toynbee, *“una civilización nace a través de una respuesta victoriosa a un reto. Crece cuando el reto conseguido provoca un nuevo desafío que, a su vez, encuentra una respuesta adecuada”*, como la pérdida de la cobertura vegetal y el manejo integrado del ecosistema local. Esas respuestas son producidas por el genio y el compromiso personal de “minorías creadoras” o “agentes de cambio”. Esta teoría puede ser útil al MIE para desarrollar una estrategia dirigida específicamente al cambio de actitud y prácticas por parte del campesino y del

⁴⁸ “De Bosques y Gente. Aspectos Sociales de la Deforestación en México”, coordinado por María Fernanda Paz. UNAM, México, 1995 en: www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/ otras/Deforestacion_Mexico/cemda-2.PDF

⁴⁹ Carill Garay Valenza: “EL CAMPESINO EN 22 PREGUNTAS”, proporcionado por el proyecto MIE (UCG- Biol. Froilán Esquina Cano), Junio 2006

pequeño agricultor, estimulándoles a plantearse un nuevo reto para su futuro: la preservación de su ambiente para las generaciones actuales y futuras. *“Uno no comprende lo que no sabe.”* Entonces es necesario lograr que los individuos instrumentales en la degradación del ambiente y de los recursos naturales cuenten con los conocimientos necesarios para darse cuenta de las consecuencias ya visibles sobre los recursos y de las últimas sobre el modo de vida rural. Para fortalecer sus capacidades a favor de la elección de nuevas actitudes y la aplicación de prácticas responsables, el involucrar a “agentes de cambio” endógenos ofrece una ruta de entrada privilegiada para impartirles conocimientos e influir sobre la decisión de introducir cambios efectivos, es decir, llegar a resultados de desarrollo positivos para la conservación de su medio ambiente y el mejoramiento de su condición.

7 Conclusiones

7.1 Generales

El Proyecto MIE, de metas ambiciosas y diseño complejo, sigue relevante y congruente al desarrollo nacional de México en materia de objetivos ambientales, con un progreso notable en el alcance de sus objetivos, a pesar de su vulnerabilidad a los cambios políticos y en la Administración pública. Esta vulnerabilidad se ve complicada por el posicionamiento institucional dentro de la CONANP, en lugar de la SEMARNAT como planteado inicialmente.

El Proyecto cumple con los objetivos del GEF al capítulo del OP 12 de modo satisfactorio, además de introducir iniciativas de soporte al OP 15.

Su ejecución sufre de un sub ejercicio considerable con incidencia negativa sobre el nivel logrado de resultados de desarrollo. Mientras tanto, el MIE ha llegado a un *momentum* de aceptación institucional y de movilización social que abren la perspectiva de enmendar el retraso acumulado en el transcurso de la Fase 2 (en condiciones apropiadas).

Su implementación para que sea exitosa en el tejido institucional regional depende de la concurrencia, entre una gestión fina de los recursos alcanzables y una maestría demostrada sobre los factores estructurales limitantes, tales como la propiedad de la tierra, la resistencia al cambio por parte del campesino y pequeño propietario de la tierra, la marginalización del indígena⁵⁰, la extendida pobreza rural y la debilidad de los mercados tradicionales...

Por lo que se pudo analizar en la documentación y constatar *de visu*, la recontextualización del proyecto y la revisión del *Marco Lógico* han sido beneficiosas globalmente para focalizar los planes de trabajo y guiar la implementación del MIE. Vale considerar lo oportuno de mantenerlo de nuevo pero agregando la finalidad de un ejercicio colectivo de consenso sobre la Fase 2, la estrategia de sustentabilidad (o salida) y de forjar el sentimiento de equipo MIE (“*team building*”).

7.2 Ambientales

Se reconoce que la gestión biorregional busca integrar mecanismos de alianzas gubernamentales y de participación no gubernamental en la producción e implementación de acuerdos de gestión integrada del ecosistema. Se reconoce también que para que los planes de manejo integrado sean llevados a la práctica, es esencial que cuenten con los compromisos mínimos de los sectores gubernamentales (federal y estatal) y con los consensos comunales y de grupos comunitarios.

Se subentiende que las actividades a realizar en los diversos y numerosos ámbitos locales deben ser compatibles con los beneficios ambientales y con las necesidades económicas de las comunidades. Las demostraciones e iniciativas piloto que acompañan a un plan de manejo integrado del ecosistema regional deben tener, como objetivo central, precisamente ejemplificar, a una escala creíble y visible, cómo pueden lograrse estos múltiples beneficios simultáneamente, siendo entendida la necesidad de alcanzar una “masa crítica” de “agentes de cambio” (pobladores locales) necesaria para vencer,

⁵⁰ MIE coordinadores han reconocido que hay muy poco material de comunicación e información en lenguas indígenas. Igualmente, la *Estrategia Veracruzana de Educación Ambiental* (2004), que representa un símbolo de la importancia de cambiar actitudes y comportamientos, carece de una estrategia de acercamiento a los grupos indígenas por el uso de su idioma en el material educativo desarrollado. El hecho está reconocido por los autores, que desean iniciar la traducción de material existente en 2006.

finalmente, la renuencia tradicional frente a los cambios en usos de la tierra, en la tumba y quema de la selva.

7.3 Institucionales

En término de continuidad de las políticas públicas congruentes con el manejo integrado de ecosistemas y la conservación del medio ambiente, el Gobierno Federal y los estados se han pronunciado por mantener a las tres eco regiones como áreas prioritarias de atención debido a su valor ambiental y a los altos niveles de marginación y conflicto social.

El reconocimiento gubernamental a las estrategias de conservación locales no ha llegado todavía al nivel de una sustentabilidad mediante la institucionalización de los mecanismos legales y financieros debidos. Por otra parte, se inició por Gobierno Federal, a través de la CONANP, la certificación de áreas comunitarias de conservación y, según lo que ha podido comprobar la misión, el proceso gana en soporte y fuerza. Así, se encuentran en consolidación las figuras de participación social creadas por el proyecto a través de los COMUDERS o los CLMs, como resultados del fortalecimiento del capital social creado por el MIE en el ámbito local para el manejo sostenible del territorio.

La misión nota con mucha satisfacción la creación de alianzas estratégicas con los tres niveles de gobierno a propósito, no solamente, de sostener acuerdos de trabajo con diversas instituciones/organizaciones federales, estatales y municipales para la implementación del MIE, también para cumplir con los objetivos de conservación y desarrollo a largo plazo (impactos).

7.4 Gerenciales

Las UCRs operan con limitaciones de infraestructura y logística, así como con inestabilidad del personal respecto a la dimensión de sus metas y objetivos; se da una fuerte rotación de personal de campo; los traslados resultan muy complicados en la geografía de las eco regiones y las oficinas regionales no están aclimatadas y equipadas adecuadamente.

La misión tuvo conocimiento de que no han existido incrementos salariales desde 2002, ya que en algunos casos el salario ya no es competitivo y no favorece la estancia en las regiones, especialmente en La Montaña. Dicha situación puede haber sido instrumental de la fuerte rotación de personal. Siendo un proyecto piloto con un nivel alto de dificultades – reconocido como tal por las instancias financieras, se le supone una flexibilidad al PNUD para ajustar la nómina del personal del Proyecto (no son salarios) y para establecer el periodo contractual de acuerdo con los incentivos necesarios en zonas remotas (condiciones de trabajo) y las necesidades del proyecto en términos de resultados.

De un lado, la misión considera por lo tanto que globalmente la gestión de proyecto ha sido llevada de acuerdo con las reglas usuales, pero que se necesita agilizar el procedimiento administrativo y adaptar la política sobre la inversión en el capital humano y sobre las adquisiciones del material logístico tomando pragmáticamente en cuenta las exigentes condiciones de implementación del MIE.

Por otro lado, la misión considera que los aspectos problemáticos mencionados anteriormente (UCG) merecen una atención específica del Comité Directivo y, claramente, un examen riguroso a través de un asesoramiento organizacional, incluyendo sus políticas aferentes a los recursos y a su liderazgo por profesionales del dominio.

8 Lecciones aprendidas

8.1 En términos de desarrollo hacia el manejo integrado de ecosistemas

1. La “cadena de resultados del MIE” tiene que iniciarse con el actor de primera instancia, es decir, “el que quema y tumba el bosque”, reconociendo que los ecosistemas funcionan como entidades de un manejo holístico y complementario. Para iniciar el cambio de actitud y de comportamientos tradicionales, el resultado real, en términos de uso apropiado del suelo y de conservación de la biodiversidad, las acciones de sensibilización y actividades demostrativas tendrán que poseer la capacidad de construir apropiadamente una masa crítica tanto de campesinos individuales como de grupos de interés al nivel comunitario y local.
2. El reconocimiento social de la valoración de los servicios ambientales, así como de la necesidad de definir planes comunitarios para el manejo de los recursos naturales son parte del desarrollo comunitario sustentable. Por ejemplo, los ordenamientos comunitarios, los subproyectos con alternativas para el manejo de recursos naturales, y las áreas de conservación y/o restauración definidas a través de mecanismos participativos de planeación comunitaria, se presentaron como más contextualizados y sostenibles.
3. La capacidad efectiva de convencer hacia cambios favorables al ambiente y de movilizar, tanto al nivel individual como comunitario, se establece directamente ligada a la credibilidad y visibilidad de los modelos pilotos como i) incentivos para promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y ii) como fuentes alternativas de ingresos que sean, por ejemplo, las parcelas demostrativas y las iniciativas de eco-turismo. En esto las UCRs juegan un papel clave e imprescindible al elegir las propuestas con criterios adecuados de diseño de las iniciativas (TdR) y de selección de las actividades (matrices MIE de evaluación).

8.2 En términos de gestión de proyecto

4. A pesar de limitaciones operacionales, de recursos y de logística, la presencia activa de las UCRs y la asistencia técnica identificada localmente, han sido directamente instrumentales para proporcionar al MIE un capital de confianza gradualmente movilizado al tema ambiental (conservación de la biodiversidad y uso responsable de los suelos), factor clave de éxito hacia los resultados planeados y al impacto buscado.

8.3 En términos técnicos

5. Los CLMs representan el espacio para la integración de las iniciativas comunitarias y de los vínculos de interés entre éstas. Por ejemplo, el MIE ha tenido la habilidad de inducir el establecimiento de Grupos Comunitarios de Enlace, Grupos Comunitarios de Trabajo y Comités Locales de Manejo como instancias de representación para la definición de planes comunitarios para el uso del territorio y ejecución de proyectos productivos alternativos.

Otras lecciones aprendidas

6. El excesivo tiempo transcurrido entre la fase de diseño del proyecto y el inicio de la ejecución generó desfases e imprecisiones que se arrastran hasta ahora. Mecanismos de rápida actualización de las condiciones de partida deberían ser puestos en práctica por parte de instancias de decisión de la Agencia Implementadora, cuando es inminente el inicio de la

ejecución. Otra alternativa es reservar el tiempo suficiente, al inicio de la ejecución del proyecto, para brindar precisión y pertinencia a la línea de base, las metas y los indicadores. El diseño del proyecto debe considerar esa posibilidad, en especial cuando las localidades de intervención carecen de datos suficientes.

7. Uno de los aspectos más positivos ha sido el desarrollo exitoso de las iniciativas que están llevando a la certificación de las áreas naturales protegidas en Chinantla y en La Montaña, a partir de procesos altamente participativos. Dichos procesos deben ser sistematizados y debidamente divulgados, para generar la replicación en otros ámbitos.
8. La creación de COBIDES y CLMs pudo haber generado problemas si es que se insistía en imponer nueva institucionalidad donde ya había instancias organizadas de decisión participativa. En ese sentido, el MIE tuvo la virtud de, más bien, apoyarse en dichas estructuras organizativas induciendo en ellas el acercamiento a las metas y objetivos del proyecto.
9. Algunos proyectos demostrativos carecen de viabilidad económica y no debieron emprenderse sin antes haber efectuado un análisis de factibilidad y de pertinencia. Un caso que puede citarse es el esfuerzo enfocado en el negocio de artesanías, que pudo observarse en comunidades de Los Tuxtlas. De acuerdo al testimonio de los propios beneficiarios (mujeres), las ganancias son absolutamente marginales y de escaso impacto en las economías, aunque pudieran rescatarse aspectos valiosos en materia ambiental y social.

9 Recomendaciones

9.1 Generales

Para que el Proyecto MIE pueda transitar a la ejecución de la Fase II, se le debe satisfacer a las siguientes consideraciones:

1. Los retrasos del proyecto derivados de:

- a. el acuerdo de implementación PNUD - CONANP,
- b. el posicionamiento institucional (en los marcos legales y administrativos federales, estatales y locales) y,
- c. la implementación de forma participativa y consensuada en las localidades y zonas de conservación

deben ser remontados en el periodo de ejecución restante para evitar el subejercicio y estar en cumplimiento de la donación y del co financiamiento.

2. La estructura de proyecto debe:

- a. valorizar las operaciones de las UCRs (dándoles la flexibilidad de acción y de inversión, así como los recursos necesarios),
- b. agilizar el apoyo a los beneficiarios,
- c. aumentar la amplitud de las intervenciones integradoras,
- d. seleccionar iniciativas sostenibles y económicamente viables,
- e. resaltar la visibilidad del MIE, e
- f. incrementar su capacidad de movilizar una masa crítica de “agentes de cambio” (individuos y grupos de interés locales) activos en su ámbito de intervención, hacia los objetivos del proyecto.

La CONANP como agencia ejecutora deberá asumir un papel preponderante y un rol proactivo para apoyar las tareas de coordinación y dirección estratégica a fin de asegurar un mejor posicionamiento institucional del proyecto y una mayor eficiencia en el desempeño de las unidades de coordinación (general y regionales) hacia el cumplimiento óptimo de los resultados esperados.

La comunicación de los alcances y de los resultados deben tener un lenguaje común que corresponda a la “gestión basada sobre los resultados” del PNUD-GEF, y procedan de un *Marco Lógico* actualizado junto con su *Marco de Seguimiento y Evaluación del Desempeño*.

Para fortalecer el potencial de replicabilidad al manejo integrado del eco sistema regional propuesto por el MIE, se debe considerar:

- Promover una cultura de planificación regional con los líderes políticos,
- Poner al alcance de la Administración pública el concepto de planificación regional y el proceso de su aplicación progresiva,
- Introducir un eje de investigación y desarrollo con normalidad científica,
- Desarrollar una estrategia incremental de acercamiento específico al campesino y pequeño propietario de tierra (además de los pueblos indígenas) y poner a su alcance el cambio de actitud sobre el uso del suelo y la quema agrícola.
- Invertir en la visibilidad, credibilidad y sustentabilidad económica de los modelos piloto.

9.2 Otras recomendaciones

1. La estrategia de comunicación debe concretarse con especial acento en la distribución de materiales de alcance local y regional, a efecto de consolidar una cultura ambiental y la movilización de actores y grupos de interés en los objetivos del MIE.
2. El MIE debe elevar su perfil, abonando en favor de incrementar su capacidad negociadora, en especial en las más altas instancias de decisión, para estar en condiciones de “apalancar” los recursos de co financiamiento de manera más efectiva. Para tal fin se sugiere diseñar y poner en operación una estrategia de comunicación que incluya los medios y la producción de materiales de difusión basados en las experiencias exitosas del proyecto, orientados a tomadores de decisión de alto nivel. Esta estrategia podría contemplar una publicación final del proyecto, diseñada para el público objetivo citado, así como una presentación en evento que debe convocar a los medios de prensa. Podría considerarse la creación de un sitio web del proyecto desde donde pueda obtenerse, libremente, los documentos generados.
3. Aspectos vinculados a los procesos de carácter administrativo (informes, reportes...) están restando eficiencia en el uso del tiempo por parte del personal, tanto de las instancias regionales como de la nacional. Debe diseñarse, en los más breves plazos, un sistema de información para la gestión que considere aspectos de ingreso y acceso de datos facilitados, emisión automatizada de reportes y eventualmente la georreferenciación de las fichas de datos para su consulta.
4. La insuficiencia de los referentes utilizados en la construcción de la línea base en materia de biodiversidad, requiere del rediseño del indicador preciso basado en una metodología científica apropiada para el cálculo y la medición de los resultados del proyecto, en compatibilidad con el uso de las instituciones gubernamentales y organismos internacionales vinculados al tema de la diversidad biológica.
5. Los estudios de viabilidad deben ser parte de los TdR de las solicitudes de los proyectos productivos para identificar, antes de la inversión, las condiciones clave de éxito económico, las capacidades de los recursos humanos, las características específicas del mercado y clientelas (sectores y sub sectores), las posibilidades de brindar valor agregado, los riesgos financieros y sus estrategias de mitigación al alcance de los individuos o de los grupos de interés.
6. Las iniciativas de educación ambiental o las campañas de información y de sensibilización demuestran su potencial al propiciar el necesario cambio de actitud por parte de los usuarios de la tierra, cuando se vehiculan en su propio idioma; es decir, debe efectuarse la adaptación y la traducción de los materiales disponibles en lenguas indígenas además de utilizar vehículos de comunicación social tales como las emisiones por radio difundiendo en favor de las comunidades indígenas.
7. El paso de la sensibilización al compromiso institucional por parte de las autoridades estatales y regionales, representa un proceso largo y que, en muchas ocasiones, concretarlo depende más de decisiones y procesos externos a la comunidad, como por ejemplo, la manera de operar los programas estatales o federales. Este paso requiere de una atención sostenida y una inversión de tiempo por parte de la UCR y su aporte analítico y estratégico al definir las prioridades en los planes de trabajo anuales, las acciones de capacitación y los sub proyectos con valor agregado, así como pugnar, paralelamente, la simplificación de normas y procedimientos para facilitar el acceso a los recursos de los mencionados programas.
8. Como implementadores de primera instancia para las comunidades, las UCRs necesitan flexibilidad para las inversiones (descentralización financiera) y quedan pendientes de un apoyo

administrativo, de gestión y técnico de la UCG adaptado en materias relacionadas a la gestión hacia los resultados, el M&E y el reportaje según las normas del PNUD y CONANP.

9. Las insuficiencias expresadas en la estructura y funcionamiento del MIE requieren de la intervención de una *expertise* para agilizar y optimizar los procesos internos, mediante la reorganización de los recursos humanos y el debido aprovechamiento de sus capacidades adquiridas, así como de aquellos que resulten necesarios.

10. La sustentabilidad del proyecto depende de una estrategia de salida que asegure su apropiación por parte de las instituciones de gobierno, mediante la asimilación de sus instrumentos de monitoreo y evaluación, capacidades y mecanismos desarrollados en la participación social y gestión, así como de su adecuado posicionamiento jurídico.

10 ANNEXO: Aide-Mémoire/Ayuda Memoria



**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL
PROYECTO “MANEJO INTEGRADO DE
ECOSISTEMAS EN TRES REGIONES
PRIORITARIAS”**

AYUDA MEMORIA

México, 23 de junio de 2006



Contenido

Agradecimientos	3
Marco de trabajo	3
Evaluación de los proyectos PNUD/GEF	3
Antecedentes	4
Evaluación de Medio Término - Misión de terreno del 12 al 20 de junio 2006	5
Hallazgos	5
Situación financiera	5
Prerrequisitos para la Segunda fase	6
Factores Externos que inciden en la ejecución	7
Factores institucionales	7
Factores Social y Político	9
Factores de la nueva economía rural y el mercado de servicios ambientales	10
Lecciones Aprendidas	10
En términos de desarrollo hacia el manejo integrado de los ecosistemas	10
En términos de gestión de proyecto	11
Conclusiones y recomendaciones	11
APRECIACIÓN GENERAL	13

Agradecimientos

Este *Aide Mémoire* fue preparado durante el mes de junio 2006 por la misión de evaluación por parte de los consultores internacionales Gonzalo Llosa Talavera y Gilles Levesque, del Equipo de evaluación Baastel, conjuntamente con los consultores nacionales Eduardo Pérez Haro e Iván Pérez Samayoa.

El equipo de evaluación desea agradecer, en particular, a la Oficina del PNUD en México por haber apoyado la puesta a disposición de la documentación, coordinado la participación de las autoridades locales y de los actores gubernamentales, así como a la CONANP y a la Unidad de Coordinación General. Se desea destacar la intensidad de los esfuerzos desplegados por el personal de las Unidades de Coordinación Regional, en el apoyo logístico brindado a todas las visitas de campo y en la buena disposición para atender los requerimientos del equipo evaluador.

El equipo de evaluación desea expresar también su más sincera gratitud a los beneficiarios y actores locales por su cooperación y hospitalidad durante las visitas de campo; no se escatimó el menor esfuerzo para compartir toda la información relevante y hacer de la misión el ejercicio positivo que probó ser.

Marco de trabajo

Evaluación de los proyectos PNUD/GEF

De acuerdo con las políticas y procedimientos para el monitoreo y evaluación del PNUD/GEF, el MIE se somete a la presente evaluación de medio término, al finalizar su Fase I de cinco años (2001 - 2006). Esta evaluación busca proporcionar una revisión del progreso de la implementación, identificar problemas potenciales en el diseño del proyecto, asesorar el cumplimiento de los objetivos, identificar y documentar lecciones aprendidas además de los prerrequisitos de la Fase II incluidos en el PRODOC. La consulta externa incluye la presentación de recomendaciones sobre acciones específicas que pueden ser tomadas para mejorar el proyecto y asegurar un nivel satisfactorio de resultados dirigidos a las metas del MIE en garantía de su apropiación local, a mediano plazo, y su sustentabilidad a largo plazo. La política de monitoreo y evaluación en el PNUD/GEF tiene cuatro objetivos:

- Monitorear y evaluar los resultados e impactos;
- Proveer de elementos para la toma de decisiones para las adecuaciones o mejoras necesarias;
- Promover la responsabilidad en el uso de los recursos; y
- Documentar, retroalimentar y difundir las lecciones aprendidas.

El PNUD - México, con la colaboración de la CONANP, preparó una *Solicitud de Cotización* relacionada (SDC-07-2006) en el primer semestre de 2006. Con la participación de la Unidad de Manejo del Proyecto (compuesta por la Unidad de Coordinación General (UCG) y por tres Unidades Regionales (UCR) Los Tuxtlas (Veracruz), La Chinantla (Oaxaca), La Montaña (Guerrero), se analizó las propuestas y

se seleccionó a la firma canadiense “Le Groupe -conseil baastel Limité”. El contrato de servicios se firmó en mayo pasado dando paso a la misión de terreno en México, D.F. y las tres (3) eco regiones que se inició el 12 de junio del presente año y concluye con la actual presentación de este *Aide Mémoire* (Ayuda Memoria). Paralelamente, un Consultor Nacional, Mtro. Eduardo Pérez Haro, con el auxilio del Biólogo Iván Pérez Samayoa fueron incorporados para brindar la información con perspectiva externa y óptica nacional, de acompañar a los dos consultores internacionales de Baastel (Alcance de logros, Gerencia y Administración) y asegurar la logística para la misión de terreno.

Antecedentes

Con una duración de ocho años, el proyecto *Manejo Integrado de Ecosistemas* (MIE) se inició el primero de marzo 2001 con la finalidad de proteger la biodiversidad y sustentar las funciones ecológicas vitales que se originan dentro de tres eco regiones prioritarias, considera la intervención integral en las comunidades para realizar procesos que conduzcan al desarrollo sustentable, promoviendo la participación local en el manejo del territorio. Las aportaciones aprobadas de financiamiento GEF y de cofinanciamiento del Gobierno de México son las siguientes:

- IG-GEF: USD 15,650 M\$ (incl. USD 10,525 M\$ para la Fase I de cinco años 01 Marzo 2001- 28 Febrero 2006/ USD 5,125 M\$ para la Fase II de tres años, terminando en 2009)
- Gobierno: USD 61,715 M\$ (incl. USD 45,845 M\$ para la Fase I/USD 15,870 M\$ para la Fase II)

A partir del 2001 el Gobierno Mexicano, a través de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), firmó con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el PNUD, el documento de proyecto que dio inicio formal a los trabajos del Proyecto MIE, teniendo como agencia de ejecución nacional a la CONANP, al PNUD como administrador y la Unidad de Manejo del Proyecto, integrada por una Unidad de Coordinación General - UCG y tres Unidades de Coordinación Regional – UCR (una en cada eco región) para llevar a cabo las actividades planteadas en el documento de proyecto y su marco lógico.

El MIE debía implementar, en su primera Fase, una estrategia integral que comprenda: sensibilización; diagnósticos y planeación participativa; definición de líneas de acción comunitarias y priorización de proyectos; elaboración de planes de manejo comunitario o de ordenamientos territoriales a escala comunitaria para definir áreas de conservación de los recursos naturales y las prácticas de manejo del territorio; monitoreo de los impactos y capacitación y acompañamiento para la gestión. Como parte de la continuidad de esta primera etapa se lleva a cabo el establecimiento de modelos demostrativos de manejo de los recursos naturales, utilizando los mecanismos de coordinación interinstitucionales para cofinanciar proyectos de manejo integrado de ecosistemas y de uso alternativo de los recursos naturales compatibles con la conservación, que pueden ser replicados.

Las tres eco regiones contienen una variedad de bosques que enfrentan una serie de condiciones sociales y económicas adversas que ponen en riesgo, además de su

integridad y funciones ecológicas, la posibilidad de generar actividades productivas alternativas que contribuyan directamente a la reducción efectiva de la pobreza y del riesgo real de despoblación, por no procurar un sustento suficiente a las generaciones actuales y futuras.

Nota Bene: La Unidad de Manejo del MIE estuvo encargada de la supervisión de la implementación de un otro proyecto GEF ubicado en Sierra Gorda del 2003 al 2005 (sin que los resultados de este apoyo MIE pudieran ser acreditados a los hallazgos del propio MIE).

Evaluación de Medio Término - Misión de terreno del 12 al 20 de junio 2006

Al terminar su primera reunión de trabajo con el PNUD (Oficiales de Programa), de información con la CONANP (Dirección General) y con la UCG (Coordinadores) por la mañana del 12, la Misión de Evaluación se trasladó al estado de Veracruz (12 al 15), al estado de Oaxaca (16 al 18) y al estado de Guerrero (18 al 20), para una serie de entrevistas con autoridades institucionales, actores sociales locales y las UCRs. Las actividades incluyeron visitas a los lugares de ejecución y reconocimiento de avances en la implementación del proyecto.

Hallazgos

Situación financiera

De acuerdo con el cuadro que sigue, el proyecto muestra un sub ejercicio presupuestal.

	CONSOLIDADO ANUAL	
	ORIGINAL	REAL
2001	1 420 000.00	411 883.00
2002	2 568 000.00	683 840.00
2003	3 206 297.00	1 436 527.00
2004	2 783 973.00	1 542 414.55
2005	3 059 364.00	1 552 440.04
Total Fase I	10,525,000.00	5,627,104.54
2006	3 774 000.00 (3 091 794.00) (Revisión presupuestal)	514 245.00 (Hacia el 31-05-06)

Fuente: PNUD- Revisión presupuestal 2005-2009

Prerrequisitos para la Segunda fase

- 1) Se han establecido Comités Locales de Manejo con jurisdicción sobre las comunidades y las áreas piloto.

Los esfuerzos en las tres eco regiones se han orientado a recuperar instancias institucionales locales de carácter participativo ya existentes, más que a crear nuevas. Así, en Tuxtlas el COBIDES es el Consejo Asesor de Manejo de la Reserva y los CLMs son los Sub Consejos; en Chinantla, el COBIDES está por conformarse a partir de los CLMs que son dos Comités Regionales de Recursos Naturales y en La Montaña, el COBIDES es el Consejo Regional de la Montaña y cuatro Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable son los CLMs.

En las tres eco regiones, los CLMs están constituidos y en operación de manera satisfactoria, sin embargo debe buscarse su consolidación en su operación regular, en sus reglas de funcionamiento y en su reconocimiento público - institucional.

- 2) Las comunidades han desarrollado y aprobado planes de conservación en las subcuencas de acuerdo con el programa.

En Tuxtlas hay 6 casos de planificación comunitaria aprobados con actas de asamblea, 13 en proceso de consultas y 3 a nivel de propuestas. En Chinantla, se cuenta con planes comunales y de uso del suelo en 28 comunidades. En La Montaña, 20 comunidades cuentan con Ordenamiento Ecológico.

El prerrequisito tiene un nivel de avance satisfactorio de acuerdo al programa.

- 3) La política específica de cada región necesita evaluación, se desarrollan planes de fortalecimiento y se inician recomendaciones clave.

En Tuxtlas, se ha expresado dificultades para evaluar políticas públicas por la falta de acuerdos entre actores. En Chinantla también se ha encontrado dificultades pues las políticas institucionales presentan inercias que requieren de esfuerzos adicionales de sensibilización y acuerdos políticos. En La Montaña se presentan las mismas dificultades e, igualmente, se requiere gestiones de más alto nivel. No obstante, es de resaltar que la variable ambiental y de conservación de los recursos naturales ha sido incorporada en numerosas comunidades y, asimismo se expresa un grado de aceptación dentro de los postulados programáticos de las instituciones gubernamentales.

El prerrequisito está en fase de desarrollo y consolidación.

- 4) Se proporciona el financiamiento de la línea de base de acuerdo con el programa.

En Tuxtlas, Chinantla y la Montaña se requiere de más esfuerzo y gestiones de alto nivel para alcanzar la magnitud del cofinanciamiento que corresponde a esta etapa del proyecto. Se ha observado un cofinanciamiento efectivo en diversos proyectos (Educación ambiental, Ecoturismo, Pago por Servicios Ambientales - PSA, infraestructura de caminos...) pero no se reconoce el registro de una contabilidad precisa.

El cumplimiento del prerrequisito no puede calificarse dado que no existe documentación precisa para su valoración.

- 5) Hay acuerdo entre las autoridades federales y estatales relevantes para establecer, con carácter piloto, cuotas a pagar por los usuarios (agua, recreación, etc.) en los casos en que se haya determinado su viabilidad.

En las 3 eco regiones la tendencia ha sido buscar sinergias con la CONAFOR, para acceder a los fondos por concepto de PSA en sus distintas modalidades, sobre todo los PSA Hidrológicos. Cabe destacar que CONAFOR retiró su accionar en PSA del Estado de Guerrero por no considerarlo prioritario, generando una desventaja para La Montaña. Hay iniciativas para inducir la creación de un mercado para el PSA, como en Chinantla y Tuxtlas, con acercamientos a entes públicos (autoridades) y privados, aún sin alcanzar resultados concretos.

El prerrequisito no se ha cumplido a satisfacción. Debe mencionarse, sin embargo, que se trata del desafío de mayor complejidad del proyecto, y, por lo tanto se debe establecer las bases para su consecución en el mediano y largo plazo.

- 6) Se decretan áreas protegidas (en Chinantla y en La Montaña), con la amplia participación de los actores involucrados.

Si bien en Tuxtlas ya hay un área protegida anterior al MIE, es de destacarse esfuerzos adicionales para consolidarla, como el apoyo brindado por el MIE a la designación, al interior de la Reserva, de un Sitio Ramsar, en el año 2004 (laguna Sontecomapan) y la Certificación de una parte de la Comunidad de López Mateos, en el área núcleo de la Reserva. En cuanto a Chinantla y La Montaña, los esfuerzos se han dirigido a procesos de carácter marcadamente participativos, apoyándose en acuerdos con Comunidades para la certificación de áreas comunitarias de conservación respaldadas oficialmente por la CONANP.

El prerrequisito se ha cumplido.

Factores Externos que inciden en la ejecución

Factores institucionales

Del posicionamiento del proyecto

a) El Proyecto se define en el periodo 1998-2000, para darle direccionalidad a los Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), partiendo de éste, como la expresión práctica de la Dirección General de Programas Regionales, inscrita en la Subsecretaría de Planeación de la, entonces, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT). Sobre esta base la inversión de PRODERS, encabezaría la contraparte de cofinanciamiento, de la donación del GEF, para el MIE.

b) En 2001 entra en efectividad la ejecución del Proyecto MIE, quedando inscrito dentro de la recién creada Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), como

expresión del reordenamiento institucional de la nueva administración pública correspondiente al régimen de gobierno de 2001 a 2006.

c) Aunado a ello, el Memorando de Cooperación no se formaliza dado que su constitución estaba dada por las Bases de Coordinación Interinstitucional que en la administración del gobierno federal 1994-2000, encabezaban la SEMARNAT, SAGAR, SEDESOL y SCT, concretadas en el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias (PROAREP), el cual también fue sustituido por el ahora Programa Especial Concurrente (PEC), en el que se modificó la territorialidad de las áreas prioritarias, se amplió el número de dependencias participantes y nuevos servidores públicos entraron en funciones, factores que debilitaron la base de apoyo en el que habría de apalancarse el MIE.

d) Estos hechos modificaron el estatus jurídico-institucional y la base del cofinanciamiento inicialmente previsto a través del PRODERS. El cambio de su inscripción en el marco institucional le otorga un realce de especificidad en correspondencia con los objetivos del GEF en materia de Conservación de la biodiversidad, Degradación de Tierras y Cambio Climático, empero, su plano de competencia se hace más difícil frente a las dependencias del Poder Ejecutivo, que cuentan con mayor estructura y disponibilidad de recursos.

De la Estructura y Procedimientos de Implementación del Proyecto

a) El MIE, al entrar en efectividad en 2001, presupone la acción directiva de la CONANP como entidad ejecutora, teniendo como Unidades Técnicas auxiliares a la UCG y las UCRs, en correspondencia con el marco normativo del PNUD, como entidad de administración.

b) Esta premisa se cumple parcialmente, al quedar en el marco del PNUD la administración directa de los recursos de la donación, pues en la práctica la cadena de gestión se establece entre las UCRs con la UCG y de ésta con el PNUD, generándose una dinámica que no se corresponde por CONANP en su intensidad al momento en que esta dependencia del gobierno de México no revela la preponderancia de su papel directivo. Insuficiencia que debilita el nivel de desempeño y la capacidad institucional en las regiones de aplicación del proyecto.

c) Concomitante, la cadena de gestión revela un procedimiento que en la práctica se torna lento al tomar hasta seis meses para cerrar el procedimiento entre una solicitud y la liberación de recursos correspondientes, lo que abate la eficiencia de ejecución.

d) En este contexto se explican los dos primeros años, 2001 y 2002, como tiempos fundamentalmente ocupados para el establecimiento de las estructuras de operación (UCG y UCRs) y la formulación de términos de referencia y licitaciones para la contratación de servicios de consultoría que habrían de emprender, a partir de 2003, para llevar a cabo las tareas de sensibilización, organización de grupos comunitarios y planes de desarrollo comunitario.

e) Aunado a ello, la UCG asume una actividad paralela al hacerse cargo de los trabajos de Coordinación General que corresponden al proyecto “Conservación de la Biodiversidad

en la Biosfera de Sierra Gorda”, durante el periodo de mayo de 2002 a septiembre de 2005.

f) Sobre estas bases, el índice de eficiencia en la ejecución del proyecto se ve afectado, lo que se refleja en el ritmo de ejercicio presupuestal, y por ende, en la cobertura de las actividades.

g) Las UCRs operan con limitaciones de infraestructura y logística, así como con inestabilidad del cuerpo técnico respecto a la dimensión de sus metas y objetivos; se da una fuerte rotación de personal de campo; los traslados resultan muy complicados en la geografía de las eco regiones y las oficinas regionales no están aclimatadas y equipadas adecuadamente.

Factores Social y Político

De la Propiedad de la Tierra

a) El enfoque del MIE tiene como requisitos desde la organización de Comités de Gestión, la planeación, el fortalecimiento de las políticas y tareas de conservación hasta la constitución de áreas protegidas y el pago de servicios ambientales, no obstante, subyacen los términos de tenencia de la tierra y la actitud expresa de lo sujetos agrarios para cerrar el circuito de las condiciones para el logro de estos objetivos.

b) El accionar del MIE en la eco región de los Tuxtlas, se establece sobre un decreto de expropiación dentro de la Reserva de la Biosfera que a la fecha no ha podido finiquitar los términos de dicha resolución, con lo cual los objetivos de un manejo integrado se procesan en paralelo al alegato legal y político del caso.

c) En los casos de la Chinantla y la Montaña, la perspectiva de arribar a la constitución de áreas protegidas legalmente decretadas se ha emprendido en una estrategia alterna que parte de las tareas de sensibilización para la generación de acuerdos primarios de carácter local o municipal, que pueden ser certificados por la CONANP, generando una base más sólida para la determinación de áreas de conservación, que más tarde podrían alcanzar el estatus de un decreto sin que sea una condición para los objetivos generales del GEF.

d) En cualquier caso, serán los poseedores de la tierra y su voluntad expresa los que establecen la base de sustentación de largo plazo para la conservación de la biodiversidad y la comercialización de servicios ambientales, con lo cual las tareas de sensibilización, educación ambiental y procuración de acuerdos con los dueños de la tierra⁵¹, se convierten en tareas de primer orden para la estructura institucional del MIE (UCG y UCRs), y por tanto, aspectos a considerar en el monitoreo y evaluación de resultados.

e) Vinculado a lo anterior, las tres eco regiones de trabajo registran un fenómeno de migración de los jóvenes, que modifica la base social y familiar tradicional de hombres dueños de la tierra por la de mujeres y niños para la generación de acuerdos y del trabajo ligados a los sub proyectos de una economía alternativa, pero con una problematización alrededor de la posesión jurídica de la tierra al no ser las mujeres rurales las titulares

⁵¹ Aspectos contenidos en el OP12 del GEF.

originales, y sin embargo, colocarse como la fuerza social emergente de la nueva economía rural y la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

f) Esta debilidad relativa de la nueva estructura social y familiar, incrementa las tareas y dificultades de las Unidades de Coordinación en su identificación y gestión de proyectos productivos, así como la perspectiva de la comercialización de los bienes y servicios, pues las reglas de operación de las instituciones que apoyan al campo tienen como condición los títulos de propiedad, al igual que los acuerdos de largo plazo en materia de venta de servicios ambientales.

Factores de la nueva economía rural y el mercado de servicios ambientales

De los proyectos estratégicos

a) El MIE ha colocado un acento en las tareas de sensibilización, educación ambiental, organización de las instancias de gestión, procesos de planeación y acuerdos comunitarios sobre las áreas de conservación, con los cuales se crea una base sólida para reconvertir las actividades tradicionales de ocupación-ingreso de la sociedad rural, y lo que en la segunda fase del proyecto podrá concretarse como venta de servicios ambientales.

b) En otras palabras, el mérito del capital social desarrollado durante la primera fase para cumplir con los objetivos del proyecto, en la segunda fase tiene como condición, en el marco del OP12 del GEF, enfatizar los proyectos estratégicos de una nueva actividad productiva de carácter sustentable (agroforestales, agrosilvopastoriles, ecoturismo, etc.) en los que un eje fundamental es el de proyectos ligados a servicios ambientales.

c) La experiencia en curso desde las UCRs aún no expresa la consistencia necesaria en los proyectos demostrativos para un manejo alterno del uso del suelo y la generación de servicios ambientales, debido a su fragmentación, pequeña escala, visibilidad limitada y su definición al margen de la demanda y de las condiciones de competitividad, sin que esta limitación relativa de las UCRs sea cubierta por el mejor horizonte visual y capacidad propositiva de la UCG, concomitante con su gestión en los órganos de decisión regional como los COBIDES.

d) Los nuevos patrones de consumo se traducen en una nueva demanda de productos con calidad y valor agregado que implican los servicios de presentación y entrega oportuna del producto, y por lo tanto, no pueden quedar restringidos a una solución agronómico-ambiental de carácter primario. Puntualmente los servicios ambientales precisan de la certificación de factores incrementales que suponen no sólo la conservación de lo existente, sino de la recuperación de los recursos agua, suelo y diversidad biológica, como base de nuevos bienes y servicios comercializables, y, por lo tanto, como nuevas fuentes de ingreso para la sociedad rural de las regiones, en clara respuesta a los desafíos del cambio climático.

11 Lecciones Aprendidas

11.1 En términos de desarrollo hacia el manejo integrado de los ecosistemas

1. La “*cadena de resultados* del MIE” tiene que iniciarse con el actor de primera instancia, es decir, “el que quema y tumba el bosque”, reconociendo que los ecosistemas funcionan como entidades de un manejo holístico y complementario. Para iniciar el cambio de actitud y de comportamientos tradicionales, el resultado real, en términos de uso apropiado del suelo y de conservación de la biodiversidad, las acciones de sensibilización y actividades demostrativas tendrán que poseer la capacidad de construir apropiadamente una *masa crítica* tanto de campesinos individuales como de grupos de interés al nivel comunitario y local.

2. El reconocimiento social de la valoración de los servicios ambientales, así como de la necesidad de definir planes comunitarios para el manejo de los recursos naturales son parte del *desarrollo comunitario sustentable*. Por ejemplo, los ordenamientos comunitarios, los subproyectos con alternativas para el manejo de recursos naturales, y las áreas de conservación y/o restauración definidas a través de mecanismos participativos de planeación comunitaria, se presentaron como más contextualizados y sostenibles.

3. La capacidad efectiva de convencer hacia cambios favorables al ambiente y de movilizar, tanto al nivel individual como comunitario, se establece directamente ligada a la credibilidad y visibilidad de los modelos pilotos como i) incentivos para promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y ii) como fuentes alternativas de ingresos que sean, por ejemplo, las parcelas demostrativas y las iniciativas de ecoturismo. En esto las UCRs juegan un papel clave e imprescindible al elegir las propuestas con criterios adecuados de diseño de las iniciativas (TdR) y de selección de las actividades (matrices MIE de evaluación).

11.2 En términos de gestión de proyecto

4. A pesar de limitaciones operacionales, de recursos y de logística, la presencia activa de las UCRs y la asistencia técnica identificada localmente, han sido directamente instrumentales para proporcionar al MIE un capital de confianza gradualmente movilizado al tema ambiental (conservación de la biodiversidad y uso responsable de los suelos), factor clave de éxito hacia los resultados planeados y al impacto buscado.

5. Los CLMs representan el espacio para la integración de las iniciativas comunitarias y de los vínculos de interés entre éstas. Por ejemplo, el MIE ha tenido la habilidad de inducir el establecimiento de Grupos Comunitarios de Enlace, Grupos Comunitarios de Trabajo y Comités Locales de Manejo como instancias de representación para la definición de planes comunitarios para el uso del territorio y ejecución de proyectos productivos alternativos.

12 Conclusiones y recomendaciones

1. La estrategia de comunicación debe concretarse con especial acento en la distribución de materiales de alcance local y regional, a efecto de consolidar una cultura ambiental y la movilización de actores y grupos de interés en los objetivos del MIE.
2. El MIE debe elevar su perfil, abonando en favor de incrementar su capacidad negociadora, en especial en las más altas instancias de decisión, para estar en condiciones de “apalancar” los recursos de co financiamiento de manera más efectiva. Para tal fin se sugiere diseñar y poner en operación una estrategia de comunicación que incluya los medios y la producción de materiales de difusión basados en las experiencias exitosas del proyecto, orientados a tomadores de decisión de alto nivel. Esta estrategia podría contemplar una publicación final del proyecto, diseñada para el público objetivo citado, así como una presentación en evento que debe convocar a los medios de prensa. Podría considerarse, también, la creación de un sitio web del proyecto desde donde puedan obtenerse, libremente, los documentos generados.
3. Aspectos vinculados a los procesos de carácter administrativo (informes, reportes...) están restando eficiencia en el uso del tiempo por parte del personal, tanto de las instancias regionales como de la nacional. Debe diseñarse, en los más breves plazos, un sistema de información para la gestión que considere aspectos de ingreso y acceso de datos facilitados, emisión automatizada de reportes y eventualmente la georreferenciación de las fichas de datos para su consulta.
4. La insuficiencia de los referentes utilizados en la construcción de la línea base en materia de biodiversidad, requiere del rediseño del indicador preciso basado en una metodología científica apropiada para el cálculo y la medición de los resultados del proyecto, en compatibilidad con el uso de las instituciones gubernamentales y organismos internacionales vinculados al tema de la diversidad biológica.
5. Los estudios de viabilidad deben ser parte de los TdR de las solicitudes de los proyectos productivos para identificar, antes de la inversión, las condiciones clave de éxito económico, las capacidades de los recursos humanos, las características específicas del mercado y clientelas (sectores y sub sectores), las posibilidades de brindar valor agregado, los riesgos financieros y sus estrategias de mitigación al alcance de los individuos o de los grupos de interés.
6. Las iniciativas de educación ambiental o las campañas de información y de sensibilización demuestran su potencial al propiciar el necesario cambio de actitud por parte de los usuarios de la tierra, cuando se vehiculan en su propio idioma; es decir, debe efectuarse la adaptación y la traducción de los materiales disponibles en lenguas indígenas además de utilizar vehículos de comunicación social tales como las emisiones por radio difundiendo en favor de las comunidades indígenas.
7. El paso de la sensibilización al compromiso institucional por parte de las autoridades estatales y regionales, representa un proceso largo y que, en muchas ocasiones, concretarlo depende más de decisiones y procesos externos a la comunidad, como por ejemplo, la manera de operar los programas estatales o federales. Este paso requiere de una atención sostenida y una inversión de tiempo por parte de la UCR y su aporte analítico y estratégico al definir las prioridades en los planes de trabajo anuales, las

acciones de capacitación y los sub proyectos con valor agregado, así como pugnar, paralelamente, la simplificación de normas y procedimientos para facilitar el acceso a los recursos de los mencionados programas.

8. Como implementadores de primera instancia para las comunidades, las UCRs necesitan flexibilidad para las inversiones (descentralización financiera) y quedan pendientes de un apoyo administrativo, de gestión y técnico de la UCG adaptado en materias relacionadas a la gestión hacia los resultados, el M&E y el reportaje según las normas del PNUD y CONANP.

9. Las insuficiencias expresadas en la estructura y funcionamiento del MIE requieren de la intervención de una *expertise* para agilizar y optimizar los procesos internos, mediante la reorganización de los recursos humanos y el debido aprovechamiento de sus capacidades adquiridas, así como de aquellos que resulten necesarios.

10. La sustentabilidad del proyecto depende de una estrategia de salida que asegure su apropiación por parte de las instituciones de gobierno, mediante la asimilación de sus instrumentos de monitoreo y evaluación, capacidades y mecanismos desarrollados en la participación social y gestión, así como de su adecuado posicionamiento jurídico.

APRECIACIÓN GENERAL

El MIE es un:

- Proyecto que sigue relevante y congruente al desarrollo nacional de México en materia de objetivos ambientales, con un progreso sustantivo en el alcance de sus objetivos.
- Proyecto que cumple con los objetivos del GEF al capítulo del OP 12, además de introducir iniciativas de soporte al OP 15
- Proyecto que puede transitar a la ejecución de la fase II, a condición de satisfacer las siguientes consideraciones:
 - Los retrasos del proyecto derivados de i) el acuerdo de implementación PNUD - CONANP, ii) su posición institucional (en los marcos legales y administrativos federales, estatales y locales) y, iii) su implementación de forma participativa y consensuada en las localidades y zonas de conservación deben ser remontados en el periodo de ejecución restante para evitar el subejercicio y estar en cumplimiento de la donación y del co financiamiento.
 - La estructura de proyecto debe:
 - valorizar las operaciones de las UCRs (dándoles la flexibilidad de acción y de inversión, así como los recursos necesarios),
 - agilizar el apoyo a los beneficiarios,
 - aumentar la amplitud de las intervenciones integradoras,
 - seleccionar iniciativas sostenibles y económicamente viables
 - resaltar la visibilidad del MIE e;
 - incrementar su potencial de movilizar una masa crítica de agentes de cambio (individuos y grupos de interés) activos en su ámbito

- La CONANP como agencia ejecutora deberá asumir un papel preponderante y un rol proactivo para apoyar las tareas de coordinación y dirección estratégica a fin de asegurar un mejor posicionamiento institucional del proyecto y una mayor eficiencia en el desempeño de las unidades de coordinación (general y regionales) hacia el cumplimiento óptimo de los resultados esperados.
- La comunicación de los alcances y de los resultados deben tener un lenguaje común que corresponda a la “gestión hacia los resultados” del PNUD-GEF, y procedan de un Marco Lógico actualizado junto con su Marco de Seguimiento y Evaluación del Desempeño.