CDMX
CIUDAD DE MÉXICO

SEDESO

EVALÚA DF
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Evaluación Externa de Diseño y Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE).

Coordinador

Dr. Kristiano Raccanello

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Investigador

Mtro. Omar Jiménez Rosano

Evaluador Externo del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social

Directorio

Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno

Mtro. José Ramón Amieva Gálvez

Secretaría de Desarrollo Social

Mtro. José Arturo Cerón Vargas

Director General

Dra. Ángela Beatriz Martínez González

Consejera Ciudadana

Dra. (c) Eréndira Viveros Ballesteros

Consejera Ciudadana

Dr. Ignacio Perrotini Hernández

Consejero Ciudadano

Dr. Humberto Ríos Bolívar

Consejero Ciudadano

Dr. Oscar Alfonso Martínez Martínez

Consejero Ciudadano

CONTENIDO

Glosario i

I. Introducción.....1

II. Metodología y Parámetros de Evaluación 4

II.1. Antecedentes 4

II.2. Metodología de la Evaluación.....5

II.3. Conceptualización de la Participación Social.....14

III. Evaluación de Diseño del PROFACE.....20

III.1. Descripción del PROFACE.....20

III.2. Aspectos Jurídicos 33

III.2.1. Leyes que sustentan el PROFACE a Nivel Federal.....34

III.2.1.1. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 34

III.2.1.2. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable 38

III.2.2. Leyes que sustentan el PROFACE en el Distrito Federal 42

III.2.2.1. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.....42

III.2.2.2. Ley Ambiental de Protección de la Tierra en el Distrito Federal 44

III.2.2.3. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 51

III.2.2.4. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal 54

III.2.2.5. Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del SCDF 57

III.3. Alineación con Políticas General de Desarrollo, Ambiental y de Desarrollo Social 59

III.3.1. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007–2012.....60

III.3.2. Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007–2012.....61

III.3.3. Política Ambiental del Distrito Federal 2007–2012 61

III.3.4. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013–2018.....62

III.3.5. Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013–2018.....63

III.3.6. Programa Sectorial Desarrollo Social con Equidad e Inclusión.....64

III.3.7. Programas para la Conservación 64

III.4. Problema Prioritario que Atiende el Programa y Establecimiento de la Línea Base 68

III.5. Identificación de la Población Potencial, Objetivo y Beneficiaria.....75

III.6. Análisis de Involucrados.....80

III.7. Identificación de los Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo.....83

III.8. Consistencia Interna del PROFACE 95
IV. Evaluación de la Operación del PROFACE 104
IV.1. Resultados del Sondeo de Opinión de los Beneficiarios 105
IV.2. Análisis de las Entrevistas con Funcionarios 113
IV.3. Recursos Utilizados: Cobertura por Delegación y Beneficiarios 114
IV.4. Análisis de los Mecanismos de Participación Ciudadana 126
IV.5. Ventajas y Desventajas de los Mecanismos de Participación Social 129
IV.6. Descripción del Sistema de Indicadores y Mecanismos de Seguimiento de Indicadores 132
IV.7. Principales Resultados de Operación del PROFACE 136
V. Principales Hallazgos del PROFACE 140
VI. Conclusiones de la Evaluación 146
VI.1. Fortalezas 146
VI.2. Debilidades 146
VI.3. Amenazas 146
VI.4. Oportunidades 147
VII. Recomendaciones 148
Referencias Documentales 149
Apéndice I 153
Guía de Entrevistas a Funcionarios y Cuestionario para Sondeo de Beneficiarios 153
Apéndice II: 161
APASO y FOCORE 2014 161
Cédula Básica de Identificación 161
Apéndice III: 163
APASO y FOCORE 2014 163
Integración de Expediente 163

Índice de Figuras

Figura 1. Matriz de Marco Lógico 6
Figura 2. Etapas del Enfoque de Marco Lógico 8
Figura 3. Análisis de la Consistencia Interna de un Programa 9
Figura 4. Enfoque del Marco Lógico Inverso 10
Figura 5. Comparativo de los Procesos de Planeación 12
Figura 6. La Participación Social y su Capacidad de Decisión 15

Figura 7. La Dinámica de la Participación Social 18
Figura 8. Suelo de Conservación del D.F.....20
Figura 9. Cubierta Forestal del SCDF 1986-2010 22
Figura 10. Líneas de Apoyo del PROFACE 2015 27
Figura 11. Proceso de Operación del PROFACE.....30
Figura 12. Aspectos Jurídicos del PROFACE 33
Figura 13. Relación del PROFACE con diversas Políticas del Distrito Federal 59
Figura 14. Estructura del PGDDF 2007 – 2012.....60
Figura 15. Estructura del PGDDF 2013 – 2018.....62
Figura 16. Programas para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas 65
Figura 17. Usos del Suelo del Distrito Federal 70
Figura 18. Distribución del SCDF por Delegación Política 71
Figura 19. Climas y Precipitación Media Anual en el SCDF 72
Figura 20. Áreas con Cambio Drastico en el Uso de Suelo.....73
Figura 21. Áreas prioritarias para mantenimiento de los bienes y servicios ambientales .74
Figura 22. Suelo de Conservación 75
Figura 23. Sociedad Participativa PROFACE 81
Figura 24. Diagrama de Involucrados 83
Figura 25. Consistencia Interna 95
Figura 26. Árbol de Objetivos.....97
Figura 27. Árbol del Problema 100
Figura 28. Resumen Narrativo de la MML del PROFACE 101
Figura 29. Número de veces que han sido beneficiarios del PROFACE 106
Figura 30. Medios por los que se enteraron del PROFACE 106
Figura 31. ¿Cómo fue el trato que recibió en ventanilla? 107
Figura 32. ¿Cómo percibe las ROP? 107
Figura 33. Días transcurridos entre entrega de solicitud y notificación 108
Figura 34. ¿Le fue entregado el monto solicitado? 108
Figura 35. Días transcurridos entre notificación y recepción de los apoyos 109
Figura 36. Percepción de días transcurridos entre notificación y entrega de los apoyos 109
Figura 37. Grupos de Beneficiarios que requirieron asistencia técnica 110
Figura 38. ¿Cuál es su opinión del PROFACE?.....111
Figura 39. ¿Qué aspectos pueden mejorarse del PROFACE? 111

Figura 40. Número de basureros clandestinos.....111
Figura 41. Organigrama.....115
Figura 42. Suelo de Conservación por Delegación Política y Centro Regional.....117
Figura 43. Presupuesto Asignado al PROFACE 119
Figura 44. Presupuesto Asignado al PROFACE 120
Figura 45. Presupuesto Asignado por Subprograma.....120
Figura 46. APASO: recursos asignados por Delegación 2008 - 2014 121
Figura 47. APASO: recursos asignados por hectárea por Delegación 2008 - 2014 122
Figura 48. APASO: jornales pagados por Delegación 2008 -2014.....122
Figura 49. APASO: monto pagado por jornal por Delegación 2008 - 2014.....123
Figura 50. FOCORE: recursos asignados por Delegación 2008 - 2014 123
Figura 51. FOCORE: recursos asignados por hectárea por Delegación 2008 - 2014 124
Figura 52. FOCORE: número de beneficiarios por Delegación 2008 - 2014 125
Figura 53. FOCORE: monto pagado por integrante del Grupo de Trabajo por Delegación 2008 - 2014 125
Figura 55. Proceso Estructural del PROFACE.....128
Figura 56. Eje de Participación Social.....130
Figura 57. Matriz de Participación Social Activa.....131
Figura 60. Elementos para Fortalecer el PROFACE 145

Índice de Tablas

Tabla 1. Evaluación del Diseño y Operación: Preguntas Clave.....13
Tabla 2. Principales Servicios Ambientales que Ofrece el SCDF.....22
Tabla 3. Indicadores de Impacto.....28
Tabla 4. Plan Verde 2007-2022: Suelo de Conservación.....67
Tabla 5. Suelo de Conservación del D.F.....76
Tabla 6. Población Total y Proyección de la Población del SCDF.....77
Tabla 7. Objetivos Generales, Específicos y Líneas de Acción 2008-2015.....85
Tabla 8. Centros Regionales que Operan el PROFACE 116
Tabla 9. Distribución del Grupo Técnico Operativo por Área.....118
Tabla 10. Ventajas y Desventajas de la Participación Social 129
Tabla 11. Resultados de Percepción Regionales.....137
Tabla 12. Resultados de Percepción durante la Operación 137

Glosario

Apoyo para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (APASO): Subprograma del PROFACE, a través del cual se aportan recursos económicos a los Grupos de Trabajo para el pago de jornales en labores y actividades de protección, recuperación y restauración de los recursos naturales, orientadas a la conservación, mantenimiento y mejora de las condiciones ecológicas del SCDF.

Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica: Superficies del SCDF, cubiertas de vegetación natural, establecidas por Acuerdo del Ejecutivo local con los ejidos y comunidades, en terrenos de su propiedad, que se destinan a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad y los servicios ambientales, sin modificar el régimen de propiedad de dichos terrenos.

Áreas Naturales Protegidas (ANP): Los espacios físicos naturales en donde los ambientes originales no han sido suficientemente alterados por actividades antropogénicas, o que quieren ser preservadas y restauradas, por su estructura y función para la recarga del acuífero y la preservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características eco-geográficas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales y culturales que proporcionan a la población, hacen imprescindible su preservación.

Coincidencia: Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población, pero las acciones de cada son diferentes.

Conservación: El conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones de detección, rescate, saneamiento y recuperación, destinadas a asegurar que se mantengan las condiciones que hacen posible la evolución o el desarrollo de las especies y de los ecosistemas propios del Distrito Federal.

Complementariedad: Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.

Criterios de Elegibilidad: Características sociales, económicas o geográficas, entre otras, que debe tener una persona para recibir los beneficios de un programa.

Derechos Sociales: Los derechos para el desarrollo social son la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Desarrollo Sustentable: Proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de conservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales (DGCORENA): Unidad Administrativa adscrita a la SEDEMA, y ejecutora responsable del PROFACE.

Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

Enfoque de Marco Lógico (EML): El proceso integral que conllevó a la formulación de los elementos que conforman la Matriz de Marco Lógico. Es herramienta fundamental para el diseño, seguimiento y evaluación de los programas. La aplicación del EML deriva en la alineación de objetivos con sus indicadores, medios de verificación y supuestos (factores externos que condicionan el éxito del programa) que podrían afectar el desempeño y logro de objetivos.

Estudio de Impacto Ambiental: Documento técnico de carácter interdisciplinario cuyo fin es dar a conocer las características de un programa, obra o actividad, y del predio donde pretende desarrollarse, así como identificar los impactos ambientales de su ejecución y las medidas para prevenir, minimizar y compensar sus efectos adversos.

Evaluación: Análisis sistemático e imparcial de un programa público cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Evaluación de Diseño: Evaluación realizada generalmente a los programas de nueva creación y, en algunos casos, a los programas que ya están en operación. Tiene como objetivo analizar la lógica y la congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el

diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas gubernamentales.

Evaluación de Impacto: Identifica con metodologías rigurosas, el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa gubernamental.

Evaluación de Indicadores. Analiza, mediante trabajo de campo, la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de resultados.

Evaluación Externa: Evaluación llevada a cabo por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar y que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.

Ficha de Monitoreo: Es un instrumento sintético consistente en una hoja que brinda información sobre los resultados, la cobertura y la vinculación con el sector del programa o la acción con la finalidad de mostrar la mejora en la atención de una problemática. Documenta, de manera estructurada y homogénea, el avance de todos los programas y las acciones de desarrollo social del Gobierno.

Fondo Ambiental Público del Distrito Federal (FAP-DF): Fideicomiso Público de la Administración Pública del Distrito Federal, regido por su Consejo Técnico, el cual tiene por objeto la investigación, estudio y atención de aquellos asuntos que en materia ambiental se consideren de interés para el Distrito Federal, del cual provienen los recursos etiquetados para el PROFACE.

Fondos para la Conservación y Restauración de Ecosistemas (FOCORE): Subprograma del PROFACE, a través del cual se apoyan Proyectos para la conservación de los recursos naturales.

Grupo de Trabajo: Conjunto de individuos organizados para la realización de un objetivo en común para ser beneficiarios por el PROFACE.

Grupo Técnico Operativo (GTO): Grupo conformado por profesionales con conocimiento y experiencia para llevar a cabo el asesoramiento en la elaboración de Proyectos y/o Programas de Trabajo, la supervisión, evaluación y seguimiento de los mismos

Indicador: Medida cuantitativa o cualitativa que se refiere al impacto de las metas del programa a nivel del Fin, resultados a nivel del Propósito, productos a nivel de los Componentes.

Indicadores de Gestión: Herramienta cuantitativa que muestra aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, como la entrega de bienes y servicios a la población.

Indicadores de Resultados: Herramienta cuantitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.

Informe Preventivo (IP): Documento mediante el cual se dan a conocer los datos generales de una obra o actividad para efectos de determinar si se encuentra en los supuestos señalados en el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo del Distrito Federal, o requiere ser evaluada a través de una Manifestación de Impacto Ambiental.

Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social: Herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social de los gobiernos federal, estatal y municipal. Los programas y las acciones que lo integran están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

Línea Base: Estándar básico o punto de referencia contra el cual se medirán todos los resultados futuros. Es la base para medir el cambio esperado de un valor del indicador asociado a las metas del Programa.

Líneas de Apoyo: Estrategias o Actividades orientadas a la protección, conservación, restauración y manejo de los recursos naturales en el SCDF, que llevan a cabo los ejidos, comunidades y Grupos de Trabajo.

Lógica horizontal de la MML: Cumplimiento de la consistencia necesaria para obtener la información (mediante los medios de verificación) que permita medir los indicadores y las metas asociadas al cumplimiento de los distintos niveles de objetivos del Programa.

Lógica vertical de la MML: Cumplimiento de la cadena de causalidades entre los niveles de objetivos de la MML. Es decir, uso de insumos para la concreción de productos, que a su vez al ser provistos a sus beneficiarios permiten generar

resultados, y con base en la concreción de beneficios indirectos la generación de efectos en el largo plazo.

Matriz de Marco Lógico (MML): Resumen narrativo de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como lo indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos. Es un instrumento que concentra toda la información del programa útil en el proceso de planeación, monitoreo del desempeño y rendición de cuentas.

Medio Ambiente (Ambiente): Conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Ordenamiento Ecológico: La regulación ambiental obligatoria respecto de los usos del suelo fuera del suelo urbano, del manejo de los recursos naturales y la realización de actividades para el SCDF y barrancas integradas a los programas de desarrollo urbano.

Ordenamiento Ganadero: Conjunto de acciones tendentes a ordenar y controlar el pastoreo en los bosques y pastizales como herramienta auxiliar para la prevención de incendios forestales.

Padrón de Beneficiarios: Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Población beneficiada: Población atendida por el programa en un ejercicio fiscal.

Población Objetivo: Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Población Potencial: Población que presenta el problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Programa: conjunto de actividades relacionadas entre sí, a fin de alcanzar un resultado específico en beneficio de una población objetivo que presenta una problemática o necesidad insatisfecha.

Recursos Naturales: Los elementos naturales susceptibles de ser aprovechados en beneficio del hombre**.**

ROP del Programa (ROP): Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Reserva Ecológica Comunitaria (REC): Categoría de Área Natural Protegida (ANP) establecida por pueblos, comunidades y ejidos en terrenos de su propiedad, cuya finalidad es la de asegurar la protección, preservación y restauración de la diversidad biológica local y no prejuzga el régimen de propiedad actual.

Restauración: Conjunto de actividades tendentes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la continuidad de los procesos naturales.

Restauración del Equilibrio Ecológico: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales de conservación y restauración de hábitats.

Retos: Se refieren a aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Servicios Ambientales: Servicios derivados de los ecosistemas o de sus elementos, cuyos valores o beneficios son económicos, ecológicos o socioculturales y que se relacionan directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente, propiciando una mejor calidad de vida de los habitantes y que justifican la necesidad de desarrollar acciones para promover la preservación, recuperación y uso racional de aquellos elementos relevantes para la generación de estos servicios en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Suelo de Conservación del Distrito Federal (SCDF): Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del D.F. Las poligonales del SCDF estarán determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

I. Introducción

Tanto el Distrito Federal como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México constituyen grandes concentraciones humanas a nivel nacional, así como a nivel internacional.

Si bien es cierto que la tasa de crecimiento poblacional en la Ciudad de México (CDMX) ha disminuido en la última década, la simple concentración de población en esta magnitud genera una demanda adicional por servicios públicos y servicios del medio ambiente. La vida social, productiva y lúdica de toda la CDMX y su área metropolitana dependen de la única fuente de servicios ambientales que es el Suelo de Conservación del Distrito Federal (SCDF). Esta demanda adicional por el simple desdoblamiento familiar implica un aumento en la demanda de agua y suelo, teniendo como consecuencia la sobreexplotación de los mantos acuíferos de la Cuenca de México, así como la explotación excesiva de los bienes y servicios ambientales que brinda el SCDF, afectando la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo con el Atlas Geográfico del SCDF 2012, de las 150,512 hectáreas (ha) que conforman al D.F., 63,215 ha (42%) son clasificadas como suelo urbano, en tanto que 87,297.1 ha (58%) son consideradas SCDF. Este último alberga alrededor del 2% de la riqueza biológica mundial y al 11% de la riqueza biológica nacional; en él habitan 21 especies de anfibios (ajolotes, sapos y ranas), 28 de reptiles (falso escorpión, falso camaleón, lagartija llanera y cascabel enana), 152 de aves (orejas de plata, gallina de monte, gorrión serrano, aguililla cola roja, colibrí obscuro, tigrillo y azulejo copetón), y 57 de mamíferos (ratón de monte, ratón de los volcanes, cacomixtle, zacatuche, conejo de monte y tuza).

No obstante la importancia de la biodiversidad ecológica existente, esta zona ha visto reducido su tamaño de manera alarmante en los últimos años; por ello, el Gobierno del Distrito Federal (GDF), diversas Secretarias de Estado[1] y las Delegaciones Políticas que cuentan con SCDF han instrumentado una serie de políticas y programas para intentar frenar su deterioro, además de la recuperación de aquellas áreas que enfrentan una fuerte presión urbana y un alto deterioro ecológico.

[1] Entre las Secretaría de Estado que implementan programas de conservación ambiental se encuentran, a nivel local: la Secretaría de Medio Ambiente del D.F., la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del D.F. en tanto a nivel federal: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Los ecosistemas del SCDF son vitales, debido a que en ellos se generan los bienes y servicios ambientales que constituyen la base para el desarrollo sustentable de la CDMX. Destacan la recarga de los mantos acuíferos, la captación de partículas suspendidas, la producción de oxígeno, la captura de carbono y la retención del suelo fértil. Por lo anterior, es necesario garantizar su protección, conservación y restauración con el objeto de que se preserven en condiciones óptimas, en un marco de participación social, ya que en el SCDF hay población que habita y tiene alguna garantía sobre la propiedad de la tierra (social, comunitaria o pequeños propietarios). El GDF reconoce que esta estructura de propiedad de la tierra es fundamental para integrar la estrategia de participación social como un componente directo de los programas de protección del SCDF.

El Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a Través de la Participación Social (PROFACE) ha desarrollado una estrategia basada en el diseño y la implementación de sus dos subprogramas: el Fondo de Apoyo para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (APASO), que apoya con el pago de jornales la realización de los Programas de Trabajo, y el de Fondos para la Conservación y Restauración de Ecosistemas (FOCORE), que apoya con recursos económicos la implementación de Proyectos de Inversión, con el objetivo de contribuir en la preservación de los ecosistemas en el SCDF.

Asimismo, los derechos sociales de los habitantes de la Ciudad de México se protegen y garantizan con la implementación del PROFACE, debido a que podrán participar en él los ejidos, comunidades, sociedades de producción, grupos de trabajo y usufructuarios del SCDF, para llevar a cabo *Proyectos de Inversión* y *Programas de Trabajo* en una o varias de las *Líneas de Acción* a través de las cuales se canalizan los apoyos e incentivos.

La presente evaluación externa parte de las Reglas de Operación del Programa (ROP), así como de la información pública que garantiza la participación de todos aquellos que tienen la posibilidad de integrar proyectos y cumplir con el objetivo general del PROFACE.

El contenido de esta evaluación se integra de la siguiente manera: en la Segunda Sección se aborda la Metodología y los Parámetros de Evaluación; en la Tercera, se encuentra la Evaluación de Diseño del PROFACE, donde se incluye la Descripción del PROFACE, los Aspectos Jurídicos vigentes en que se sustenta el programa, su Alineación con otros Programas de Desarrollo Social, la Problemática que se pretende resolver y el establecimiento de la línea base, así

como la Población Objetivo. Al mismo tiempo, se describen los elementos que a nivel de desarrollo de políticas públicas se deben integrar para generar una auténtica participación social, lo que significa que el Análisis de Involucrados permite identificar los intereses de cada grupo y cada acción dentro del mismo Programa. Finalmente, se analizan los Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo y la Consistencia Interna del Diseño del Programa.

En la Cuarta Sección se presenta la Evaluación de Operación del PROFACE, los resultados que integran las diferentes Coordinaciones Regionales, así como la percepción que tienen del Programa la población beneficiaria. En la Quinta Sección se hace un análisis de los Principales Hallazgos, y en la Sexta Sección se presentan las Conclusiones y Recomendaciones.

II. Metodología y Parámetros de Evaluación

II.1. Antecedentes

De acuerdo con los Términos de Referencia de la presente evaluación externa, el Objetivo General consiste en:

> *Evaluar la pertinencia del diseño y operación del **PROFACE** que permita valorar de manera general los componentes de la política ambiental enfocada a apoyar las acciones de protección, conservación y restauración del Suelo de Conservación del Distrito Federal (SCDF) sustentadas en la participación social.*

En tanto, los Objetivos Específicos de la misma son:

a) *Identificar la problemática ambiental y social prioritaria que se pretende resolver a través del PROFACE y la población que la presenta.*

b) *Determinar si el diseño de los subprogramas APASO y FOCORE, que conforman el PROFACE, a través de su intervención dan respuesta, son consecuentes y atienden la problemática detectada.*

c) *Describir esquemáticamente los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo de cada subprograma del PROFACE.*

d) *Verificar la consistencia interna de los subprogramas del PROFACE y su alineación con la Política General de Desarrollo y la Política Ambiental.*

e) *Determinar si el sistema de indicadores y los mecanismos de seguimiento de los mismos permiten evaluar la operación de cada subprograma del PROFACE.*

f) *Documentar los principales hallazgos de la evaluación de diseño y operación, a través de una exposición breve y resumida de las fortalezas y oportunidades, las debilidades y amenazas del PROFACE, así como las recomendaciones pertinentes que de esto se derive.*

En este contexto, se analiza si las diversas *Acciones* llevadas a cabo mediante el "Programa Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE)" son consistentes entre sí, y con los *Componentes*, el *Propósito* y el *Fin,* que con la operación del programa se pretenden alcanzar en el corto, mediano y largo plazo. Asimismo,

verificar si el PROFACE es consistente con los lineamientos, tanto de la política ambiental enfocada a la protección, conservación y restauración del SCDF, como de la política de participación social orientada a fomentar la cohesión e inclusión social.

II.2. Metodología de la Evaluación

El método para realizar la evaluación del diseño y la operación del PROFACE, programa que está en operación desde el año 2008, se sustenta en la metodología denominada *Enfoque de Marco Lógico de Diseño Inverso (EMLDI)*[2]*,* que permite identificar, a partir de las ROP del programa, las *Acciones* a implementar, lo que sustentará por un lado, la formulación del Árbol de Objetivos y del Árbol del Problema, así como identificar el "problema central" que se pretende resolver; y por otro lado, posibilitará determinar la estructura analítica del Programa y la Matriz de Marco Lógico (MML).

Es importante distinguir entre la Matriz de Marco Lógico (MML) —que resume los principales elementos del programa y refleja su interrelación— y el Enfoque de Marco Lógico (EML) —que es el proceso integral que conllevó a la formulación de los elementos que conforman la MML[3]—.

La MML es una matriz estándar, tal como se muestra en la Figura 1, con algunas variaciones en la terminología utilizada en cada fila y posee una:

- Lógica vertical expresada como una estructura de "Objetivos": Acciones que conforman Componentes, los cuales conllevan a Propósitos, mismos que permitirán alcanzar un Fin.
- Lógica horizontal que refleja el avance en la consecución de cada "Objetivo" (indicadores y medios de verificación) y los factores externos que pueden afectar la consecución de cada "Objetivo" (supuestos y riesgos).

En contraste, el EML se refiere a procedimientos de planeación mucho más amplios, tales como: el análisis de problemas, la formulación de *"objetivos"* -es decir: acciones, componentes, propósitos y fines-, la construcción de indicadores, así como la identificación de riesgos y supuestos, que conforman de manera integral el programa.

---

[2] SHCP-UNAM (2015). Diplomado en Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 5: Matriz de Marco Lógico, pág. 121.

[3] Dale (2003) páginas 58-59.

Figura 1. Matriz de Marco Lógico

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin Finalidad última que se espera que el programa contribuya a alcanzar.	Medidas que muestran como el programa contribuye a la consecución del **Fin.**	Fuentes de información y métodos utilizados para mostrar el cumplimiento del **Fin**.	Eventos importantes, condiciones o decisiones fuera del control del programa necesarias para lograr el **Fin**.
Propósito Situación deseada que se busca alcanzar con la implementación del programa	Medidas que muestran el progreso alcanzado en la consecución del **Propósito**.	Fuentes de información y métodos utilizados para mostrar el cumplimiento del **Propósito.**	Eventos importantes, condiciones o decisiones fuera del control del programa necesarias para lograr el **Propósito.**
Componentes Resultados que están bajo el control del programa.	Medidas que muestran si los **Componentes** del programa han sido alcanzados.	Fuentes de información y métodos utilizados para mostrar el cumplimiento de los **Componentes.**	Eventos importantes, condiciones o decisiones fuera del control del programa necesarias para lograr los **Componentes.**
Acciones Lo que se tiene que hacer para que el programa genere los resultados deseados.	Medidas que muestran si las **Acciones** del programa han sido realizadas.	Fuentes de información y métodos utilizados para mostrar el cumplimiento de las **Acciones.**	Eventos importantes, condiciones o decisiones fuera del control del programa necesarias para lograr las **Acciones.**

Fuente: elaboración propia con base en Bakewell & Garbutt (2005).

El EML debe entenderse como “un conjunto de ideas y una manera de pensar, cuyo valor radica en la jerarquización de *objetivos*, en verificar que se están considerando los indicadores apropiados, así como los riesgos y supuestos pertinentes. Adoptar el EML en la formulación de un programa se torna en un reto intelectual que contribuye a estructurar sólidamente el programa”[4].

Cuando cada participante en el proceso de planeación, al cuestionarse detenidamente si las Acciones por realizar conllevarán a un determinado Componente, y éste conducirá a lograr un Propósito, mismo que contribuirá a alcanzar un Fin específico en el mediano y largo plazo, el propio proceso se convierte en un ejercicio de reflexión y análisis de las consecuencias que tendrán las Acciones a realizar en la calidad de vida de la población objetivo. Por ello, el EML contribuye a esclarecer *lo que se va a hacer, de qué manera se va a hacer y para qué se va a hacer,* evitando “tener ideas confusas sobre en qué consiste el programa”.[5]

Si bien es deseable que el proceso de planeación de un programa sea participativo, involucrando a un grupo de ciudadanos que permita alcanzar el

[4] Bakewell, Oliver & Anne Garbutt (2005), pág. 5.
[5] Ídem., pág.12.

consenso necesario para que el programa funcione mejor, implica una importante inversión de tiempo y recursos.

Sin embargo, es indispensable evitar que el EML se sustente en una lógica determinística. Esta idea mecánica de causa y efecto no aplica en el mundo real mucho más complejo, donde existen muchos factores involucrados que quedan fuera del control del programa planeado, y aunque puedan ser incluidos como riesgos y supuestos, siempre estarán limitados por la componente humana y la experiencia de los participantes en el proceso de planeación.

Es en este contexto que es posible afirmar que el EML "es una herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas, que además permite presentar de forma sistemática y lógica los *"objetivos"* de un programa y sus relaciones de causalidad, alineándolos a *"objetivos"* cada vez de mayor nivel".[6]

Asimismo, es importante hacer notar que el EML no es una metodología que permita evaluar *ex ante* los efectos de un programa; de hecho, existen metodologías exhaustivas de evaluación que deben complementar la planeación sustentada en el EML, tales como la evaluación externa y la evaluación socioeconómica de proyectos.

La eficacia y eficiencia en el uso y asignación de recursos públicos no se puede obtener si no es con una combinación de estos análisis. Sin embargo, la aplicación del EML permite evaluar la consistencia interna del diseño del programa, de forma que, en principio, se puede esperar una serie de resultados derivados de una buena planeación.

En la Figura 2 se esquematiza la secuencia analítica que presenta el EML, es decir, las seis etapas consecutivas que conforman el proceso de planeación participativa.

Para llegar a una definición clara, objetiva y concreta del "problema central" que origina la necesidad de la intervención gubernamental, se debe partir de un diagnóstico de la problemática, incluir el análisis de involucrados en el mismo e identificar a la población potencial.

[6] SHCP-UNAM (2015). Diplomado en Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 5: Matriz de Marco Lógico, pág. 16.

Una vez que se ha identificado el “problema central”, se procede a su análisis diferenciando entre las causas directas e indirectas que lo originan y los efectos o consecuencias de éste, todo lo cual se sintetiza en un Árbol del Problema.

Figura 2. Etapas del Enfoque de Marco Lógico

Fuente: elaboración propia con base en SHCP-UNAM (2015).

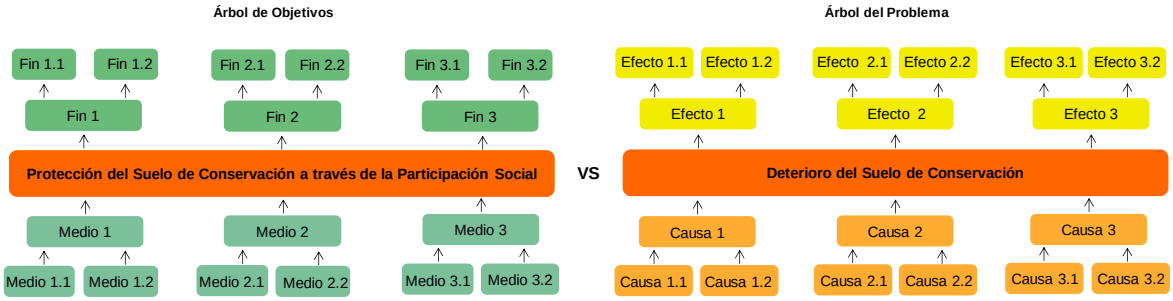
Posteriormente, es posible definir la situación deseada como la resolución del “problema central”, en la cual se determinan los medios para la consecución de ciertos fines, lo que lleva a la formulación de un Árbol de Objetivos.

El siguiente paso consiste en identificar la alternativa más efectiva, en términos técnicos, presupuestales y temporales, para alcanzar los objetivos deseados; esto es, definir una serie de acciones a implementar.

La quinta etapa consiste en definir la estructura analítica del “programa”; es decir, a fin de asegurar la consistencia interna del programa, así como la definición de los indicadores que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, se torna necesario analizar la coherencia entre el “problema central” identificado, incluyendo tanto sus causas y efectos (Árbol del Problema) como los medios y fines para su solución, así como la secuencia lógica vertical entre los mismos (Árbol de Objetivos). Para ello se compara la cadena de *medios-*

objetivos-fines seleccionada con la cadena de *causas-problema*-efectos que le corresponde, tal como se ilustra en la Figura 3.

Figura 3. Análisis de la Consistencia Interna de un Programa



Fuente: elaboración propia con base en SHCP-UNAM (2015).

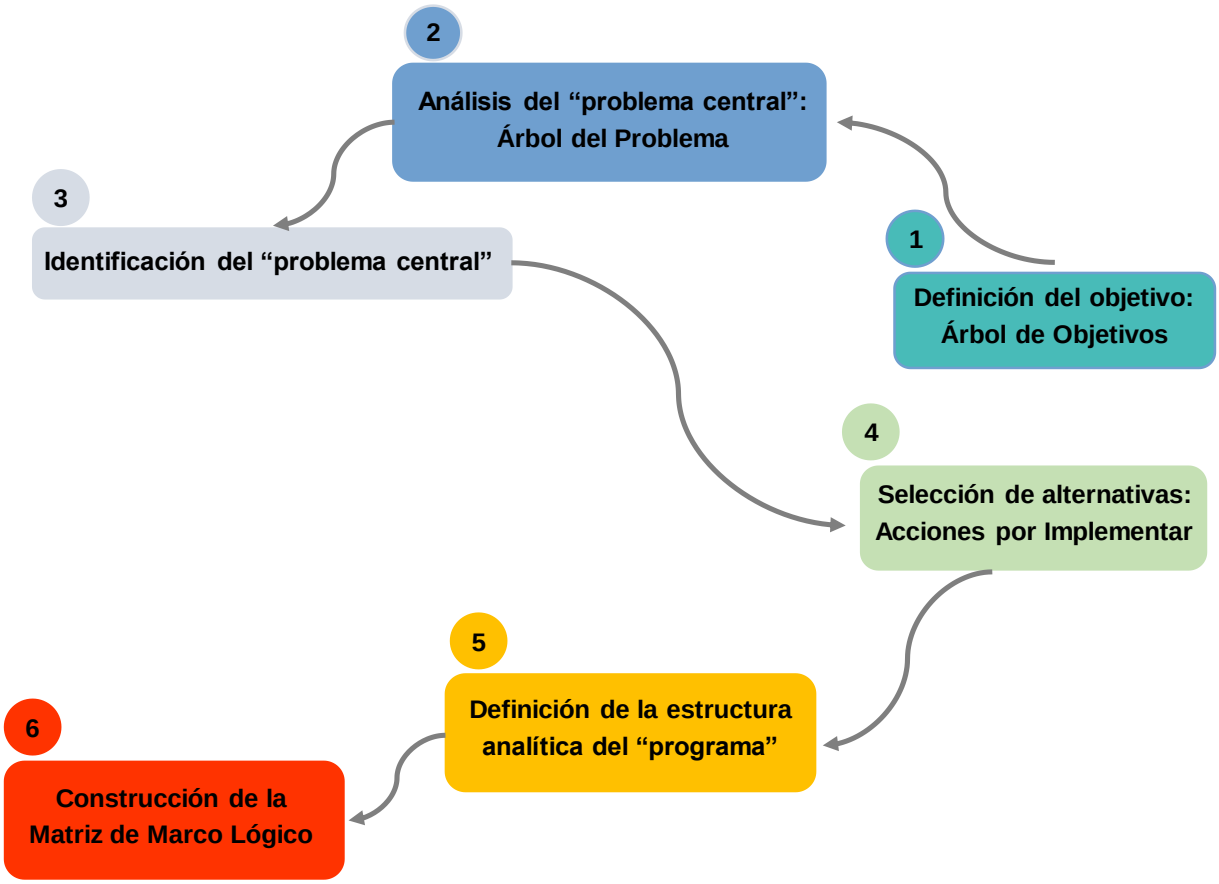
Finalmente, en la sexta etapa se sintetiza este proceso de planeación en una MML, para ello se determinan los resultados esperados (componentes u objetivos de corto plazo) de cada una de las acciones por implementar y cómo estos contribuyen a la consecución tanto del Propósito u objetivo de mediano plazo, como del Fin último del programa en el largo plazo.

Sin embargo, teniendo en consideración que el PROFACE está en operación desde el 2008, la construcción de MML se llevará a cabo mediante el *Enfoque de Marco Lógico de Diseño Inverso (EMLDI),* sustentado en el análisis de sus "objetivos", los cuales son tomados como punto de partida[7].

Esto es, a partir de identificar las Acciones por implementar mediante el Programa es posible reconstruir el Árbol de Objetivos y el Árbol del Problema, lo que conllevará a identificar el "problema central", y una vez identificado éste, se contrasta con las Acciones con la finalidad de definir la estructura analítica del Programa, que sustentará la construcción del MML. La Figura 4 esquematiza el proceso de planeación del EMLDI.

[7] SHCP-UNAM (2015). Diplomado en Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 5: Matriz de Marco Lógico, pág. 122.

Figura 4. Enfoque del Marco Lógico Inverso



Fuente: elaboración propia con base en SHCP-UNAM (2015).

Al respecto, se debe considerar lo siguiente:

- EML es un método para el diseño de un Programa partiendo de la identificación y análisis del "problema central" y la población objetivo. Por lo tanto, un programa en operación, el cual ya ha pasado por una fase de diseño y eventuales modificaciones que pueden responder a recomendaciones de los propios beneficiarios y operadores del Programa, tiene una lógica de *"objetivos"* diferente.
- El EMLDI constituye una alternativa práctica para construir la MML partiendo del análisis de los *"objetivos"* de un Programa que se encuentra operando.
- El EMLDI permite determinar el Resumen Narrativo del Programa y, con base en éste, derivar la estructura de su respectiva MML.

Al implementar el EMLDI es importante considerar las necesidades que originaron el diseño del programa en cuestión. Para ello, se torna necesario hacer un proceso de revisión del proyecto respondiendo a los siguientes cuestionamientos:

- ¿El programa tiene sustento documental (ROP, Decreto de Creación, documento que explica el proyecto, reporte, etc.)?
- ¿Qué problema(s) se trata(n) de resolver con el programa?
- ¿Hay un diagnóstico del problema que dio origen a la intervención?
- ¿Está claramente definida la población objetivo?
- ¿Ha cambiado la población objetivo durante la operación del programa? ¿De qué manera lo ha hecho?
- ¿Los objetivos establecen claramente cuál es el resultado esperado, obedeciendo a un orden lógico y jerárquico que explican la razón de ser del programa?
- ¿Cuáles son los productos o servicios que ofrece el programa?
- ¿Existen mecanismos y parámetros que sirvan para medir los logros esperados o los beneficios que se esperan proporcionar a la población objetivo?
- ¿Hay mecanismos para revisar logros, avances, problemas en el camino, oportunidades de mejora?

Adicionalmente, en un programa que tiene tiempo en operación, con modificaciones durante su historia, la pregunta primordial es ¿cuál es el problema que se está atendiendo y quiénes lo padecen?, cuya respuesta no siempre es fácil. Por ello, es recomendable contar con un panel de personas involucradas en la operación actual del programa que coadyuven a responder las preguntas clave.

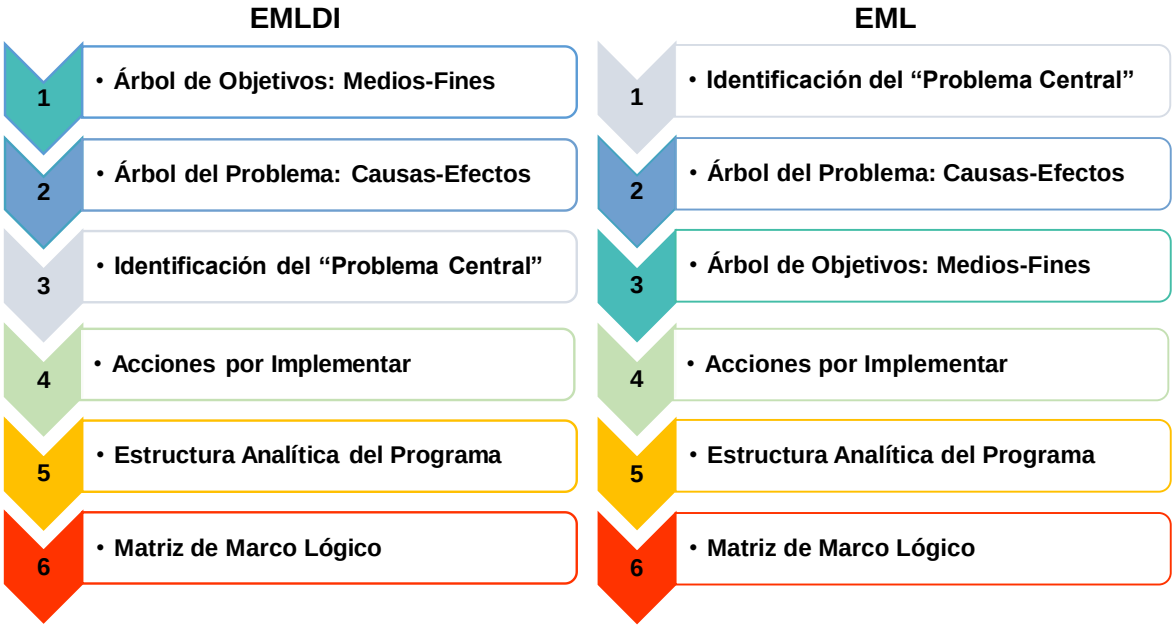
Asimismo, como parte de la construcción de la MML de un programa en operación, se sugiere plantear una hipótesis básica que explique la razón de la existencia del mismo. Este ejercicio es de utilidad para ayudar al equipo de trabajo en la afinación de aspectos tales como la población objetivo o incluso la problemática que se busca atender y la subsecuente situación deseada.

Una vez identificado el “problema central” es posible verificar si las acciones que comprende el programa son consistentes con los *“objetivos”* de diferentes niveles,

para posteriormente definir la estructura analítica del programa y construir la MML correspondiente.

Cabe resaltar que tanto el EMLDI como el EML (véase Figura 5) conllevan finalmente a la construcción de una MML, misma que incluye un Resumen Narrativo donde se esquematizan las *Acciones*, los *Componentes*, el *Propósito* y el *Fin* que se pretende alcanzar con la operación del Programa, en el corto, mediano, y largo plazo.

Figura 5. Comparativo de los Procesos de Planeación



Fuente: elaboración propia con base en SHCP-UNAM (2015).

Cabe recordar que el diseño de un programa es un proceso de sentido común, lógico, técnico y creativo, que surge del interés de modificar un aspecto de la realidad, tal como la problemática que enfrenta un área natural protegida, una actividad productiva o la calidad de vida de una población.

Cualquier aspecto de la realidad se ubica en un amplio contexto espacial y temporal que comprende diversos factores ambientales, sociales, económicos e institucionales que conforman una red de causas y efectos denominada "sistema".

Para analizar una problemática específica dentro de un "sistema" se deben de identificar los factores clave más importantes y sus interrelaciones de causa y efecto, para posteriormente determinar en cuáles se debe de incidir para modificar la problemática analizada. Es importante tener en cuenta que todo "sistema" es

dinámico, lo cual implica que es necesario mantener una interpretación actualizada de la problemática y de la tendencia de su evolución reciente. Por ello, la evaluación del diseño y operación de un programa parte de responder las preguntas que se indican en la Tabla 1.

Tabla 1. Evaluación del Diseño y Operación: Preguntas Clave

Preguntas iniciales	Temas
¿Qué se pretende lograr con la implementación del programa? ¿Cómo cambiará la realidad una vez implementado el programa?	Objetivo general del programa: impactos, cambios o resultados derivados del programa. Las condiciones iniciales del "sistema" cambiaron de manera significativa como consecuencia de la implementación del programa. El impacto del programa es fácilmente observable.
¿Por qué interesa realizar el programa? ¿Por qué se considera viable?	Existe una necesidad por satisfacer. Valoración de la viabilidad del programa.
¿Dónde se implementará? ¿Cómo se ejecutará el programa? ¿Cuándo se realizarán las actividades?	Lugar y situación. Actividades por realizar. Logros intermedios: objetivos específicos. Cronograma.
¿Cómo se controlará la ejecución? ¿Cómo se medirá el impacto? ¿Cómo se sistematizará y transmitirán el aprendizaje que se obtenga?	Sistema de información. Sistema de indicadores. Monitoreo y evaluación. Informes
¿Cuánto costará el programa? ¿Cuántos recursos de destinarán a la organización del programa? ¿Cuántos recursos de destinarán a la ejecución del programa?	Presupuesto por partidas.
¿Cómo se sostendrá el programa? ¿Cómo habrá cambiado la problemática detectada una vez que se implementó el programa? ¿Hasta qué punto el impacto del programa es significativo, duradero y sostenible?	Sostenibilidad de la situación atendida.

Fuente: elaboración propia.

Si bien se realiza esta evaluación externa sustentada fundamentalmente en el EMLDI, también se considerará el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño que propone CONEVAL.

II.3. Conceptualización de la Participación Social

La participación social es un concepto amplio y profundo que va más allá del simple debate entre crecimiento y desarrollo. Desde los trabajos de Nordhaus y Tobin (1972)[8], se puso énfasis en dejar el interés por el crecimiento del PIB, ya que se volvió la fuente principal de la política pública: se privilegió el crecimiento a través del impulso al sector manufacturero y se dejó de lado el enfoque de largo plazo. Se generaba una política industrial endógena que mantuvo a los países industrializados en una larga carrera de crecimiento de producción sin importar la productividad y mucho menos el impacto al medio ambiente.

Actualmente hay más evidencia tangible a favor de la hipótesis del calentamiento global que en contra. De cualquier manera, los efectos de los cambios extremos en la temperatura ambiental tienen efectos directos tanto en la producción como en la explotación de la pequeña y mediana propiedad agrícola, así como en la mayoría de las actividades diarias. Por tal motivo se torna necesario reordenar la estructura de factores y reorganizar el sistema de competencias para producir; no sólo es la emisión de los residuos tóxicos y los gases de efecto invernadero, es todo el sistema para la gestión, administración y disposición final tanto del producto final como de los residuos sólidos que causan externalidades negativas. En suma, una composición innovadora de recursos y factores de la producción que permita enfrentar las nuevas condiciones reales que se derivan del calentamiento global.[9]

Independientemente de la integración de vectores tecnológicos, y del incremento en la velocidad en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información, tanto en la producción como en la vida diaria, en la actualidad el factor fundamental es la integración de la participación social en la creación, gestación, gestión y evaluación de la política pública. En un sentido amplio, son los grupos de beneficiarios de la política pública quienes pueden tener un conocimiento previo de las condiciones en que actuará y/o impactará la política pública. No siempre fue

[8] William D. Nordhaus and James Tobin (1972): Is Growth Obsolete? NBER. Vol.5.

[9] Nordhaus, William D. (1991): To Slow or not To Slow. The Economics of Greenhouse Effect. The Economic Journal, Vol.101, No.407.

así; el entorno más amplio del conocimiento generalmente aceptado es que el grupo tomador de decisiones es el mismo grupo experto que evalúa y genera la política pública.

Para Mark Casson y Marina Della Giusta (2008), la vinculación entre la actividad económica y la presencia de redes sociales es directa; la creación de redes por parte de los diferentes grupos de la población favorece la creación de actividad económica endógena, lo que permite la creación de valor y la dinámica eficiente, que en algunas ocasiones es la propia eficiencia del mercado,[10] y mantiene estos mismos resultados eficientes tanto al interior de la economía, como en el exterior, favoreciendo el intercambio internacional.

El marco teórico de análisis para el desarrollo económico ha cambiado sustancialmente, privilegiando los efectos multiplicadores de la incorporación de la sociedad civil organizada. Para Cavaye (1998, 2004)[11], la clave del éxito está en generar el cambio de la organización social para establecer los objetivos del desarrollo comunitario; es decir, el desarrollo económico tiene un fundamento organizacional desde la participación de los miembros de la comunidad.

Para los teóricos de las redes sociales, este mecanismo eficiente se centra en la participación social que tiene su principal fuente de información y retroalimentación en la comunidad y su capacidad de decidir, tal como se muestra en la Figura 6.

Figura 6. La Participación Social y su Capacidad de Decisión

[10] Casson, M. & Della Giusta, M. (2008): The Economics of Networks. Edward Elgar.

[11] Cavaye, J. (1998). Understanding Community Development. Disponible en: http://www.communitydevelopment.com.au/publications.htm
Cavaye, J. (2004). Governance and Community Engagement. The Australian Experience.

Fuente: elaboración propia.

El desarrollo económico y su vinculación con el desarrollo humano están bajo la lupa y este es un debate esencial para entender la formación de estrategias que permiten llegar a los verdaderos beneficiarios de la política pública. Cómo se llega a los grupos de la población a los que va dirigida tanto la política como las herramientas derivadas de la misma es una asignatura pendiente que no se ha terminado de resolver en el caso de los países de América Latina. México no es la excepción, se requiere de más elementos que permitan canalizar los esfuerzos de la comunidad en la toma de decisiones, para el diseño y para la evaluación de los efectos directos e indirectos de las políticas públicas.

Para Putnam (1993) y Portes (1998) la formación de redes sociales es un ingrediente fundamental para el crecimiento del capital social. De esta manera, se abre un abanico de posibilidades de resultados eficientes para la sociedad: desde los instrumentos institucionales para la democratización de la toma de decisiones, los representantes públicos y la gobernabilidad, pasando por el mejoramiento institucional, hasta el crecimiento sustancial en la acumulación de capital humano; éste es un elemento esencial para el incremento en la calidad de vida, y por ende, en el bienestar social.

El asociacionismo es una cara visible ante la sociedad de la formación de redes formales e informales, pero lo importante es la incorporación de elementos que permitan fortalecer estas mismas asociaciones para el mejoramiento de la comunidad.

El crecimiento de las necesidades sociales ha generado una oportunidad significativa para que la Sociedad Civil Organizada permita que el análisis de la política pública pase por los filtros de la base de la sociedad, principalmente, el grupo de familias beneficiarias; es decir, es la población misma quién tiene que generar los puntos de evaluación: *ex ante, concomitante y ex post*. Son los elementos básicos para el Desarrollo del Gobierno Local.[12]

En todo caso, la construcción de ciudadanía se realiza desde los objetivos perennes de la persona; de tal forma que la participación social se construye desde la sociedad civil organizada, es decir, cualquier programa gubernamental que se haga acompañar de la visión de la sociedad mantendrá los objetivos del mismo vinculados a la población a quienes va dirigido dicho programa, por una

[12] INAFED (2014): Agenda para el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México.

sencilla razón: la búsqueda inherente de beneficio social de los individuos y de la participación de cada grupo.

No sólo es la construcción de un canal de comunicación; son diferentes canales y rutas en una estructura multifactorial que permite llenar los vacíos que deja la autoridad con los intereses reales de la población potencial y objetivo.

Para la Organización de las Naciones Unidas y su Programa de Desarrollo, esta es la base de la transparencia y la rendición de cuentas. De acuerdo con Esther Duflo (2003)[13], esta misma participación es fundamental para lograr la eficiencia de los programas y proyectos, garantizando que los resultados vayan exactamente a la población objetivo. No sólo es eficiente para cualquier programa o proyecto de desarrollo y los resultados que busca, así como para el logro permanente de los objetivos; también se convierte en una herramienta poderosa para cerrar la brecha de desigualdad.

Ziccardi (1999) aborda los diferentes ejes en una misma plataforma, y las participaciones ciudadanas, políticas, culturales y sociales se convierten en objetivos específicos del desarrollo integral de las ciudades,[14] es decir, para Ziccardi es importante mantener a los principales protagonistas en el círculo de acción de los programas y proyectos; no sólo son los beneficiarios directos, sino también son coparticipes de la consecución de las metas y objetivos a lo largo del tiempo.

Finalmente, es importante advertir que la participación social es capaz de tender un puente entre la planeación de la política social y la formación de cuadros de participación ciudadana. Desde este punto de vista, la democracia participativa es realmente sólida cuando se construye de abajo hacia arriba; es prácticamente imposible generar un entorno de confianza y participación cuando la Democracia se administra desde el círculo concéntrico más cerrado de la toma de decisiones. Por supuesto, los planes y proyectos desarrollados y administrados desde esta perspectiva no siempre reconocen la fortaleza de los grupos y menos los intereses individuales de la vida diaria.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la vinculación institucional entre los hacedores de política pública y los beneficiarios de la misma ha contribuido a

[13] Duflo, Esther and Banerjee, Abhijit V. (2003): Inequality and Growth: What Can the Data Say? In Journal of Economic Growth. Edit. Kluwert.

[14] Ziccardi, Alicia (1999): Los actores de la participación ciudadana. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

cerrar la brecha de ingresos entre grupos de la población en algunos países de América Latina. Al final, la democracia participativa y la integración de estos grupos minimiza la asignación de recursos sesgada por compromisos electorales o de captación de rentas por parte de la estrategia clientelar; es decir, esta misma participación promueve la transparencia, la rendición de cuentas, y en su conjunto, la estructura de Gobierno Abierto.

Dos son los ejes que favorecen este entorno de pro-acción social: la confianza del ciudadano y la estrategia de asociación que se genera con sus pares en un frente común que permite visualizar la problemática desde sus diferentes aristas e integra la visión de largo plazo (véase Figura 7). Como resultado se logra un compromiso de acción social que permite enfrentar la problemática social y mantener los beneficios sociales de mediano y largo plazo.

Figura 7. La Dinámica de la Participación Social

Fuente: elaboración propia.

A partir de estos elementos es posible generar una cultura que permita desarrollar aquellas estrategias que permitan la integración ciudadana a los mecanismos de toma de decisiones; no sólo por los efectos directos de la política pública, sino también por el efecto multiplicador de la participación social en el largo plazo.

Para tal efecto se propone evaluar la Participación Social a través del EMLDI y siendo consecuentes con el sentido de la evaluación de CONEVAL. Los indicadores de producción y los indicadores de operación son de particular interés. A partir de Cavaye (1998) y de acuerdo a CONEVAL (2015)[15] se tienen que presentar:

[15] CONEVAL. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño. Enero 2015.

- **Indicadores de Producción:**
  - Mostrar la conformación de los Grupos de Trabajo.
  - Mantener un Padrón de Beneficiarios.
  - Mostrar los Indicadores de Ministraciones de los Recursos.

- **Indicadores de Operación:**
  - Atender de manera satisfactoria las solicitudes.
  - Reducir el tiempo de respuesta (positiva o negativa) a los Grupos de Trabajo.
  - Mantener un Seguimiento al Padrón de Beneficiarios.

Al mismo tiempo es importante contar con la respuesta de los grupos a lo largo del tiempo, si la retroalimentación está presente en la mejora continua de las ROP y si esta misma participación se incorpora en la gestación de la política pública.

Para el caso de Gobierno del D.F., y en particular del PROFACE, la creación de espacios de participación ciudadana ya son resultados que hay que advertir sobre su importancia absoluta en la solución de los grandes problemas de la ciudad a través de la Democracia Participativa, lo que significa que es de especial interés para la evaluación de diseño y operación:

- La interlocución con Redes Sociales.
- La colaboración en Programas Específicos.
- La Planeación Participativa.
- La Descentralización de la Participación (redes vecinales).
- Los Grupos de Trabajo y Plataforma de Organismos Civiles.

Para tal efecto, el análisis de involucrados permite generar la estructura de nodos y comunicación entre los diferentes grupos que participan en el programa de desarrollo, tal como se abordará en la Sección III.6 Análisis de Involucrados. En este mismo sentido será fundamental identificar puntualmente a cada agente involucrado y definir la estructura de intereses sobre el programa y la operación del mismo.

III. Evaluación de Diseño del PROFACE

En este capítulo se evalúa el diseño del PROFACE iniciando con la Descripción del Programa, los Aspectos Jurídicos en que se sustenta y la alineación que guarda con la Política General de Desarrollo Ambiental y la de Desarrollo Social para, posteriormente, a partir de las ROP, aplicar el EMLDI y poder identificar el problema prioritario que atiende, así como analizar los objetivos de corto, mediano y largo plazo que contempla; la población potencial, objetivo y beneficiaria que atiende; y llevar a cabo el análisis de involucrados. Finalmente, se evalúa la consistencia interna del diseño del programa, misma que se sintetiza en la Matriz de Marco Lógico.

I.1. Descripción del PROFACE

El Distrito Federal constituye el centro funcional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), la más grande del país.

El albergar a 8.8 millones de habitantes, principalmente en 63 mil hectáreas de Suelo Urbano (el 42% de su superficie total), ejerce una fuerte presión sobre los bienes y servicios ambientales que son proporcionados por poco más de 87 mil hectáreas de Suelo de Conservación del Distrito Federal (SCDF), poniendo en riesgo la sustentabilidad ambiental de la Cuenca del Valle de México.

El SCDF está conformado por bosques, pastizales, matorrales, pedregales, cuerpos de agua, así como zonas agrícolas, localizados principalmente en el sur y surponiente de la CDMX.

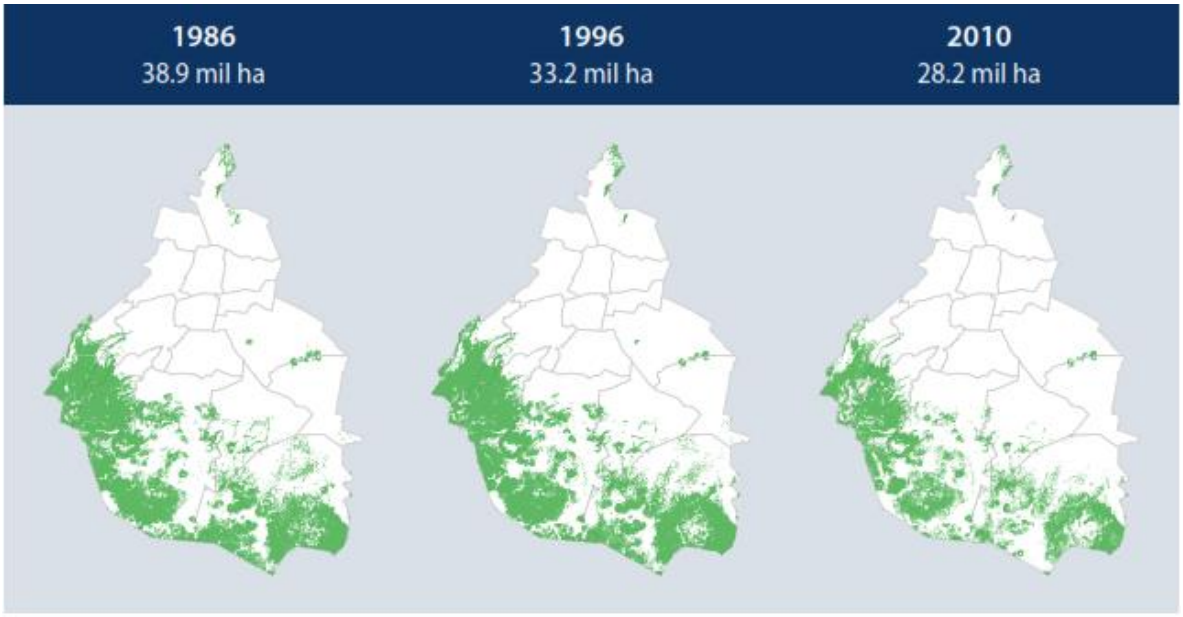
Figura 8. Suelo de Conservación del D.F.

Fuente: GDF, 2012. Atlas Geográfico del SCDF.

Pese al amplio reconocimiento que el SCDF representa para la sustentabilidad de la CDMX, en las últimas décadas se ha presentado una pérdida constante de los ecosistemas originales como resultado de la tala ilegal, incendios y plagas forestales, el estado fitosanitario de los bosques, las actividades de libre pastoreo, el incremento de zonas agrícolas, el uso de agroquímicos, el depósito ilícito de cascajo y otros residuos, la proliferación de asentamientos humanos irregulares y, principalmente, el cambio de uso de suelo.

Como resultado de todo esto, la dinámica espacio-temporal de la cubierta forestal refleja una importante disminución en periodo comprendido entre 1986 y 2010; esto es, en 24 años se han perdido 10.7 mil hectáreas de masa forestal en el SCDF, principalmente en las delegaciones Gustavo A. Madero, Tláhuac y Xochimilco, tal como se muestra en la Figura siguiente.

Figura 9. Cubierta Forestal del SCDF 1986-2010



Fuente: GDF, 2012. Atlas Geográfico del SCDF

Por otra parte, los servicios ambientales son muy diversos y explican la dependencia que tiene con el SCDF, no sólo la CDMX, sino toda la Cuenca del Valle de México, mismos que se enuncian en la Tabla 2.

Tabla 2. Principales Servicios Ambientales que Ofrece el SCDF

Tipo de Servicio Ambiental	Unidades
Suministro de agua.	70% del agua que se consume en la CDMX se extrae del SCDF. Se aprovechan 76 manantiales con un caudal de 850 l/s.
Recarga del acuífero.	165 millones de m^3 promedio anual.
Producción de oxígeno.	41 mil ha de zonas boscosas.
Reducción de la contaminación.	Entre 2 y 2.5 millones de toneladas de carbono aéreo almacenado en la cubierta vegetal del SCDF.
Reservorio de biodiversidad.	11% de la riqueza biológica nacional y el 2% mundial.
Regulación del clima.	La cubierta vegetal absorbe una importante cantidad de radiación solar.

Tipo de Servicio Ambiental	Unidades
Estabilización de suelos.	89% del SCDF tiene una capacidad de retención de suelo entre media y alta.
Retención de suelo y agua.	La cubierta vegetal evita o disminuye los procesos de erosión eólica e hídrica. La retención de suelos permite que la productividad de los mismos se mantenga, evita el aumento de los sólidos suspendidos en la atmósfera y disminuye la cantidad de azolve que se traslada a las zonas bajas y que finalmente llega al drenaje. Evita inundaciones y daño a la infraestructura hidráulica y urbana.
Posibilidades de recreación y mantenimiento de valores escénicos y culturales.	En los últimos años el turismo ecológico, el de aventura y el turismo alternativo en pueblos originarios consiste en el disfrute y rescate de los valores sociales, económicos, culturales y naturales que proveen los pueblos originarios, tales como el turismo especializado en medicina tradicional y el turismo de fiestas, ferias y exposiciones.

Fuente: elaboración propia con base en: GDF (2012). Atlas Geográfico del SCDF.

Es por ello que, en el año 2000 se crea el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), que incluye una referencia explícita sobre la problemática que se viene dando mayormente en la zona rural, en la que subsisten algunas figuras agrarias como ejidos y comunidades rurales, así como pequeñas propiedades; poniendo de manifiesto que el impacto del crecimiento urbano sobre el SCDF agudiza la pérdida de recursos naturales, por lo que se deben atender mediante una serie de instrumentos económicos y técnicos todas las actividades rurales encaminadas a la protección, conservación y restauración del SCDF.

En este contexto, entre 2001 y 2007 se implementaron el Programa Integral de Empleo Productivo y Sustentable (PIEPS) y el Programa de Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable (FOCOMDES), con el fin de atenuar la crisis del sector agropecuario del D.F., al fomentar actividades ecoturísticas, agroindustriales y artesanales, mismas que debían ser compatibles

con la protección del medio ambiente y de acuerdo con la potencialidad de los suelos, la organización de las comunidades y la certeza jurídica agraria.[16]

El FOCOMDES brindaba apoyo a proyectos de inversión tanto de producción agropecuaria y forestal sustentable, como de conservación, vigilancia y restauración ambiental en el SCDF; mientras que PIEPS atendió las necesidades de empleo temporal de los habitantes del SCDF, promoviendo el arraigo de los pobladores rurales a actividades agropecuarias y forestales, proporcionándoles alternativas de ingreso estacional y permitiendo la continuidad de la actividad productiva de autoconsumo o aplicándose a las labores de conservación de los recursos naturales.

Durante los siete años que estuvo en operación el FOCOMDES, se destinaron 539.7 millones de pesos (a precios constantes del 2007) en apoyo de 2,957 proyectos de inversión, lo que benefició a 51,829 productores; en tanto, a través del PIEPS, se erogaron 219.0 millones de pesos (a precios constantes de 2007) en apoyo de 6,081 programas de trabajo, con 68,457 ayudas de autoempleo otorgadas.[17]

Derivado de "la dinámica de expansión de la mancha urbana y ante los diversos factores ambientales que alteran e inciden en el SCDF, se estimó necesario modificar y reforzar la orientación del FOCOMDES y PIEPS a partir del ejercicio fiscal 2008 con la puesta en marcha del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE).[18]

El PROFACE no sólo sustituye a los programas FOCOMDES y PIEPS, sino que modifica su enfoque hacia la preservación de los bienes y servicios ambientales que brinda el SCDF, dejando de lado el esquema de desarrollo productivo, el cual fue transferido a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad de Comunidades (SEDEREC).

A partir del 2008, se implementa el PROFACE como un instrumento de política pública que tiene como ***objetivo general:*** llevar a cabo acciones que promuevan la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y

[16] GDF (2003). Política de Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable.

[17] SEDEMA-DGCORENA-UNAM (2008). Evaluación Externa de los programas de PIEPS, FOCOMDES y PROFACE 2008.

[18] SMA, Reglas de Operación PROFACE, GODF del 31 de enero de 2008, pág. 43.

los servicios ambientales, que se generan en el SCDF y Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal (ANPDF), con la participación activa de dueños, posesionarios o usufructuarios de este territorio.[19]

Es importante resaltar que el SCDF es un espacio que por sus características ecológicas provee servicios ambientales imprescindibles para el desarrollo y mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes de la CDMX, en tanto al fomentar la corresponsabilidad y la participación de los propietarios y usufructuarios del SCDF en la realización de un conjunto de acciones orientadas a la recuperación, mejoramiento y conservación de los recursos naturales, se espera contribuya a garantizar la permanencia de los bienes y servicios ambientales que este tipo de suelo provee no sólo a la CDMX, sino a toda la Cuenca del Valle de México.

Para ello, el Programa contempla como ***objetivos específicos:***

1. Proteger los ecosistemas del SCDF mediante acciones de saneamiento forestal, prevención, control y combate de incendios forestales.
2. Conservar los ecosistemas del SCDF mediante acciones de cultivo forestal y generación de infraestructura para la conservación de suelo y agua en zonas preferentemente forestales.
3. Promover el manejo y uso sustentable de los recursos naturales, mediante acciones para la reconversión productiva hacia sistemas agroforestales y silvopastoriles, así como otras formas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
4. Fomentar el monitoreo de la biodiversidad y acciones de conservación del hábitat.
5. Fortalecer las acciones de protección ambiental comunitaria para prevenir ilícitos ambientales.

En tanto el ***alcance*** del PROFACE es contribuir al desarrollo de los habitantes del SCDF y fortalecer su identidad cultural, social y respeto a sus derechos humanos, al fomentar la conservación de sus recursos naturales y el desarrollo de sus actividades económicas en beneficio de las familias y de las comunidades rurales, estableciendo con ello barreras a la expansión de la mancha urbana.

[19] Gaceta Oficial de Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social para el Ejercicio Fiscal 2015. 28 de enero de 2015.

Como se mencionó anteriormente, el PROFACE inicia operaciones en 2008 bajo la coordinación de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales (DGCORENA) de la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), quedando constituido por dos subprogramas: Apoyo para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (APASO) y Fondos para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (FOCORE), en sustitución del PIEPS y del FOCOMDES respectivamente.

El subprograma APASO aporta recursos económicos a los Grupos de Trabajo para el ***pago de jornales*** en labores y actividades de protección, recuperación y restauración de los recursos naturales orientadas a la conservación, mantenimiento y mejora de las condiciones ecológicas del SCDF dentro las Líneas de Apoyo seleccionadas.

En tanto, el subprograma FOCORE aporta recursos económicos a Grupos de Trabajo para ejecutar ***proyectos de inversión de obras y acciones*** de protección, recuperación y restauración ecológica dentro de las Líneas de Apoyo seleccionadas, para contratar asistencia técnica profesional, así como el equipamiento e infraestructura mínimos orientados a la conservación de los recursos naturales.

No obstante que, de acuerdo con sus ROP, los apoyos que brindan los dos Subprogramas difieren entre sí, contemplan los mismos objetivos generales y específicos, como también las mismas Líneas de Acción.

Adicionalmente, dado que el éxito de las actividades de protección y conservación ambiental se sustenta en la acción colectiva y la organización interna de cada comunidad que lleva a cabo una serie de actividades enfocadas en la consecución de un mismo fin, el PROFACE fomenta la ***participación social*** a través de la conformación de Grupos de Trabajo que pueden optar por ejecutar proyectos y/o realizar acciones que se ajusten a alguna de las siguientes seis Líneas de Apoyo.

Figura 10. Líneas de Apoyo del PROFACE 2015

a. Protección, conservación y restauración de los ecosistemas	b. Conservación y restauración de hábitat y biodiversidad	c. Fomento a la protección ambiental comunitaria
• Prevención física, cultural y combate de incendios. • Cultivo a plantaciones forestales y renuevo. • Saneamiento forestal (detección, diagnóstico y tratamiento fitosanitario).	• Vigilancia, restauración y mantenimiento. • Monitoreo de especies.	• Detección de obras o actividades no autorizadas. • Detección de sitios de extracción de suelo, recursos pétreos y productos forestales. • Detección de depósitos de cascajo y residuos sólidos. • Detección de otros ilícitos ambientales.
d. Conservación de Suelo	**e. Conservación de Agua**	**f. Aprovechamiento Sustentable**
• Terrazas (individuales, de banco, de base ancha, de base angosta o de formación sucesiva). • Contención de taludes (muros de gavión y piedra acomodada). • Cabeceo de cárcavas. • Suavizado de talud en cárcavas. • Desarrollo de barreras vivas y cortinas rompe-vientos con especies arbustivas, arbóreas y/o cactáceas.	• Presas filtrantes (geocostal, piedra acomodada, gaviones, troncos o ramas). • Sistemas de captación de agua pluvial (ollas de agua, presas de mampostería y concreto). • Pozos de absorción. • Conservación o restauración de cauces y barrancas (retiro de residuos, estabilización de taludes). • Conformación de bordos. • Reapertura, desazolve y limpieza de cauces, canales y apantles.	• Manejo de plantaciones forestales comerciales (poda de formación, deshierbe, etc.). • Diversificación productiva en sustitución de monocultivos. • Producción de planta para proyectos agroforestales. • Prácticas para el cultivo de maíz nativo.

Fuente: elaboración propia con base en ROP del PROFACE 2015.

En lo que respecta a las Metas Físicas que se plantea alcanzar con la implementación del PROFACE en el ejercicio fiscal 2015, se determinaron las siguientes:

- Mantenimiento de plantas (1’011,100 individuos).
- Producción de planta (1’000,000 individuos).

- Prevención de incendios forestales (12 eventos).
- Acciones para el combate de incendios (965 eventos).
- Reforestación (1’011,100 eventos).
- Saneamiento forestal (30,000 eventos).

Para alcanzar las metas, el GDF destinará anualmente el presupuesto necesario para la operación del PROFACE, con cargo al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, dentro del capítulo 4000: Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias.

Finalmente, las ROP establecen que se deben considerar al menos los siguientes indicadores de impacto que permitan llevar a cabo, con frecuencia anual, una evaluación interna de los resultados del Programa.

Tabla 3. Indicadores de Impacto

Indicador	Objetivos	Indicadores	Unidad Responsable
Impacto Ambiental	Evaluar el efecto del PROFACE en el mantenimiento y conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y servicios ambientales en el SCDF y ANP.	• Cambio de uso del suelo (forestal, agrícola, pastizal, matorral, urbano). • Grado de fragmentación de los ecosistemas forestales. • Densidad forestal. • Estado fitosanitario de los ecosistemas forestales.	Dirección de Conservación y Restauración de los Recursos Naturales en Coordinación con la Dirección de los Centros Regionales.
Impacto Económico	Evaluar el impacto del PROFACE en el aporte de gasto público para el mantenimiento del SCDF y ANP.	• Gasto del GDF destinado al PROFACE. • Gasto del GDF destinado al subprograma FOCORE. • Gasto del GDF destinado al subprograma APASO. • Distribución del gasto en el SCDF.	Secretaría Técnica del PROFACE.

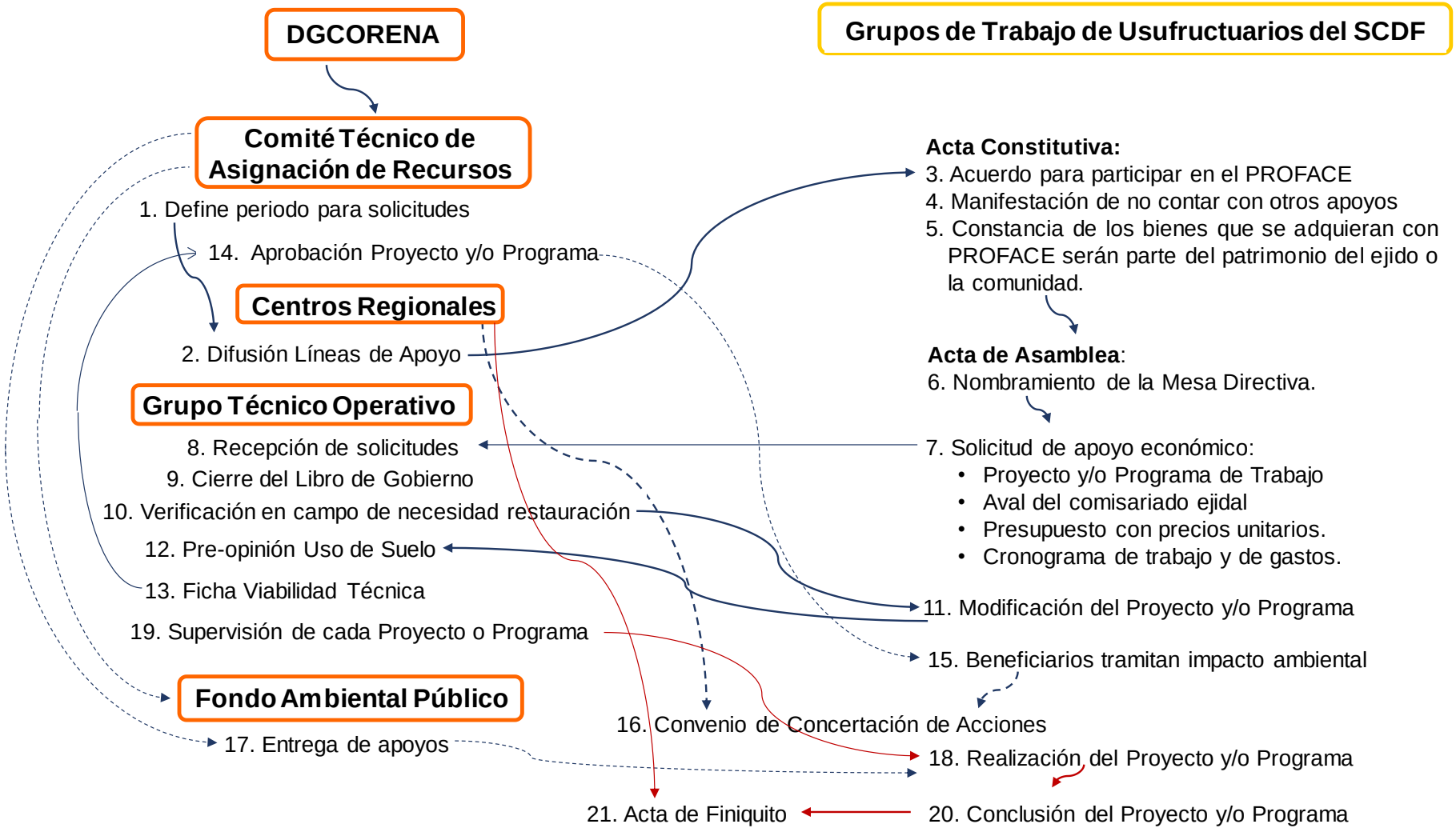
Indicador	Objetivos	Indicadores	Unidad Responsable
Impacto Social	Evaluar el impacto del PROFACE en el número de grupos y personas beneficiarias.	• Número de grupos beneficiados. • Número de personas beneficiadas. • Monto promedio recibido por Proyecto. • Monto promedio recibido por beneficiario.	Secretaría Técnica del PROFACE.

Fuente: elaboración propia con base en ROP del PROFACE 2015.

Finalmente, la operación del Programa se esquematiza en la Figura 11, en donde se muestra el trabajo conjunto de los funcionarios de los cuatro Centros Regionales a través de los cuales la DGCORENA implementa el Programa y los Grupos de Trabajo que conforman los usufructuarios del SCDF para realizar los Proyectos y/o Programas conforme a las Líneas de Apoyos establecidas para los subprogramas FOCORE y el APASO.

1. El **Comité Técnico de Asignación de Recursos** determina el periodo de apertura de la ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo y del Libro de Gobierno en función de la demanda y de la disponibilidad de recursos presupuestales.
2. Los **Centros Regionales** promueven y difunden amplia y oportunamente el Programa mediante la exhibición de los requisitos y procedimientos de participación en las ventanillas de atención y en la página de internet de la SEDEMA.

Figura 11. Proceso de Operación del PROFACE



Fuente: elaboración propia con base en ROP del PROFACE 2015

Los usufructuarios del SCDF acuerdan conformar un Grupo de Trabajo (3) para ejecutar las obras y/o actividades contenidas en las Líneas de Apoyo del PROFACE, manifiestan no contar con otros apoyos para el mismo fin (4) y hacen constar que de los bienes que se adquieran con PROFACE serán parte del patrimonio del ejido o la comunidad (5). Todo lo anterior queda asentado en su Acta Constitutiva.

En la primera Asamblea del Grupo de Trabajo se nombra a los miembros de su Mesa Directiva (6), quienes se encargarán de elaborar la Solicitud de Apoyo (7), misma que debe ir acompañada del Proyecto de Inversión y/o del Programa de Trabajo, presupuestado con precios unitarios, así como el cronograma de trabajo y de gastos, todo avalado por el comisariado ejidal, el comisariado de bienes comunales, el propietario del predio o por la autoridad competente si se tratase de una propiedad pública donde se llevará a cabo el proyecto y/o las acciones de conservación.

8. El Grupo Técnico Operativo, dependiente de cada Centro Regional, recibe las solicitudes de apoyo presentadas por los Grupos de Trabajo, y conforma un expediente para llevar a cabo el registro, control y seguimiento del Proyecto de Inversión y/o Programa de Trabajo.
9. Una vez concluido el periodo de recepción, se cierra el Libro de Gobierno en presencia del Órgano de Control Interno adscrito a la SEDEMA y turna una copia fotostática y/o archivo digital al Comité Técnico de Asignación de Recursos para que sea integrado a la Carpeta Ejecutiva que se presentará en la sesión de asignación de recursos.
10. Los Grupos Técnicos Operativos verificarán en campo que los Proyectos y/o Programas de Trabajo correspondan a las condiciones y necesidades de restauración, conservación o protección de las microcuencas; su ubicación esté correctamente georreferenciada y no se sobreponga con otros Proyectos y/o Programas de Trabajo similares.
11. En caso de tener que modificar el Proyecto y/o Programa de Trabajo, los Centros Regionales informarán al Grupo de Trabajo, quien deberá subsanarlo en un plazo no mayor a cinco días hábiles.
12. Una vez hecha la verificación documental y de campo, los Centros Regionales y la DGCORENA elaborarán una ficha técnica sobre el Proyecto y/o Programa de Trabajo, la que deberá contener la pre-opinión en materia de uso de suelo, considerando lo establecido en el Programa General de

Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), Programas de Manejo de las ANP y/o el Plan Rector de las ANP.

13. La Dirección de los Centros Regionales emitirá la viabilidad técnica de los Proyectos de Inversión y/o Programas de Trabajo localizados en SCDF.
14. El Comité Técnico de Asignación de Recursos autorizará el Proyecto de Inversión y lo notificará a cada Grupo de Trabajo, quien tramitará el impacto ambiental (16) ante la Dirección General de Regulación Ambiental para poder dar inicio a la obra y/o actividades autorizadas.
17. Los Grupos de Trabajo cuyos Proyectos y/o Programas de Trabajo fueron aprobados, suscribirán un Convenio de Concertación de Acciones, a fin de que el Fondo Ambiental Púbico ministre los recursos autorizados (18) a través de una cuenta bancara mancomunada en el caso del subprograma FOCORE y de una tarjeta de débito en el caso del subprograma APASO, dando inicio a la implementación del Proyecto de Inversión y/o Programas de Trabajo y realizando sucesivamente las actividades definidas en estos (19).
20. El Grupo Técnico Operativo de cada Centro Regional supervisará el cumplimiento de actividades, metas, adquisiciones, cronograma de trabajo y calendario de ejecución de los Proyectos y/o Programas de Trabajo, aplicando los mecanismos de control físico y documental incluyendo un archivo fotográfico y copia de las facturas y comprobantes de la aplicación de recursos, documentación será integrada al expediente respectivo.

    De igual manera, la Dirección de Centros Regionales, la DGCORENA y la Secretaría Técnica, podrán hacer supervisiones conjuntas cuando así lo requiera la operación del PROFACE.
21. Una vez que el Proyecto y/o Programa de Trabajo haya sido concluido, el Centro Regional elabora el Acta de Finiquito, misma que será firmada por los miembros de cada Grupo de Trabajo y el Presidente del Comité.

Es importante notar que los Grupos de Trabajo de los usufructuarios del SCDF pueden recibir apoyos para llevar a cabo actividades de aprovechamiento sustentable en varios años consecutivos. Para el caso de Proyectos y/o Programas apoyados por segunda ocasión, el monto máximo será hasta por el 50% de lo ejercido en el primer apoyo y hasta por el 25% en el caso de apoyos subsecuentes, salvo en casos de contingencias por fenómenos meteorológicos atípicos que estarán sujetos al análisis y determinación del Comité Técnico.

Previo a la conclusión del ejercicio fiscal se lleva a cabo la evaluación interna de los resultados del PROFACE y del estado que guarda el SCDF, a fin de identificar los avances en materia de protección y conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y la biodiversidad, así como de determinar las zonas de atención prioritaria y las Líneas de Apoyo a ofrecer en el siguiente ejercicio fiscal.

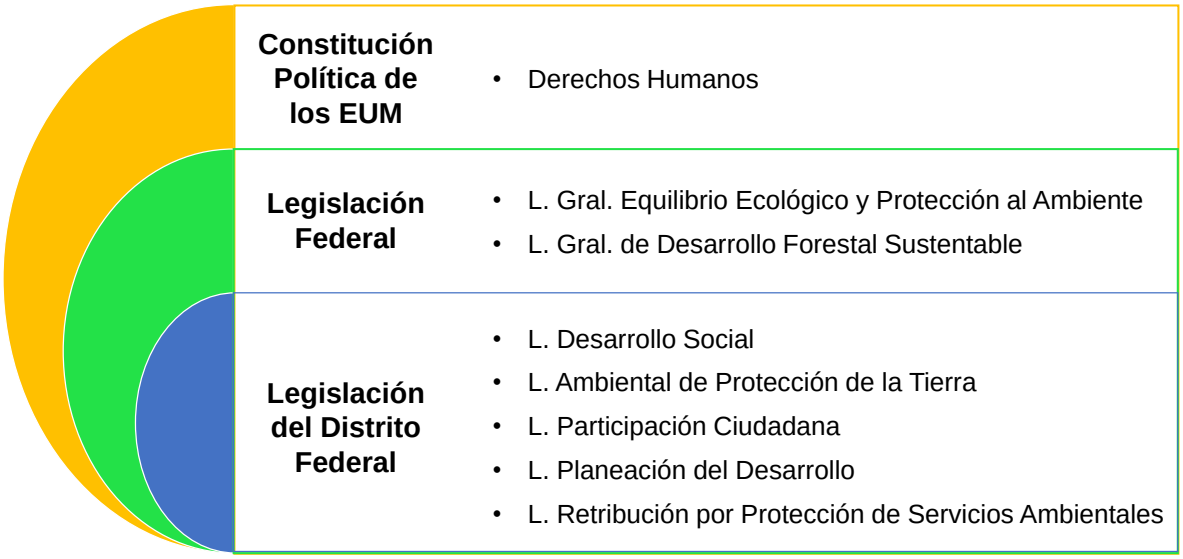
Asimismo, sustentado en los resultados de esta evaluación interna, se lleva a cabo una revisión de las ROP y, en su caso, se proponen las modificaciones pertinentes para una más eficiente operación del Programa.

Cabe mencionar que las ROP del PROFACE establecen la participación social en las etapas de: planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social, sustentada en los principios del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

I.2. Aspectos Jurídicos

El PROFACE se sustenta jurídicamente en la Legislación Federal y en las Leyes del D.F. relativas tanto al desarrollo social como al equilibrio ecológico y la protección y conservación del medio ambiente, tal como se muestra en la siguiente Figura.

Figura 12. Aspectos Jurídicos del PROFACE



Fuente: elaboración propia.

I.2.1. Leyes que sustentan el PROFACE a Nivel Federal

El PROFACE se sustenta jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que a través del Artículo 16 del Estatuto del GDF se establece que: “los residentes del D.F. gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de las que establezca el Estatuto y las Leyes del D.F.”; así como en dos Leyes macro: La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

En el marco Constitucional si bien se reconocen y se protegen los derechos sociales en los Artículos 1° al 5°, es el Artículo 2° que se refiere a la autonomía de los pueblos indígenas y el Artículo 4° se declara que “… el varón y la mujer son iguales ante la ley, misma que protegerá la organización y el desarrollo de la familia”, estipulándose que “toda persona tiene derecho a… un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” los que dan sustento al PROFACE.

El SCDF es una delimitación administrativa que por sus características ecológicas provee de los servicios ambientales necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes de la CDMX, derecho igualmente estipulado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I.2.1.1. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

De la LGEEPA se retoman algunas fracciones de los Artículos 1º, 4º, 7°, 9°, 10°, 21°, 22° y 23°. Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de marzo de 1988, y su última reforma fue publicada el 9 de enero de 2015. A través de ésta, se hacen reglamentarias las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción (Art 1º.) Asimismo, la LGEEPA, bajo el principio de subsidiaridad y de concurrencia, obliga a las autoridades del D.F., a la protección de los recursos naturales conforme se presenta en el Artículo 1º, fracción VIII.

Artículo 1°. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar.

II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.

III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.

V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el D.F. y los Municipios, bajo el principio de concurrencia.

Distribución de Competencias y Coordinación

Artículo 4°. La Federación, los Estados, el D.F. y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Artículo 7°. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal.

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación.

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales.

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas.

XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios.

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo.

XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley.

XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento.

XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente.

XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas.

XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

XXII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

Artículo 9°. Corresponden al GDF en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que

expida la Asamblea Legislativa del D.F., las facultades a que se refieren los artículos 7º y 8º.

Artículo 10°. En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el D.F. y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven.

Instrumentos de la Política Ambiental

Instrumentos Económicos

Artículo 21°. La Federación, los Estados y el D.F., en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

II. Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico.

III. Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental.

IV. Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población.

Artículo 22°. Son instrumentos financieros, los créditos, fianzas, seguros de responsabilidad civil, fondos y fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos

Artículo 23°. Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el Artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

VI. Las autoridades de la Federación, los Estados, el D.F. y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para

inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.

I.2.1.2. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Esta Ley, de orden e interés público y de observancia general en todo el país, tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación y aprovechamiento de los ecosistemas forestales. Esta Ley se publica en el DOF, el 25 de febrero de 2003, y su última reforma el 26 de marzo de 2015.

Los Artículos y fracciones que aquí se enlistan, son los propios a las atribuciones institucionales que tiene el D.F, para regular y fomentar la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas forestales que se localizan en el SC.

Artículo 1°. La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el D.F. y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73, fracción XXIX, inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observará lo dispuesto en el Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2º. Son objetivos generales de esta Ley:

I. Contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales, así como de las cuencas y ecosistemas hidrológico-forestales, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos.

II. Impulsar la silvicultura y el aprovechamiento de los recursos forestales, para que contribuyan con bienes y servicios que aseguren el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, especialmente el de los propietarios y pobladores forestales.

III. Desarrollar los bienes y servicios ambientales y proteger, mantener y aumentar la biodiversidad que brindan los recursos forestales.

V. Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas, en los términos del artículo 2 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable.

Artículo 4°. Se declara de utilidad pública:

II. La ejecución de obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales.

Artículo 5°. La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, los pueblos y comunidades indígenas, las personas físicas o morales, la Federación, los Estados, el D.F. y los Municipios, que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos en esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos.

De las Atribuciones de los Estados y el Distrito Federal

Artículo 13°. Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las Leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

I. Diseñar, formular y aplicar, en concordancia con la política forestal nacional, la política forestal en las entidades federativas.

II. Aplicar los criterios de política forestal previstos en esta Ley y en las Leyes locales en la materia.

VI. Impulsar en el ámbito de su jurisdicción el establecimiento de sistemas y esquemas de ventanilla única para la atención eficiente de los usuarios del sector, con la participación de la Federación y de los Municipios.

X. Promover los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas forestales.

XI. Impulsar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos forestales en la protección, conservación, restauración, vigilancia, ordenación, aprovechamiento, cultivo, transformación y comercialización de los mismos.

De los Criterios de la Política Nacional en Materia Forestal

Artículo 29°. El desarrollo forestal sustentable se considera un área prioritaria del desarrollo nacional, y por tanto tendrán ese carácter las actividades públicas o privadas que se le relacionen.

Artículo 30°. La política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector. Por tanto, la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores:

IV. Diseñar y establecer instrumentos de mercado, fiscales, financieros y jurídico regulatorios, orientados a inducir comportamientos productivos y de consumo sobre los recursos forestales y darle transparencia a la actividad forestal.

V. Asegurar la permanencia y calidad de los bienes y servicios ambientales, derivados de los procesos ecológicos, asumiendo en programas, proyectos, normas y procedimientos, la interdependencia de los elementos naturales que conforman los recursos susceptibles de aprovechamiento como parte integral de los ecosistemas, a fin de establecer procesos de gestión y formas de manejo integral de los recursos naturales.

VI. Desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, con el propósito de la que la sociedad asuma el costo de su conservación.

Artículo 31°. En la planeación y realización de acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las Leyes confieren a las autoridades de la Federación, de las Entidades o de los Municipios, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos social, ambiental y

económico, se observarán, por parte de las autoridades competentes, los criterios obligatorios de política forestal.

Artículo 32°. Son criterios obligatorios de política forestal de carácter social:

IV. La participación de las organizaciones sociales y privadas e instituciones públicas en la conservación, protección, restauración y aprovechamiento de los ecosistemas forestales y sus recursos.

De los Servicios Ambientales Forestales

Artículo 134 Bis. Los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que, como resultado de un manejo forestal sustentable, conserven y/o mejoren los servicios ambientales, recibirán los beneficios económicos derivados de éstos.

Los instrumentos legales y de política ambiental para regular y fomentar la conservación y mejora de los servicios ambientales, deben garantizar el respeto a las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional, así como lo siguiente:

I. Consentimiento libre, previo e informado de ejidos, comunidades y pueblos indígenas.

II. Distribución equitativa de beneficios.

III. Certidumbre y respeto a los derechos de propiedad y posesión legítima y acceso a los recursos naturales de los propietarios y legítimos poseedores de la tierra.

IV. Inclusión y equidad territorial, cultural, social y de género.

V. Pluralidad y participación social.

VI. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

VII. Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna.

VIII. Transversalidad, integralidad, coordinación y complementariedad entre políticas e instrumentos de los tres órdenes de gobierno.

Artículo 139. La Federación, las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y escuchando la opinión del Consejo, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política forestal, y mediante los cuales se buscará de manera prioritaria y no limitativa:

II. Restaurar terrenos forestales degradados.

III. Apoyar la valoración y producción de bienes y servicios ambientales.

VII. El impulso a la participación comunitaria en zonificación forestal u ordenamiento ecológico, como base de los Programas de Manejo Forestal.

I.2.2. Leyes que sustentan el PROFACE en el Distrito Federal

El PROFACE se sustenta jurídicamente en dos leyes macro: la Ley de Desarrollo Social para el D.F. (LDSDF) y la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el D.F. (LAPTDF), debido a que, si bien el carácter del programa es una acción territorial en el SCDF con un fin ambiental, es realizada a través del gasto social del D.F., en forma de apoyos y/o subsidios a la población usufructuaria o propietaria del SCDF que participa en su conservación y restauración.

La política social de la CDMX se sustenta en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad, como lo establece la Ley de Desarrollo Social del D.F. (Artículo 4º) y la Ley de Participación Ciudadana del D.F.

I.2.2.1. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

Esta Ley se publicó en la Gaceta Oficial del D.F., el día 23 de mayo del 2000 y su última reforma publicada en la GODF el 13 de septiembre de 2011. Según el **Artículo 1**°, fracción I, esta Ley tiene por objeto "*cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales*"; asimismo se plantea:

III. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales.

IV. Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social.

V. Impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público.

VI. Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad.

X. Fomentar las más diversas formas de participación ciudadana con relación a la problemática social.

XI. Profundizar el reconocimiento de la presencia indígena y la diversidad cultural de la ciudad y en el desarrollo de relaciones de convivencia interculturales.

XII. Articular el desarrollo social, el urbano y el rural.

Es a través del PROFACE que se fomenta y propicia la participación social en la política ambiental del GDF, de acuerdo a las fracciones aquí expuestas del Artículo 1° de esta Ley, fracciones: V, X, y XI. Asimismo, se busca la integración territorial, en las fracciones III, VI, XI y XII, donde se obliga incluir a las comunidades rurales y urbanas al desarrollo social, situación que se da en el SCDF al considerar que gran parte de estas áreas se encuentran excluidas y segregadas en la CDMX y donde hay presencia indígena. Asimismo, exige a los órganos de la Administración Pública que se vinculen al tema del desarrollo social en la fracción I.

Artículo 2º. En todo lo no previsto por esta Ley, será de aplicación supletoria la Ley de Planeación del Desarrollo del D.F., y demás ordenamientos aplicables.

Sobre los Programas de Desarrollo Social

Artículo 32°. Se especifica que los programas sociales diseñados por el GDF deben enmarcarse en los principios de esta Ley y ser congruentes con el contenido del Programa General de Desarrollo, así como contar con ROP que deben contener los requisitos mínimos que se estipulan en el Artículo 33° de la LDSDF.[20]

Artículo 34°. Se obliga a tener actualizado un padrón de participantes o beneficiarios de los programas sociales que será auditable en términos de la legislación por los órganos facultados para ello. Para el cumplimiento de lo

[20] Los requisitos son los siguientes: a) La entidad o dependencia responsable del programa, b) Los objetivos y alcances, c) Sus metas físicas, d) Su programación presupuestal, e) Los requisitos y procedimientos de acceso, f) El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana, g) Los mecanismos de evaluación y los indicadores, h) Las formas de participación social, i) La articulación con otros programas sociales y las características de publicación y difusión de la convocatoria.

dispuesto en el párrafo anterior, y en los Artículos 33° y 35° de esta Ley, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del D.F. que tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social, deberán:

V. Publicar en la Gaceta Oficial del D.F. (GODF) a más tardar el 31 de enero del año de ejercicio, las ROP de los diferentes programas de desarrollo social, en términos de la presente Ley.

VI. Publicar en la GODF, a más tardar el 31 de marzo del año de ejercicio y en un sólo formato, los padrones con nombre, edad, sexo, unidad territorial y Delegación de los beneficiarios de los programas sociales. Estos deberán ser entregados en el mismo plazo a la Asamblea Legislativa del D.F.

VII. Presentar trimestralmente a la Asamblea Legislativa del D.F. un informe pormenorizado de la evaluación y ejercicio de los recursos del gasto social, en el que se indique de forma analítica, el monto y destino de los recursos por programa social.

VIII. Una vez presentados los padrones de los programas sociales, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F., mediante la Contraloría General del D.F. realizará, trimestralmente, un programa de verificación que para tal efecto presente a la Asamblea Legislativa.

Artículo 50°. Para efecto de velar por el cumplimiento honesto, transparente y eficiente en la aplicación de la política de desarrollo social, la Asamblea Legislativa, en uso de sus facultades, solicitará la realización de las auditorías a los programas sociales que considere convenientes.

De acuerdo a los Artículos que aquí se presentan de esta Ley, se puede asumir la orientación social del PROFACE, sustentada en la participación social, en el acceso universal del programa y en la prevención de la discriminación, contenidas en las ROP que desde su diseño están sujetas a disposiciones legales.

I.2.2.2. Ley Ambiental de Protección de la Tierra en el Distrito Federal

La Ley Ambiental del D.F. (2000) cambió su nombre por el de Ley de Protección de la Tierra, a través del Decreto del 17 de septiembre del 2013, quedando la última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 28 de noviembre de 2014.

En los artículos del 1º al 5º de esta Ley se establecen las disposiciones generales, como son el objeto de la misma en el artículo 1º.

En el artículo 1º. Se enlistan las fracciones que sustentan al PROFACE, en ellas se sustenta al programa como un instrumento de la política ambiental que debe promover las autoridades del GDF que tengan las facultades en materia de conservación, protección y restauración ecológica, así como establecer y reconocer los deberes y obligaciones tanto del gobierno como de la sociedad en la protección de la Tierra.

Artículo 1º. Establece que la Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el D.F., así como los instrumentos y procedimientos para su protección, vigilancia y aplicación.

II. Regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública del D.F. en materia de conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.

III. Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que la obtención de beneficios económicos y las actividades sociales se generen en un esquema de desarrollo sustentable.

IV. Establecer y regular las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de competencia del D.F., y en general regular el SCDF para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales de la Tierra, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se suma por convenio con la Federación, estados o municipios.

VIII. Establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión ambiental.

IX. Reconocer las obligaciones y deberes tanto del Gobierno como de la sociedad, para garantizar el respeto a la Tierra.

X. Promover y establecer el ámbito de participación ciudadana individual, colectiva o a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana en los términos de la Ley, en el desarrollo sustentable y de gestión ambiental.

Artículo 2°. Esta ley se aplicará en el territorio del D.F. en los siguientes casos:

IV. En la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de jurisdicción del D.F.

V. En la conservación, protección y preservación de la flora y fauna en el SCDF y suelo urbano y en las áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas competencia del D.F.

VI. En la política de desarrollo sustentable y los instrumentos para su aplicación.

VII. En el establecimiento de las competencias de las autoridades ambientales.

VIII. En la prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental.

IX. En la prestación de servicios ambientales.

X. En la vigilancia y protección de los recursos naturales de la Tierra.

De las Autoridades Ambientales

Este capítulo comprende los artículos del 6º al 17º, pero para el caso de PROFACE se incluyen, 6º, 9º, y 13º, considerando sólo las fracciones que se enlistan a continuación.

Artículo 6° Son autoridades en materia ambiental en el D.F.:

I. El Jefe de Gobierno del D.F.

II. El Titular de la SEDEMA.

III. Los Jefes Delegacionales.

IV. El Titular de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

Artículo 9º. Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., el ejercicio de las siguientes atribuciones:

IV. Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en esta Ley, para conservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente en materias de su competencia.

XII. Establecer, o en su caso, proponer la creación de instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental en el D.F. contando con la opinión de la PAOT.

XVII. Promover la participación ciudadana en materia ambiental individual, colectiva o a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana.

XVIII. Promover y realizar, en forma coordinada, concertada y corresponsable, acciones relacionadas con la conservación del ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico, entre las organizaciones sociales, civiles y empresariales, así como con los ciudadanos interesados, a fin de desarrollar en la población, una mayor cultura ambiental y promover el mejor conocimiento de esta Ley.

XX. Promover y realizar programas para el desarrollo de técnicas, ecotecnias y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir el deterioro ambiental, propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas, con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones privadas y grupos civiles, con los sectores industrial, comercial y de servicio.

Artículo 13°. Las autoridades del D.F. están obligadas a:

I. Promover la participación ciudadana en la gestión ambiental.

II. Fomentar y hacer un uso eficiente de los recursos naturales.

De la Política de Desarrollo Sustentable

En este título se incluyen los principios e instrumentos de la Política de Desarrollo Sustentable, dando sustento al PROFACE el Artículo 18° y las fracciones aquí presentadas.

Artículo 18°. Para la formulación y conducción de la política ambiental y aplicación de los instrumentos previstos en esta Ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Local, así como los particulares, observarán los principios y lineamientos siguientes:

I. La conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales del D.F. prevalecerán sobre cualquier otro tipo de uso y destino que se pretenda asignar.

II. Las autoridades y la sociedad deben de asumir, en corresponsabilidad, la protección del ambiente, así como la conservación, restauración y manejo de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo del D.F., con el fin de proteger la salud humana y elevar el nivel de vida de su población.

V. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad.

VIII. Cualquier programa, proyecto o acción que se desarrolle en el D.F. deberá garantizar el mantenimiento y conservación de la biodiversidad, así como de la continuidad e integridad de los ecosistemas.

Dentro de este apartado, asimismo se incluye como instrumento a la participación ciudadana, enunciada en los Artículos 20° al 22°.

Artículo 20º. Los habitantes del D.F. tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano.

La participación ciudadana podrá ser individual, colectiva o a través del órgano de representación ciudadana electo en cada colonia o pueblo, así como de las organizaciones sociales, civiles y empresariales e instituciones académicas, en los términos del Artículo 171, fracción IV de la Ley de Participación Ciudadana, y serán los medios para promover y fomentar los derechos en materia ambiental y la utilización de los instrumentos de participación ciudadana, que garantizarán la participación corresponsable de la ciudadanía a fin de que se conozca e informe de la elaboración en los programas de protección ambiental, desarrollo sustentable y educación en materia ambiental a la sociedad.

Artículo 21º. La Secretaría de Medio Ambiente deberá promover y garantizar la participación corresponsable de la ciudadanía, para la toma de decisiones mediante los mecanismos establecidos por la ley de participación ciudadana, en los programas de desarrollo sustentable.

La política ambiental deberá garantizar los mecanismos de participación social más efectivos en la toma de decisiones y en la elaboración de los programas de protección ambiental y de educación en la materia.

Artículo 22°. Para los efectos del Artículo anterior, el Jefe de Gobierno del D.F. y la Secretaría:

II. Celebrarán convenios con personas interesadas, ejidos y comunidades agrarias, organizaciones sociales e instituciones, para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas de jurisdicción del D.F.; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; las acciones de protección al ambiente; la realización de estudios e

investigación en la materia y la retribución por la conservación de servicios ambientales.

Otro instrumento que se presenta en el diseño y operación del PROFACE, que considera esta Ley es la de Planeación del Desarrollo Sustentable.

Artículo 25°. La planeación ambiental se basará en la expedición de programas que favorezcan el conocimiento y la modificación de los ciclos y sistemas ambientales en beneficio de la salud y calidad de vida de la población, compatibilizando el desarrollo económico y la protección de sus recursos naturales fundamentales.

Artículo 26º. El Jefe de Gobierno del D.F. formulará y evaluará, en coordinación con las diferentes instancias involucradas en las acciones de protección ambiental, el Programa Sectorial Ambiental, el cual contendrá las estrategias y acciones prioritarias para la ejecución de la política ambiental del D.F. e integrará las acciones de los diferentes sectores, de conformidad con la Ley de Planeación.

Artículo 28º. El ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los usos del suelo en el SCDF, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en SCDF, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. Este instrumento es de carácter obligatorio en el D.F. y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar.

Artículo 35º. Los Programas de ordenamiento ecológico del territorio serán de observancia obligatoria en:

I. Las autorizaciones en materia de impacto ambiental, y en general en los proyectos y ejecución de obras, así como en el establecimiento de actividades productivas.

Instrumentos Económicos

Artículo 71° Bis. La SEDEMA diseñará, desarrollará y aplicará instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

II. Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus

intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable.

III. Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico. Asimismo, deberán procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos.

Artículo 72°. La SEDEMA promoverá el otorgamiento de estímulos fiscales, financieros y administrativos a quienes:

IV. Integren organizaciones civiles con fines de desarrollo sustentable, que acrediten su personalidad jurídica ante la Secretaría.

V. Lleven a cabo actividades que garanticen la conservación sustentable de los recursos naturales.

Disposiciones Generales de la Protección, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales

Artículo 85°. Los criterios para la protección, restauración, preservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, los recursos naturales, el SCDF y las áreas naturales protegidas son:

I. En los programas y actividades de restauración, reforestación, o forestación en su caso, así como de aprovechamiento de la vida silvestre, se protegerán especialmente las especies nativas y aquellas que no se encuentren en riesgo de acuerdo a la normatividad aplicable.

II. Para evitar el deterioro de la biodiversidad no se permitirá el uso de especies que no sean nativas del lugar.

III. En la restauración o rehabilitación de las áreas naturales protegidas, o en la protección de barrancas, no podrán ser alteradas en forma definitiva los cauces naturales y escurrimientos temporales o permanentes.

IV. Durante el desarrollo de obras o actividades de cualquier tipo se evitará la pérdida o erosión del suelo y el deterioro de la calidad del agua.

V. En los sitios a proteger, se procurará el rescate del conocimiento tradicional con relación al uso y manejo de los recursos naturales.

VI. Se promoverá la participación de vecinos, comunidades, pueblos indígenas y población en general, en los programas y acciones para el establecimiento, cuidado y vigilancia de las áreas naturales protegidas.

El Artículo 85 citado en este apartado, en las fracciones I a VI, señala los criterios para la protección, restauración, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el D.F, resaltando la necesidad proteger especies nativas para evitar el deterioro de la biodiversidad. Asimismo, en la restauración de ANP, o en barrancas, se deberán respetar los cauces naturales, la calidad de agua, y al manejo de los recursos considerando el conocimiento tradicional y la participación social.

En conclusión, se presentan los Artículos que sustentan tanto el diseño como la operación del PROFACE en la Ley Ambiental de Protección de la Tierra en el D.F. considerando aspectos de la política ambiental, de los instrumentos de ésta, de la participación ciudadana, de la planeación y de la conservación y restauración de los ecosistemas comprendidos en SCDF.

I.2.2.3. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial del D.F. el 17 de mayo de 2004, Siendo su última reforma el 18 de diciembre de 2014. Dentro de las disposiciones generales de esta Ley se presentan algunas de las fracciones de los Artículos 1º al 6º.

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público y de observancia general en materia de Participación Ciudadana.

El presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de GDF, con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.

Artículo 2°. Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del D.F. a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno

Artículo 3°. Son principios de la Participación Ciudadana, los siguientes:

I. Democracia.

II. Corresponsabilidad.

III. Pluralidad.

IV. Solidaridad.

V. Responsabilidad Social.

VI. Respeto.

VII. Tolerancia.

VIII. Autonomía.

IX. Capacitación para la ciudadanía plena.

X. Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Artículo 4°. Son instrumentos de Participación Ciudadana:

V. Colaboración Ciudadana.

VI. Rendición de Cuentas.

VII. Difusión Pública.

XI. Organizaciones ciudadanas.

Artículo 6°. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

VI. Comités a los Comités Ciudadanos.

XX. Organizaciones Ciudadanas son aquellas personas morales sin fines de lucro que reúnan los requisitos exigidos en el Capítulo Onceavo del Título Cuarto de la presente Ley y a través de las cuales la ciudadanía ejerce colectivamente su derecho a la participación ciudadana.

XXIII. Pueblo originario son los asentamientos que, con base en la identidad cultural, social, étnica, poseen formas propias de organización y cuyo ámbito geográfico es reconocido por los propios habitantes como un sólo pueblo y que, para efectos de la elección de Consejos de los Pueblos, el Instituto electoral realiza su delimitación

De los Habitantes, Vecinos y Ciudadanos del Distrito Federal.

Artículo 7°. Son habitantes del D.F. las personas que residan en su territorio.

Artículo 8°. Se consideran vecinos de la colonia a los habitantes que residan por más de seis meses en la colonia, pueblo, barrio, fraccionamiento o unidad habitacional que conformen esa división territorial.

La calidad de vecino de la colonia se pierde por dejar de residir en ésta por más de seis meses, excepto por motivo del desempeño de cargos públicos, de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la federación o el GDF fuera de su territorio.

Artículo 9°. Son ciudadanos del D.F las mujeres y los varones que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos constitucionales y posean, además, la calidad de vecinos u originarios del mismo.

Artículo 13.- Los ciudadanos del D.F. tienen las siguientes obligaciones:

I. Cumplir con las funciones de representación ciudadana que se les encomienden.

II. Ejercer sus derechos.

III. Las demás que establezcan ésta y otras Leyes.

De las autoridades

Artículo 15°. Las autoridades del D.F. en su ámbito de competencia, están obligadas a garantizar el respeto de los derechos previstos en esta Ley para los habitantes, los ciudadanos y los vecinos del D.F.

Las autoridades están obligadas a promover entre los servidores públicos cursos de formación y sensibilización para dar a conocer los instrumentos de participación ciudadana y los órganos de representación ciudadana; la cooperación y acercamiento con la ciudadanía y la cultura de la participación ciudadana en general, como un espacio cívico de convivencia social y de una mejor gobernanza.

De los Instrumentos de Participación Ciudadana

De la Colaboración Ciudadana

Artículo 51°. Los habitantes del D.F., los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del D.F., en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Artículo 53°. Las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del D.F. resolverán si procede aceptar la colaboración ofrecida y, de acuerdo a su

disponibilidad financiera o capacidad operativa, concurrirán a ella con recursos presupuestarios para coadyuvar en la ejecución de los trabajos que se realicen por colaboración. En todo caso, cuando se trate de la aplicación de recursos públicos bajo la hipótesis prevista en los Artículos 83 y 84 de la presente Ley, la autoridad fomentará y procurará que el ejercicio de dichos recursos se haga bajo el esquema previsto por este instrumento de participación ciudadana.

De la Participación Colectiva y de las Organizaciones Ciudadanas

Artículo 77°. Para efectos de la presente Ley, se considerarán organizaciones ciudadanas a todas aquellas personas morales sin fines de lucro que cumplan con los siguientes requisitos:

I. Que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del D.F.

II. Que tengan reconocido en sus estatutos, al menos, alguno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos; gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del D.F. los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general, y promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana.

Las organizaciones ciudadanas tienen prohibido promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o partido político alguno.

I.2.2.4. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

Artículo 1°. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:

I. Los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo del D.F.

II. Las bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación del desarrollo.

III. Las atribuciones de los órganos del GDF en materia de planeación.

IV. Las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación.

V. Las bases de coordinación del GDF con la Federación y con los gobiernos estatales y municipales, considerando además las orientadas a la consecución del desarrollo con perspectiva metropolitana.

VI. Las bases para que las acciones conjuntas de los particulares y del GDF que contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, programas sectoriales y programas delegacionales a que se refiere esta Ley.

La planeación como se menciona en el Artículo 2º, *"se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto"*.

Artículo 2º. La planeación se basará en los siguientes principios:

I. La consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del D.F.

II. El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles, entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales.

III. El fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza.

IV. El aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, materiales y humanos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del D.F.

V. El cumplimiento de la responsabilidad social del Estado en materia de planeación, a fin de prever los problemas del desarrollo económico, social, desarrollo sustentable, protección civil y territorial del D.F. y corregir los actos que comprometan o debiliten el porvenir de la comunidad.

VI. La promoción de la modernización y la descentralización administrativa a través de las cuales se optimicen los recursos humanos y financieros, a fin de mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública local.

VII. El impulso de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados de la entidad, y fortalezca la participación ciudadana en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

VIII. El fomento de políticas con perspectiva de género, así como de respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, velando siempre por crear medidas y mecanismos para garantizar la salvaguarda de las personas, sus bienes y entorno.

De las Atribuciones y Obligaciones de las Autoridades en Relación con la Planeación

El **Artículo 5º** enuncia que las autoridades que participarán en el proceso de planeación del D.F. son:

I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

II. El Jefe de Gobierno.

III. Los Jefes Delegacionales.

IV. Los Titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades fracción.

Para fines del PROFACE son los Titulares de las Dependencias y de los Órganos Desconcentrados (fracción IV) quienes colaborarán en el proceso de planeación.

De la Estructura y Funcionamiento del Sistema

Artículo 20°. El Jefe de Gobierno ejercerá la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo del D.F. a través del Comité de Planeación, el cual se integrará por los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública del D.F.

Los Titulares de los Órganos Político-Administrativos participaran en el Comité, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.

Los Titulares de los Órganos Desconcentrados y de los Órganos de Gobierno de las Entidades podrán participar en el Comité, cuando expresamente así lo determine el Jefe de Gobierno.

El Comité será presidido por el Jefe de Gobierno, quien designará al servidor público que lo sustituya eventualmente en esta función.

Es así que el marco legal que sustenta el diseño y operación de PROFACE incluye tanto la legislación para la planeación del desarrollo, la que protege el medio ambiente, la que fomenta la participación ciudadana y aquella que promueve el cumplimiento de los derechos humanos como un medio de obtener bienestar social.

I.2.2.5. Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del SCDF

Esta Ley esta publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en el año de 2006, en ella se sustentan las líneas de apoyo del PROFACE.

Artículo 1º. Esta Ley es de orden e interés públicos y de observancia general en el Distrito Federal. Tiene por objeto establecer los mecanismos para retribuir a los núcleos agrarios y pequeños productores del Suelo de Conservación, por la protección, conservación o ampliación de los servicios ambientales que brindan a todos los habitantes del Distrito Federal, así como para la realización de actividades productivas vinculadas al desarrollo rural, equitativo y sustentable, acordes con la Ley Ambiental y el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

Artículo 3º. La Secretaría, en coordinación con las delegaciones correspondientes, en el marco previsto en los ordenamientos jurídicos aplicables, impulsará programas e instrumentos de política ambiental destinados a los productores y habitantes rurales de los núcleos agrarios, así como a los pequeños productores rurales, del Suelo de Conservación, que los retribuyan por la protección, conservación o ampliación de los servicios ambientales y para promover el desarrollo rural y el bienestar social y económico de los sujetos de esta ley mediante la generación de empleo y el incremento de sus ingresos, desalentando los cambios en el uso de suelo.

Artículo 5º. Los apoyos estarán dirigidos a actividades productivas y de conservación de los recursos naturales tales como:

I. Vigilancia y conservación de las áreas decretadas con alguna figura de protección en los ejidos y comunidades del Suelo de Conservación.

II. Vigilancia y protección de los recursos naturales en Suelo de Conservación.

III. Restauración ecológica de las zonas degradadas en el Suelo de Conservación.

IV. Promoción y realización de proyectos productivos que aprovechen de manera sustentable los recursos naturales

V. Fomento de la agricultura sustentable.

VI. Fomento de la comercialización de los productos agropecuarios y artesanales del Suelo de Conservación.

VII. Cuidado, conservación y fomento a la Chinampa.

VIII. Fomento regulación y control de la actividad pecuaria mediante acciones que reduzcan sus impactos negativos al medio ambiente y eviten el deterioro de los recursos naturales.

IX. Prevención y combate de incendios forestales.

X. Fomento de las actividades ecoturísticas.

XI. Fomento de las actividades de conservación de suelo y agua.

XII. Acciones para evitar el cambio de uso de suelo.

En lo que respecta al sustento jurídico de la operación del PROFACE, a continuación, se enlistan las Leyes que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y los procesos democráticos en la planeación, operación y evaluación de la política social y ambiental en el D.F.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal: Artículos 5°, 7°, 12, 15 fracción IV, 16 fracciones III y IV, 17 y 26.

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal: Artículos 97° y 102°.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; Artículo 7º, fracción IV, numeral 5, 8, 15, 22 y 56 Ter.

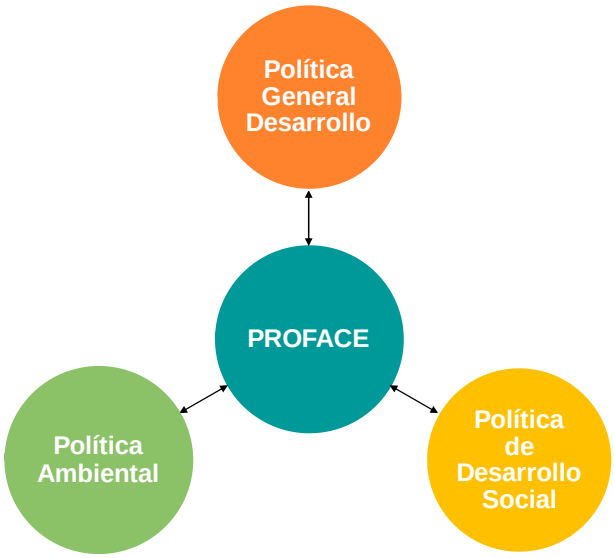
Reglamento para someter a la aprobación del Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal la creación y operación de Programas de Desarrollo Social que otorguen subsidios apoyos y ayudas a la población del Distrito Federal: Artículo 2º, fracción I; Artículo 5º; Artículo 10°, fracción I; y Artículo 28°.

I.3. Alineación con Políticas General de Desarrollo, Ambiental y de Desarrollo Social

En la presente Sección se analiza si el PROFACE es consistente con los lineamientos tanto de la política ambiental enfocada a la protección, conservación y restauración del SCDF, como de la política de desarrollo social orientada a fomentar la cohesión e inclusión social.

Si bien el PROFACE contribuye a resolver principalmente una problemática ambiental, también forma parte tanto de la Política General de Desarrollo, como de la Política de Desarrollo Social, como se observó en el Apartado III.2: Aspectos Jurídicos.

Figura 13. Relación del PROFACE con diversas Políticas del Distrito Federal



Fuente: elaboración propia.

Como se mencionó con anterioridad, oficialmente se plantea la necesidad de preservación de los ecosistemas de SCDF desde la política general, la ambiental y la social a partir de los siguientes Ejes, Objetivos y Líneas de Acción desde el inicio de operaciones del PROFACE en 2008 hasta la fecha.

El Programa se enlista dentro de los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal[21], siendo el único dentro de la línea de Medio Ambiente, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente del D.F y coordinado por la DGCORENA.

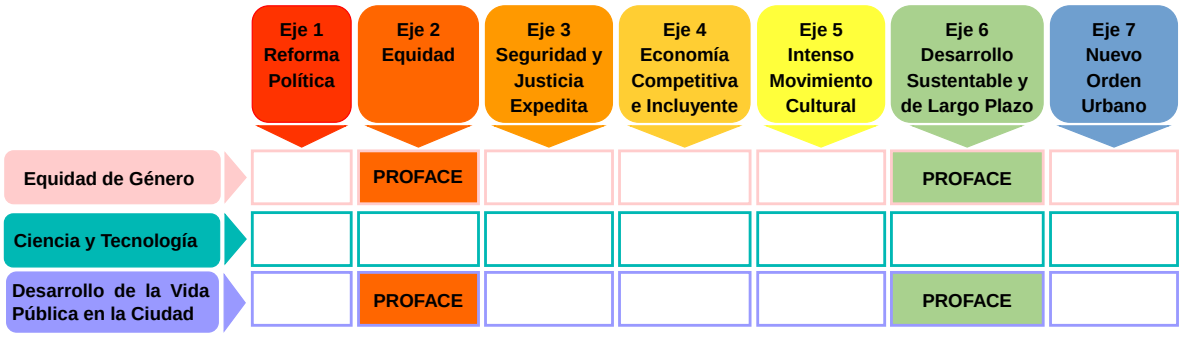
[21] www.sideso.df.gob.mx. Página consultada el 17 de octubre de 2015.

I.3.1. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007–2012

El PGDDF establecía que “Todos tenemos la responsabilidad de mejorar la calidad de vida en nuestra ciudad y garantizar a las futuras generaciones, una ciudad segura, saludable y hermosa. Esta perspectiva nos obliga a la acción común, al encuentro de soluciones compartidas y un ejercicio firme del gobierno”.[22]

Para ello se definieron siete ejes estratégicos estableciendo un modelo básico de articulación de la gestión en torno de objetivos y estrategias explícitos, de donde se desprendían líneas de política que señalaban las acciones que habrían de ordenarse en los programas sectoriales y especiales que preveía el proceso de planeación establecido en la Ley de Planeación del Desarrollo del D.F. Asimismo, esto ejes eran atravesados por tres perspectivas transversales que marcan el enfoque que tendrán las líneas de política.

Figura 14. Estructura del PGDDF 2007–2012



Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en la Figura 14, el PROFACE respondía a los Ejes 6 y 2, bajo la perspectiva transversal del Desarrollo de la Vida Pública en la Ciudad que busca la revitalización de nuestra cultura urbana, para promover una mejor convivencia, la reconstitución de los lazos de solidaridad y la generación de nuevas formas de vida colectiva, ello en un marco de mayor responsabilidad y participación; así como al de Equidad de Género.

Eje 6. Desarrollo Sustentable y de Largo Plazo

Objetivo: Preservar los ecosistemas que conforman el suelo de conservación y asegurar la permanencia de los servicios ambientales que nos brinda.

[22] Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

Línea de Acción: Dar impulso a la retribución por servicios ambientales y diseñar métodos adecuados de valuación económica de los servicios ambientales que el SCDF presta a la CDMX.

Eje 2. Equidad

Objetivo: Utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al desarrollo rural, en la generación de empleo e ingresos para los productores rurales.

Línea de Acción: La producción y el fomento agropecuario se fortalecen a través de programas de reconversión productiva y agricultura orgánica. Promover y otorgar apoyos a la producción de maíz y comercialización de la tortilla.

I.3.2. Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007–2012

La pérdida de ecosistemas se traduce en los siguientes objetivos:

***Objetivo a largo plazo (a 20 años*)**: Sistema de desarrollo sustentable para la zona rural y elevar la calidad de vida de los pueblos originarios y los productores. Garantizar la vigencia de los derechos ambientales.

***Objetivos específicos*:** Avanzar en el goce de los derechos ambientales de los habitantes del D.F. y en la sustentabilidad de la ciudad. Garantizar el acceso en condiciones de equidad al agua para todos los habitantes y entre las diferentes delegaciones y ámbitos territoriales.

Línea programática 5: Desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad. Rescate del SCDF como espacio clave del equilibrio ecológico de la ciudad.

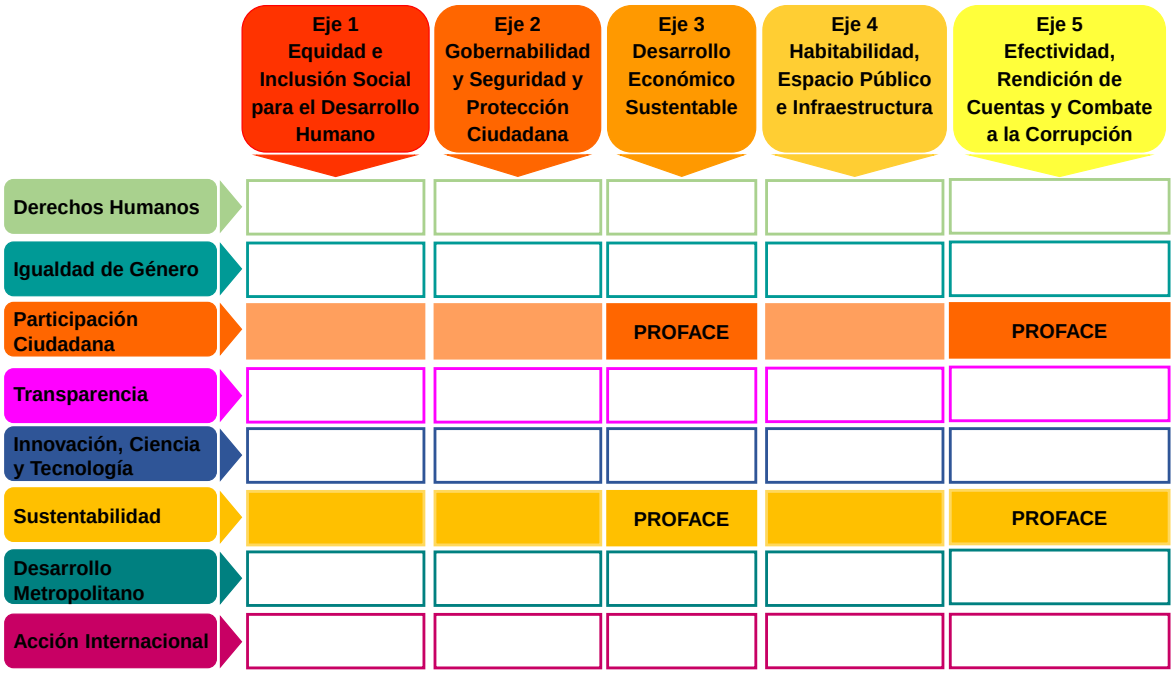
I.3.3. Política Ambiental del Distrito Federal 2007–2012

Conservar los ecosistemas en el SCDF a través de acciones de prevención, control y combate de incendios, ordenando las actividades ganaderas, saneamiento forestal y monitoreo de los recursos naturales, surgiendo así el programa con el objetivo: “ofrecer incentivos y apoyos económicos en un esquema de participación social para contener el deterioro de las microcuencas de SCDF”.

I.3.4. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013–2018

Este programa establece los objetivos, metas y líneas de acción que servirán de base para la definición e implementación de las políticas públicas en la CDMX hasta el 2018. La visión de ciudad que se proyecta es de una ciudad segura, compacta, dinámica, policéntrica, competitiva y sustentable, que potencie las vocaciones productivas y fomente la inversión; una ciudad del conocimiento, digital e inteligente, con un gobierno profesional, efectivo, transparente, participativo, honrado y responsable. Para ello, el PGDDF se estructuró en cinco Ejes y ocho Estrategias Transversales que involucran a los diversos entes gubernamentales.[23]

Figura 15. Estructura del PGDDF 2013–2018



Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Figura 15, el PROFACE corresponde a las Estrategias Transversales tanto de Sustentabilidad como de Participación Ciudadana que, si bien atraviesan todos los Ejes, tienen un mayor peso específico en el Eje 3: Desarrollo Económico Sustentable y el Eje 5: Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

En alineación con el **Eje 3: Desarrollo Económico Sustentable**, se identifica el **Área de Oportunidad 1: Suelo de Conservación**, que se ve atendido por el

[23] Gaceta Oficial del D.F., 11 de septiembre de 2013.

PROFACE y persigue el siguiente objetivo, meta y línea de acción que se refleja en el diseño del programa:

Objetivo 2: Desarrollar programas de alto impacto económico y social para el aprovechamiento diversificado y sustentable del territorio, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, fomentando la participación ciudadana.

Meta 2: Incrementar la eficiencia de los recursos y de las actividades orientadas a la conservación y restauración de los ecosistemas.

Línea de Acción: Revisar y hacer las mejoras pertinentes del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (PROFACE) a través de la participación social

En cuanto a la operación del PROFACE, se observa el **Eje 5: Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción** y en específico en el **Área de Oportunidad 2: Planeación, Evaluación y Presupuesto Basado en Resultados,** se plantea como objetivo de esta Administración: el consolidar la evaluación de resultados de la acción gubernamental como un instrumento de la gestión pública de la CDMX. Por tanto, el proceso de verificación de los padrones de beneficiarios de programas sociales se convierte en una actividad relevante para monitorear el avance de las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos. Asimismo, es de enfatizar que en el D.F. dicha acción es una encomienda de la Ley de Desarrollo Social para todas aquellas entidades, dependencias, órganos y delegaciones políticas de la administración pública que ejecutan programas sociales.

I.3.5. Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013–2018

Área de Oportunidad 1. Suelo de Conservación

Objetivo 2. Desarrollar programas de alto impacto económico y social para el aprovechamiento diversificado y sustentable del territorio, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales.

Meta 2. La SEDEMA implementará un sistema de evaluación y seguimiento a los programas para la protección, conservación y restauración de los ecosistemas del SCDF.

Políticas Públicas. La SEDEMA revisará y llevará a cabo las modificaciones necesarias al PROFACE, que garanticen una correcta aplicación de los recursos, así como la protección del SC.

I.3.6. Programa Sectorial Desarrollo Social con Equidad e Inclusión

Cabe recordar que, a partir del 2001, la participación ciudadana en los asuntos públicos es una parte medular del Programa de Desarrollo Social del D.F. (PDSDF), concebida tanto como un compromiso político con sus habitantes, como un método de gobierno. Mediante la participación de los ciudadanos se provocará un proceso de apropiación de una serie de decisiones y acciones que mejoren su calidad de vida y las condiciones de su entorno, al tiempo que sentará las bases organizativas para regular y supervisar desde abajo la responsabilidad pública del gobierno.

En tanto el PDSDF 2013–2018, que modificó su denominación a Programa Sectorial Desarrollo Social con Equidad e Inclusión, es el documento donde se definen los objetivos y las metas sectoriales, además de construir los indicadores y las políticas públicas que se aplicarán hasta el 2018 y que se encuentren alineados en el PGDDF 2013–2018.[24]

Por ello, el PROFACE responde fundamentalmente a la Línea Programática 5: Desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad, del PSDS; en la cual se determina la prioridad que tiene el rescate del SCDF como espacio clave del equilibrio ecológico de la Ciudad; la autosuficiencia hídrica y la gestión integral del agua, así como la equidad entre familias y territorios en el goce del derecho al agua.

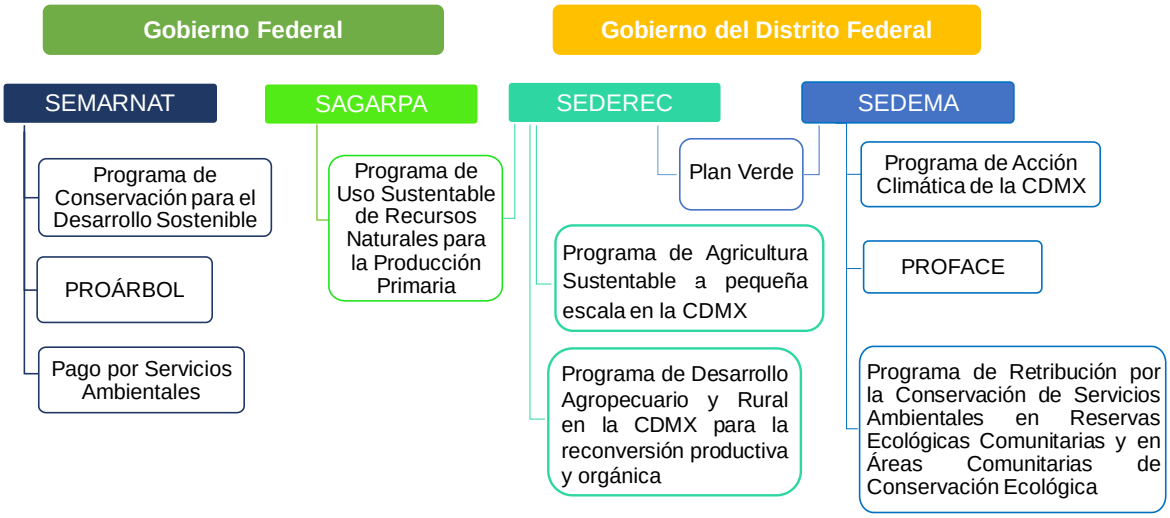
I.3.7. Programas para la Conservación

Los programas para la protección del SCDF han tenido un mayor auge a partir de la década de los noventa tanto a nivel federal como local. Al día de hoy, los principales programas relacionados con el medio ambiente son implementados por las Secretarías de Medio Ambiente y la de Desarrollo Rural y Equidad de Comunidades a nivel local, así como las de Medio Ambiente y Recursos Naturales

[24] Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de octubre de 2014.

y la de Agricultura, Ganadería y Pesca a nivel Federal, tal como se muestra en la Figura siguiente.

Figura 16. Programas para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas



Fuente: elaboración propia.

A nivel federal, las Secretarías de Estado que actualmente ofertan programas públicos para la conservación y restauración de los ecosistemas en estas áreas, a través de apoyos para quienes los habitan, son:

- La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) que opera el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES), antes PRODERS; en tanto que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) hace lo propio con el Programa PROÁRBOL y el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA).

- La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del D.F. (SEDEREC), operan el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria en su Componente Conservación y Uso Sustentable del Suelo y Agua (COUSSA) en el D.F.

A nivel local, el GDF da respuesta institucional a la problemática del SCDF a través de la Secretaria de Medio Ambiente (SEDEMA) y la SEDEREC.

La SEDEMA tiene como instrumento rector para atender la problemática asociada al SCDF, el Plan Verde 2007–2022 a través de uno de los 7 ejes temáticos que lo conforman, cuyo objetivo general es el de “Rescatar el SCDF como espacio clave del equilibrio ecológico de la Ciudad”; previendo entre otros aspectos, consolidar el Sistema ANP del D.F.

La SEDEMA, a través de la DGCORENA, oferta el Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias y Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica, así como el Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE).

Por su parte, las nueve delegaciones políticas del D.F. que cuentan con SCDF ofertan programas que apoyan la conservación y restauración de los bosques en esas áreas, aunque también promueven apoyos para sectores productivos dentro del mismo que compiten por los recursos y en suma no tienen repercusiones importantes en la atención a la conservación de los recursos naturales del D.F.

Plan Verde 2007–2022

El Plan Verde es un plan de acción en donde se acredita el compromiso de diversas instituciones y organizaciones, tanto del GDF como no gubernamentales, con el futuro de la Ciudad y de las próximas generaciones.

Es un instrumento vivo, que a través de la participación ciudadana busca frenar y algún día revertir la crisis ambiental que se vive en la CDMX. Los ejes temáticos en los que se divide son: suelo de conservación, habitabilidad y espacio público, agua, movilidad, aire, residuos sólidos, cambio climático y energía. Para cada uno de éstos se proponen algunas estrategias que permitan el cumplimiento de los objetivos a mediano plazo.

En cuanto al **Eje Temático: Suelo de Conservación** (véase Tabla 4) se plantean algunas estrategias cuyo propósito es proteger, recuperar, conservar y restaurar algunas hectáreas, plantas, cosechas, cuencas y todas las ANP que se localizan en SCDF. Todo esto se pretende lograr creando un cuerpo de vigilancia especializado para la protección del suelo y aplicando estrictamente la ley y estableciendo penas más severas a quienes dañen el patrimonio natural. Asimismo, impulsar la reconversión de los sistemas productivos hacia prácticas sustentables y el pago de servicios y bienes ambientales para compensar los

costos de conservación. A continuación, se detallan para este eje, el objetivo, las estrategias y las líneas de acción.

Tabla 4. Plan Verde 2007–2022: Suelo de Conservación

Objetivo	
Rescatar el SCDF como espacio clave del equilibrio ecológico de la ciudad.	
Estrategias	
E1. Crecimiento cero de los asentamientos humanos.	**E3**. Pago de servicios y bienes ambientales como mecanismo para compensar los costos de la conservación.
E2. Restauración y conservación de ecosistemas de alto valor ambiental.	**E4**. Impulso a los agro-ecosistemas y manejo sustentable de los recursos naturales.
E1. Acciones y Metas	
• Nuevo pacto sociopolítico para preservar el SCDF.	
• Crear un cuerpo de vigilancia especializado para la protección del SCDF que comience operaciones en 2008.	
• Aplicar estrictamente la ley y aplicar sanciones más severas a quien es dañen el patrimonio natural.	
• Campaña permanente de concientización para proteger y mantener el SCDF.	
• Recuperar y restaurar los 150 espacios con mayor valor ambiental ocupados por asentamientos irregulares en seis años pasando de 834 a 684.	
E2. Acciones y Metas	
• Rescatar la cuenca de los ríos Magdalena y Eslava para revertir su degradación ambiental al 100% en seis años.	
• Reforestación y recuperación con un promedio de 3,000 ha y con 2.5 millones de plantas cada año.	
• Reconversión productiva de 10,200 ha de terrenos de cultivo a plantaciones forestales para el 2012.	
• Protección del 45% de los ecosistemas naturales con la incorporación de 35,000 ha como ANP, Áreas de Valor Ambiental, Áreas y Reservas Comunitarias de Conservación Ecológica.	
• Consolidación del Sistema de ANP, dotando cada área de un Plan de Manejo.	
E3. Acciones y Metas	
• Identificar y valorar los bienes y servicios ambientales que presta el SCDF a la Ciudad en el 2009.	

• Integración de 24,000 ha, equivalentes al 27% del SCDF, para su protección a través de esquemas de pago por servicios ambientales, al año 2012. La meta al 2020 debe ser del 50% de la superficie total.
• Valorar la creación de impuestos verdes y compensaciones por daño ambiental para retribuir los servicios que brinda el suelo de conservación y comenzar su aplicación antes del año 2010.
E4. Acciones y Metas
• Conservar el germoplasma de las razas de maíz nativo del altiplano central.
• Instrumentar el sistema de monitoreo para detectar presencia de transgénicos en maíz en 2009.
• Desarrollar sistemas sustentables en el manejo de los aprovechamientos de tierra y materiales pétreos en 2010.
• Desarrollar prácticas agroecológicas en sustitución de prácticas agroecológicas en sustitución de prácticas no sustentables en 8,000 ha para el 2012.
• Reconversión de 3200 unidades-animal de ganadería de libre pastoreo a sistemas estabulados para el 2012.

Fuente: elaboración propia

En resumen, la alineación del PROFACE a la política local de los ámbitos social y ambiental se da tanto en los dos niveles de gobierno como se observa en la Figura 16, y a nivel de cada Delegación, donde se presentan los programas e instituciones vinculados en la necesidad de conservar y proteger el SCDF.

Sin embargo, esta alineación temática y programática no se presenta en las ROP del PROFACE. Por lo tanto, se recomienda hacer explícita y analizar la posible vinculación con otros programas gubernamentales, por ejemplo, los que están a cargo de la SEDEREC, lo que permitiría lograr una orientación efectiva de fomento productivo sustentable en confluencia con las acciones de conservación.

I.4. Problema Prioritario que Atiende el Programa y Establecimiento de la Línea Base

Como se indica en el Capítulo II: Metodología y Parámetros de Evaluación, a partir de las ROP del PROFACE 2015 es posible identificar que el problema prioritario que atiende el programa consiste en la “insuficiente preservación, conservación y restauración de los ecosistemas y los servicios ambientales que brinda el SCDF”; sin embargo, no se presenta un diagnóstico integral actualizado del estado que guarda el SCDF, limitándose a mencionar que “esta problemática se deriva de una continua pérdida de la cubierta forestal, la fragmentación de los bosques y la

contaminación de las aguas superficiales; (…) causas que a su vez son resultado de: cambios en el uso del suelo, incendios forestales, tala clandestina, tiraderos clandestinos de residuos sólidos urbanos, así como la expansión de la frontera agropecuaria de la zona rural del D.F., (…) Es importante considerar que los cambios en el uso del suelo se deben en gran medida a una creciente demanda de vivienda en el área periférica, derivada del alto costo de la vivienda formal dentro del suelo urbano, lo que han conllevado, por un lado, a una acelerada expansión de la mancha urbana y, por otro lado, a la proliferación de asentamientos irregulares, sobre todo en la periferia de la ciudad. (…). El deterioro del SCDF, fundamentalmente en lo que respecta a la pérdida del área forestal, conlleva a efectos tales como: una menor recarga del acuífero, menor fijación de los gases de efecto invernadero, menor absorción de la radiación solar, mayor erosión eólica e hídrica, mayor riesgo para el reservorio de la biodiversidad, así como menores posibilidades de recreación y mantenimiento de los valores escénicos y culturales tanto para los habitantes del SCDF como del resto de los residentes de la cuidad capital".[25]

Sin embargo, la información contenida en el Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal, publicado en el 2012, permite formular un diagnóstico integral del SCDF, como a continuación se ejemplifica.

La CDMX alberga a 8.8 millones de habitantes, lo que implica destinar cada vez más suelo para uso urbano y enfrentar una mayor demanda de servicios de agua potable, drenaje, transporte, etc., todo lo cual tiene efectos directos sobre los recursos naturales disponibles, comprometiendo la sustentabilidad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.

Se localiza en el "Valle de México que forma parte del denominado Eje Neo Volcánico y está delimitada por la Sierra de Guadalupe al norte, la Sierra de las Cruces al poniente, la Sierra del Chichinautzin al sur y la Sierra Nevada al oriente. Por ello, el Valle de México se caracteriza por estar constituido por materiales volcánicos (lavas y piroclásticos) intercalados con aluviones y cubiertos, en la parte central del valle, por arcillas lacustres. La mayor parte de las rocas y materiales que forman el subsuelo son permeables".[26]

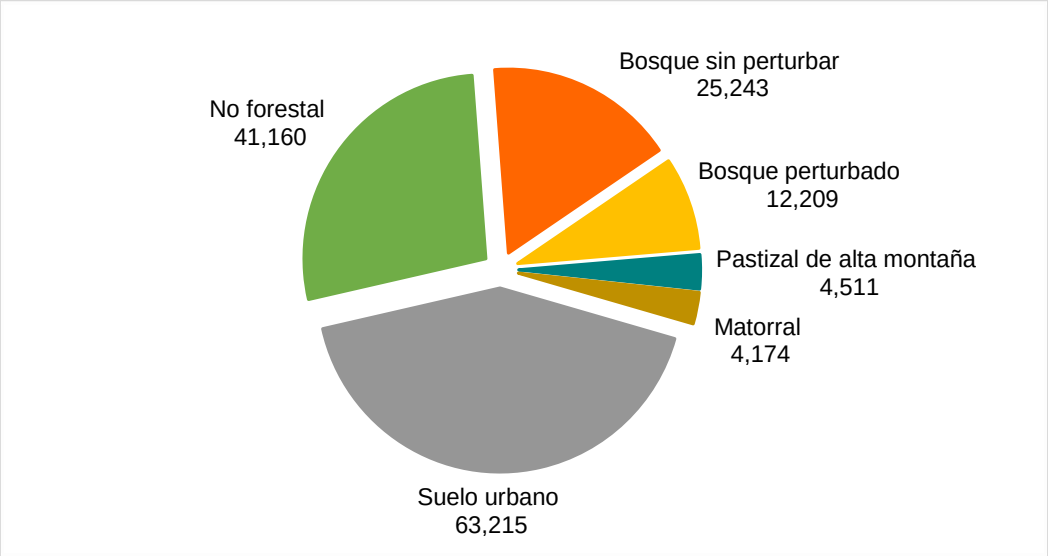
Con una superficie de 150,512 ha, se divide en Suelo Urbano (42%) y Suelo de Conservación (58%); este último comprende 87,297 ha., donde se tienen bosques

[25] Reglas de Operación del PROFACE 2015.

[26] GDF (2012). Atlas Geográfico del SCDF. SEDEMA-PAOT. México, D.F. pág. 18.

sin perturbar y perturbados; un área no forestal con actividades agropecuarias, humedales, cuerpos de agua, asentamientos humanos y equipamiento urbano; así como pastizales de alta montaña y los matorrales, tal como se muestra en la Figura 17.

Figura 17. Usos del Suelo del Distrito Federal (Hectáreas)



Fuente: elaboración propia con base en: GDF, 2012. Atlas Geográfico del SCDF.

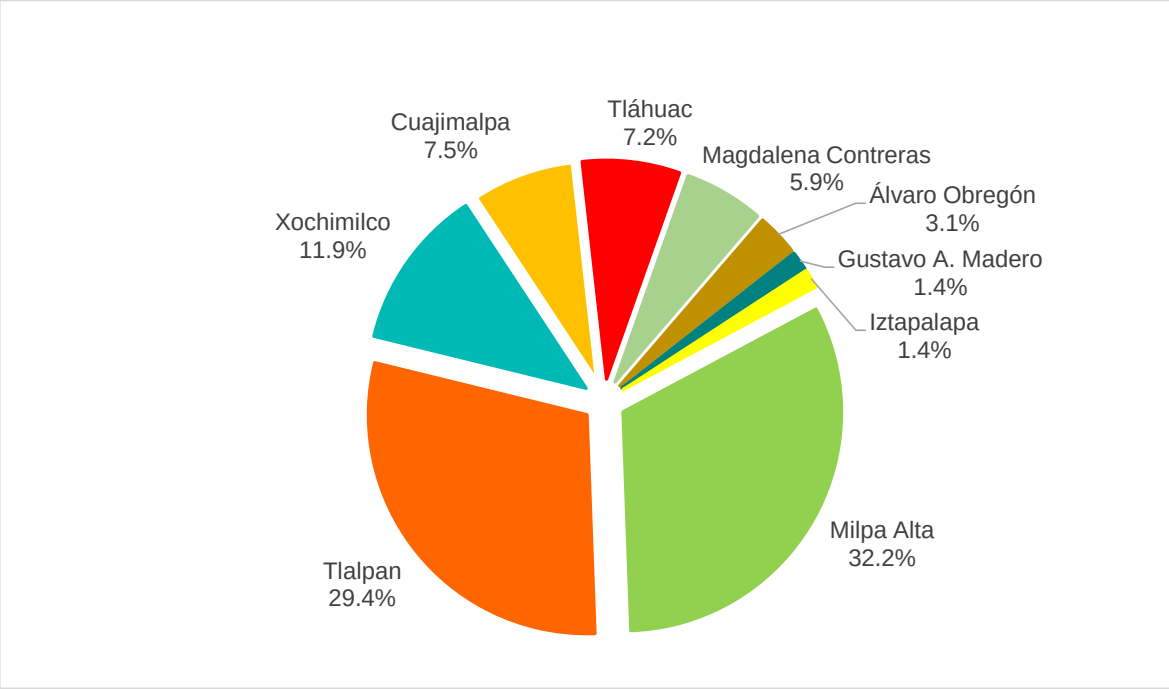
Anteriormente, “toda la superficie del D.F. se regulaba por criterios de desarrollo urbano, sin tomar en cuenta aspectos ecológicos, ambientales y productivos. La falta de reconocimiento legal a los usos del suelo que los núcleos agrarios habían desarrollado en sus terrenos propició la venta ilegal de las tierras, las invasiones y el crecimiento de la mancha urbana.

Al no existir certeza sobre los derechos de propiedad de la tierra dentro del SCDF, la demanda de suelo para vivienda encuentra en esta situación una oportunidad que aprovecha de la mejor forma, lo que, aunado a la creciente depresión de las actividades agropecuarias y la pérdida de una cultura de la producción primaria, cada vez más ejidatarios y comuneros juegan el papel de agentes inmobiliarios en el mercado de la tierra para uso urbano”.[27]

Cabe recordar que el SCDF se localiza principalmente en el poniente y surponiente de la CDMX, siendo las Delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco las que albergan al 73.5% de este, como se muestra en la Figura 18.

[27] UNAM-FE. Diagnóstico del Sector Rural en el Distrito Federal 2008-2010. Pág. 30.

Figura 18. Distribución del SCDF por Delegación Política



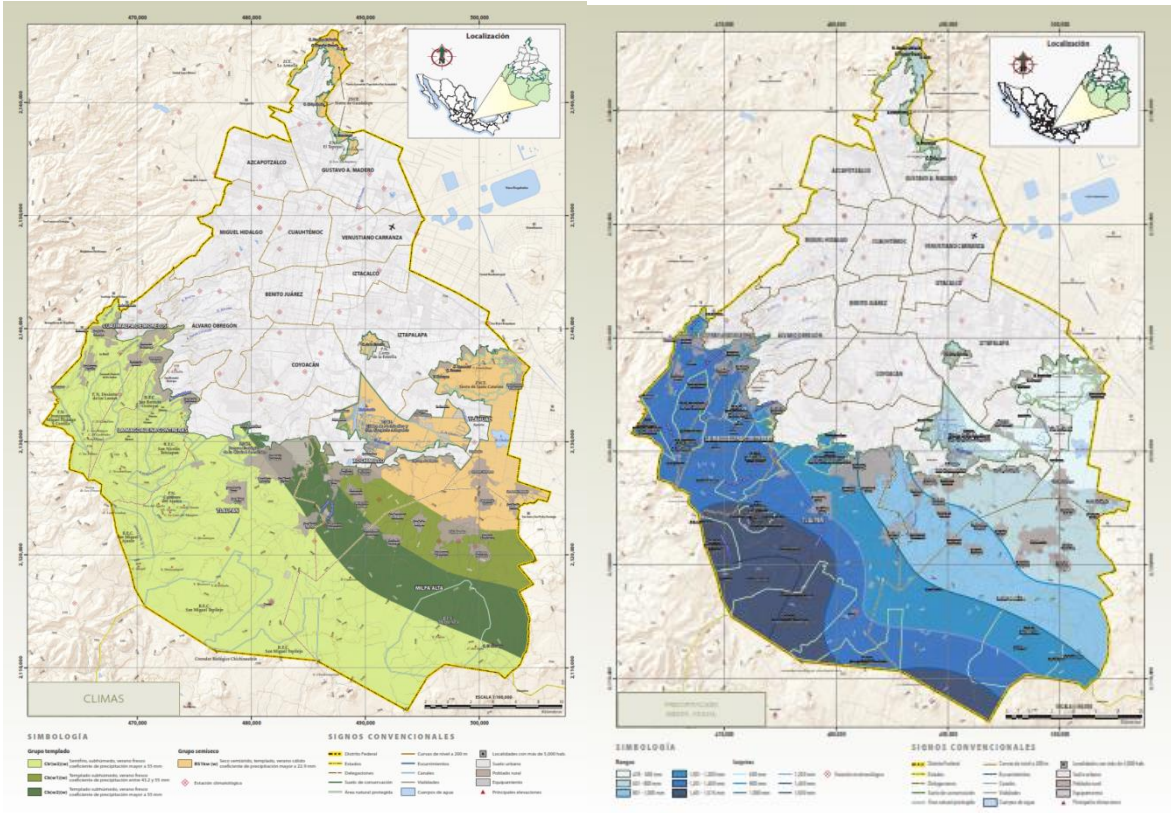
Fuente: GDF, 2012. Atlas Geográfico del SCDF.

Debido a que el 87% del territorio de la CDMX presenta un clima templado subhúmedo, se registran temperaturas mayores a los 25°C en primavera y menores a los 5°C en invierno; en tanto la precipitación total anual varía según la región de que se trate, desde 600 mm hasta 1,300 mm, siguiendo el régimen de lluvias de verano (Véase Figura 19).

Cabe resaltar que el funcionamiento natural de los ecosistemas es fundamental para el mantenimiento del micro clima, así como del ciclo hidrológico de la Cuenca del Valle de México.

Debido al terreno accidentado que circunda a la CDMX, ésta presenta condiciones adversas para el suministro de agua proveniente de las corrientes naturales existentes en las cuencas cercanas, lo mismo que para la disipación de los gases en la atmósfera.

Figura 19. Climas y Precipitación Media Anual en el SCDF



Fuente: GDF (2012). Atlas Geográfico del SCDF.

Adicionalmente, el SCDF está constituido por suelos del tipo de Andosoles (40.0%); formados a partir de materiales ricos en vidrio volcánico donde crecen pinos, oyameles y encinos, siendo muy susceptibles a la erosión; los Feozems (27.5%): ricos en materia orgánica donde crece casi cualquier tipo de vegetación, su grado de erosión depende principalmente de la pendiente del terreno; y los Litosoles (25.8%): son suelos de poco profundidad (menor a 10 cm), desarrollados sobre roca dura subyacente, su susceptibilidad a la erosión puede ser desde moderada hasta alta. Estos tipos de suelo presentan una infiltración media, misma que puede ser muy vulnerable a cambios drásticos del uso del suelo.

Es importante tomar en cuenta que se requiere abastecer de 35 m^3/s de agua para consumo humano y el 98% de la población es abastecida por la red de agua potable, lo cual implica la necesidad inaplazable de fomentar la recarga del acuífero, principalmente en el SCDF localizado en Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, que si bien registran menores láminas de escurrimiento que otras zonas del SCDF, su mayor superficie permite una mayor captación de agua de lluvia,

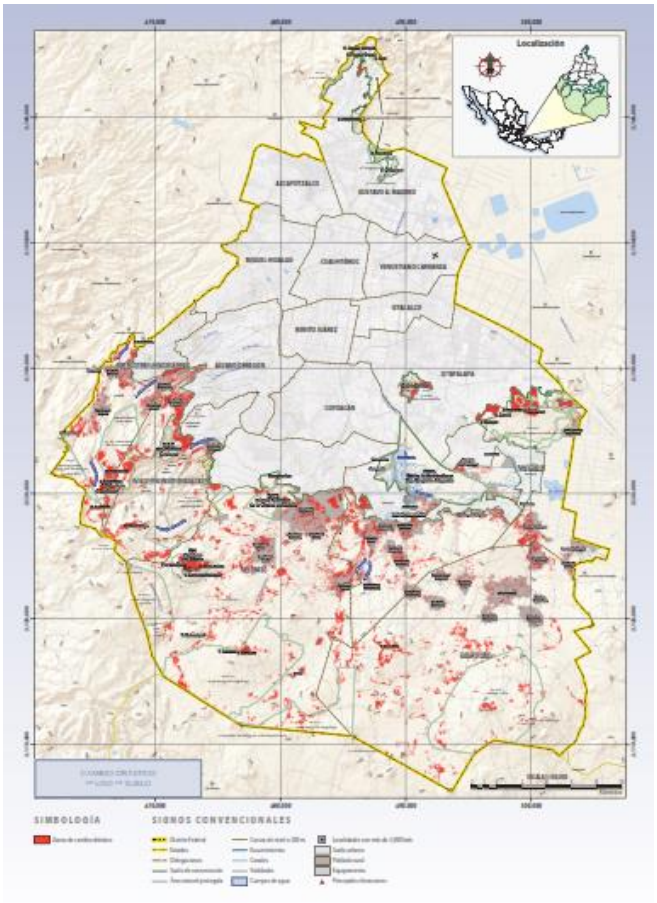
presentan pendientes de suaves a moderadas lo que aumenta el periodo de retención de agua; y los sustratos geológicos que favorecen la infiltración.

Por otra parte, el SCDF alberga una gran biodiversidad; es posible encontrar hasta 21 especies de anfibios (ajolotes, sapos y ranas), 28 de reptiles (falso escorpión, falso camaleón, lagartija llanera y cascabel enana), 152 de aves (orejas de plata, gallina de monte, gorrión serrano, aguililla cola roja, colibrí obscuro, tigrillo y azulejo copetón), y 57 de mamíferos (ratón de monte, ratón de los volcanes, cacomixtle, zacatuche, conejo de monte y tuza).

La principal amenaza del equilibrio ecológico del SCDF es la presión que ejerce el cambio de uso de suelo, ya que degradan los ecosistemas, conllevando a la pérdida de los bienes y servicios ambientales en este territorio. Un cambio drástico en el uso de suelo es aquel que implica una pérdida de cobertura forestal arbórea, la cual está relacionada con la expansión de la mancha urbana y de la frontera agropecuaria hacia los bosques; las plagas y enfermedades forestales; el sobrepastoreo, así como los incendios forestales.

Entre 1970 y 2005, las delegaciones Tlalpan, Milpa Alta, Cuajimalpa y Xochimilco presentaron el mayor cambio drástico en el uso de suelo (véase Figura 20), que se refleja en la pérdida de cubierta arbórea, en gran medida derivado de los asentamientos humanos irregulares.

Figura 20. Áreas con Cambio Drastico en el Uso de Suelo



Fuente: GDF (2012). Atlas Geográfico del SCDF.

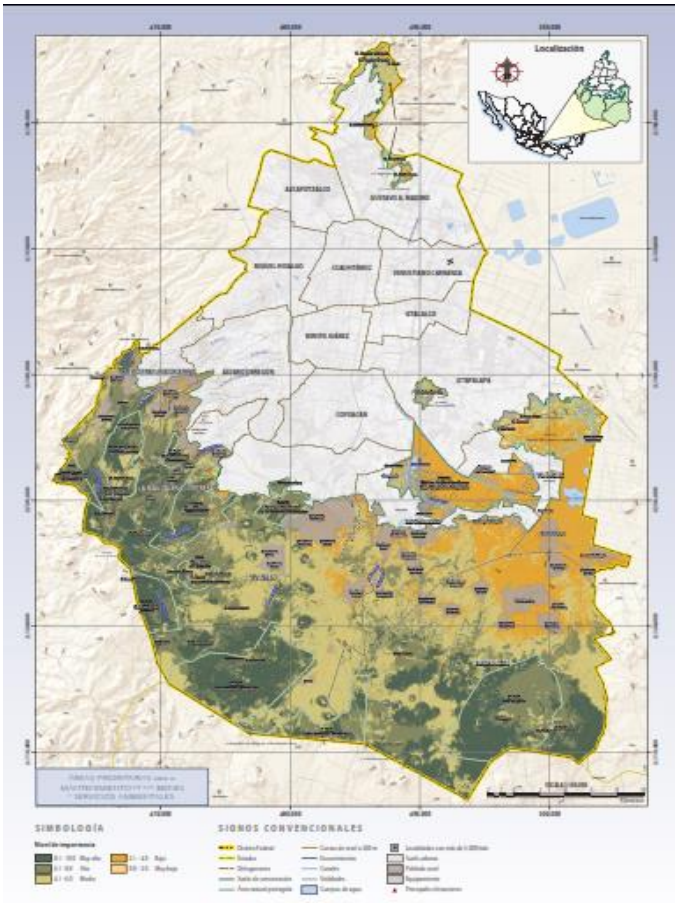
Adicionalmente, es primordial considerar que “los pueblos originarios o núcleos agrarios (asentados en el SCDF) son descendientes de sociedades Nahuas y se caracterizan por ser colectividades históricas con un territorio e identidad cultural

propios. Actualmente existen 44 núcleos agrarios y se ubican en delegaciones Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; siendo uno de los principales problemas que enfrentan las disputas por posesión de tierras. Se estima que actualmente 27 mil ha se encuentran en litigio entre las comunidades del D.F., y los núcleos agrarios de otras entidades. Esta situación tiene como consecuencia conflictos sociales y políticos que dificultan la conservación y restauración de los ecosistemas".[28]

Finalmente, la Figura 21 provee información sobre las áreas que concentran los mayores servicios ambientales que benefician no sólo a los habitantes de la CDMX, sino que contribuyen a la sustentabilidad del todo el Valle de México.

Entre las áreas prioritarias, destacan la zona de influencia del Desierto de los Leones, los Dinamos, así como los volcanes: Ajusco, Pelado, Malacatepec, Chichinautzin, Tláloc, San Bartolito, La Comalera, Cuautzin y Cilcuayo.

Figura 21. Áreas prioritarias para el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales



Fuente: GDF (2012). Atlas Geográfico del SCDF.

Es en este contexto que, sustentado en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación y el PROFACE, actualmente se brinda un trato especial a SCDF.

[28] GDF (2012). Atlas Geográfico del SCDF. pág 46.

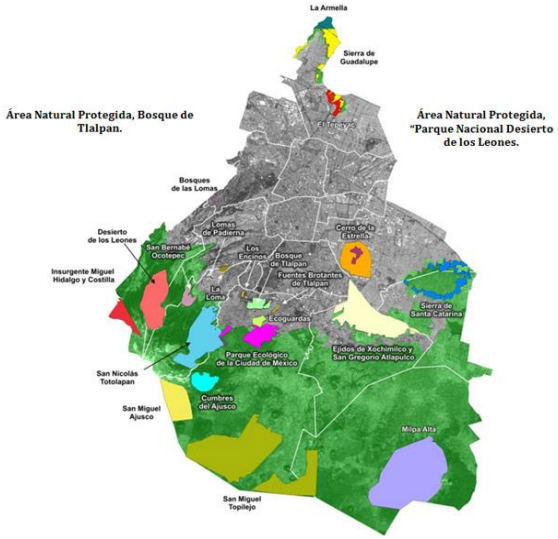
Por lo tanto, la Línea Base del PROFACE es preservar, conservar y restaurar 87,297 mil hectáreas que conforman el SCDF, sustentado en la participación social de los usufructuarios del mismo.

I.5. Identificación de la Población Potencial, Objetivo y Beneficiaria

El PROFACE se sustenta jurídicamente en la Legislación Federal y en las Leyes del Distrito Federal relativas tanto a la política ambiental, a la de desarrollo social, así como a la de participación social, tal como se ha expuesto en las secciones anteriores. Por tal motivo la evaluación del diseño pasa por la identificación puntual de la población potencial, objetivo y beneficiaria. Desde este punto de vista, la normatividad vigente es muy clara sobre la definición del tamaño del SCDF. Para hacer eficiente la incorporación de los instrumentos es menester señalar con exactitud a estos grupos o colectivos de la población que se encuentran en el SCDF.

El SCDF abarca al sur hasta las Sierras de las Cruces, del Ajusco y del Chichinautzin; al oriente, la Sierra de Santa Catarina, la planicie lacustre de Xochimilco-Tláhuac y el Cerro de la Estrella; en tanto al norte se extiende hasta la Sierra de Guadalupe y el Cerro del Tepeyac. Asimismo, incluye parte de la superficie de nueve delegaciones políticas del D.F., a saber: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco (ver Figura 22).

Figura 22. Suelo de Conservación



Fuente: SEDEMA. http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/index.php/temas-ambientales/suelo-de-conservacion.

El SCDF se compone de 87,297.32 hectáreas, las cuales se caracterizan por presentar principalmente vegetación natural y la distribución de su superficie por delegación es la siguiente.

Tabla 5. Suelo de Conservación del D.F.

Delegación	Superficie Total	Suelo de Conservación		% respecto al total
		%	Hectáreas	
Álvaro Obregón	8,083.09	24.5	1,980.97	2.3
Cuajimalpa	7,457.49	78.2	5,828.51	6.7
Gustavo A. Madero	8,782.30	14.0	1,232.27	1.4
Iztapalapa	11,320.73	10.3	1,160.40	1.3
La Magdalena Contreras	7,564.32	82.1	6,207.96	7.1
Milpa Alta	28,151.14	100.0	28,151.14	32.2
Tláhuac	8,534.18	76.7	6,546.85	7.5
Tlalpan	30,737.98	84.4	25,959.36	29.7
Xochimilco	12,483.81	81.9	10,227.86	11.7
Total			**87,297.32**	**100**

Fuente: Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua, Secretaría del Media Ambiente 2009.

En el D.F. se encuentran actualmente decretadas 23 Áreas Naturales Protegidas y un Área Comunitaria de Conservación Ecológica, las cuales abarcan 26,047 hectáreas, que representan 29.8% del SCDF.

La problemática principal que enfrenta el SCDF es la presión demográfica y el crecimiento económico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que han conducido a un uso extensivo e intensivo del suelo que permea diferentes efectos nocivos para su conservación; asimismo, la explotación de los recursos naturales se mantiene de manera creciente y desordenada, entre otros recursos, los recursos hídricos, por lo que el funcionamiento natural de los ecosistemas es fundamental para el mantenimiento del ciclo hidrológico de la Cuenca del Valle de México y es en el SCDF donde se realiza la mayor recarga del acuífero. Es por ello que el mantenimiento permanente del SCDF y su usufructo eficiente son estratégicos para la sustentabilidad de la vida de la CDMX y su área Metropolitana.

Por tal motivo, la importancia esencial de esta zona rural radica en que su territorio y sus recursos naturales son estratégicos para el desarrollo de actividades alrededor de los servicios ambientales que permiten la viabilidad de la ciudad, la actividad económica y productiva de los habitantes de estas zonas, así como para la convivencia equilibrada con el suelo urbano de la CDMX.

Por lo anterior es importante destacar las características de estos grupos de trabajo que habitan y viven de la zona, sin que permee una huella ecológica agresiva y que ponga en riesgo el equilibrio ecológico y medio ambiental de la CDMX. Tanto en las áreas comunitarias como las áreas con amenaza de asentamientos humanos irregulares.

Si bien, en el SCDF habitan 2.2 millones de personas, son alrededor de 700 mil personas, quienes se distribuyen en 36 poblados rurales y representan el 8% de la población total del D.F., quienes mantienen una relación directa con las actividades productivas y de conservación, con una cultura rica en conocimientos y tradiciones sobre el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales.

El INEGI en el Censo de 2010 reporta la población por Delegación del D.F. y de acuerdo con la proyección de la movilidad y crecimiento natural de la población de CONAPO, para el 2020, de las 6 delegaciones que concentran la mayor parte del SCDF, 5 muestran un incremento poblacional.

Tabla 6. Población Total y Proyección de la Población del SCDF

Delegación	Población Total 2010	Población Total 2020
Tlalpan	650,567	665,427
Xochimilco	415,007	414,371
Tláhuac	360,265	365,975
La Magdalena Contreras	239,086	240,463
Cuajimalpa de Morelos	186,391	193,024
Milpa Alta	130,582	138,374
Total	**1,981,898**	**2,017,634**

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010; CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050. Recuperado el 26 de octubre 2015.

En la Tabla 6 se muestra esta dinámica poblacional, y junto con la Delegación Xochimilco, cuya población muestra una tendencia descendente, integran poco más del 82% del SCDF, lo que implica una mayor presión demográfica y uso alternativo del suelo por parte de los residentes de estas mismas Delegaciones, tan sólo el desdoblamiento de las familias ha creado una demanda adicional por servicios públicos y desde luego, una mayor presión por el uso de suelo.

Está claro que los grupos poblacionales directamente vinculados con el SCDF tienen acceso directo a este usufructo por el simple hecho de vivir ahí mismo; sin embargo, en un punto determinado de tiempo (2014-2015) son incapaces de elaborar estrategias que mantengan el beneficio social derivado de dichos servicios ambientales en el largo plazo.

El sistema de tenencia de la tierra debería generar incentivos para la integración de estrategias de conservación; no obstante, los espacios y áreas comunes protegidas por la autoridad se quedan fuera de un sistema de incentivos. Desde la perspectiva individual, el mantener estrategias de conservación presupone un costo identificado por el usufructuario del beneficio.

En un análisis simple de costo/beneficio, la propiedad privada genera sus propios incentivos de conservación; sin embargo, no sucede así con las áreas comunes y las áreas protegidas por la autoridad competente. De esta manera, la política pública debe garantizar el mantenimiento de las áreas protegidas con el fin último que está expresado en el objetivo general del PROFACE: proteger, conservar y restaurar los ecosistemas de las microcuencas del SCDF.

En el D.F. se conformaron originalmente 83 ejidos y 9 comunidades, constituidos legalmente en 92 núcleos agrarios, a los que se les otorgaron 55,196 ha ubicadas en las Delegaciones de: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

De los 92 núcleos agrarios constituidos, 44 cuentan con tierra (34,274 ha) y se ubican en las Delegaciones con suelo rural: Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. El resto, 48 núcleos agrarios, son ejidos sin tierra que originalmente se encontraban en las Delegaciones centrales y del norte: Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Benito Juárez y Venustiano Carranza. De estos 48 núcleos agrarios sin tierra, 24 ejidos permutaron tierras de esta entidad por otras que les

fueron entregadas en siete diferentes Estados de la República, integradas en 39 fracciones que totalizan 9.79 ha.

Como resultado de un análisis lineal, es pertinente la incorporación de los grupos sociales organizados alrededor de las estrategias de conservación para el mantenimiento, la protección y las tareas de prevención de incendios forestales. Lo que significa que la participación social se encuentra plenamente justificada no sólo por la presencia de los grupos de población y asentamientos humanos regulares, sino por la coparticipación en los esquemas de microproducción.

También, del análisis de las evaluaciones previas, es posible asegurar la presencia constante de la presión sobre el SCDF del crecimiento demográfico natural, el empuje del perímetro urbano y la metropolización; la presión social y económica derivada del uso de suelo y la tenencia de la tierra, y finalmente la huella ecológica de la CDMX y los municipios colindantes del Estado de México sobre este mismo SCDF.

El Programa define como:

- **Población Potencial**: Son todos los habitantes del D.F. quienes se benefician por las actividades de protección, conservación y restauración de los servicios y bienes ambientales que se generan en el SCDF.

- **Población Objetivo:** Son todas aquellas personas que habitan en el SCDF.

- **Población Beneficiaria:** Mujeres y hombres pertenecientes a ejidos, comunidades, pequeña propiedad, usufructuarios y sociedades previstas en las leyes mexicanas, que realicen actividades de protección, conservación y restauración de los servicios y bienes ambientales en el SCDF, organizados en Grupos de Trabajo. Este Programa resalta la participación social y la perspectiva de género, para asegurar la ejecución y permanencia de las acciones que se implementan para lograr abatir las desigualdades sociales y de género, apoyando la incorporación de las mujeres de manera activa y en igualdad de condiciones.

Es pertinente mencionar que el Programa “Si” define en un documento oficial a las poblaciones potencial y objetivo, y estas definiciones cumplen con al menos una de las características ahí mencionadas. Al tratarse de grupos de la población, las cifras oficiales están contenidas en el Censo de Población y Vivienda; sin embargo, la movilidad y la presión de los núcleos poblaciones no se pueden detectar en el corto plazo, lo que implica un desfase como ocurre en las

mediciones de grandes grupos poblacionales. Dicha definición se mantiene en la ROP.

Aunque la definición es clara, se considera que ésta debe reestructurarse para mostrar las características y condiciones de las especies contenidas en las hectáreas del SCDF; eso incluye mostrar el carácter dinámico de la población, tanto por la movilidad natural como por las entradas y salidas de grupos de la población quienes demandaran beneficios directos del uso de suelo, así como la incorporación de actividades económicas para la subsistencia. Esta misma dinámica deberá incluirse en las ROP, definiendo con exactitud el tamaño de la población objetivo y potencial en términos de los individuos a intervenir, tal como se determinan las metas físicas del programa.

Un censo actualizado que determine la cantidad y tipo de especies de flora y fauna que se incluyan, como primera instancia, en los objetivos del PROFACE es indispensable para la reestructuración del plan de seguimiento y la definición de los indicadores, mismos que deben incluir las especies y características biológicas de los individuos. Se sugiere que el inventario de flora y fauna propia de las características de cada área, permitiría reestructurar el programa a su forma básica de operación y cumple sin problemas con la integración de la participación social; sin embargo, el fin último y superior del propio Programa son las hectáreas intervenidas y conservadas de la mano de la participación social, y no las personas que en ella habitan. Por lo anterior la reestructuración debe incluir una definición de población potencial, objetivo y beneficiaria en términos de hectáreas más no únicamente de personas beneficiadas.

I.6. Análisis de Involucrados.

La participación social representa un elemento indispensable de vinculación entre la dimensión social (generación de capital social, empoderamiento, generación de nuevos líderes, construcción de identidades compartidas, superación de conflictos locales, entre otros) y la dimensión física de intervención directa en el SCDF (jornales y participación de los Grupos de Trabajo), el cual representa un área de Oportunidad del Eje 3: Desarrollo Económico Sustentable y el Eje 5: Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, tal como se muestra en la Figura 23.

Como se ha analizado con anterioridad, existe una clara evidencia empírica del fortalecimiento de la política pública a través de este vínculo Sociedad-Gobierno Local. En la Sección III.1: Descripción del PROFACE se incluye un análisis que

permite identificar estos vínculos entre las decisiones individuales, las decisiones de grupo y las estrategias de la política pública.

Figura 23. Sociedad Participativa PROFACE

Fuente: Elaboración propia con base en las ROP 2015.

Para el PROFACE, los ejes transversales, Desarrollo Económico Sustentable, así como Equidad e Inclusión Social, permiten detectar la sensibilidad de la estructura del proyecto *per se* y de la percepción de las Poblaciones Potencial y Objetivo sobre el Programa en particular. De esta manera se sugiere que en cada fase del programa se documente la participación social por modesta o pequeña que sea: la inclusión no deberá documentarse sólo por un criterio de operación e integración del expediente para efectos del órgano de control interno; sino que debe incluirse para efectos de la evaluación integral de esta participación y la democratización en la toma de decisiones. Al mismo tiempo la formulación de nuevas políticas públicas incluyentes garantiza la participación social de los grupos que ya han experimentado un crecimiento en los beneficios derivados del programa.

Desde el punto de vista de integración de grupos y el diseño de participación, existe evidencia empírica en este mismo sentido de favorecer el desarrollo y crecimiento de la política pública, desde su concepción hasta su aplicación[29]. Sin embargo, hay que ser sumamente cautelosos en el derrotero que puede seguir esta misma participación: por un lado, los intereses de grupo deben converger a los intereses de la política pública y, en segundo término, establecer desde una primera instancia las metas e indicadores de dicha participación social.

[29] Des Gasper (2007), Vergara Lope y Hevia de la Jara (2012).

Habrán de documentarse cada una de las participaciones para dejar plenamente integradas las fortalezas y los beneficios naturales de la participación social. En cumplimiento con la democratización del presupuesto ciudadano, así como de la intervención o actuación diseñados desde esta perspectiva, permitirán alcanzar un cambio paradigmático en la ejecución y supervisión; haciendo que el ejercicio ciudadano de la rendición de cuentas se convierta en un insumo fundamental en la planeación de la política pública, donde la *Transparencia* sea un producto endógeno de la política gubernamental.

Cabe señalar que ahora mismo PROFACE mantiene los elementos de análisis para efecto de la evaluación misma: la entrada y salida de los grupos de apoyo son significativamente ricos en la construcción de una sociedad participativa. Tal como se muestra en la Figura 24, la integración de los grupos sociales favorece la aparición de una red social que permite generar los productos finales de la política pública; sin embargo, es relativamente sencillo advertir el carácter ambivalente de dicha red, ya que cada grupo a su vez también tiene una agenda propia y, por ende, un subproducto de la misma política pública. En ocasiones puede no ser el mismo producto final que está buscando la autoridad.

A partir de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, es posible generar un esquema de vinculación que permite a los grupos de trabajo mantener acciones productivas y de liderazgo a favor de la conservación del medio ambiente en general, y del SCDF en particular; de tal suerte que dicha participación debe entenderse como un entregable adjunto a los indicadores de mejoramiento, protección, recuperación y restauración del SCDF. De este modo es esencial tener identificados a los grupos de apoyo, así como a los subgrupos que se encuentran en la Población Potencial, y como se ha mencionado anteriormente, primero se definen las especies naturales y de la mano se integran los grupos de la sociedad civil organizada, mismos que permiten la construcción de un diálogo participativo en la consecución de los objetivos de la democracia: para el fortalecimiento de los objetivos perennes del Gobierno de la CDMX, así mismo, el fortalecimiento de las condiciones generales de vida de la población.

Por lo anterior, se sugiere que durante la formulación de cada proyecto de intervención se pueda integrar una tabla del Análisis de Involucrados tal como se muestra en la Figura 24, bajo la premisa de que volverá a revisarse como parte de la evaluación *ex-post* del PROFACE.

Figura 24. Diagrama de Involucrados

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas sobre los integrantes de PROFACE realizadas a la DGCORENA y a la Dirección de Centros Regionales.

Cabe señalar que la participación de la DGCORENA de la Secretaría del Medio Ambiente, así como la de la SEDEREC, son fundamentales para la creación de la plataforma de actuación de los agentes involucrados, no sólo para la prestación del servicio y la creación de la ventanilla de los usuarios, sino como un grupo adicional a la estrategia de formulación de la política pública, así como la puesta en marcha del Programa *per se*. Darle seguimiento al Programa, así como la visión clara de los tomadores de decisiones y de los grupos involucrados permiten generar una masa crítica para la retroalimentación y el replanteamiento de la operación. Estos elementos aún no se encuentran en el diseño del Programa.

I.7. Identificación de los Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo

Como se menciona en Capítulo II: Metodología y Parámetros de Evaluación, el identificar los objetivos de corto, mediano y largo plazo del PROFACE permitirá evaluar la pertinencia del Programa para atender y solucionar el problema prioritario.

A partir de los objetivos general y específicos del PROFACE señalados en las ROP de 2008, año en el que se implementa el Programa, no se establece temporalidad en la que se alcanzarían éstos, pero se plantea el Objetivo General que es: “proteger, conservar y restaurar los ecosistemas por microcuencas del

SCDF como espacio clave del equilibrio ecológico de la cuenca de México, tanto de la Zona Metropolitana como de la Ciudad de México, para garantizar la permanencia de los servicios ambientales, a través de apoyos económicos en un esquema de participación social.

Por otro lado, los objetivos específicos que se plantearon fueron:

- Preservar la biodiversidad y promover el manejo sustentable de los recursos naturales.
- Fomentar actividades ambientalmente amigables para la preservación del SCDF.
- Evitar la pérdida de suelo de conservación y fomentar la reconversión productiva a través de plantaciones forestales, agroforestales y de especies perennes.
- Ejecutar acciones para la protección, conservación y restauración de los ecosistemas naturales.
- Fomentar la participación social a través de proyectos específicos de protección, conservación y/o restauración de los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales.
- Promover actividades de protección del germoplasma de cultivares nativos.

Como se muestra a continuación en la Tabla 7, es posible observar los cambios se han dado en los Objetivos Generales y Específicos, así como en las Líneas de Apoyo, a lo largo de ocho años que lleva en operación el Programa (2008–2015), mismas que actualmente se integran en 6 áreas (véase Figura 10) que son:

1. Protección, Conservación y Restauración de los Ecosistemas.
2. Conservación y Restauración de Hábitat y Biodiversidad.
3. Fomento a la Protección Ambiental Comunitaria.
4. Conservación de Suelo.
5. Conservación de Agua.
6. Aprovechamiento Sustentable.

En cuanto al Objetivo General se ha mantenido propiamente; sin embargo, existen algunas variantes: en 2008 y 2009, se delimita a los ecosistemas por microcuencas y se hace referencia a un territorio mayor que es la Cuenca de México y la Zona Metropolitana. Después en el período 2010–2013, se elimina del

texto a la microcuenca como ecosistema base y se integra al usufructuario del SCDF como un involucrado para garantizar la permanencia de los bienes y servicios ambientales. Finalmente, la tercera variante se refiere al período 2014–2015, donde el objetivo integra como la protección, conservación y restauración de manera explícita a la biodiversidad y los servicios ambientales que se generan en el SCDF y las ANP, e incluye a los dueños, posesionarios o usufructuarios del SCDF en el esquema de participación promovido a través de PROFACE

Por su parte los Objetivos Específicos y las Líneas de Apoyo se han ido precisando en los mismos tres períodos, situación que se puede observar en la Tabla 7, donde se presentan desglosados cada uno de estos componentes para cada año fiscal a partir de 2008. Sin embargo, para el año 2010, no se presentan objetivos específicos. También es importante señalar que las Líneas de Apoyo en los dos últimos años se desglosaron para cada objetivo específico o política de conservación.

Es importante señalar que a partir de 2014 se desglosan las Líneas de Apoyo y se integran Metas Físicas definidas, la mayoría; en función de hectáreas para cada una de las siguientes actividades;

- Para el control y combate de incendios en 40,000 ha.
- Mantenimiento forestal: preparación del terreno para trasplante (250 ha) y trasplante de pinos (250 ha).
- Deshierbe para regeneración natural y zonas reforestadas (250 ha) y micro terrazas (600,000 cajetes).
- Prevención de incendios: prácticas al cultivo forestal joven (1’200,000 árboles), rehabilitación de caminos (90,000 m^2), mantenimiento de brechas corta-fuego (2’100,000 m^2) y troceo, picado y enterrado de material vegetal (9,000 ha).
- Tratamiento fitosanitario forestal (9,000 árboles).
- Vigilancia permanente para la prevención de delitos ambientales (87,000 ha).

Como se menciona en la Sección II.2 Metodología de Evaluación, el identificar los objetivos de corto, mediano y largo plazo del PROFACE permitirá evaluar la pertinencia del Programa para atender y solucionar el problema prioritario.

Tabla 7. Objetivos Generales, Específicos y Líneas de Acción 2008-2015

Objetivo General 2008: Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas por microcuencas del SCDF como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca de México, tanto de la Zona Metropolitana como de la CDMX, para garantizar la permanencia de los servicios ambientales, a través de apoyos económicos en un esquema de participación social.	
Objetivos Específicos: • Preservar la biodiversidad y promover el manejo sustentable de los recursos naturales. • Fomentar actividades ambientalmente amigables para la preservación del SCDF. • Evitar la pérdida de SCDF y fomentar la reconversión productiva a través de plantaciones forestales, agroforestales y de especies perennes. • Ejecutar acciones para la protección, conservación y restauración de los ecosistemas naturales. • Fomentar la participación social a través de proyectos específicos de protección, conservación y/o restauración de los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales. • Promover actividades de protección del germoplasma de cultivares nativos.	**Líneas de Apoyo:** a. Vigilancia y protección de los recursos naturales en SCDF. b. Restauración ecológica de los ecosistemas degradados. c. Prevención, control y combate de incendios forestales. d. Reconversión productiva hacia sistemas agroforestales, plantaciones forestales y uso de especies perennes. e. Apoyos para actividades alternativas y sustentables para evitar el cambio de uso de suelo. f. Fomento de las actividades de conservación de suelo y agua. g. Actividades complementarias al manejo de recursos naturales. h. Ordenamiento de las actividades ganaderas para la reducción de incendios forestales y el deterioro del suelo. i. Rescate, restauración y conservación escurrimientos naturales en el ecosistema de barrancas en SCDF, de la fauna y de la flora. j. Conservación, restauración y recuperación de la zona lacustre y zona de humedales. k. Fomento de prácticas agroecológicas y preservación de semillas nativas. l. Acciones para la prevención y mitigación de impactos ambientales.

Objetivo General 2009: Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas de las microcuencas del SCDF, como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca de México, para garantizar la permanencia de los bienes y servicios ambientales, a través de incentivos y apoyos económicos en un esquema de participación social.	
Objetivos Específicos: • Conservar los ecosistemas en el SCDF a través de acciones de prevención, control y combate de incendios, ordenamiento de las actividades ganaderas, saneamiento forestal y monitoreo de los recursos naturales. • Proteger los ecosistemas en el SCDF a través de acciones de reforestación, reconversión productiva, restauración de los ecosistemas y conservación de los hábitats. • El manejo y uso sustentable de los recursos naturales, mediante proyectos de conservación, restauración, protección, fomento, producción y aprovechamiento, con la participación activa de las comunidades y ejidos del SCDF. • Fomentar las prácticas agroecológicas y mecanismos de monitoreo de recursos genéticos y semillas nativas, para garantizar la supervivencia de estas especies en los ecosistemas del SCDF, entre ellas, las razas de maíz del altiplano del centro de México, adoptando mecanismos de protección para evitar su contaminación y extinción genética. • Fomentar, incentivar y apoyar todo el proceso de la producción orgánica agroforestal.	**Líneas de Apoyo:** a. Conservación y protección de los recursos naturales. b. Restauración de los ecosistemas y hábitats por microcuencas del SCDF. c. Reconversión productiva hacia sistemas agroforestales, plantaciones forestales y uso de especies perennes nativas y propias de cada ecosistema. d. Manejo integral y diversificado de los recursos naturales. e. Ordenamiento de las actividades ganaderas. f. Fomento de prácticas productivas agroecológicas y preservación de semillas nativas, para la preservación de recursos genéticos y su mejoramiento, entre ellas las razas de maíz nativo del altiplano mexicano. g. Fomento y apoyo a la producción orgánica agroforestal. h. Protección, conservación y restauración de los ecosistemas y hábitats de los manantiales, escurrimientos naturales, cuerpos de agua y barrancas, para su descontaminación y rehabilitación de suelos y agua, para sus distintos fines y funciones ecológicas.

Objetivo General 2010: Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del SCDF, como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca de México, involucrando a los usufructuarios del mismo en un esquema de participación social, para garantizar la permanencia de los bienes y servicios ambientales con base en los apoyos del PROFACE.	
Objetivos Específicos: No se establece ninguno en las ROP 2010.	**Líneas de Apoyo:** a. Conservación, restauración y protección de los recursos naturales del suelo de conservación y áreas naturales protegidas. b. Restauración de los ecosistemas y hábitat del suelo de conservación y áreas naturales protegidas. c. Reconversión productiva hacia sistemas agroforestales y plantaciones forestales. d. Manejo integral y diversificado de los recursos naturales. e. Ordenamiento de las actividades ganaderas. f. Fomento de prácticas productivas agroecológicas y preservación de semillas nativas, para la preservación de recursos genéticos y su mejoramiento, entre ellas las razas de maíz nativo del Altiplano Mexicano. g. Fomento y apoyo a la producción orgánica agroforestal. h. Protección, conservación y restauración de los ecosistemas y hábitat de los manantiales, escurrimientos naturales, cuerpos de agua y barrancas para su descontaminación y rehabilitación, propiciando las condiciones que permitan sus distintos fines y funciones ecológicas.
Objetivo General 2011: Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del SCDF, como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca de México, involucrando a los usufructuarios del mismo en un esquema de participación social, para garantizar la permanencia de los bienes y servicios ambientales con base en los apoyos del PROFACE.	

Objetivos Específicos:	**Líneas de Apoyo:**
• Conservar los Ecosistemas en el SCDF a través de acciones de prevención, control y combate de incendios, ordenamiento de las actividades ganaderas, saneamiento forestal y monitoreo de los recursos naturales. • Proteger los ecosistemas en el SCDF a través de acciones de reforestación, reconversión productiva, restauración de los ecosistemas y conservación de los hábitats. • Promover el manejo y uso sustentable de los recursos naturales, mediante proyectos de conservación, restauración, protección, fomento, producción y aprovechamiento, con la participación activa de las comunidades y ejidos del SCDF. • Fomentar las prácticas agroecológicas y mecanismos de monitoreo de recursos genéticos y semillas nativas, para garantizar la supervivencia de estas especies en los ecosistemas del SCDF, entre ellas, las razas de maíz nativo del altiplano de México, adoptando mecanismos de protección del germoplasma de cultivares nativos para evitar su contaminación. • Fomentar, incentivar y apoyar todo el proceso de la producción orgánica agroforestal.	a. Conservación, restauración y protección de los recursos naturales del SCDF y ANP. b. Restauración de los ecosistemas y hábitat del SCDF y ANP. c. Reconversión productiva hacia sistemas agroforestales y plantaciones forestales. d. Manejo integral y diversificado de los recursos naturales. e. Ordenamiento de las actividades ganaderas. f. Fomento de prácticas productivas agroecológicas y preservación de semillas nativas, para la preservación de recursos genéticos y su mejoramiento, entre ellas las razas de maíz nativo del altiplano de México. g. Fomento y apoyo a la producción orgánica agroforestal. h. Protección, conservación y restauración de los ecosistemas y hábitat de los manantiales, escurrimientos naturales, cuerpos de agua y barrancas para su descontaminación y rehabilitación, propiciando las condiciones que permitan sus distintos fines y funciones ecológicas.
Objetivo General 2012: Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del SCDF, como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca del Valle de México, involucrando a los usufructuarios del mismo en un esquema de participación social, para garantizar la permanencia de los bienes y servicios ambientales con base en los apoyos del PROFACE.	

Objetivos Específicos:	Líneas de Apoyo:
• Conservar los ecosistemas en el SCDF a través de acciones de prevención, control y combate de incendios, ordenamiento de las actividades ganaderas, saneamiento forestal y monitoreo de los recursos naturales. • Proteger los ecosistemas en el SCDF a través de acciones de reforestación, reconversión productiva, restauración de los ecosistemas y conservación de los hábitats. • Promover el manejo y uso sustentable de los recursos naturales, mediante proyectos de conservación, restauración, protección, fomento, producción y aprovechamiento, con la participación activa de las comunidades, ejidos y Grupos de Trabajo en el SCDF. • Fomentar las prácticas agroecológicas y mecanismos de monitoreo de recursos genéticos y semillas nativas, para garantizar la supervivencia de éstas en los ecosistemas del SCDF, entre ellas, las razas de maíz nativo del Altiplano de México, adoptando mecanismos de protección del germoplasma de cultivos nativos para evitar su contaminación. • Fomentar, incentivar y apoyar todo el proceso de la producción orgánica agroforestal.	a. Conservación, restauración y protección de los hábitats, ecosistemas y sus recursos naturales del SCDF y ANP. b. Reconversión productiva hacia sistemas agroforestales y plantaciones forestales. c. Manejo integral y diversificado de los recursos naturales. d. Ordenamiento de las actividades ganaderas. e. Fomento de prácticas productivas agroecológicas y preservación de semillas nativas, para la preservación de recursos genéticos y su mejoramiento, entre ellas las razas de maíz nativo del Altiplano de México. f. Fomento y apoyo a la producción orgánica agroforestal. g. Protección, conservación y restauración de los ecosistemas y hábitat de los manantiales, escurrimientos naturales, cuerpos de agua y Barrancas para su descontaminación y rehabilitación, propiciando las condiciones que permitan sus distintos fines y funciones ecológicas.

Objetivo General 2013: Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del SCDF, como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca del Valle de México, involucrando a los usufructuarios del mismo en un esquema de participación social, para garantizar la permanencia de los bienes y servicios ambientales con base en los apoyos del PROFACE.

Objetivos Específicos	**Líneas de Apoyo:**
• Conservar los Ecosistemas en el SCDF a través de acciones de prevención, control y combate de incendios, ordenamiento de las actividades ganaderas, saneamiento forestal y monitoreo delos recursos naturales. • Proteger los ecosistemas en el SCDF a través de acciones de reforestación, reconversión productiva, restauración de los ecosistemas y conservación de los hábitats. • Promover el manejo y uso sustentable de los recursos naturales, que garanticen la conservación y el beneficio futuro en favor de las nuevas generaciones, mediante proyectos de conservación, restauración, protección, fomento, producción y aprovechamiento, con la participación activa de las comunidades, ejidos y Grupos de Trabajo en el SCDF. • Fomentar las prácticas agroecológicas y mecanismos de monitoreo de recursos genéticos y semillas nativas, para garantizar la supervivencia de éstas en los ecosistemas del SCDF, adoptando mecanismos de protección del germoplasma de cultivos nativos para evitar su contaminación. • Fomentar, incentivar y apoyar todo el proceso de la producción orgánica agroforestal.	a. Conservación, restauración y protección de los hábitats, ecosistemas y sus recursos naturales del SCDF y ANP. b. Reconversión productiva hacia sistemas agroforestales, plantaciones forestales y apoyo a la producción orgánica agroforestal. c. Manejo integral y diversificado de los recursos naturales. d. Ordenamiento de las actividades ganaderas. e. Fomento de prácticas productivas agroecológicas y preservación de semillas nativas, para la preservación de recursos genéticos y su mejoramiento, entre ellas las razas de maíz nativo del Altiplano de México. f. Protección, conservación y restauración de los ecosistemas y hábitat de los manantiales, escurrimientos naturales, cuerpos de agua y barrancas para su descontaminación y rehabilitación, propiciando las condiciones que permitan sus distintos fines y funciones ecológicas.

Objetivo General 2014: Llevar a cabo acciones que promuevan la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, que se generan en el SCDF, promoviendo la participación de los dueños o usufructuarios de este territorio.	
Objetivos Específicos: • Proteger los ecosistemas en el suelo de conservación mediante acciones de saneamiento forestal, prevención, control y combate de incendios. • Conservar los ecosistemas del suelo de conservación mediante acciones de reforestación, desarrollo de infraestructura para la conservación del suelo y agua, restauración de hábitats y manejo de la biodiversidad. • Promover el manejo y uso sustentable de los recursos naturales, mediante acciones para el ordenamiento de las actividades ganaderas, reconversión productiva hacia sistemas agroforestales y silvopastoriles, así como otras formas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. • Fomentar el monitoreo y conservación de especies animales prioritarias con actividades de restauración y resguardo de regiones, así como el monitoreo y establecimiento de corredores biológicos para cada especie. • Fortalecer la protección y vigilancia de los recursos naturales, para impedir el cambio de uso de suelo y prevenir ilícitos ambientales.	**Líneas de Apoyo:** a. Protección, conservación y restauración de los ecosistemas. b. Conservación de hábitats y biodiversidad. c. Desarrollo de sistemas de protección comunitarios. d. Obras de conservación de suelo. e. Obras de conservación de agua. f. Reconversión productiva y aprovechamiento sustentable.

Objetivo General 2015: Llevar a cabo acciones que promuevan la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, que se generan en el SCDF y ANP del D.F., con la participación activa de dueños, posesionarios o usufructuarios de este territorio.	
Objetivos Específicos: • Proteger los ecosistemas del SCDF mediante acciones de saneamiento forestal, prevención, control y combate de incendios forestales. • Conservar los ecosistemas del SCDF mediante	**Líneas de Apoyo:** **a. Protección, conservación y restauración de ecosistemas** • Prevención física, cultural y combate de incendios.

Objetivo General 2015: Llevar a cabo acciones que promuevan la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, que se generan en el SCDF y ANP del D.F., con la participación activa de dueños, posesionarios o usufructuarios de este territorio.	
acciones de cultivo forestal y generación de infraestructura para la conservación de suelo y agua en zonas preferentemente forestales. • Promover el manejo y uso sustentable de los recursos naturales, mediante acciones para la reconversión productiva hacia sistemas agroforestales y silvopastoriles, así como otras formas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. • Fomentar el monitoreo de la biodiversidad y acciones de conservación del hábitat. • Fortalecer las acciones de protección ambiental comunitaria para prevenir ilícitos ambientales.	• Cultivo a plantaciones forestales y renuevo. • Saneamiento forestal (detección, diagnóstico y tratamiento fitosanitario). **b. Conservación y restauración de hábitat y biodiversidad** • Vigilancia, restauración y mantenimiento. • Monitoreo de especies. **c. Fomento a la protección ambiental comunitaria** • Detección de obras o actividades no autorizadas. • Detección de sititos de extracción de suelo. recursos pétreos y productos forestales. • Detección de depósitos de cascajo y residuos sólidos. • Detección de otros ilícitos ambientales. **d. Conservación de suelo** • Terrazas (individuales, de banco, de base ancha, de base angosta o de formación sucesiva). • Contención de taludes (muros de gavión y piedra acomodada). • Cabeceo de cárcavas. • Suavizado de talud en cárcavas. • Desarrollo de barreras vivas y cortinas rompe-vientos con especies arbustivas, arbóreas y/o cactáceas. **e. Conservación de agua** • Presas filtrantes (geocostal, piedra acomodada, gaviones, troncos o ramas). • Sistemas de captación de agua pluvial (ollas de agua, presas de mampostería y concreto). • Pozos de absorción. • Conservación o restauración de cauces y barrancas (retiro de residuos, estabilización de

Objetivo General 2015: Llevar a cabo acciones que promuevan la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, que se generan en el SCDF y ANP del D.F., con la participación activa de dueños, posesionarios o usufructuarios de este territorio.	
	taludes). • Conformación de bordos. • Reapertura, desazolve y limpieza de cauces, canales y apantles. **f. Aprovechamiento Sustentable.** • Manejo de plantaciones forestales comerciales (poda de formación, deshierbe, etc.). • Diversificación productiva en sustitución de monocultivos. • Producción de planta para proyectos agroforestales. • Prácticas para el cultivo de maíz nativo.

Fuente: elaboración propia con base en las ROP 2008–2015.

Es importante mencionar que en la documentación revisada de las ROP que se publican anualmente, no se establecen los objetivos de corto, mediano o largo plazo. Sin embargo, según la revisión del marco programático y legal, el PROFACE tiene un sustento sólido en cuanto que reconoce la situación que afecta a los habitantes del SCDF y las implicaciones que tiene el deterioro de los recursos naturales en la viabilidad de la CDMX. Asimismo, la permanencia del Objetivo General a partir de su implementación en el año 2008, donde era: **Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas** por microcuencas **del SCDF** como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca de México, **tanto de la Zona Metropolitana como de la CDMX, para garantizar la permanencia de los servicios ambientales, a través de apoyos económicos en un esquema de participación social**

Transformándose en 2015 como el de: **Llevar a cabo acciones que promuevan la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, que se generan en el SCDF y ANP del D.F., con la participación activa de dueños, posesionarios o usufructuarios de este territorio**.

Como se observa, la continuidad del objetivo central de PROFACE sitúa al programa en la posibilidad de lograr la visión de largo plazo de la SEDEMA para el SCDF, a través de acciones concretas para la protección conservación y

restauración del componente físico, biótico y social de un territorio complejo como lo es el SCDF y ANP del DF.

Asimismo, se pueden definir los objetivos de corto, mediano y largo plazo a partir del Árbol de Objetivos (Véase Figura 26) de la siguiente manera: los objetivos de corto plazo se plantean año con año a partir del objetivo general que es el de proteger, conservar y restaurar los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, que se generan en el SCDF y ANP del D.F., con la participación activa de dueños, posesionarios o usufructuarios de este territorio y que responden al problema central objeto de la situación actual del SCDF.

En tanto, los objetivos de mediano plazo serán los resultados positivos de proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del SCDF, lo que implica contribuir a tener una mayor sustentabilidad ambiental en la CDMX, y que a su vez significa ecosistemas protegidos, conservados, aprovechados de manera sustentable, donde las comunidades se involucren en el monitoreo y protección de la biodiversidad y detección de delitos ambientales.

Finalmente, el objetivo de largo plazo, es el fin de mejorar la calidad de vida de los residentes de la CDMX, a partir de tener una mayor sustentabilidad ambiental de la CDMX.

I.8. Consistencia Interna del PROFACE

Tal como se expuso en la Sección II: Metodología y Parámetros de Evaluación, el objetivo general del presente ejercicio es: “Evaluar la pertinencia del diseño y operación del PROFACE que permita valorar de manera general los componentes de la política ambiental enfocada a apoyar las acciones de protección, conservación y restauración del SCDF, sustentadas en la participación social”;

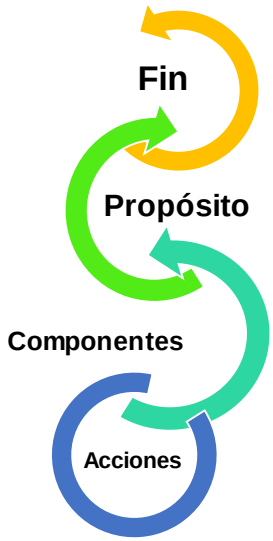
Figura 25. Consistencia Interna

Por ello, se analiza la consistencia de diseño del Programa a través del EMLDI (véase Figura 25), para identificar a partir de las ROP, sí los diversos *objetivos* son consistentes entre sí; es decir:

- si al llevar a cabo las acciones contenidas en las ***Líneas de Apoyo*** se llegarán a obtener en el corto plazo los resultados deseados denominados

Componentes (Objetivos Específicos);

- de tal forma que el cumplir año tras año con estos objetivos específicos se alcanzará a mediano plazo el **Propósito** (objetivo general) del Programa;
- lo que permitirá obtener en el largo plazo el ***Fin*** (alcance) último del mismo.

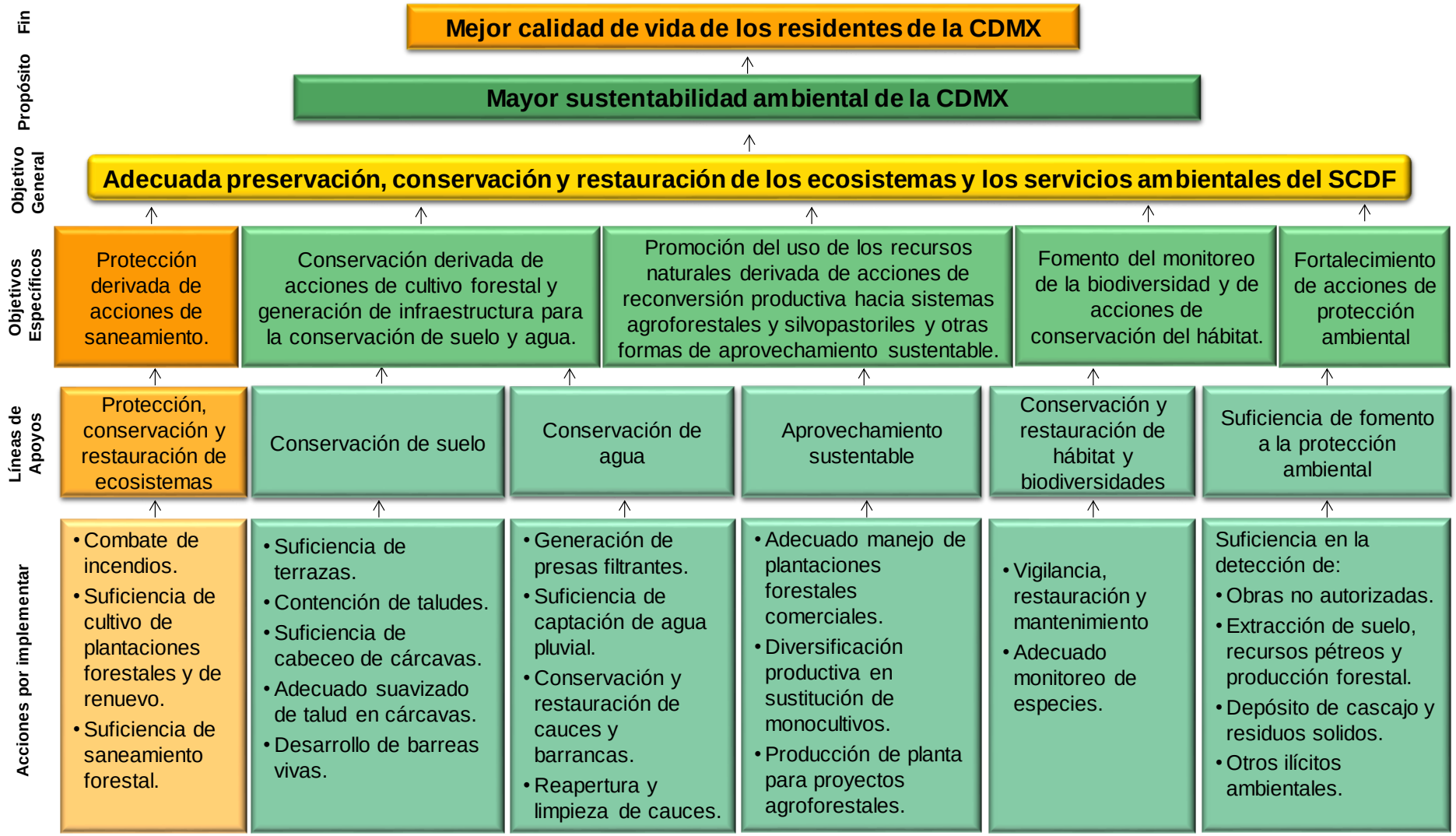


Fuente: elaboración propia

Como se analizó en la Sección III.7 Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo, las ROP del 2015 establecen como Objetivo General "la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales que se generan en el SCDF, con la participación activa de dueños, posesionarios o usufructuarios de este territorio" y como Objetivos Específicos: la protección y conservación de los ecosistemas, la conservación de suelo, la conservación del agua, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la conservación del hábitat y la biodiversidad, así como el fomento de la protección ambiental; acompañados de un conjunto de acciones a implementar que posibilitarán su consecución. Esto es, las acciones por implementar son los "medios" que contribuirán a alcanzar ciertos "fines", tal como se muestra en la Figura 26: Árbol de Objetivos.

Si las acciones que conforman cada una de las Líneas de Apoyo son una alternativa técnica y social que contribuye a resolver el "problema central", de implementarse eficientemente, en tiempo y forma, se alcanzan los objetivos específicos y el objetivo general en el corto plazo.

Figura 26. Árbol de Objetivos



Fuente: elaboración propia con base en las ROP 2015.

Por ejemplo, si se combaten los incendios, se cultivan plantaciones forestales y de renuevo, además de proveer el adecuado saneamiento forestal (*Acciones por Implementar*) como parte de la primera *Línea de Apoyo*: protección, conservación y restauración de ecosistemas, se estaría contribuyendo a alcanzar el *Objetivo Específico*: protección derivada de acciones de saneamiento, lo cual conllevará en el corto plazo a lograr el *Objetivo General*: adecuada preservación, conservación y restauración de los ecosistemas y los servicios ambientales del SCDF. De continuar implementando estas acciones se podrá alcanzar una mayor sustentabilidad ambiental de la CDMX a mediano plazo, que es el *Propósito* del PROFACE; y con ello se estaría contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la CDMX en el largo plazo.

De igual manera, al llevar a cabo la construcción de terrazas, la contención de taludes, el cabeceo de cárcavas, el suavizado de taludes en cárcavas y el desarrollo de barreas vivas, se estaría desarrollando infraestructura para la conservación del suelo. En cuanto a la conservación del agua, se plantea construir presas filtrantes, captar agua pluvial, conservar y restaurar cauces y barrancas, así como reabrir y limpiar los cauces, mientras que el adecuado manejo de plantaciones forestales comerciales, la diversificación productiva en sustitución de monocultivos y la producción de plantas para proyectos agroforestales, permitirán el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del SCDF.

En tanto la conservación y restauración del hábitat y las biodiversidades implica diversas acciones de vigilancia, restauración y mantenimiento, así como el monitoreo de especies y, finalmente, el fortalecimiento de acciones de protección ambiental considera la detección oportuna de obras no autorizadas, la extracción de suelo, recursos pétreos y productos forestales, el depósito de cascajo y residuos sólidos, así como otros ilícitos ambientales.

Con todas estas acciones se estaría contribuyendo a lograr el *Objetivo General* en el corto plazo, así como el *Propósito* y el *Fin* del Programa a mediano y largo plazo, respectivamente.

Debido a que las Acciones por Implementar y las *Líneas de Apoyo* conforman los “medios” que permitirán alcanzar los “fines” (*Objetivos Específicos* y el *Objetivo General*) se torna necesario reordenar la secuencia con que aparecen en las ROP de Programa de tal forma que sean consistentes con el orden del Árbol de Objetivos, tal como se muestra en la Figura anterior.

En tanto en la parte superior de la Figura 26, se presentan los “fines” que se pretenden alcanzar con la implementación del PROFACE. Cabe resaltar que el *Propósito* del Programa es precisamente el Alcance que se logrará en el mediano

plazo y que se enuncia en las ROP como: una mayor sustentabilidad ambiental de la CDMX, lo que en el largo plazo permitirán alcanzar el *Fin:* una mejor calidad de vida de los residentes de la ciudad.

Una vez reconstruido el Árbol de Objetivos fue posible formular el Árbol del Problema, donde las “causas y efectos” de este último corresponden a la versión negativa de los “medios y fines” del primero, tal como se presenta en la Figura 27.

Por último, se define la estructura analítica y se formula Resumen Narrativo de la MML tal como se muestra en la Figura 28, lo que posibilita analizar la lógica vertical entre los diferentes niveles de objetivos (acciones, líneas de apoyo, objetivos específicos, objetivo general, propósito y fin).

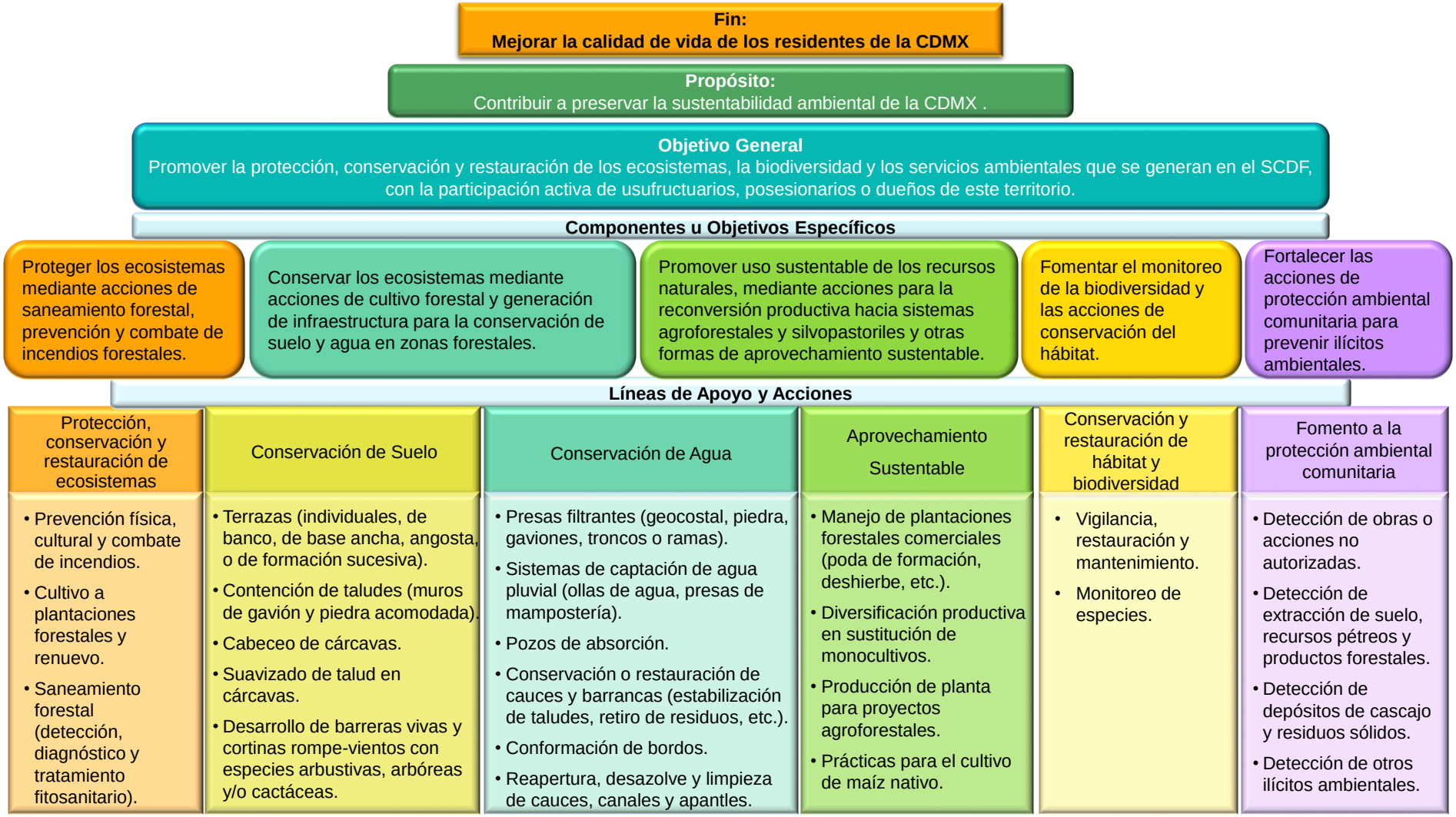
Cabe recordar que la MML contiene, además del Resumen Narrativo, las columnas de Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos, lo que permite analizar la lógica horizontal de cada nivel de objetivos, como se esquematizó en la Figura 1. Sin embargo, en las ROP sólo se incluyen los siguientes indicadores de carácter general, imposibilitando analizar la lógica horizontal del Programa.

- Impacto Ambiental: cuyo objetivo es evaluar el efecto que tiene el PROFACE en el mantenimiento y conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y servicios ambientales en el SCDF y ANP, mediante la medición del cambio en el uso de suelo, así como el grado de fragmentación y el estado fitosanitario de los ecosistemas forestales.
- Impacto Económico: cuyo objetivo es evaluar el impacto del PROFACE en el aporte de gasto público para el mantenimiento del SCDF y ANP, a través de Gasto del GDF destinado al PROFACE en cada uno de sus subprogramas y la distribución del gasto en el SCDF.
- Impacto Social: cuyo objetivo es evaluar el impacto del PROFACE en el número de grupos y personas beneficiarias considerando el monto promedio recibido por Proyecto y por beneficiario.

Figura 27. Árbol del Problema

Fuente: elaboración propia con base en las ROP 2015.

Figura 28. Resumen Narrativo de la MML del PROFACE



Fuente: elaboración propia con base en las ROP 2015.

Finalmente, la evaluación de la consistencia interna del PROFACE arroja los siguientes resultados:

- Tal como se describió en la Sección III.2, no obstante que existe una diferencia entre los dos subprogramas FOCORE y APASO que integran al PROFACE, no se definen con exactitud cuáles son los objetivos y las líneas de acción de cada uno de ellos, como en su momento se hizo en el caso de los programas PIEPS y FOCOMDES.
- El PROFACE se sustenta en las ROP de cada ejercicio fiscal, mismas que concuerdan con lo especificado en el Marco Jurídico relativo a la política general de desarrollo, la política ambiental y la política de desarrollo social, tanto a nivel federal como a nivel del Distrito Federal; además de estar alineado con las políticas de desarrollo respectivas, como se analizó en la Sección III.3.
- A pesar de que el SCDF genera los servicios ambientales indispensables para la sustentabilidad ambiental de la CDMX y de que existe una gran diversidad de diagnósticos[30] donde se plantean los principales problemas que éste enfrenta, las ROP del PROFACE de ningún ejercicio fiscal incluyen un diagnóstico integral donde se precise esta problemática, se cuantifiquen las principales variables a monitorear (uso de suelo, densidad de vegetación, densidad de carbono en áreas forestales, almacenamiento y captura de carbono, producción de humus, erosión hídrica y eólica del suelo, capacidad de recarga del acuífero, un inventario de la biodiversidad, etc.), además de identificar las áreas específicas prioritaria que requieren ser apoyadas para poder preservar y recuperar los ecosistemas en riesgo dentro del SCDF.

  Si bien, no se cuenta con un diagnóstico integral del problema que originó la intervención gubernamental, las ROP contienen algunos elementos de la problemática que enfrenta el SCDF que permiten inferir que el problema central es la “insuficiente preservación, conservación y restauración de los ecosistemas y los servicios ambientales que brinda el SCDF”, tal como se expuso en la Sección III.4.
- En lo que respecta a la definición de la población potencial, objetivo y beneficiaria, las ROP del 2008 al 2014 se limitan a definir a los beneficiarios

[30] GDF (2012). Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal. Secretaría del Medio Ambiente, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, D.F.; SEDEREC-SAGARPA (2009) Diagnóstico del Sector Rural del Distrito Federal; Evaluaciones Externas del PROFACE 2008-2014.

como “los ejidos, las comunidades, las sociedades previstas en las leyes sectoriales que realicen actividades en el SCDF, pequeños propietarios o usufructuarios organizados y/o Grupos de Trabajo que tengan por objeto llevar a cabo Proyectos y/o Programas de Trabajo de conservación enmarcados en una o varias actividades de las Líneas de Apoyo”. Es hasta el año 2015 que se define a la “Población Potencial como todos los habitantes del Distrito Federal quienes se benefician por las actividades de protección, conservación y restauración de los servicios y bienes ambientales que se generan en el SCDF; a la Población Objetivo como todas aquellas personas que habitan en el SCDF; y a la Población Beneficiaria como mujeres y hombres pertenecientes a ejidos, comunidades, pequeña propiedad, usufructuarios y sociedades previstas en las leyes mexicanas, que realicen actividades de protección, conservación y restauración de los servicios y bienes ambientales en el SCDF, organizados en Grupos de Trabajo”, como se analizó en la Sección III.5. Sin embargo, lo anterior no corresponde ni a la conceptualización teórica derivada del EMLDI, ni “a la orientación medioambiental del PROFACE, para lo cual es necesario que la Población Objetivo sea establecida en términos de número de hectáreas de SCDF a ser conservadas, protegidas o restauradas con el apoyo de los usufructuarios que colaboran de manera conjunta con el GDF a través de los mecanismos de participación social que hayan sido determinados. De igual forma, una vez cuantificada Población Objetivo y la Población Potencial, deberá programarse su cobertura (es decir la Población Beneficiaria) para cada Ejercicio Fiscal”.[31]

- Asimismo, el proceso de operación del Programa descrito en las ROP enumera a los diversos agentes involucrados, lo que permitió formular el Análisis de Involucrados presentado en la Sección III.6, el cual debe integrar los productos esperados de cada agente involucrado tanto en el proceso, planeación y operación del mismo, de esta manera se fortalece el carácter dinámico de la planeación del PROFACE. Se retroalimenta con los resultados previos y se robustece con las aportaciones de los grupos de trabajo.
- Por otro lado, la Matriz de Indicadores está definida en términos de indicadores generales; sin embargo, cada Centro Regional tiene sus propias

[31] UNAM-FE. Evaluación Global de Resultados, Metas y Percepción del Proface 2008-2011 y Parcial 2012. pp. 84

necesidades y sus propios objetivos en términos de indicadores físicos y necesidades administrativas.[32]

- Aunque las ROP definen con toda precisión el Objetivo General, los Objetivos Específicos y las Líneas de Apoyos mismos que obedecen a un orden lógico y jerárquico, no se determina explícitamente el *Propósito* ni el *Fin* del Programa, como se concluye en la Sección III.7.
- Finalmente, las ROP tampoco especifican los mecanismos y parámetros para medir los logros esperados de cada Línea de Apoyo, tan sólo enumeran algunos indicadores de impacto ambiental, económico y social. Se analizará este punto con mayor profundidad en la Sección IV.6 Descripción del Sistema de Indicadores y Mecanismos de Seguimiento de Indicadores.

IV. Evaluación de la Operación del PROFACE

La evaluación de la operación del PROFACE implica analizar si la implementación del Programa es consistente con su diseño, teniendo como sustento tanto la información documental disponible como los resultados de las entrevistas sostenidas con funcionarios de la DGCORENA y de un sondeo de opinión realizado a diversos integrantes de los Grupos de Beneficiarios del Programa durante la última semana de noviembre de 2015.

Así fue posible constatar si durante la operación del PROFACE se observan los lineamientos establecidos en las ROP del 2015, además de analizar el comportamiento de los recursos utilizados, la cobertura del programa y sus beneficiarios, los mecanismos para promover la participación ciudadana, el sistema de indicadores utilizados para dar seguimiento a la operación y los resultados obtenidos, tal como a continuación se presentan.

La operación del Programa consiste en la difusión de las ROP del ejercicio correspondiente, la admisión de solicitudes, el análisis del Proyecto o Programa propuesto por cada Grupo de Trabajo, la asignación de recursos a cada proyecto autorizado, así como la supervisión, seguimiento y finiquito de cada proyecto, misma que se describió en la Sección III.2 y se esquematizó en la Figura 11. Esto implica el trabajo conjunto de funcionarios de DGCORENA, los Grupos de Trabajo Operativo (GTO) y los Grupos de Trabajo que conforman los usufructuarios del

[32] Una diferencia evidente de entorno y necesidades administrativas; como por ejemplo la diversidad entre San Nicolás Totolapa y el suelo de conservación en Xochimilco.

SCDF para realizar los Proyectos y/o Programas conforme a las Líneas de Apoyos establecidas para los subprogramas FOCORE y el APASO.

Como se pudo observar en la Figura 11, la operación del Programa consta de 22 actividades que son realizadas secuencialmente por los funcionarios de DGCORENA, los GTO y los Grupos de Trabajo de los usufructuarios. A fin de conocer cómo es percibida la operación del PROFACE se sostuvieron una serie de entrevistas con los funcionarios de la DGCORENA y los Coordinadores Regionales, mismas que se centraron en aspectos de operación y la problemática a resolver en ventanilla; en tanto el sondeo de opinión realizado a los integrantes de los Grupos de Beneficiaros se ocuparon de conceptos tales como: la percepción general que tienen del Programa, las características de su operación, la asesoría técnica recibida, la ministración de recursos y el éxito de sus proyectos (véase Apéndice I: Guía para la Entrevista a Funcionarios y Cuestionario para Beneficiarios).

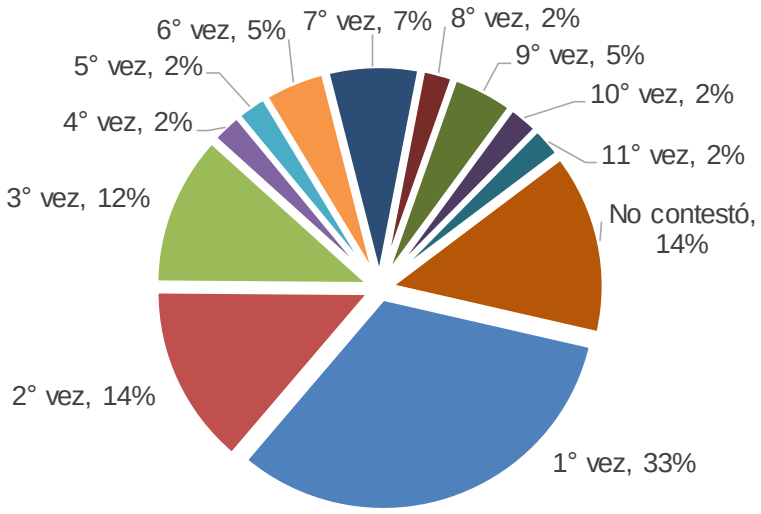
Cabe mencionar que los cuestionarios del sondeo de opinión se aplicaron a 43 integrantes de los Grupos de Beneficiarios distribuidos entre los 4 Centros Regionales.

IV.1. Resultados del Sondeo de Opinión de los Beneficiarios

En términos generales, el sondeo de opinión aplicado a los beneficiarios en diciembre 2015 refleja que:

- El 60% de quienes respondieron el cuestionario son beneficiarios y el 40% restantes son representantes de los Grupos de Trabajo de los usufructuarios que actualmente reciben algún apoyo del Programa.
- La participación de mujeres (29%) en los Grupos de Trabajo de los usufructuarios resulta ser significativamente menor a la de los hombres (71%), lo que quizás se deba a la propia naturaleza de las actividades incluidas en las Líneas de Apoyo.
- Una tercera parte de los entrevistados es la primera vez que reciben apoyos del Programa; 14% los reciben por segunda vez, 12% por tercera ocasión; en tanto el 27% de los Grupos de Trabajo han recibido apoyos por más de 4 veces.

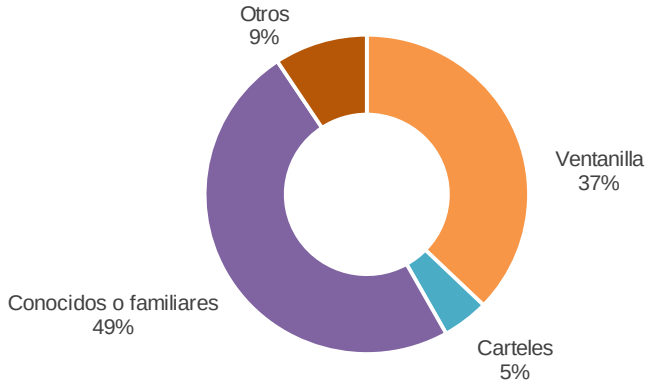
Figura 29. Número de veces que han sido beneficiarios del PROFACE



Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- Casi la mitad de los beneficiarios se enteraron de la existencia del Programa por conocidos o familiares, 37% en ventanilla, 5% por carteles y 9% a través de otros medios, principalmente por las autoridades comunales y ejidales.

Figura 30. Medios por los que se enteraron del PROFACE

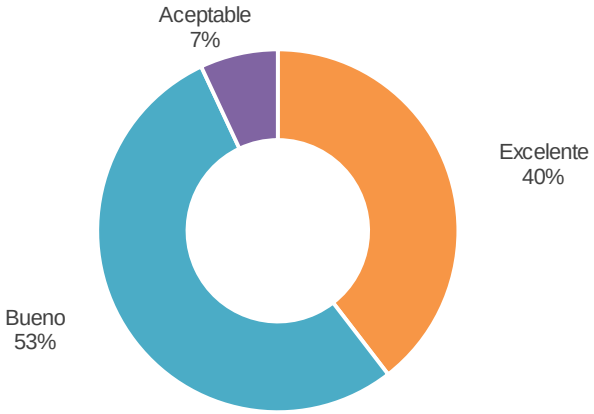


Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- Para el 79% de los beneficiarios su solicitud fue aprobada en el primer intento.
- En cuanto a los requisitos para acceder a los apoyos del Programa, el 67% de los beneficiarios los considera aceptables; es decir, son muchos los requisitos, pero fáciles de conseguir. Únicamente al 9% de los beneficiarios se les figuran complicados de conseguir.

- El 98% de los beneficiarios fueron orientados por el personal de ventanilla para integrar la solicitud y la documentación requerida, aclarar sus dudas, además de recibir un trato entre bueno y excelente.

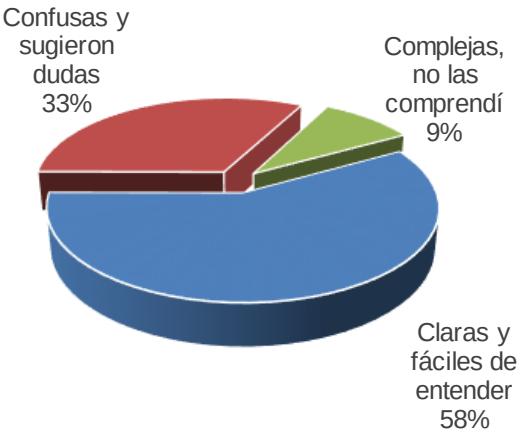
Figura 31. ¿Cómo fue el trato que recibió en ventanilla?



Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- Si bien las 22 operaciones se especifican en las ROP resultaron ser claras y fáciles de entender para el 58% de los entrevistados, para el 33% fueron confusas y surgieron dudas, para el 9% de los beneficiarios resultaron ser complejas y nos las comprendieron.

Figura 32. ¿Cómo percibe las ROP?

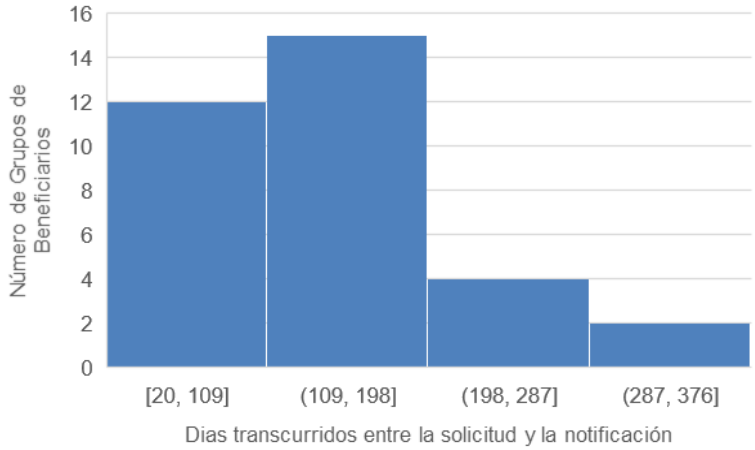


Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- La gran mayoría considera que el tiempo en que permanece abierta la ventanilla para entregar la documentación es considerado como regular o prolongado y sólo el 37% de los beneficiarios opina que es breve.

- Por otra parte, el tiempo que deben esperar para recibir la notificación una vez entregada la solicitud es de 142 días en promedio, con una desviación estándar de 81 días, lo que es considerado como un periodo prolongado para el 37% de los beneficiarios.

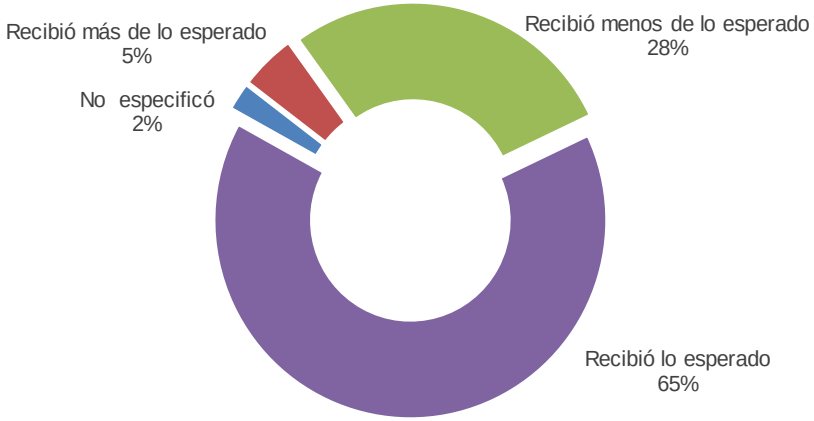
Figura 33. Días transcurridos entre entrega de solicitud y notificación



Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- En cuanto al monto de apoyo recibido, a través tanto del APASO como del FOCORE, el 56% de los entrevistados lo considera como insuficiente, mientras que para el restante 44% es aceptable, en relación a las acciones que desean llevar a cabo.
- Si bien, el 65% de los beneficiarios afirmó haber recibido el 100% del monto solicitado y un 5% dijo haber recibido más de lo esperado; el 28% restante aseguró haber recibido menos de lo esperado.

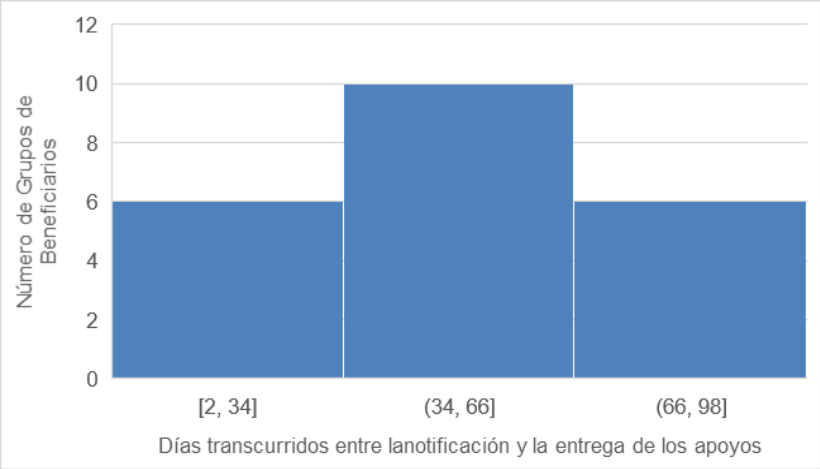
Figura 34. ¿Le fue entregado el monto solicitado?



Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- En cuanto a los días transcurridos entre la notificación y la recepción de los recursos, se registra un promedio de 45 días, con una desviación estándar de 25 días.

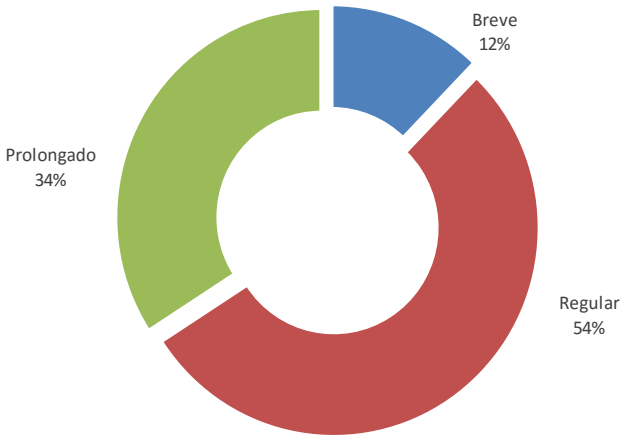
Figura 35. Días transcurridos entre notificación y recepción de los apoyos



Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- Este periodo es considerado por el 54% de los beneficiarios como regular, 34% lo percibe como prolongado, en tanto sólo el 12% de los Grupos de Trabajo de los Beneficiarios lo perciben como breve.

Figura 36. Percepción de días transcurridos entre la notificación y la entrega de los apoyos

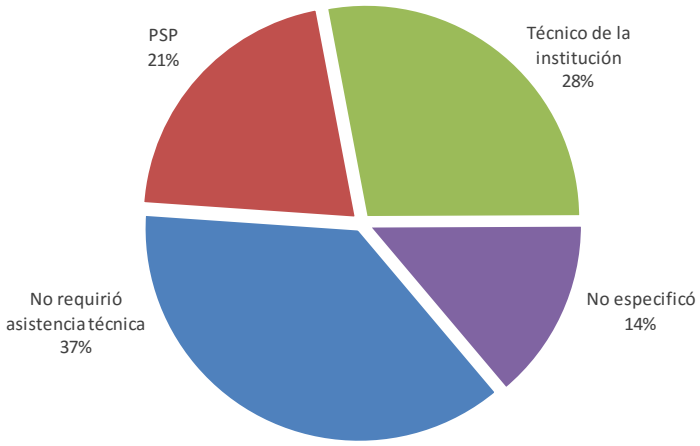


Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- En cuanto a la realización de las acciones apoyadas, el 85% de los encuestados afirmaron que terminaron su proyecto o programa de trabajo en el tiempo planeado.

- Del 15% de beneficiarios que no terminaron su proyecto a tiempo, el 50% no indicó la causa que le impidió lograrlo, 33% afirmó que esto obedeció a la entrega tardía de los apoyos y sólo el 17% dijo que se debió a problemas internos del Grupo de Trabajo de los beneficiarios.
- Casi la mitad de los beneficiarios requirió asistencia técnica durante la implementación de su proyecto, por parte de un Técnico de DGCORENA o de un Prestador de Servicios Profesionales.

Figura 37. Grupos de Beneficiarios que requirieron asistencia técnica

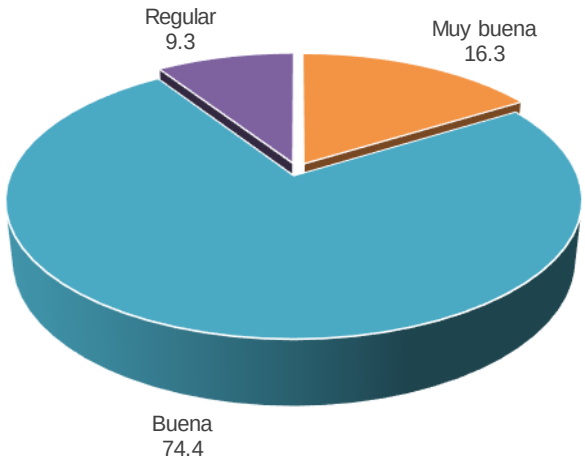


Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- Si bien, el 86% de los Grupos de Trabajo afirma que le fue posible implementar su proyecto original, sólo el 67% considera que la implementación de su proyecto ha generado los impactos esperados correspondientes. Quizás esto se deba a que una tercera parte de ellos son beneficiarios por vez primera.

- En lo que respecta a la percepción que los Grupos de Trabajo de los beneficiarios tienen del Programa, el 16% tiene una muy buena opinión, 74% afirma que es bueno y sólo el 9% dice que es regular.

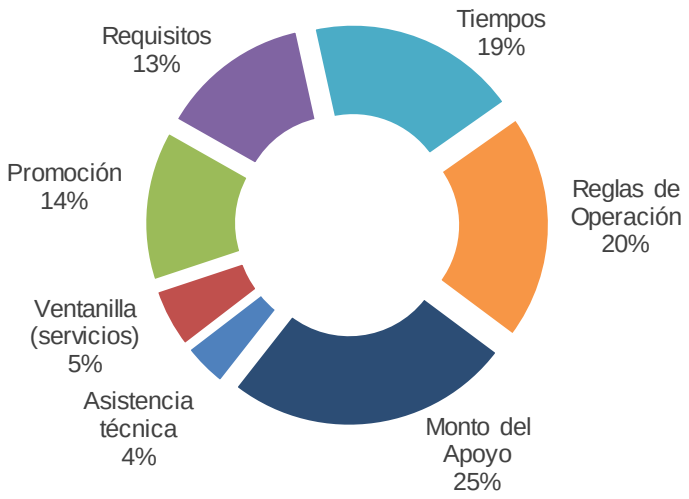
Figura 38. ¿Cuál es su opinión del PROFACE?



Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- Sin embargo, los mismos Grupos de Beneficiarios recomiendan mejorar el monto autorizado (25%), las ROP (20%), los tiempos (19%), la promoción (14%) y los requisitos para acceder a los apoyos (13%).

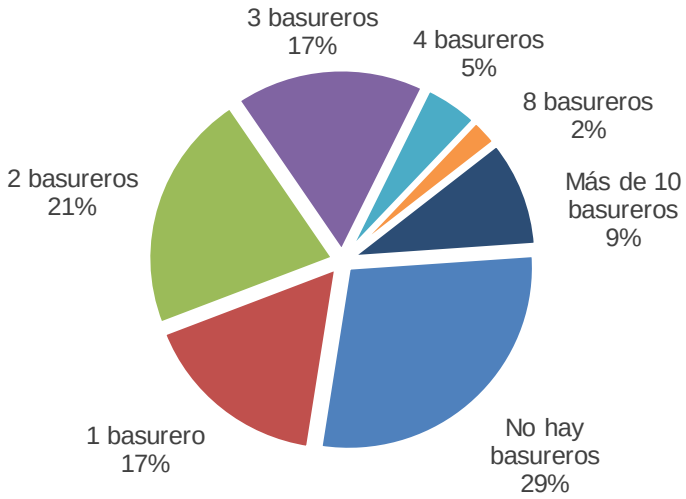
Figura 39. ¿Qué aspectos pueden mejorarse del PROFACE?



Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- Finalmente, el 71% de los Grupos de Trabajo aseguran que existen tiraderos de cascajo y basureros clandestinos dentro del SCDF.

Figura 40. Número de basureros clandestinos



Fuente: elaboración propia con base en Sondeo de Opinión a Beneficiarios 2015.

- El 67% de los grupos de Trabajo afirmó que han surgido asentamientos humanos irregulares, 37% dijo que ha habido tala de árboles clandestina y 53% aseguró que se han presentado incendios forestales en los últimos dos años dentro del SCDF.

En resumen, el sondeo de opinión realizado entre los beneficiarios del PROFACE refleja que poco más de la mitad de los encuestados se enteraron de la existencia del Programa por conocidos o familiares, han recibido los apoyos en más de dos ocasiones y su solicitud fue aprobada en el primer intento, lo que puede estar reflejando la “curva de aprendizaje” de los beneficiarios del Programa.

Si bien, la gran mayoría de los beneficiarios consideran que los requisitos para acceder a los apoyos son muchos, pero fáciles de conseguir, requirieron la orientación del personal de ventanilla para integrar su solicitud, recibiendo un trato entre bueno y excelente; además opinan que el tiempo en que permanece abierta la ventanilla es adecuado, requirieron la asistencia técnica por parte de un Técnico de DGCORENA o de un Prestador de Servicios Profesionales durante la implementación de su proyecto o programa de trabajo, logrando terminarlo en el tiempo planeado.

Sin embargo, para casi la mitad de los beneficiarios, las ROP resultaron ser confusas o incomprensibles, el tiempo que deben esperar para recibir la notificación de aprobación una vez entregada la solicitud es prolongado (4 meses y medio en promedio), considera como insuficiente el monto de apoyo recibido, un tercio de quienes no terminaron su proyecto o programa de trabajo a tiempo

argumento que esto obedeció a la entrega tardía de los recursos y sólo el 16% dijo que se debió a problemas internos del Grupo de Trabajo de los usufructuarios.

Cabe resaltar que dos tercios de los entrevistados considera que la implementación de su proyecto o programa de trabajo ha generado los impactos esperados correspondientes, además de afirmar que durante los últimos dos años en el SCDF han surgido asentamientos humanos irregulares, ha habido tala de árboles clandestina y se han presentado incendios forestales.

Finalmente, a pesar de la gran mayoría tiene una buena percepción del Programa, recomiendan mejorar el monto autorizado (25%), las ROP (20%), los tiempos de notificación (19%) y los requisitos para acceder a los apoyos (13%).

IV.2. Análisis de las Entrevistas con Funcionarios

El día 1º de diciembre de 2015 se efectuaron las entrevistas en las instalaciones de DGCORENA a un grupo integrado por funcionarios de la Dirección de Conservación y Restauración, la Dirección de Centros Regionales y los cuatro Coordinadores Regionales, quienes demostraron la disposición y apertura para proveer la información sobre la operación del Programa.

En términos generales se resaltaron aspectos en dos grandes ámbitos: la operación del Programa y la estructura analítica que permite canalizar todos los esfuerzos y resultados positivos a la retroalimentación del mismo.

Con respecto al análisis y la posibilidad de tener un espacio de reflexión para una autoevaluación del propio programa:

- Es importante reconocer el ámbito de actuación del PROFACE, es un programa de conservación y restauración del SCDF, que para ser implementado se requiere de la participación social de los usufructuarios del mismo.
- Las metas institucionales son un buen referente para la consecución del Programa; sin embargo, es claro que cada Centro Regional debe contar con sus propias metas e indicadores específicos de acuerdo al entorno físico de cada región y cada Delegación Política.
- Existen tareas muy importantes de corto plazo que resultan estratégicas para la protección y conservación del SCDF; las comunidades, pueblos y pequeños propietarios lo saben.
- Sin embargo, es importante que, sin dejar de lado estas tareas, se pueda formular un proyecto de largo plazo que permita la integración de una

intervención en las regiones que signifique un avance de las tareas año con año, de tal suerte que, en un lapso de tiempo determinado, las fases de un proyecto multianual puedan integrar, una vez concluidas, las tareas de largo plazo.

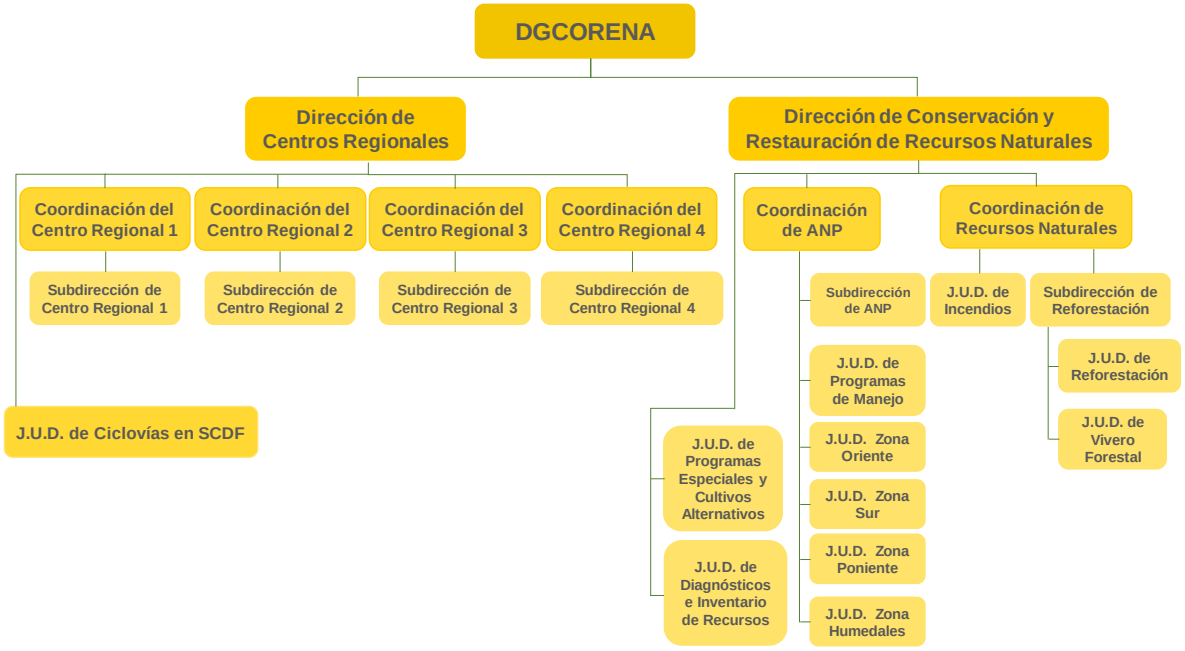
Por otro lado, existe una preocupación permanente sobre las condiciones de operación, en este sentido es importante destacar:

- El éxito del Programa se debe al trabajo directo con las personas: los Grupos de Trabajo de los Beneficiarios y el diálogo permanente con la comunidad permiten un acercamiento muy significativo para la integración de una masa crítica alrededor de la política pública, en tanto el objetivo sigue siendo la conservación de los ecosistemas del SCDF.
- En términos de la operación es fundamental que algunos apoyos se consideren como complemento del ingreso familiar. Es una realidad que la dispersión de algunos recursos en el horizonte de tiempo se percibe como un ingreso temporal para las familias.
- Algunos procesos necesarios para la operación del Programa no dependen directamente de éste, por lo cual la operación misma se retrasa en perjuicio de la población beneficiaria.
- Para la propia operación es importante recordar que la estructura de propiedad de la tierra es social y/o privada. Este reconocimiento en términos de la normatividad y el planteamiento legal de las acciones de conservación es crucial para mantener a los grupos de trabajo dentro de la misma estrategia y, en general, dentro de la misma política pública.

IV.3. Recursos Utilizados: Cobertura por Delegación y Beneficiarios

La responsabilidad de la operación, el seguimiento y la evaluación del PROFACE está a cargo de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales (DGCORENA). Específicamente, la operación del Programa en cada Centro Regional es responsabilidad del Coordinador del Centro Regional correspondiente, en coadyuvancia con el Subdirector y el Grupo Técnico Operativo (GTO) que para tales efectos preste sus servicios, tal como se muestra en la Figura 41.

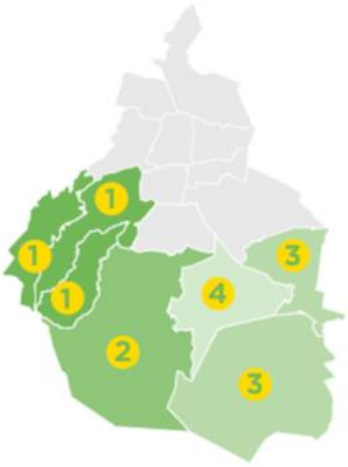
Figura 41. Organigrama



Fuente: Elaboración propia con base en la Gaceta Oficial del DF, 21 de julio de 2015.

Así, la implementación del Programa se sustenta en los recursos humanos y materiales de los cuatro Centros Regionales que operan los programas de la SEDEMA en el SCDF y atienden, según su ubicación, diferentes microcuencas, además de funcionar como ventanillas para la recepción de solicitudes, realizar la integración de expedientes, proporcionar asesoría técnica a los Grupo de Trabajo y supervisar los Proyectos y Programas de Trabajo apoyados por el PROFACE, en las siete Delegaciones que albergan al 97.2% del SCDF, tal como se detalla en la siguiente Tabla.

Tabla 8. Centros Regionales que Operan el PROFACE

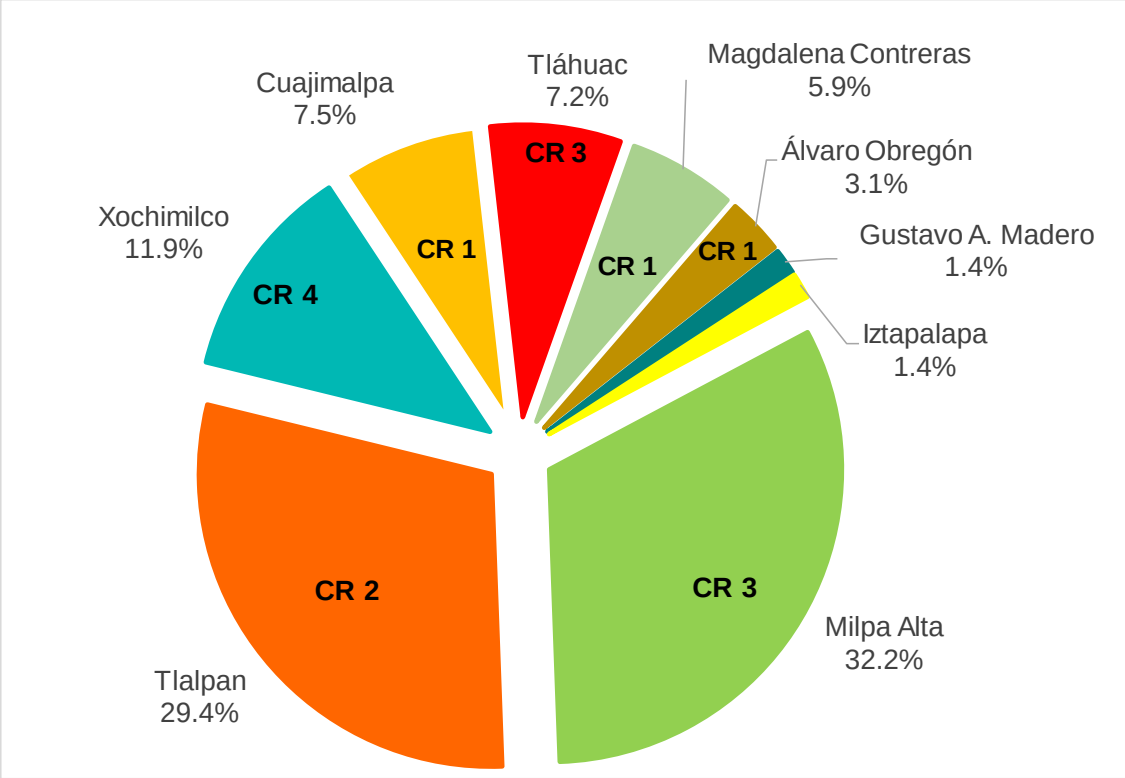


Centros Regionales	Microcuencas que atiende	Delegaciones que atiende	Suelo de Conservación	
			Hectáreas	%
CR 1	Ocoyoacac, Borracho, Mixcoac, Texcalatlaco, El Judío, Atlalco, La Magdalena, Eslava, Héroes de 1910, Sierra de Guadalupe y Valle de México (Cerros Tepeyac, Chiquihuite y Zacatenco).	M. Contreras Cuajimalpa Álvaro Obregón	14,404.0	16.5%
CR 2	El Zorrillo, San Buenaventura, Valle de México (Cerro Xochitepec), Santiago y Tres Marías.	Tlalpan	25,665.3	29.4%
CR 3	Valle de México, San Pable Oztotepec, Milpa Alta, Caserío de Cortez, San Bartolo, Oclayuca, Tlalnepantla, Tenango del Aire y Tlayacapan.	Milpa Alta Tláhuac	34,395.0	39.4%
CR 4	Valle de México (Humedales de Xochimilco y Tláhuac, Sierra de Santa Catarina y Cerro de la Estrella).	Xochimilco	10,388.3	11.9%
		G. A. Madero Iztapalapa	2,444.3	2.8%
Total			**87,297.0**	**100.0%**

Fuente: elaboración propia con base en Evaluación Externa del PROFACE 2013 y Atlas Geográfico del SCDF 2012.

Cabe resaltar que a pesar de que el Centro Regional 3 que atiende al 39.4% del SCDF localizado en las Delegaciones Milpa Alta y Tláhuac, cuenta casi con los mismos recursos humanos y materiales que el Centro Regional 4, el cual sólo atiende al 11.9% del SCDF localizado en Xochimilco.

Figura 42. Suelo de Conservación por Delegación Política y Centro Regional



Fuente: elaboración propia con base en Atlas Geográfico del SCDF 2012.

En cuanto a lo recursos humanos se cuenta con un total de 62 integrantes del Grupo Técnico Operativo (GTO), un responsable, un subresponsable y un supervisor por región, así como a personal de la Dirección de Uso de Suelo, de la Dirección de Centros Regionales, de la Dirección de Conservación y de la Secretaría Técnica, distribuidos tal como se presenta en la Tabla 9.

Asimismo, los recursos como las Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como vehículos de apoyo, utilizados para la operación de las actividades institucionales de la DGCORENA son compartidos con el Programa.

Tabla 9. Distribución del Grupo Técnico Operativo por Área

Categoría	Centros Regionales				Dir. de Uso de Suelo	Dir. de Centros Regionales	DGCORENA	Secretaría Técnica del PROFACE	Secretaría Técnica de Supervisión	Total
	1	2	3	4						
Coordinador del GTO Central	-	-	-	-	-	-	-	1		**1**
Responsable del Programa	1	1	1	1	-	2	-	3		**9**
Subresponsable de Programa	1	1	2	2	1	1	5	7		**20**
Supervisor	5	8	10	9	2	4	1	-	6	**45**
TOTAL	**7**	**10**	**13**	**12**	**3**	**7**	**6**	**11**	**6**	**75**

Fuente: FE-UNAM, Evaluación Externa del PROFACE, ejercicio fiscal 2013.

Es importante mencionar que, de acuerdo con las ROP 2015, el número de trámites para cada tipo de Programa de Trabajo o Proyecto varían dependiendo de las características propias de cada uno, ya que algunos requieren de la opinión de uso de suelo y del resolutivo en materia de impacto ambiental, mientras que en otros proyectos ninguno de los dos tramites es requerido; así la cantidad de solicitudes por atender por parte de la Dirección de Uso de Suelo no siempre corresponde al total de solicitudes. Por lo tanto, es necesario hacer un análisis de la distribución de cargas y tiempos en cada uno de los trámites, considerando el número de expedientes que integra cada GTO y el número de estos que revisan en la Dirección de Centros Regionales y en la Secretaría Técnica. Esto con objeto de identificar cuellos de botella que afectan plazos en la gestión de los apoyos. El resultado del Sondeo de Opinión de los Grupos de Beneficiarios del Programa muestra que en promedio tomó 141 días entre la entrega de la solicitud y la notificación de la aprobación, lo que al 37% de los encuestados les pareció un tiempo prolongado. Otro aspecto que se identificó en los resultados fue que el tiempo promedio entre la notificación y la entrega del apoyo es de 41 días, a lo que el 34% de los encuestados consideran prolongado. También es importante mencionar que el 62% de los encuestados requirieron asistencia técnica para la implementación de su Proyecto y/o Programa de Trabajo.

Para la implementación del PROFACE, a través de los Subprogramas: FOCORE y APASO, el GDF destina anualmente los recursos necesarios con cargo al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, dentro del capítulo 4000: Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias.

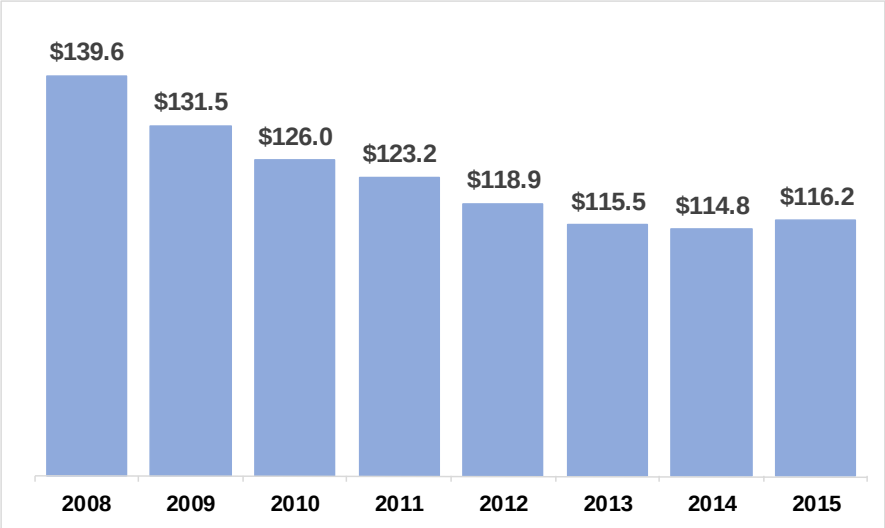
Desde el año 2008 a la fecha, se han destinado al Programa poco más de 873 millones de pesos. Si bien la asignación presupuestal a precios corrientes ha aumentado año con año desde el 2011 (véase Figura 43), es a partir del 2014 que los incrementos presupuestales han permitido contrarrestar la inflación, logrando registrar un punto de inflexión.

Figura 43. Presupuesto Asignado al PROFACE
(millones de pesos corrientes)

Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014; Evaluación Externa del PROFACE 2013 y Reglas de Operación del PROFACE 2015.

Sin embargo, al estimar el presupuesto asignado a precios del 2015, aplicando el Índice Nacional de Precios al Consumidor, se percibe la pérdida del poder adquisitivo que han registrado los apoyos otorgados a lo largo de años en que ha operado el PROFACE. Así, el presupuesto asignado en 2008, expresado a precios del 2015, equivale a 139.6 millones de pesos, cifra que resulta ser 16.7% superior al presupuesto de 2015, el cual ascendió a 116.2 millones de pesos (véase Figura 44).

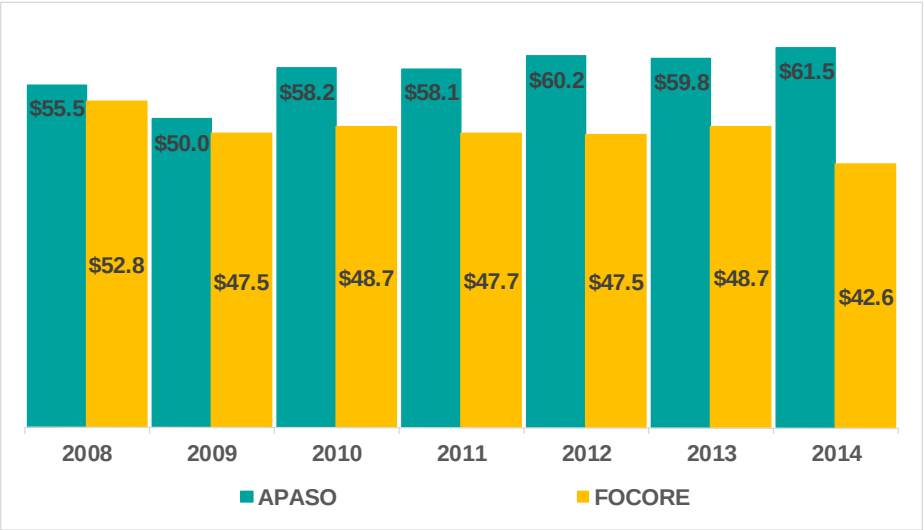
Figura 44. Presupuesto Asignado al PROFACE
(millones de pesos constantes 2015 = 100)



Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014; Evaluación Externa del PROFACE 2013 y Reglas de Operación del PROFACE 2015.

Desde 2008 hasta 2014, los recursos monetarios destinados a APASO superan en 20.2% a los asignados a FOCORE, diferencial que ha aumentado a partir del 2012 (véase Figura 45); lo que viene a complementar el ingreso de los usufructuarios del SCDF que dedican parte de su tiempo a labores de prevención, mantenimiento y restauración de los ecosistemas.

Figura 45. Presupuesto Asignado por Subprograma
(millones de pesos corrientes)



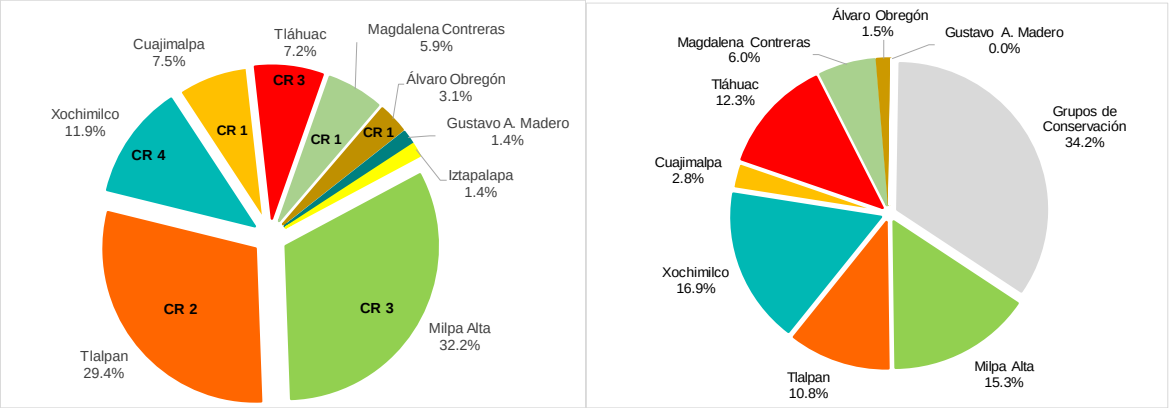
Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014; Evaluación Externa del PROFACE 2013 y ROP PROFACE 2015.

En el periodo analizado, se destinaron 403.3 millones de pesos (a precios corrientes) al Subprograma APASO para el pago de los jornales requeridos para llevar a cabo las actividades consideradas en los Programas de Trabajo de los Grupos de Usufructuarios.

Debido a que una tercera parte de estos recursos se otorgó a los Grupos de Conservación que operan en dos o más Delegaciones, no es posible determinar si los recursos del Programa se asignan en función de la superficie de SCDF que alberga cada Delegación. Por ejemplo, las Delegaciones de Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac y Tlalpan, que albergan al 80.7% del SCDF, recibieron 55.3% de los recursos del PROFACE (véase Figura 46), aunque también pudieron haber recibido más recursos a través de los Grupos de Conservación.

Figura 46. APASO: recursos asignados por Delegación 2008–2014

SCDF Recursos

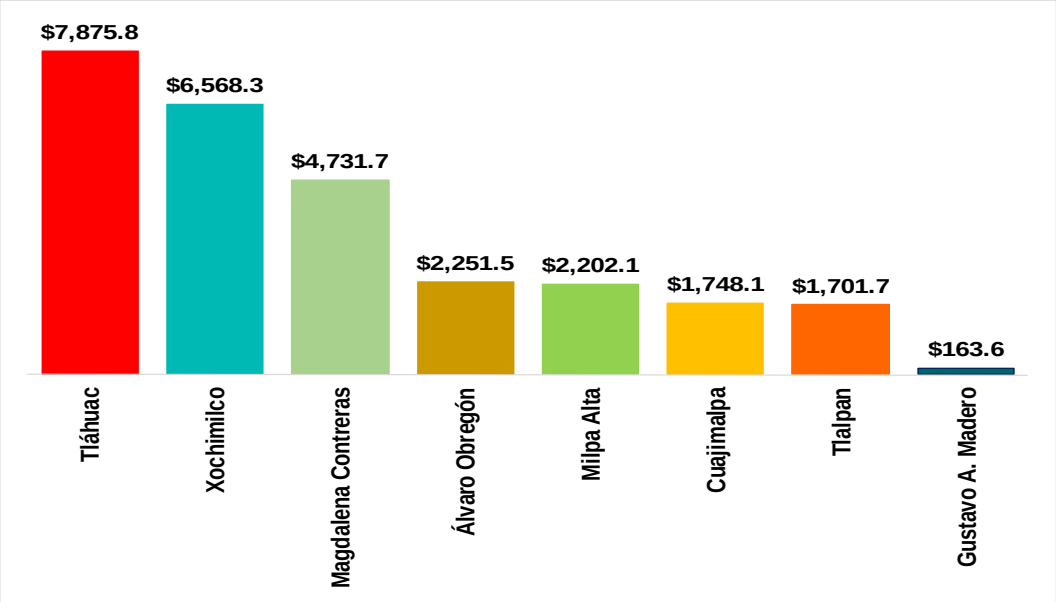


Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014; Evaluación Externa del PROFACE 2013.

Al analizar el monto de recursos asignados por hectárea del SCDF que se localiza en cada Delegación, desde 2008 hasta 2014, sin considerar a los que fueron otorgados a los Grupos de Conservación, se tiene que Tláhuac y Xochimilco han recibido cuatro veces más recursos que Tlalpan o Cuajimalpa (véase Figura 47). Nótese que, en 2014 fue la primera vez que la Delegación Gustavo A. Madero participó en el APASO.

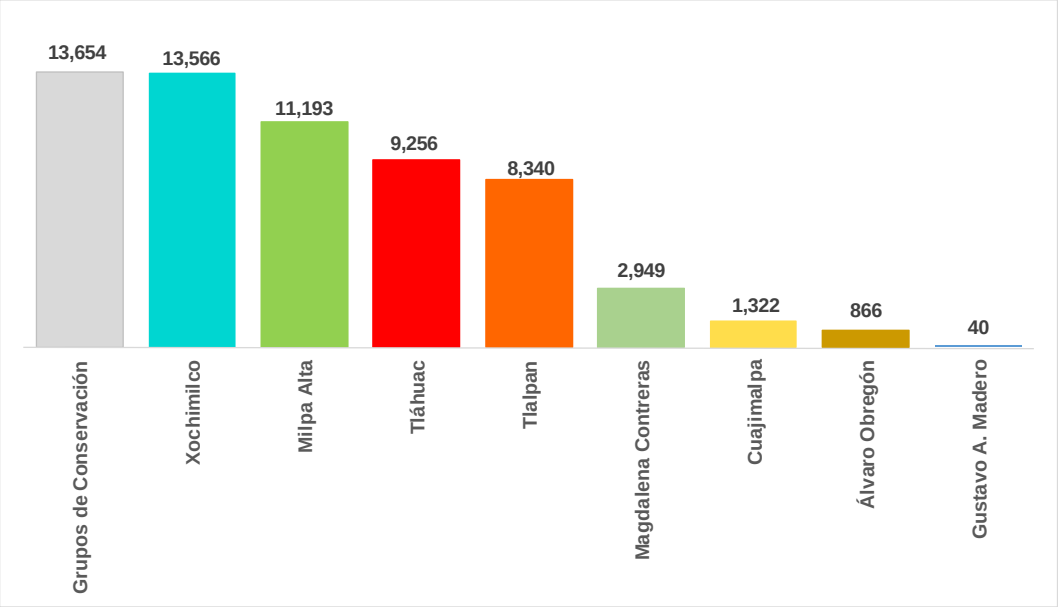
En cuanto al número de jornales pagados con los recursos asignados por el APASO, que puede ser considerada como una variable "*proxy*" del número de beneficiarios, se tiene que entre 2008 y 2014 se cubrieron poco más de 61 mil jornales en total, principalmente a través de los Grupos de Conservación y de los usufructuarios del SCDF localizado en Xochimilco y Milpa Alta (véase Figura 48).

Figura 47. APASO: recursos asignados por hectárea por Delegación 2008–2014



Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014; Evaluación Externa del PROFACE 2013.

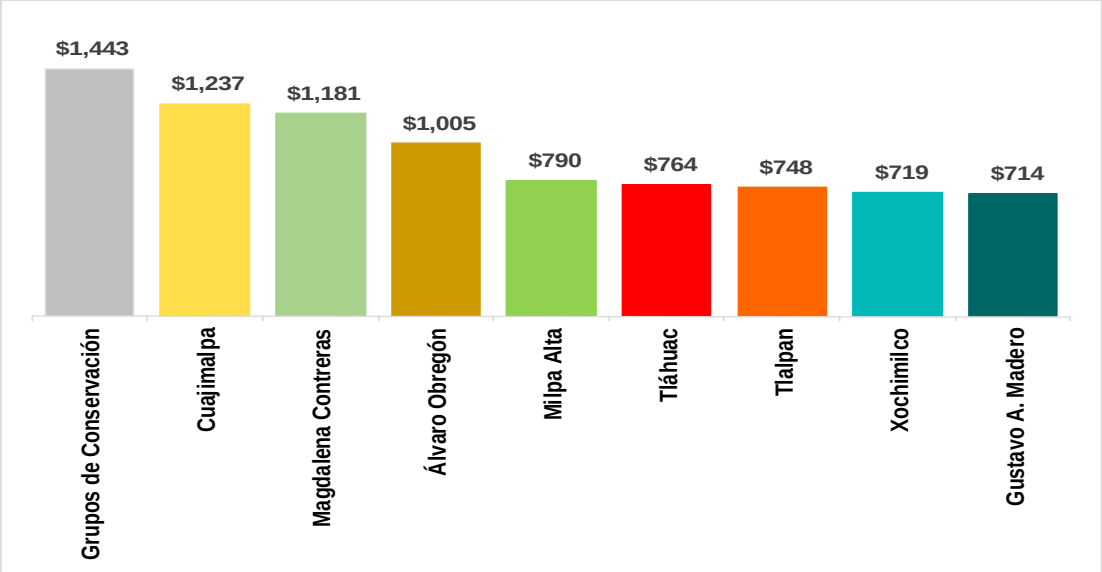
Figura 48. APASO: número de jornales pagados por Delegación 2008–2014



Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014.

Si bien el monto pagado por jornal anual promedio ascendió a 942 pesos, este difiere significativamente de una Delegación a otra (véase Figura 49).

Figura 49. APASO: monto pagado por jornal por Delegación 2008–2014



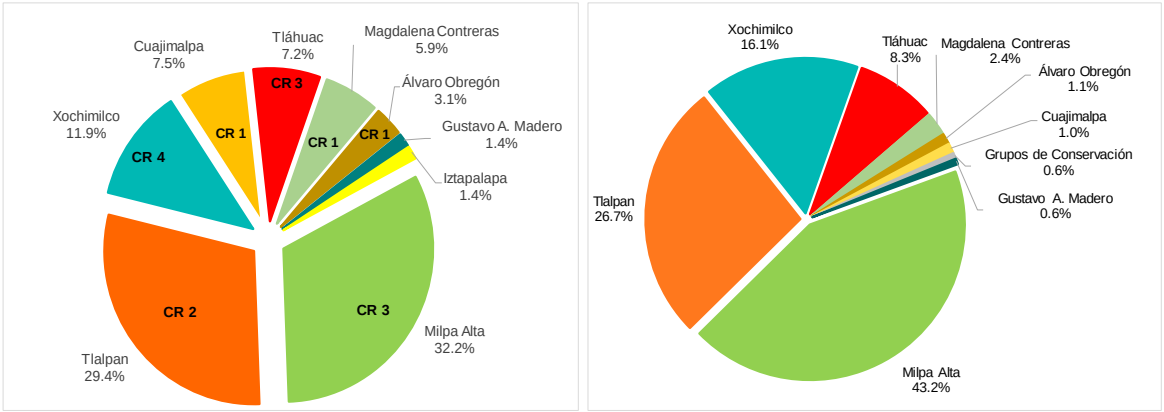
Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014.

Por su parte, el Subprograma FOCORE apoya con recursos económicos a Grupos de Trabajo para la realización de proyectos que incluyan la adquisición de insumos, materiales, herramientas y equipos, así como apoyo económico para el pago de mano de obra especializada para la realización de obras y/o actividades definidas en las Líneas de Apoyo del PROFACE.

Entre 2008 y 2014, se destinaron 335.6 millones de pesos (a precios corrientes) al FOCORE, de los cuales se asignó el 88.0% a los Grupos de Trabajo de Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco, donde se localiza el 73.5% del SCDF (véase Figura 50).

Figura 50. FOCORE: recursos asignados por Delegación 2008–2014

SCDF **Recursos**

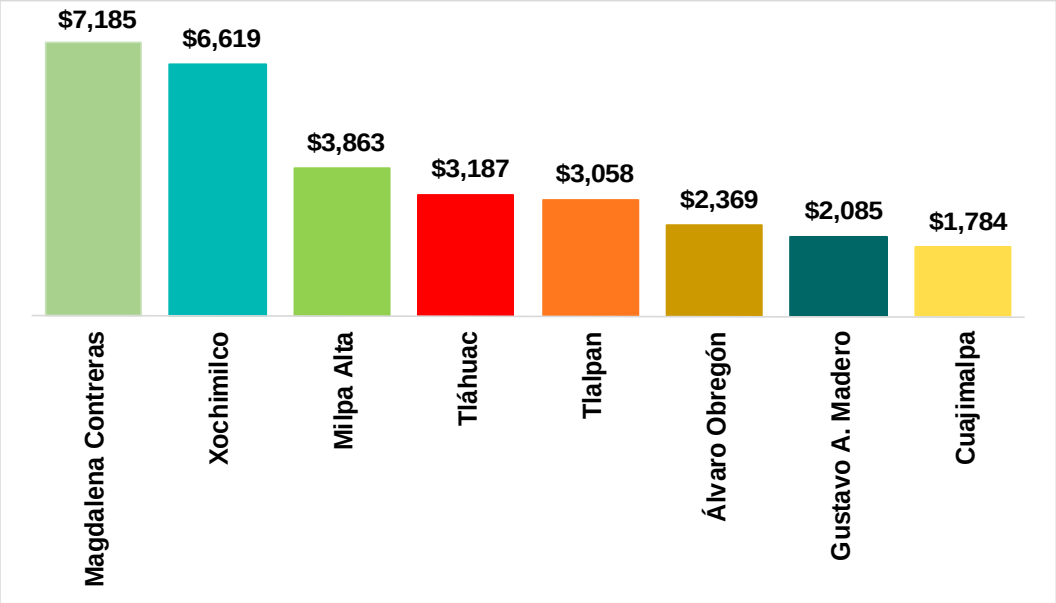


Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014; Evaluación Externa del PROFACE 2013.

A diferencia del Subprograma APASO, el FOCORE sólo asignó recursos a Grupos de Conservación que operan en dos o más Delegaciones en el año 2014.

Así, al analizar los recursos asignados por hectárea del SCDF que se localiza en cada Delegación, a lo largo del periodo 2008-2014, se tiene que el monto recibido en Magdalena Contreras casi duplicó al de Milpa Alta y cuadruplicó al de Cuajimalpa (véase Figura 51); lo que puede obedecer a las características de las obras que se requieren desarrollar para proteger, conservar y/o restaurar el SCDF en cada Delegación; o bien, a que los usufructuarios del SCDF en ciertas Delegaciones se logran organizar mejor para presentar su Proyecto y reciben más recursos.

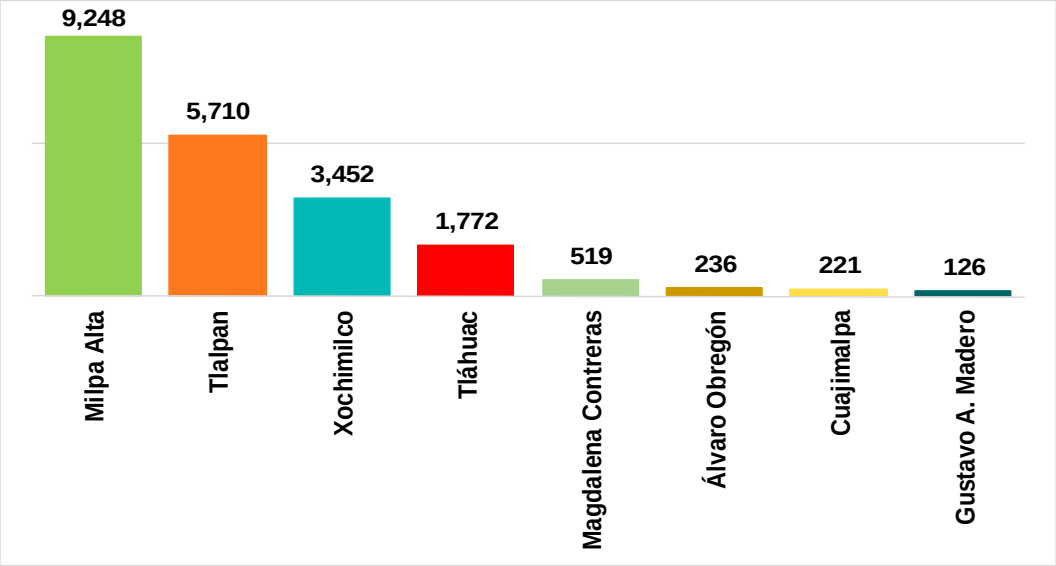
Figura 51. FOCORE: recursos asignados por hectárea por Delegación 2008–2014



Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014; Evaluación Externa del PROFACE 2013.

Entre 2008 y 2014, este Subprograma permitió el desarrollo de obras y la adquisición de equipo para la prevención y restauración del SCDF que llevaron a cabo 21,411 usufructuarios, principalmente localizado en Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco (véase Figura 52).

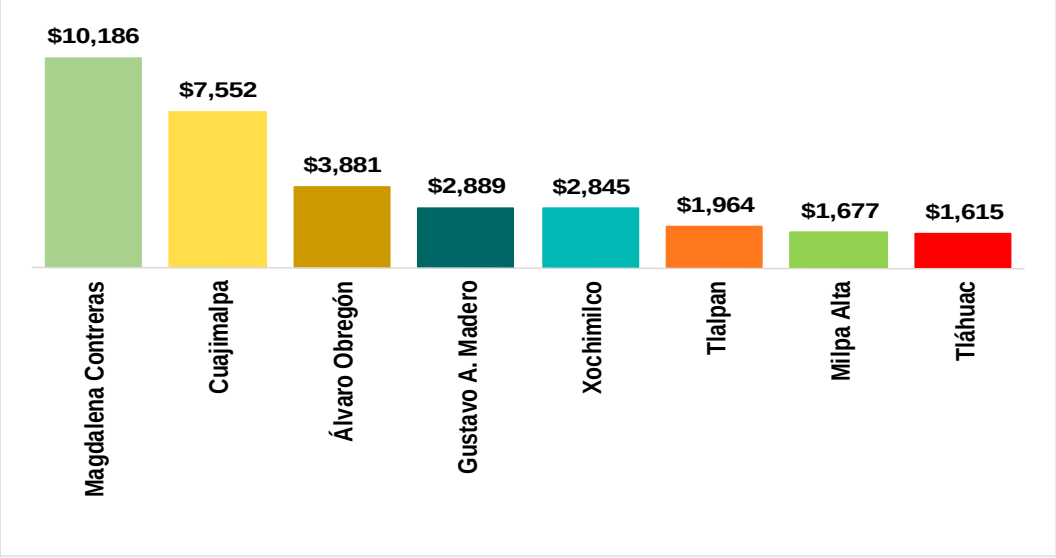
Figura 52. FOCORE: número de beneficiarios por Delegación 2008–2014



Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014.

Sin embargo, el monto promedio anual asignado por cada integrante[33] resulta ser significativamente menor que el otorgado a las Delegaciones Magdalena Contreras y Cuajimalpa (véase Figura 53).

Figura 53. FOCORE: monto pagado por integrante del Grupo de Trabajo por Delegación 2008–2014



Fuente: elaboración propia con base en SEDEMA-DGCORENA, Informes Anuales 2008-2014.

[33] Los recursos de FOCORE se designan al desarrollo de obras, adquisición de herramientas y/o pago de mano de obra especializada.

Finalmente, para el año fiscal 2015, el Comité Técnico de Asignación de Recursos del PROFACE autorizó 171 Proyectos del Subprograma FOCORE, que beneficiaron a 2,559 personas; mientras que para el Subprograma APASO se autorizaron 457 Programas de Trabajo, lo que permitió cubrir 5,556 jornales de los integrantes de los Grupos de Trabajo.

Derivado de lo anteriormente expuesto, se tiene que la operación del PROFACE se realiza con ciertas limitaciones, principalmente en cuanto al uso de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, dada la extensión del área del SCDF que tienen que atender y supervisar en cada Centro Regional, así como por el tipo de actividades a realizar por el personal de DGCORENA para la integración de expedientes.

Adicionalmente, la distribución de los recursos asignados del PROFACE se ha enfocado más a fomentar la participación social para el cuidado de los ecosistemas que conforman el SCDF a través del APASO y no tanto hacia la inversión en activos físicos y obras para su protección vía el FOCORE.

En cuanto a los gastos de operación y estudios realizados, el porcentaje que se ha destinado del total del gasto ejercido parece ser suficiente para la operación del Programa. Sin embargo, es necesario analizar la carga de trabajo y los bienes materiales con que cuenta cada GTO y Centro Regional que coordina y supervisa la ejecución de los Programas de Trabajo del APASO y los Proyectos del FOCORE, debido a que esto conlleva a tiempos excesivos entre la entrega de la solicitud y la notificación de su autorización a los Grupos de Trabajo de los Beneficiarios.

Finalmente, los recursos ejercidos del PROFACE presentan un decremento en términos reales desde el primer año de operación hasta el ejercicio 2014, razón por la cual los beneficiarios consideran que el monto del apoyo recibido no es suficiente para llevar a cabo las labores planeadas.

IV.4. Análisis de los Mecanismos de Participación Ciudadana

Para entender la participación ciudadana es necesario tener clara la plataforma que generan los agentes económicos: es una red de personas con objetivos e intereses específicos. De esta manera, el Análisis de Involucrados permite observar tanto los intereses de corto, mediano y largo plazo que tiene cada grupo de participantes, como las diferentes estrategias que generan una red de apoyo a los grupos ya comprometidos y al propio Programa. Este análisis pasa por una

plataforma de *stakeholders* o participantes en el tejido social directamente implicado en el Programa.

El PROFACE es un programa de transferencias monetarias para realizar acciones de protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales que se generan en el SCDF y las ANP que se encuentran inmersas en él, a través de la participación activa de ejidatarios, comunidades, pequeños propietarios usufructuarios y sociedades previstas en las leyes mexicanas, para contribuir al desarrollo de los habitantes del SCDF y fortalecer su identidad cultural, social, respeto a su derecho de contar con un ambiente sano.

Como se mencionó, la participación ciudadana es un elemento esencial en la operación y evaluación del Programa, en ésta última se realizó un sondeo de percepción, a través de cuestionarios (véase Apéndice III), en los cuales se plasma, entre otros puntos, el grado de satisfacción de los beneficiarios respecto al Programa.

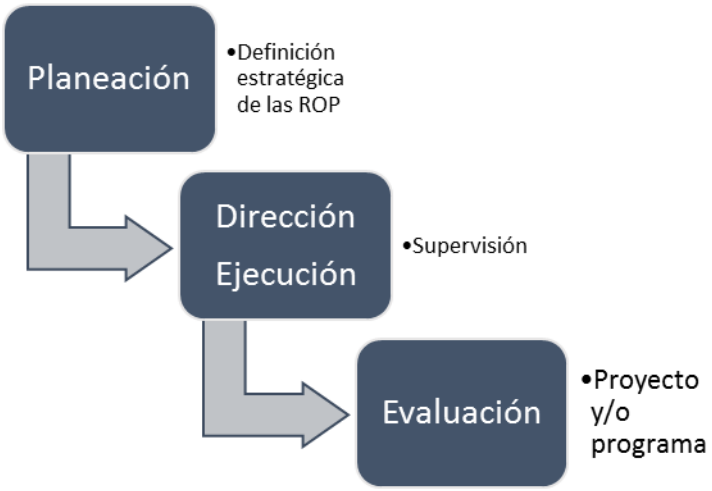
En la Figura 11 se esquematizó el proceso de operación del PROFACE. Sin embargo, se muestra que la percepción no es del todo clara, sobre todo cuando un principio básico para la estructura de un proceso debe ser la linealidad; es decir, hay una secuencia de pasos simples que llevan del 1 al 2 y del 2 al 3, etc. Para todos los involucrados, las diferentes fases deben quedar claras tanto en secuencia como en periodicidad, lo que significa que el proceso es lineal. Al interior de la ventanilla de las Coordinaciones Regionales deberán cumplir con trámites internos que son materia de seguimiento y auditoria por parte del Órgano de Control Interno, pero que no son percibidos como tal por parte de la población beneficiaria.

A partir de la misma Figura 11 es posible advertir que todos los procesos no son lineales y deberán mejorarse para que los solicitantes tengan claridad en los procesos, con particular atención a los pasos: 13: Pre-opinión de Uso de Suelo y 18: Entrega de Apoyos.

Como se puede advertir en la Figura 54, los pasos de PROFACE se pueden estructurar en tres grandes bloques y desde esta perspectiva cumplir con la linealidad de cada uno de los procesos, fijando la ventana de tiempo secuencial y paralelo para cada uno de estos procesos al interior de la Ventanilla del Programa. Es evidente que los pasos 13 y 18 deberán consensuarse con el área respectiva, ya que los tiempos de estas Direcciones no son el tiempo calendario del

Programa, lo que implica la vinculación de estos trabajos para minimizar el tiempo de espera, que no sólo es el cuello de botella, sino un punto de debilidad estructural de todo el Programa.

Figura 54. Proceso Estructural del PROFACE



Fuente: elaboración propia.

El Programa si cuenta con una definición de mecanismos de atención y entrega de apoyos; sin embargo, con respecto a la participación social, sólo se encuentra documentada la asistencia a las reuniones de establecimiento e integración de los Grupos de Trabajo, a partir de la instalación y nombramiento de la Mesa Directiva; así como las minutas de trabajo de seguimiento a lo largo del Programa. Es decir, en este momento la participación social se circunscribe únicamente a la integración de Grupos de Trabajo.

Para continuar fortaleciendo el Programa con los elementos de participación social es necesario considerar que podrían incorporarse a un esquema que conllevara a la detección y retroalimentación de la problemática ambiental específica de cada Región.

De esta manera, la identificación de las tareas y las estrategias por cada una de las Regiones permitirá que el GTO pueda considerar la priorización de acciones por realizar en cada Región.

Para implementar esta estrategia se sugiere que cada Centro Regional organice un Foro de Participación Social, con los representantes de cada Grupo de Trabajo. En estos foros se pueden acotar los problemas en general y, de manera puntual

detectar los aspectos fundamentales a los que se va a enfrentar el PROFACE, tanto en términos de la planeación, como en la operación.

IV.5. Ventajas y Desventajas de los Mecanismos de Participación Social

La participación social tiene como objetivo que los intereses de la ciudadanía sean considerados en la toma de decisiones de la política pública por implementar, lo cual se asocia con la corresponsabilidad en el uso y ejercicio de los recursos, así como con la medición de los resultados obtenidos.

La participación ciudadana presenta ventajas y desventajas en relación a la implementación del PROFACE, tal como se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 10. Ventajas y Desventajas de la Participación Social

Ventajas	Desventajas
Fortalecimiento	**Pérdida de enfoque**
Decisiones colegiadas	**Confusión en los objetivos**
Corresponsabilidad	**Captura de rentas**
Creación de Capital Social	**Baja eficiencia y/o eficacia**

Fuente: elaboración propia.

La participación social logra el ***fortalecimiento*** de la sociedad civil organizada en términos de las decisiones para promover el desarrollo, al generar un flujo continuo de información y análisis sobre la problemática y las opciones disponibles para su solución.

Dado que el PROFACE requiere que sean los propios usufructuarios del SCDF quienes se organicen para formular los Proyectos y Programas de Trabajo, simultáneamente se fomenta una toma de ***decisiones colegiadas***, sustentada en el conocimiento, experiencia e intereses de los integrantes de cada Grupo de Trabajo.

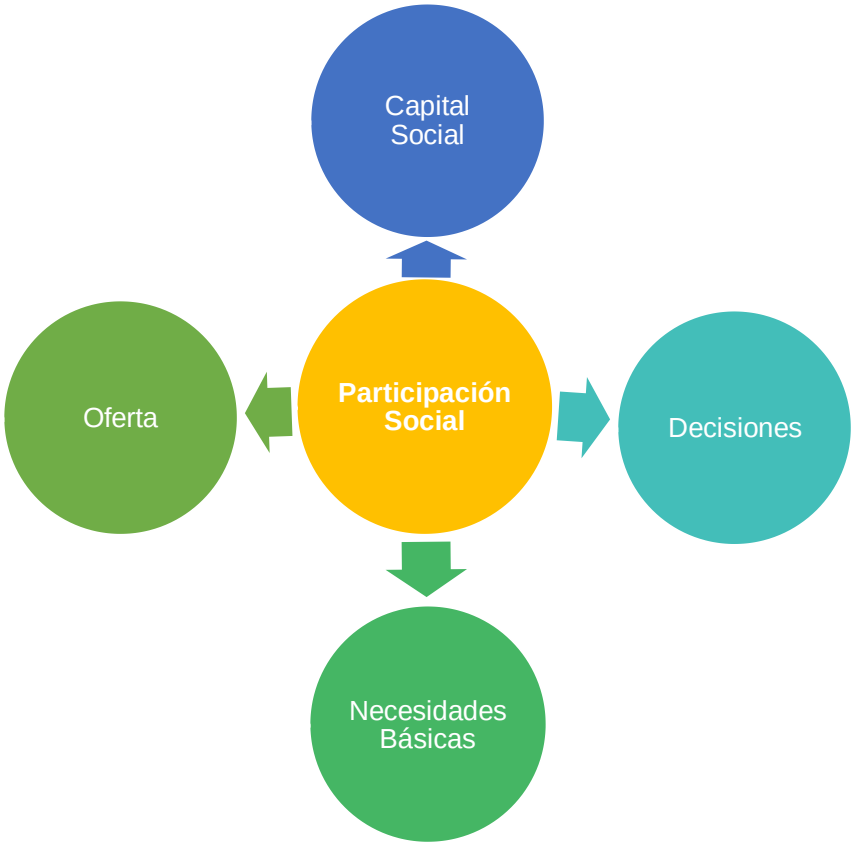
Derivado de lo anterior, los Grupos de Trabajo se tornan en ***corresponsables*** de la utilización de los recursos públicos y sobre todo de la conservación y restauración de los servicios ambientales que se generan en el SCDF.

Finalmente, las ventajas de la participación social se incorporan, desde la experiencia particular de cada Grupo de Trabajo involucrado, en un proceso de

“efecto cascada” donde la experiencia se acumula para mantener las mejores prácticas en cada iteración; es decir, se crea un ***capital social*** que posibilita que en cada una de las convocatorias se acercan a la población las mejores prácticas tanto en lo referente a los Proyectos y Programas de Trabajo en particular, como en la gestión administrativa del Programa.

Por ello, la estructura de PROFACE deberá favorecer las estrategias que se muestran en el eje de participación social, esquematizado en la siguiente Figura.

Figura 55. Eje de Participación Social

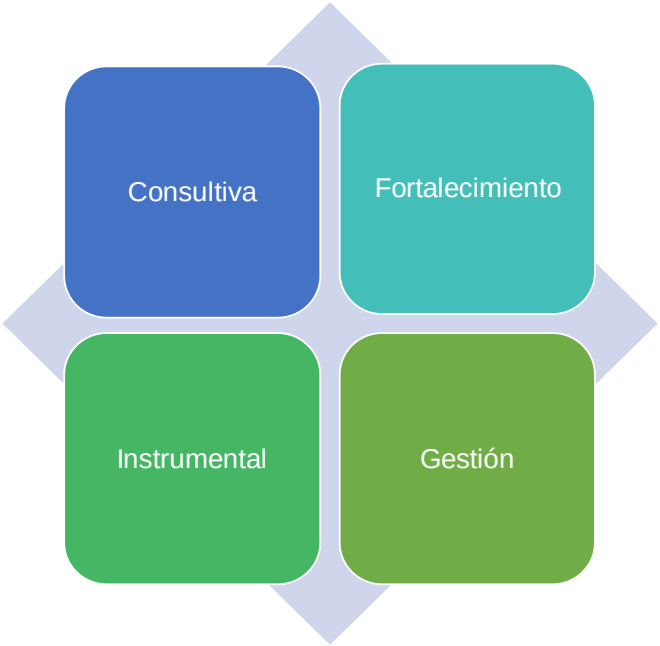


Fuente: elaboración propia.

La forma más sencilla de participación social analiza las necesidades básicas de la problemática que enfrenta la población; de esta manera, un incremento en los mecanismos permite utilizar la oferta de los instrumentos legalmente constituidos para manejar el Programa y para incorporarse a la toma de decisiones, abonando a la acumulación de capital social vía el aprendizaje generado. Tal como lo se ha discutido anteriormente, en el largo plazo se fortalece tanto la participación social como los resultados de la misma. La Figura 56 muestra la base de esa participación social en las necesidades básicas, para posteriormente incorporarse

a las decisiones en términos de la oferta de instrumentos que haya, para poder crecer en la acumulación de capital social, que es el estadio superior.

Figura 56. Matriz de Participación Social Activa



Fuente: elaboración propia.

También, la participación social permite mejorar la parte instrumental para la administración del Programa, es el cuadrante inferior izquierdo. Si se fortalecen estos mismos instrumentos y se abre a un foro de participación con el objetivo de mejorar la gestión, entonces esta misma participación permite un efecto consultivo para la mejora de las diferentes acciones a realizar en cada una de las Regiones. Por otro lado, mantener la retroalimentación permanente coadyuva a la gestión administrativa y si se incluye el *"expertise",* así como la gestión, se impulsa el fortalecimiento de la sociedad civil organizada para mantener vigentes los resultados del Programa a lo largo del tiempo.

En cuanto a las desventajas que pudiera presentar la participación social se encuentra la perdida de enfoque durante la formulación del diagnóstico de la problemática y del Proyecto o Programa de Trabajo a implementar para su solución, sobre todo cuando se tiene un gran número de participantes y se aborda el análisis de problemas adyacentes al problema central y/o problemas puntuales que enfrenta la comunidad en otros ámbitos que no sea el medio ambiental.

Otra desventaja puede surgir de que los participantes confundan el objetivo tanto de su participación en el PROFACE como de sus reuniones de trabajo específicas.

Otra fuente de las desventajas se asocia con la información asimétrica, misma que genera oportunidades de ganancias de arbitraje y, eventualmente, captura de rentas. La forma más simple de resolver es hacer público todos y cada uno de los pasos que hay que cumplir en el proceso y disponer de indicadores de esta participación social.

De presentarse las ventajas anteriormente descritas, el proceso que implica la implementación del PROFACE se tornaría poco eficiente e ineficaz.

IV.6. Descripción del Sistema de Indicadores y Mecanismos de Seguimiento de Indicadores

En las ROP del Programa se define un sistema de indicadores cuyo objetivo es permitir el seguimiento a lo largo del tiempo en las áreas de injerencia del mismo, desde un punto de vista ambiental, social y económico/administrativo (véase Tabla 3). Sin embargo, estos indicadores deberían permitir la medición de los resultados del Programa de forma clara y puntual de acuerdo a los avances logrados en el SCDF, con el apoyo de la participación ciudadana.

De antemano el sistema de indicadores debe estar alimentado por los datos estadísticos que corresponden a cada una de las cuatro regiones, por lo cual cada Centro Regional deberá ser el responsable de recolectarlos en las áreas que le corresponden, conservando la evidencia y proporcionando la información que avala cada una de las mediciones. Sucesivamente, es también deseable que los cada uno de los Centros Regionales concentre la información en DGCORENA quién, al administrar el Programa, fungirá también como referente para su oportuna publicación o para proporcionar la misma a los usuarios, ya sean otras instituciones públicas a nivel local o federal, ciudadanos u Organización de la Sociedad Civil, entre otras, a través de la Oficina de Información Pública.

Una vez definido el sistema de recolección y manejo de la información, los indicadores que debe proporcionar un Programa para evaluar su desempeño y para realizar su oportuno seguimiento, deben tener las siguientes características:

- Validez: deben medir el fenómeno al que se desea dar seguimiento y no otros.
- Objetividad: deben medir hechos y no suposiciones.
- Sensibilidad: deben poder medir las variaciones de forma oportuna
- Específicos: deben incluir sólo los aspectos pertinentes al fenómeno

- Congruentes: deben tener una relación lógica con el fenómeno.
- Consistentes: deben proporcionar la misma medición bajo las mismas circunstancias.
- Confiables: debe tener un margen de error razonable.
- Disponibles: deben utilizar datos disponibles o por lo menos fáciles de obtener.

Asimismo, los indicadores deben estar relacionados con el objetivo del Programa; por lo tanto, al retomar la última parte de la Tabla 7 (Objetivos Generales, Específicos y Líneas de Acción 2008-2015), se espera que éstos midan el objetivo general que pretende alcanzar el PROFACE, es decir: "la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, que se generan en el SCDF y ANP del D.F".

Ahora bien, debido a que el objetivo general se puede alcanzar a través del logro de los objetivos específicos, se deberá medir su alcance, así como tener a disposición indicadores oportunos para cada una de las líneas de apoyo que se han establecido. Básicamente, se trata de conformar un sistema de indicadores que acompañe a la MML de acuerdo a lo indicado en la Figura 1.

Comparando lo reportado en la Tabla 3, se puede observar que los indicadores que se están manejando actualmente no siguen lo planteado por la MML y necesitan ser redefinidos. Lo anterior se basa en que, si el objetivo es mantener, preservar, conservar un ecosistema, los indicadores deberán ser calculados como tasa de variación del estado que guarda el ecosistema, para poder apreciar el cambio entre un año y otro.

En este sentido, es oportuno comentar la relación entre los indicadores de impacto (Tabla 3) y su "disponibilidad", característica de los indicadores mencionada anteriormente. Por ejemplo, en lo referente a la densidad forestal, se considera que pueda ser muy complicado medirla con precisión, debido a la extensión del SCDF; además si la metodología para su estimación varía entre un año y otro, puede también surgir un problema de consistencia y validez. Lo mismo puede generalizarse al estado fitosanitario de los ecosistemas forestales.

En relación a los indicadores de impacto económico, el gasto destinado al Programa no necesariamente tiene una estrecha relación con los resultados de éste, porque está en función de "cómo" y "dónde" se realizaron las obras. El indicador de "distribución del gasto en el SCDF" adolece del mismo problema, a

pesar de tener la ventaja de ser un indicador que relaciona el gasto con el número de hectáreas.

Finalmente, el indicador de impacto social que se pretende medir considerando los apoyos otorgados a las personas, grupos, o proyectos financiados por el Programa, serían indicadores de administración de recursos, mas que de impacto.

Por impacto debe entenderse cómo a través de la (única) intervención del Programa se ha modificado una determinada situación. Por supuesto que es más que bienvenido el almacenamiento de datos que pudieran permitir llevar a cabo una evaluación de impacto, no obstante, este esfuerzo debe ser complementado a través de la definición de una metodología y un oportuno seguimiento. Debido a que el PROFACE dispone de recursos que pueden ser destinados a estudios y análisis, se detecta un área de oportunidad que merece ser explorada.

Además de las acciones realizadas sobre el SCDF a través de la participación social, se reconoce que el mismo proceso de participación constituye un componente importante que, al ser complementaria en todas y cada una de las líneas de apoyo, debe ser analizada también.

Para ello, con base en los resultados de la encuesta a los integrantes de los Grupos de Trabajo (beneficiarios) se observa que éstos pueden proporcionar información valiosa en términos de la operación del Programa que se asocian con la eficiencia del mismo en cuanto al tiempo de respuesta, así como de satisfacción de los agentes involucrados. Estos indicadores, que podrían ser diseñados de forma muy simple tales como el tiempo (medido en días naturales) que transcurre entre el ingreso de una solicitud y la entrega de la notificación, permitirían poder tener control sobre la mejoría de los tiempos de respuesta por parte de la dependencia responsable y evidenciaría la presencia de cuellos de botellas en el diseño del Programa o durante la fase de operación. La información puede ser utilizada por DGCORENA para establecer una línea base para así medir los resultados de operación y la satisfacción a lo largo del tiempo.

Se reconoce que estas mediciones pueden depender tanto de factores externos como internos que están a disposición de la institución, por lo cual es necesario interpretar variaciones súbitas en estos indicadores con suma cautela.

En torno a los indicadores que podrían ser utilizados para medir los objetivos que se pretenden alcanzar con cada una de las Líneas de Apoyo del PROFACE se propone que:

Línea de Apoyo 1

La prevención física, cultural y combate de incendios puede medirse a través del número de acciones (participantes en las pláticas de sensibilización, recorridos, etc.) respecto al número de pobladores que radican en la zona adscrita a cada Centro Regional. Por supuesto, expresar en términos relativos este indicador, penaliza a aquellas zonas con alta densidad poblacional. No obstante, este indicador deberá ser analizado también comparándolo con el número de incendios que se presentaron en esta misma zona en años previos a la intervención del PRCOFACE. Una correlación negativa entre estos datos indicará una probable efectividad de la acción específica de la Línea de Apoyo. La DGCORENA podrá fácilmente establecer los indicadores para las acciones restantes.

Línea de Apoyo 2

En este caso, la vigilancia, restauración y mantenimiento para la conservación y restauración de hábitat de la biodiversidad puede medirse a través del número de recorridos por persona/grupo por unidad de tiempo por área cubierta para tales fines. Si esta información es demasiado específica o no puede ser recolectada, deberán indicarse las áreas que han sido vigiladas. Es preciso indicar que todo indicador deberá ser contextualizado a nivel del SCDF. Eventualmente, la parte monetaria podrá apoyar estos indicadores, mas no debe considerarse en todos los casos como prioritaria.

Línea de Apoyo 3

El fomento a la protección ambiental comunitaria puede medirse a través del número de obras o actividades no autorizadas que hayan sido detectadas en función del número de recorridos o al menos respecto al número de grupos que se dedican a esta tarea. La importancia del utilizar un indicador relativo radica en que si se utilizara un valor absoluto y este fuera “0” (cero), esto podría deberse a que no se detectaron estas incidencias o que no había ningún grupo que cubriera esta tarea. La diferencia entre ambas situaciones es evidente y no puede omitirse su relevancia.

Línea de Apoyo 4

La conservación de suelo a través de la contención de taludes puede medirse a través del número de muros que han sido construidos en función del número de taludes detectados en cada Centro Regional.

Línea de Apoyo 5

La conservación de agua a través de la construcción de presas filtrantes o sistemas de captación de agua pluvial puede medirse se forma análoga al caso anterior. Es decir, relacionando las obras realizadas en función de las necesidades detectadas. Para tales efectos, se reconoce el rol de la participación ciudadana en las tareas de detección de necesidades por su cercanía con el SCDF.

Línea de apoyo 6

Finalmente, el aprovechamiento sustentable en la medición de la diversificación productiva en sustitución de los monocultivos puede reportarse como el número de cultivos diversificados en el año corriente, respecto al número de cultivos diversificados del año anterior, o bien, debería relacionarse al número total de cultivos que requieran ser diversificados. Al reconocer las limitaciones en cuanto al personal para estos fines, se percibe la necesidad de contar con un mayor número de técnicos.

Una vez definidos los indicadores para cada una de las acciones que corresponden a las seis líneas de apoyo se deberán medir los avances de cada una de ellas. Debido a que cada Centro Regional tiene prioridades específicas en función de las Delegaciones que atiende, el sistema de indicadores a nivel global deberá tomar en cuenta el ordenamiento de la priorización definido para tales efectos.

IV.7. Principales Resultados de Operación del PROFACE

A partir de la información recabada mediante los cuestionarios aplicados en el sondeo de opinión a los Grupos Beneficiarios del PROFACE es posible asegurar que en términos generales el programa tiene una buena aceptación, casi del 91% de los encuestados así lo considera; además ya existe una masa crítica que acepta el Programa como una herramienta de apoyo a la política pública (69%) y para el 88% fue posible implementar el Proyecto original que ellos mismos formularon durante las Asambleas, tal como se muestra en la Tabla 11. Esto permite concluir de manera directa la efectividad del PROFACE con respecto a la percepción que tienen los beneficiarios y los resultados con respecto a los objetivos generales del mismo.

Tabla 11. Resultados de Percepción Regionales

Centro Regional	Buena Opinión %	Su proyecto SI tiene impacto positivo %	Implementaron su Proyecto Original %
Regional No. 1	75.0	58.3	91.7
Regional No. 2	85.7	71.4	57.1
Regional No. 3	91.7	91.7	91.7
Regional No. 4	91.7	50.0	83.3
TOTAL	**90.5**	**69.0**	**88.1**

Fuente: elaboración propia con datos de los CUESTIONARIOS.

Sin embargo, también es cierto que hay áreas de oportunidad para mejorar la operación, la gestión administrativa y la misma planeación del Programa. Tanto Centro Regional No. 1 como el Centro Regional No. 4 tienen un área de oportunidad para mejorar la percepción del impacto que los Proyectos y Programas de Trabajo que se llevan a cabo tienen sobre el SCDF; mientras que el Centro Regional No. 2 enfrenta un área de oportunidad para mejorar la posibilidad de que los Grupos de Usufructuarios puedan implementar su Proyecto o Programa de Trabajo original.

Cabe hacer mención que para la operación del PROFACE no se cuenta con una estructura propia, por lo que la DGCORENA tiene que atender el Programa a través del Director de Centros Regionales, de los cuatro Coordinadores Regionales y un Director; por lo que cada Centro Regional adapta su estructura para poder hacer frente a una operación que por su ámbito, primero, exige de personal altamente capacitado con competencia técnicas para cada una de las Regiones, y segundo, por su carácter social hace falta un acompañamiento permanente para atender a los Grupos de Trabajo.

Tabla 12. Resultados de Percepción durante la Operación

Centro Regional	Personal de Ventanilla que aclaró dudas %	Buen trato del personal %	ROP claras y fáciles de entender%
Regional No. 1	91.7	83.3	33.3
Regional No. 2	100.0	100.0	100.0
Regional No. 3	100.0	91.7	58.3
Regional No. 4	100.0	100.0	58.3
TOTAL	**97.6**	**92.9**	**59.5**

Fuente: elaboración propia con datos de los CUESTIONARIOS.

En la Tabla 12 se muestran los resultados de la interacción de los Grupos de Trabajo con cada uno de sus Centro Regionales. En la primera columna se presentan los resultados de los Grupos que respondieron que el personal de ventanilla les orientó y aclaró sus dudas; en la segunda columna se muestra la calificación del buen trato que recibieron en ventanilla, mientras que en la tercera columna se muestran los porcentajes de beneficiarios quienes consideran que las ROP son claras y fáciles de entender.

Cabe hacer notar que las ROP resultaron ser “confusas y no se comprenden” para cerca del 40% de los beneficiarios, excepto para aquellos que son atendidos en el Centro Regional No. 2.

Lo anterior refleja el área de oportunidad que surge para clarificar las ROP, dado que son el eje transversal que tiene el PROFACE para seguir un ordenamiento administrativo y legal, mismo que muestra la ruta crítica de cada uno de los procesos que implica su operación. Tal como se muestra en la Figura 11, el proceso de implementación del PROFACE confunde los entregables en ventanilla con los entregables internos; por ello, si se clarifican las ROP, se puede mejorar el proceso administrativo.

Como contraparte, al ser un programa con participación social, queda claro que la estrategia de mantener contacto con la gente ha sido positivo, no sólo para los participantes, sino también para el control interno de los entregables: al final del día es el compromiso y el acompañamiento lo que facilita la conclusión positiva de cada Proyecto o Programa de Trabajo de los Grupos.

Si bien, el 63% de los beneficiarios considera que el período de apertura de las ventanillas para la recepción de documentos es suficiente, el proceso se retrasa entre la fecha de entrega de la solicitud y la fecha de notificación, lo que genera incertidumbre que impide que esos meses se pudieran aprovechar para el inicio de los Programas de Trabajo y los Proyectos. Es claro que hay un efecto calendario que trasciende e impacta directamente sobre la conclusión de los Proyectos, lo que pone en riesgo no sólo a los Grupos de Trabajo participantes, sino también a la propia gestión administrativa interna, ya que ha de integrarse al expediente una carta finiquito de conclusión satisfactoria de cada Proyecto y Programa de Trabajo.

Casi la mitad de los Grupos de Trabajo (48%) sostiene que es menester un acompañamiento técnico que sustente la operación del Programa; nuevamente, se hace pertinente la necesidad de mantener cerca de los Grupos de Trabajo un

apoyo técnico con visión de integrar un proyecto de largo plazo. Este apoyo técnico y acompañamiento son cruciales no sólo para resolver temas del día a día o cumplir con la supervisión que obliga el Programa, sino para logar un mayor impacto sobre el SCDF.

V. Principales Hallazgos del PROFACE

Descripción del PROFACE

Pese al amplio reconocimiento que el SCDF representa para la sustentabilidad de la CDMX, y las causas de la pérdida constante de los ecosistemas originales[34], las ROP no priorizan las acciones por región y se centran en el proceso de aprobación y asignación en una serie de requisitos administrativos, desligando las áreas de toma de decisiones de la SEDEMA con las áreas de operación de la DCORENA, responsables de dar seguimiento a los Proyectos y Programas de Trabajo propuestos. Esto podría afectar a ciertas acciones en cuanto al tiempo propicio de ejecución con respecto al ciclo natural de los diferentes ecosistemas en el SCDF.

Aspectos Jurídicos

El PROFACE se sustenta jurídicamente en la Legislación Federal y en las Leyes del D.F. relativas tanto al desarrollo social como al equilibrio ecológico y la protección y conservación del medio ambiente. En el orden federal, la LEGEEPA dicta la necesidad del diseño de política pública e instrumentos para la protección del medio ambiente, y bajo el principio de subsidiaridad y de concurrencia, las autoridades del D.F deben a linearse para propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar; definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; además de garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Asimismo, a partir de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se edifica la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental para regular y fomentar la conservación y aprovechamiento de los ecosistemas forestales en el Suelo de Conservación.

De la misma forma, las leyes marco del GDF que sustentan el diseño y operación del PROFACE son: la Ley de Desarrollo Social para el D.F. y la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el D.F., debido a que, si bien el carácter del programa es una acción territorial en el SCDF con un fin ambiental, es realizada a través del

[34] Se identifican: la tala ilegal, incendios y plagas forestales, el estado fitosanitario de los bosques, las actividades de libre pastoreo, el incremento de zonas agrícolas, el uso de agroquímicos, el depósito ilícito de cascajo y otros residuos, la proliferación de asentamientos humanos irregulares y, principalmente, el cambio de uso de suelo.

gasto social del GDF, en forma de apoyos a la población usufructuaria o propietaria del SCDF que participa en su conservación.

Además, las leyes de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la de Planeación del Desarrollo del D.F. y la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del SCDF, sustentan el diseño y la operación del PROFACE; asimismo, los reglamentos propios de la Administración Pública del D.F. que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y los procesos democráticos en la planeación, operación y evaluación de la política social y ambiental en el D.F., tales como el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y Reglamento para someter a la aprobación del Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal la creación y operación de Programas de Desarrollo Social que otorguen subsidios apoyos y ayudas a la población del Distrito Federal.

Alineación con Políticas General de Desarrollo, Ambiental y de Desarrollo Social

El PROFACE está alineado al Programa General de Desarrollo del D.F. (2013–2018), a través de dos estrategias transversales tanto de Sustentabilidad como de Participación Ciudadana que atraviesan todos los Ejes. Así, el diseño del Programa se relaciona con el Eje 3: Desarrollo Económico Sustentable, mientras que la operación con el Eje 5: Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Específicamente en cada eje, se tienen dos áreas de oportunidad que competen al Suelo de Conservación y la Planeación, Evaluación y Presupuesto Basada en Resultados.

En cuanto a la Política Ambiental existe una clara alineación al Área de Oportunidad 1: Suelo de Conservación del Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013–2018 y otros programas para la protección del Suelo de Conservación tanto a nivel federal como local (Figura 16). Al día de hoy, los principales programas implementados para la protección del Suelo de Conservación están coordinados por las Secretarías de Medio Ambiente y la de Desarrollo Rural y Equidad de Comunidades a nivel local, así como las de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la de Agricultura, Ganadería y Pesca a nivel Federal.

Problema Prioritario que Atiende el Programa y Establecimiento de la Línea Base

El Atlas Geográfico del SCDF, elaborado conjuntamente por la SEDEMA y la PAOT en el año 2012, permite sustentar el PROFACE, el cual se sustenta en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como en la Ley Ambiental del Distrito Federal, no así en el Atlas Geográfico del SCDF.

Así, con base en la información del Atlas en mención, la Línea Base del PROFACE es preservar, conservar y restaurar 87,297 hectáreas que conforman el SCDF, sustentado en la participación social de los usufructuarios del mismo. Sin embargo, no existe un diagnóstico formulado por cada Centro Regional que implementa el Programa, ni tampoco una línea base en las ROP que se publican a comienzos de cada año.

Identificación de los Objetivos de Corto, Mediano y Largo Plazo

Las ROP que se publican anualmente no establecen los objetivos de corto, mediano o largo plazo. Sin embargo, según la revisión del marco programático y legal, el PROFACE tiene un sustento sólido en cuanto que reconoce la situación que afecta a los habitantes del SCDF y las implicaciones que tiene el deterioro de los recursos naturales en la viabilidad de la CDMX. Ya que el Objetivo General a partir de su implementación en el año 2008 se ha mantenido, el programa tiene la posibilidad de favorecer a lograr la visión de largo plazo de la SEDEMA para el SCDF, a través de acciones concretas para la protección conservación y restauración del componente físico-biótico y social de un territorio complejo como lo es el SCDF y las ANP del DF.

Asimismo, se pueden definir los objetivos de corto, mediano y largo plazo a partir del Árbol de Objetivos (Véase Figura 26), de tal forma que los objetivos de corto plazo se plantean año con año en concordancia con el objetivo general del Programa. En tanto, los objetivos de mediano plazo serán los resultados positivos de proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del SCDF, mientras que el objetivo de largo plazo, es el fin de mejorar la calidad de vida de los residentes de la CDMX, a partir de tener una mayor sustentabilidad ambiental en el SCDF.

Consistencia Interna del PROFACE

Si bien, el PROFACE se sustenta en las ROP de cada ejercicio fiscal, mismas que concuerdan con lo especificado en el Marco Jurídico relativo a la política general de desarrollo, la política ambiental y la política de desarrollo social, tanto a nivel

federal como en el Distrito Federal, no diferencian claramente los subprogramas FOCORE y APASO que lo integran.

A pesar de que el SCDF genera los servicios ambientales indispensables para la sustentabilidad ambiental de la CDMX y de que existe una gran diversidad de diagnósticos[35] donde se plantean los principales problemas que éste enfrenta, las ROP del PROFACE no incluyen un diagnóstico integral donde se precise esta problemática, se cuantifiquen las principales variables a monitorear, además de identificar las áreas específicas prioritarias que requieren ser apoyadas para poder preservar y recuperar los ecosistemas en riesgo dentro del SCDF.

En lo que respecta a la definición de la población potencial, objetivo y beneficiaria, las ROP del 2015 define a la "Población Potencial como todos los habitantes del Distrito Federal quienes se benefician por las actividades de protección, conservación y restauración de los servicios y bienes ambientales que se generan en el SCDF", a la Población Objetivo como "todas aquellas personas que habitan en el SCDF" y a la Población Beneficiaria como "mujeres y hombres pertenecientes a ejidos, comunidades, pequeña propiedad, usufructuarios y sociedades previstas en las leyes mexicanas, que realicen actividades de protección, conservación y restauración de los servicios y bienes ambientales en el SCDF, organizados en Grupos de Trabajo". Sin embargo, lo anterior no corresponde ni a la conceptualización teórica derivada del EMLDI, ni a la orientación medioambiental del PROFACE, para lo cual es necesario que la Población Objetivo sea establecida en términos de número de hectáreas de SCDF a ser conservadas, protegidas o restauradas. De igual forma, una vez cuantificada Población Objetivo y la Población Potencial, deberá programarse su cobertura (es decir la Población Beneficiaria) para cada Ejercicio Fiscal".[36]

Asimismo, el proceso de operación del Programa descrito en las ROP enumera a los diversos agentes involucrados; sin embargo, no se considera un Análisis de Involucrados donde se señalen los resultados esperados para cada agente participante en los procesos de planeación y de operación del mismo, a fin de fortalecer el carácter dinámico de la planeación del PROFACE, al retroalimentarse

[35] GDF (2012). Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal. Secretaría del Medio Ambiente, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, D.F.; SEDEREC-SAGARPA (2009) Diagnóstico del Sector Rural del Distrito Federal; Evaluaciones Externas del PROFACE 2008-2014.

[36] UNAM-FE. Evaluación Global de Resultados, Metas y Percepción del Proface 2008-2011 y Parcial 2012. pp. 84.

con los resultados previos y robustecerse con las aportaciones de los Grupos de Trabajo.

Aunque las ROP definen con toda precisión el Objetivo General, los Objetivos Específicos y las Líneas de Apoyos mismos que obedecen a un orden lógico y jerárquico, no se determinan explícitamente las Líneas de Acción, los Componentes, el Propósito ni el Fin del Programa.

Finalmente, las ROP tampoco especifican los mecanismos y parámetros para medir los logros esperados de cada Línea de Apoyo, tan sólo enumeran algunos indicadores de impacto ambiental, económico y social. La Matriz de Indicadores está definida en términos de indicadores generales, sin considerar los subprogramas y las necesidades propias de cada Centro Regional en términos tanto de indicadores físicos como de necesidades administrativas.

Es importante subrayar que el PROFACE es un programa estratégico y transversal en la política de medio ambiente del GDF y también constituye un punto trascendental para dar continuidad a la mitigación de cambio climático. Por su propia estructura el PROFACE es más que un programa de medio ambiente y, en este mismo sentido, es importante enmarcarlo en un contexto propio que permita elaborar una ruta crítica para su fortalecimiento. Si no se preserva el SCDF, la vida en la CDMX sería prácticamente imposible.

Es fundamental para un programa de estas características que la participación social se pueda alinear a los objetivos perennes del cuidado y protección del medio ambiente. FOCORE y APASO son respuestas contundentes a las necesidades de la sociedad civil organizada, pero también a la necesidad absoluta de mantener los ecosistemas del SCDF.

La estructura de la propiedad de la tierra hace que, tanto la propiedad social como la propiedad privada, puedan en principio alinearse a los objetivos de largo plazo de mantenimiento y conservación de los ecosistemas del SCDF, conjuntamente con las diferentes estrategias de la SEDEMA; por ende, la participación social debe entenderse como una estructura que permite la transición dinámica de los programas estratégicos que trascienden en el tiempo a los programas de gobierno de corto plazo. De esta manera y en términos de la percepción del Programa, es seguro que existen elementos para fortalecer al PROFACE, tal como se esquematiza en la Figura 57.

Figura 57. Elementos para Fortalecer el PROFACE

Fuente: elaboración propia.

Es menester reconocer la estructura social del Programa *per se* para poder alinearlo a las estrategias de largo plazo; es ahí donde el valor agregado es capaz de generar valor para los usufructuarios del SCDF y para todos los habitantes de la CDMX.

La participación social, tal como se ha presentado en el Análisis de Involucrados, permite observar que hay un vínculo permanente entre las diferentes figuras e identidades del escenario social y es pertinente subrayar que estos vínculos formales e informales tienen como común denominador el SCDF. Está claro que este debe ser el objetivo de largo plazo y mantener los ecosistemas es fundamental para garantizar la vida en la CDMX. Es la única manera de garantizar, al menos en esta parte, la seguridad medio ambiental en las aspiraciones de trascendencia del D.F., tanto en el ámbito cultural, productivo y social, y convertirse así en un ejemplo de política pública a nivel nacional e internacional.

VI. Conclusiones de la Evaluación

Finalmente, derivado de los análisis precedentes es posible identificar la fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrenta el PROFACE, tanto en su diseño como en su operación, mismas que a continuación se presentan.

VI.1. Fortalezas

- A lo largo de su existencia, el programa ha mantenido su objetivo general, lo que muestra congruencia a lo largo de distintas administraciones.
- El programa tiene un sólido sustento en el marco normativo y programático en cuanto a la planeación para el SCDF y la política ambiental para la conservación del área en la que se aplica.
- Se observa una clara relación entre las Líneas de Acción que promueve el Programa y el interés en solucionar la problemática ambiental del SCDF.
- La participación social constituye un elemento muy importante en la operación del programa.

VI.2. Debilidades

- No existe un diagnóstico integral actualizado para el SCDF que permita apreciar el resultado de las acciones realizadas por PROFACE.
- La definición de la Población Potencial y Objetivo no corresponde a la de un Programa con contenido ambiental, desde el Enfoque del Marco Lógico, lo que también dificulta la construcción de los indicadores correspondientes.
- En la definición de objetivos no se menciona la temporalidad para cumplirlos, por lo tanto, no se pueden evaluar la pertinencia en el mediano y largo plazo las acciones (seguimiento) que se apoyan a través de PROFACE.
- El programa carece de indicadores que permitan dar un seguimiento puntual a los diversos niveles de alcances según lo dispuesto en la Matriz de Marco Lógico.

VI.3. Amenazas

- La tendencia del Programa hacia el apoyo para jornales podría ocasionar que el objetivo general y los objetivos específicos del Programa no llegaran

a cumplirse, conllevando a que el motivo para la participación de los usufructuarios fuera el de empleo y no el rescate del SCDF.

VI.4. Oportunidades

- Con respecto al eje de participación social, el PROFACE es un excelente programa que puede integrar los objetivos de corto, mediano y largo plazo en materia de protección y conservación del medio ambiente; sin embargo, pueden reforzarse los objetivos de un programa social vinculados a la protección y conservación de los ecosistemas del SCDF.

- Existe una gran cantidad de tareas que revisten puntos de quiebre para la consecución exitosa del Programa, son tareas tanto administrativas como de campo, por lo que es importante alinearlas dentro de la planeación y hacer un Tablero de Control para los diferentes subconjuntos de estas tareas. Esto redundará en una mejor percepción y evaluación de los resultados tanto de la gestión administrativa como de los trabajos de campo. Es aquí donde la participación social se vuelve esencial no sólo para la alineación de los objetivos de largo plazo, sino también para el logro de los compromisos de las comunidades involucradas.

VII. Recomendaciones

- Realizar un diagnóstico integral de estado que guarda el SCDF, donde se identifiquen y cuantifiquen las principales variables a monitorear, se determinen las áreas geográficas prioritarias que requieren ser apoyadas para poder preservar y recuperar los ecosistemas en riesgo, así como mantenerlo actualizado.

- Es necesario que generar un diagnóstico específico y actualizado de la relación que guardan las condiciones del SCDF con respecto a la participación ciudadana en su conservación y restauración. A través de este instrumento se podrá retroalimentar el diseño anual del Programa, principalmente en cuanto a las líneas de apoyo por región.
- Considerar el diagnóstico actualizado del SCDF como un insumo fundamental en la elaboración de las ROP del PROFACE.

- Se debe redefinir la población potencial, objetivo y beneficiaria en función del objetivo general y de los objetivos específicos del Programa (hectáreas).

- Instrumentar mecanismos de participación social (Foros en cada región) que conlleven a la retroalimentación en la definición de prioridades, administración y acciones del Programa para mejorar su ejecución.

- Incluir la oportuna temporalidad para el cumplimiento de los objetivos diferenciando entre el corto, mediano y largo plazo.

- Sustentado en el Enfoque de Marco Lógico, formular los indicadores y las metas pertinentes.

- Asimismo, los indicadores deben ser desglosados por región.

- Con base en una evaluación de costo-beneficio, analizar si se requiere modificar la distribución del gasto entre los dos subprogramas conforme a las necesidades regionales diferenciadas.

- Realizar una campaña amplia y profunda con los principales resultados del PROFACE, para sensibilizar a la población de la CDMX y sobre todo la que reside en el SCDF.

- Realizar un análisis interno de la operación para mejorar los tiempos de respuesta entre la solicitud y la notificación.

Referencias Documentales

Bakewell, O., & Garbutt, A. (2005). The use and abuse of the logical framework approach. *Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)*, *27*.

Casson, M. and Della Giusta, M. (2008). The Economics of Networks. Edward Elgar.

Cavaye J. (1998). Understanding Community Development. Disponible en: http://www.communitydevelopment.com.au/publications.htm

_____ (2004). "Governance and community engagement: The Australian experience." *Participatory governance: Planning, conflict mediation and public decision making in civil society*. 85-102.

Dale, R. (2003). The logical framework: an easy escape, a straitjacket, or a useful planning tool? Development in Practice, 13(1): 57-70.

Diario Oficial de la Federación (2003). Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable Ultima reforma DOF. 26-03-2015

_____ (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Última Reforma DOF 09-01-2015

Duflo, E. & Banerjee, A.V. (2003). Inequality and Growth: What Can the Data Say? In Journal of Economic Growth. Edit. Kluwert.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000) Decreto de Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. 1 de agosto de 2000.

_____ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Última reforma publicada GODF: 13-09-2011

_____ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Última reforma publicada GODF: 18-12-2014.

_____ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. 11 de septiembre de 2013.

_____ Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018. 15 de octubre de 2014.

_____Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social 2008. 31 de enero de 2008

_____ Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social. 30 de enero de 2009.

_____ Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social. 28 de enero de 2010.

_____ Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social. 31 de enero de 2011.

_____ Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social. 31 de enero de 2012.

_____ Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social. 30 de enero de 2013.

_____ Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social. 30 de enero de 2014.

_____ Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social. 28 de enero de 2015.

Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

Gobierno del Distrito Federal-SMA-PAOT (2012). Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal.

_____ Plan Verde de la Ciudad de México.

_____ Programa Sectorial de Medio Ambiente 2007-2014.

_____ Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Agosto de 2000.

_____ Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012.

_____ Programa Integral de Prevención y Combate de Incendios Forestales para el Distrito Federal.

_____ Programas de Reforestación Rural y Reconversión Productiva.

_____ Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias y Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica.

ILPES. (2004). Metodología del Marco Lógico. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf

INAFED (2014). Agenda para el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México.

Nordhaus, W.D. (1991). To Slow or not To Slow. The Economics of Greenhouse Effect. *The Economic Journal*, 101(407), 920-937.

Nordhaus, W.D. & Tobin, J. (1972). Is Growth Obsolete? en: *Economic Research: Retrospect and Prospect, Volume 5, Economic Growth* (pp. 1-80). NBER.

Perevochtchikova, María e Iskra A. Rojo Negrete (2013). Evaluación de los efectos socio-ambientales de los programas de conservación en la comunidad de San Miguel y Santo Tomás Ajusco, México. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México A.C.

Perevochtchikova, María e Víctor Manuel Torruco Colorado (2014). Análisis comparativo de dos instrumentos de conservación ambiental aplicados en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México A.C.

Sandoval, E. y Gutiérrez, J. 2012. Servicios Ambientales, experiencia federal en el Distrito Federal. En: Campusano et. Al. (Coord.) “Hacia un manejo sustentable del Suelo de Conservación del Distrito Federal”, IPN, M.A. Porrúa, México.

SMA-DGCORENA. Evaluación Diagnóstica 2009 del PROFACE.

_____ Evaluación Interna 2010 del PROFACE.

_____ Evaluación Interna del PROFACE 2011. GODF, 27 de agosto de 2012.

_____ Evaluación Interna del PROFACE 2012. GODF, 5 de agosto de 2013.

_____ Evaluación Interna del PROFACE 2013. GODF, 30 de junio de 2014.

_____ Evaluación Interna del PROFACE 2014. GODF, 29 de junio de 2015.

SHCP-UNAM (2015). Diplomado en Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 5: Matriz de Marco Lógico.

UNAM, Facultad de Economía. Diagnóstico del Sector Rural en el Distrito Federal 2008-2010.

UNAM, Facultad de Economía. Informe Final: "Evaluación Externa de los Programas FOCOMDES, PIEPS y PROFACE 2008". Diciembre de 2008.

_____ Evaluación Externa a posteriori de operación, resultados y percepción del PROFACE 2009. Convenio No. 26435-1145-16-VI-10.

_____ Evaluación Externa PROFACE Ejercicio Fiscal 2010**.** Febrero de 2012.

_____ Evaluación Global de Resultados, Metas y Percepción del Proface 2008-2011 y Parcial 2012. Convenio Número: 32533-1757-6-IX-12. enero 2013.

_____ Evaluación Externa PROFACE Ejercicio Fiscal 2013**.**

Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

Apéndice I
Guía de Entrevistas a Funcionarios y Cuestionario para Sondeo de Beneficiarios

GUIA DE ENTREVISTAS

CORENA, MÉXICO D.F.

PROGRAMA PROFACE

DATOS GENERALES:

Nombre: _____

Cargo: _____

Datos de Contactos: _____

Disponibilidad: (horario)

PROFACE- DISEÑO: Introducción, presentación y saludos. Propósito de la Entrevista: (4 minutos)

1. Me puede comentar sobre su cargo actual y las actividades que realiza:
2. Desde su punto de vista: ¿Cómo califica al PROFACE?

   Exitoso ____ Medianamente exitoso ___ Poco exitoso _____ Nada exitoso ____
3. ¿Por qué?
   - 3.1. ROP claras.
   - 3.2. Definición precisa de los objetivos de corto, mediano y largo plazo; es decir: resultados esperados en el corto plazo, el propósito y el fin del PROFACE.
   - 3.3. Definición exacta de las poblaciones:
     - Potencial
     - Objetivo
     - Beneficiario
   - 3.4. Alineación del programa con la política social del Gobierno del D.F.
   - 3.5. Por la participación social.
   - 3.6. Se formuló a partir de un detallado diagnóstico del Suelo de Conservación.
   - 3.7. Responde a una estrategia ambiental claramente definida.
   - 3.8. Las líneas de apoyos son las alternativas más viables desde el punto de vista técnico y presupuestal.
   - 3.9. Por todas las anteriores

4. ¿Cuál es el problema central que pretende resolver el PROFACE?
5. ¿Cómo se establecen las metas del PROFACE?
6. ¿Cómo se establecen los indicadores del PROFACE?
7. ¿Cada cuánto se reúnen para efectos de planeación? ¿Quienes participan?
8. ¿Cada cuánto se reúnen para efectos de la integración de resultados?
9. Me puede explicar el proceso de elaboración de la ROP del siguiente período: ¿Quién participa? ¿Cuáles son los roles de cada uno? ¿Cómo se coordina el resultado de los trabajos de la población beneficiaria? (no entiendo la última pregunta, ¿A qué se refiere con coordinar?)
10. ¿Cómo se recogen los resultados de cada grupo y su participación? ¿Cómo se evalúa?
11. ¿Cuáles son los criterios para autorizar los apoyos a cada Grupo de Trabajo?
12. ¿Modificaría algo en el diseño del PROFACE?

PROFACE- OPERACIÓN:

13. Me puede explicar el Proceso de PROFACE: arrancamos con la publicación de las ROP… ¿qué sigue? Paso a paso …
14. En este mismo proceso: ¿Cómo concluye y quién cierra?
15. Para efectos de control interno: ¿Cómo se integra el flujo de cada apoyo? Desde su salida hasta su comprobación.
16. ¿Qué integra un expediente?
17. ¿Hay un proceso establecido de seguimiento del PROGRAMA? ¿Qué sucede cuando un Grupo de Trabajo se desvía del programa autorizado?
18. ¿Hay una ventanilla de apoyo?
19. ¿Hay una sesión de Preguntas Frecuentes?
20. Evaluación concomitante e integración sincrónica/asincrónica de indicadores.
21. ¿Qué modificaría en esta parte de operación?

Espacio para solicitar: Manual de Procedimientos; Ejemplos de Expedientes, Ejemplo de Comprobación de Recursos, etc.

PROFACE- CASOS NO EXITOSOS:

22. ¿Tienen un seguimiento de casos no exitosos?
23. En su opinión: ¿Cuál es la razón?

23.1. Administrativa (fechas, formatos, documentos).

23.2. Mal integrado el proyecto.

23.3. Mal integrado el presupuesto.

23.4. Mal integrado el expediente.

23.5. No corresponde al objeto del PROFACE.

23.6. Otro ¿Cuál?

24. Puede definir los criterios de rechazo. (Creo que esta pregunta no aplica, no es lo mismo casos no exitosos que proyectos rechazados)

25. Puede definir y contrastar los criterios de aceptación. (Creo que esta pregunta es de la parte de diseño)

26. ¿Considera usted que las ROP son claras y transparentes para todos los grupos sociales que deseen participar?

27. Si alguno de estos grupos rechazados, volviera a aplicar ¿Cuál sería el resultado?

PROFACE- DESPEDIDA

¡Gracias por su participación, su tiempo y su apoyo a esta evaluación externa!

CUESTIONARIO A BENEFICIARIOS

1. NOMBRE DEL ENCUESTADOR _____

Nombre Apellido Paterno Apellido Materno

2. FECHA

Día	Mes	Año

3. FOLIO ☐

4. NOMBRE DEL ENCUESTADO _____

Nombre Apellido Paterno Apellido Materno

REPRESENTANTE ☐ BENEFICIARIO ☐

5. NOMBRE DEL REPRESENTANTE_____

(REPETIR EN SU CASO) Nombre Apellido Paterno Apellido Materno

6. NÚMERO DE INTEGRANTES HOMBRES ☐ MUJERES ☐

7. SUBPROGRAMA FOCORE ☐ APASO ☐

8. ¿ES LA PRIMERA VEZ QUE ES BENEFICIARA (O) DEL PROGRAMA?

a) SI ☐ ¿CUÁNTAS VECES? ☐

b) NO ☐

9. ¿CÓMO SE ENTERÓ DE LA EXISTENCIA DEL PROGRAMA?

a) VENTANILLA ☐

b) VOLANTES ☐

c) CARTELES ☐

d) CONOCIDOS O FAMILIARES ☐

e) OTRO ☐ ¿CUÁL? ☐

10. ¿SU SOLICITUD FUE SATISFACTORIA EN EL PRIMER INTENTO?

a) SI ☐

b) NO ☐ ¿POR QUÉ? ☐

11. ¿CÓMO CALIFICA LOS REQUISITOS QUE SE PIDEN EN LA SOLICITUD?

a) FÁCILES		(Son suficientes los requisitos y fáciles de conseguir)
b) ACEPTABLES		(Son muchos los requisitos, pero fáciles de conseguir)
c) COMPLICADOS		(Son muchos los requisitos y complicados de conseguir)

12. ¿EL PERSONAL DE VENTANILLA, SUPO ORIENTARLE Y ACLARÓ SUS DUDAS?

a) SI [ ] b).NO [ ]

13. ¿CÓMO CALIFICA EL TRATO PERSONAL EN VENTANILLA?

a) EXCELENTE [ ] b) BUENO [ ] c) ACEPTABLE [ ] d) MALO [ ]

14. A SU JUICIO LAS ROP SON:

a) CLARAS Y FÁCILES DE ENTENDER	
b) SON CONFUSAS Y SURGIERON DUDAS	
c) SON COMPLEJAS Y NO LAS COMPRENDÍ	

15. ¿CÓMO CALIFICA EL TIEMPO DE APERTURA DE LAS VENTANILLAS PARA LAS RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS?

a) BREVE [ ] b) REGULAR [ ] c) PROLONGADO [ ]

16. TIEMPO DE ENTREGA DE SOLICITU Y FECHA DE NOTIFICACIÓN

FECHA DE ENTREGA SOLICITUD			FECHA DE NOTIFICACIÓN		
Día (2 dígitos)	Mes (2 dígitos)	Año (4 dígitos)	Día (2 dígitos)	Mes (2 dígitos)	Año (4 dígitos)

16.1 ¿CÓMO CALIFICA EL TIEMPO QUE TRANSCURRE DESDE QUE ENTREGA LA SOLICITUD EN VENTANILLA HASTA LA NOTIFICACIÓN (NOTIFICACIÓN POSITIVA DE LA SOLICITUD)?

a) PROLONGADO [ ] b) REGULAR [ ] c) BREVE [ ]

17. ¿CÓMO CALIFICA EN GENERAL LOS MONTOS DE APOYO OTORGADOS POR EL PROGRAMA A LOS BENEFICIARIOS?

a) INSUFICIENTE ☐ b) ACEPTABLE ☐ c) SUFICIENTE ☐ d) MÁS DE LO ESPERADO ☐

18. ¿LE ENTREGARON EL 100% DEL MONTOS SOLICITADO?

a) SI ☐
b) NO ☐ Más de lo esperado ☐ Menos de lo esperado ☐

19 NOTIFICACIÓN APROBACIÓN DEL APOYO Y FECHA EFECTIVA DE ENTREGA DE LOS RECURSOS

FECHA DE APROBACIÓN			FECHA DE ENTREGA EFECTIVA		
Día (2 dígitos)	Mes (2 dígitos)	Año (4 dígitos)	Día (2 dígitos)	Mes (2 dígitos)	Año (4 dígitos)

19.1 ¿CÓMO CALIFICA EL TIEMPO DE ENTREGA DEL APOYO DEL PROGRAMA A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN?

a) PROLONGADO ☐ b) REGULAR ☐ c) BREVE ☐

20 ¿SU PLAN O PROYECTO SE TERMINÓ EN EL TIEMPO INDICADO?

a) SI ☐ Pasar a la pregunta 22
b) NO ☐ Pasar a la pregunta 21

21. IDENTIFICAR LA CAUSA DEL INCLUMPLIMIENTO DEL CRONOGRAMA

a) PROBLEMAS CON LA ESTIMACIÓN DEL CALENDARIO DE ACTIVIDADES ☐
b) ENTREGA TARDÍA DEL APOYO ☐
c) PROBLEMAS INTERNOS EN EL GRUPO DE TRABAJO ☐
d) CIRCUNSTANCIAS AMBIENTALES AJENAS AL PROYECTO ☐
e) OTRA ☐

¿CUÁL? ☐

22. ¿HA REQUERIDO ASISTENCIA TÉCNICA DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE SU PROYECTO DE INVERSIÓN O PLAN DE TRABAJO?

a) SI ☐ PSP ☐ Técnico de la Institución ☐
b) NO ☐

23. ¿EL PROFACE LE PERMITÓ IMPLEMENTAR SU PROYECTO ORIGINAL?

a) SI ☐ b) NO ☐

24. ¿SE HA MODIFICADO LA SITUACIÓN (OBJETIVO DE SU PLAN O PROYECTO) DEBIDO A LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA Y A LA

ASIGNACIÓN DE RECURSOS; ES DECIR, ¿CONSIDERÁ QUE EL PROGRAMA HA GENERADO IMPACTOS DE ACUERDO A LOS OBJETIVOS DE SU PLAN O PROYECTO?

a) SI ☐ b) NO ☐

25. ¿EN GENERAL CUAL ES SU OPINIÓN DEL PROFACE?

a) MUY BUENA ☐ b) BUENA ☐ c) REGULAR ☐ d) MALA ☐

26. ¿EN CUÁL DE LOS SIGUIENTES ASPECTOS CREE USTED QUE PUEDE MEJORARSE LA CALIDAD DEL PROGRAMA?

a) PROMOCIÓN ☐
b) VENTANILLA (Servicio) ☐
c) REQUISITOS ☐
d) ROP ☐
e) APOYOS ☐
f) TIEMPOS ☐
g) ASISTENCIA TÉCNICA ☐
h) OTRA, CUÁL: _____

27. ¿HACE DOS AÑOS CUÁNTAS ZONAS HABIA EN SU LOCALIDAD DONDE SE TIRABA MATERIAL DE CONSTRUCCIÓN (CASCAJO) O BASURA DE MANERA CLANDESTINA?

¿CUÁNTAS? ☐

27.1 ¿EN SU LOCALIDAD EN LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS HA IDENTIFICADO NUEVAS ZONAS DONDE SE TIRE MATERIAL DE CONSTRUCCIÓN (CASCAJO) O BASURA?

a) SI ☐ ¿CUÁNTAS? ☐
b) NO ☐

28. ¿EN SU COMUNIDAD EN LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS SE HAN ORIGINADO ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES?

a) SI ☐ b) NO ☐

29. ¿EN SU COMUNIDAD EN LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS SE HAN PRESENTADO TALA DE ÁRBOLES?

a) SI ☐ b) NO ☐

30. ¿EN SU COMUNIDAD EN LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS SE HAN PRESENTADO INCENDIOS FORESTALES?

a) SI ☐ b) NO ☐

Apéndice II:
APASO y FOCORE 2014
Cédula Básica de Identificación

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE
DIRECCION GENERAL DE LA COMISION DE RECURSOS NATURALES
COORDINACION DE CENTRO REGIONAL PARA LA CONSERVACION
DE RECURSOS NATURALES No. 4

APOYO PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN ACCIONES PARA LA CONSERVACION Y RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS (APASO 2014)

FOTO

ANEXO 4 **CÉDULA BÁSICA DE IDENTIFICACIÓN**

NOMBRE DEL GRUPO DE TRABAJO*			
FOLIO*		**DELEGACIÓN***	
UNIDAD TERRITORIAL*			

DATOS DEL BENEFICIARIO

DATOS PERSONALES*

APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRE(S)	CURP

R.F.C.	FECHA DE NACIMIENTO	EDAD	SEXO	ESTADO CIVIL	PERTENENCIA ÉTNICA

EN CASO DE EMERGENCIA	LLAMAR A:		TELEFONO:	

GRUPO SANGUINEO:		OBSERVACIONES:	

NOTA: EN OBSERVACIONES ANOTAR SI ES ALÉRGICO A ALGÚN MEDICAMENTO , SI TIENE ALGÚN PADECIMIENTO CRÓNICO O ESTÁ EN TRATAMIENTO MÉDICO.

LUGAR DE NACIMIENTO*

ENTIDAD	MUNICIPIO	LOCALIDAD

DOMICILIO*

CALLE	NUM. EXT.	NUM. INT.	COLONIA	C.P.

DELEGACIÓN	UNIDAD TERRITORIAL	TIEMPO DE RESIDENCIA EN EL D.F.	TELEFONO

DESCRIPCIÓN DE DOCUMENTACIÓN ENTREGADA

CURP		IDENTIFICACIÓN OFICIAL		COMPROBANTE DOMICILIO		FOTOGRAFÍA	

NOMBRE Y FIRMA*	**NOMBRE Y FIRMA***
INTEGRANTE DEL GRUPO. Quien declara bajo protesta de decir verdad	INTEGRANTE DEL GTO.

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la Ley aplicable y ante la autoridad competente".

Los datos personales recabados serán protegidos, incorporados y tratados en el Sistema de Datos Personales REGISTRO DE LOS PROYECTOS Y BENEFICIARIOS DE LOS RECURSOS DE LOS PROGRAMAS DE LA COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES, el cual tiene su fundamento en ARTÍCULO 56 TER DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, ARTÍCULOS 7, 8, 9, 13, 14 Y 15. LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, ARTÍCULOS 4, FRACCIONES II, VII, VIII, XV, XVIII, XIX; 10, 36, 37 FR II, 38 FR IV, 39 Y 44. LEY DE ARCHIVOS DEL DISTRITO FEDERAL ARTÍCULOS 1, 3, FR (DE ACUERDO A CADA ENTE PÚBLICO), 30 FR VI Y VII, 31, 32, 33, 34, 35 FR VIII, 37, 38 Y 40. REGLAMENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL ARTÍCULOS 25 Y 30 AL 32. LINEAMIENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL DISTRITO FEDERAL (GODF: 22/03/2010). NUMERALES 5, 10 Y 11 y cuya finalidad es OPERAR EL "PROGRAMA DE FONDOS DE APOYO PARA LA CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL (PROFACE), NO SERÁN TRANSMITIDOS, además de otras transmisiones previstas en la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal. Con excepción del teléfono y correo electrónico particulares, los demás datos son obligatorios y sin ellos no podrá acceder al servicio o completar el trámite REGISTRO DE LOS PROYECTOS Y BENEFICIARIOS DE LOS RECURSOS EN EL SUBPROGRAMA APOYO PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN ACCIONES PARA LA CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS (APASO) se le informa que sus datos no podrán ser difundidos sin su consentimiento expreso salvo excepciones previstas en la ley. El responsable del Sistema de Datos Personales será el Coordinador del Centro Regional correspondiente, y la dirección donde podrá ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, así como la revocación del consentimiento es 1ª Sección del Bosque de Chapultepec (Acceso A-4 las Fiores), Pedro Antonio de los Santos esq. Av. Constituyentes, Col. San Miguel Chapultepec, C.P. 11850, México, D.F. El titular de los datos podrá dirigirse al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, donde recibirá asesoría sobre los derechos que tutela la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal al teléfono 56 36 46 36; correo electrónico: datospersonales@infodf.org.mx o en la página www.infodf.org.mx

Apéndice III:
APASO y FOCORE 2014
Integración de Expediente

SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE
DIRECCION GENERAL DE LA COMISION DE RECURSOS NATURALES
SECRETARIA TECNICA DEL PROFACE

INTEGRACION DE EXPEDIENTE APASO 2014

FECHA:_____ FOLIO:_____
CENTRO REGIONAL:_____
GRUPO DE TRABAJO:_____
REPRESENTANTE:_____

			OBSERVACIONES
1	SOLICITUD AL COORDINADOR		
2	CARTA COMPROMISO		
3	CARTA DE NO DUPLICIDAD		
4	SOLICITUD DE INCORPORACIÓN AL APASO		
5	ACTA CONSTITUTIVA a) PODRA ESTAR AVALADA POR EL COMISARIADO O REPRESENTACION AGRARIA CORRESPONDIENTE b) EN EL CASO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD POR LA COORDINACIÓN TERRITORIAL O AUTORIDAD DELEGACIONAL CORRESPONDIENTES c) EN CASO DE OTRA FIGURA LEGAL: ADEMÁS DEL ACTA CONSTITUTIVA, COPIA DE REGISTROS ANTE LAS INSTANCIAS CORRESPONDIENTES NOTA: En todos los casos deberá contener claramente el nombre, firma y sello de la autoridad que los avale.		
6	ACTA DE ASAMBLEA a) PODRA ESTAR AVALADA POR EL COMISARIADO O REPRESENTACION AGRARIA CORRESPONDIENTE b) EN EL CASO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD POR LA COORDINACIÓN TERRITORIAL O AUTORIDAD DELEGACIONAL CORRESPONDIENTES NOTA: En todos los casos deberá contener claramente el nombre, firma y sello de la autoridad que los avale		
7	DOCUMENTO QUE ACREDITE LA PROPIEDAD ó POSESIÓN PACÍFICA		
8	PROGRAMA DE TRABAJO: a) Resumen b) Justificación del Programa de Trabajo c) Objetivos d) Metas físicas e) Descripción del Programa de Trabajo mencionando croquis de ubicación del área de trabajo, descripción del área del proyecto, tipo de acciones a desarrollar, volumen de obra y/o acciones, cantidad de mano obra y fotografías de los predios f) Régimen de propiedad (mencionar tipo de régimen) g) Relación de participantes (considerando de ser posible el 50% de cuota de género) h) Croquis de ubicación del área de trabajo, detallando las actividades a realizar en el (los) sitio (s) y fotografías de los predios i) Calendario de ejecución.		
9	FINIQUITO DE APOYO ANTERIOR (en su caso)		
10	CEDULAS BASICAS DE IDENTIFICACION DE LOS INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO • FOTOGRAFIA RECIENTE • IDENTIFICACIÓN OFICIAL • CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN (CURP) • COMPROBANTE DE DOMICILIO RECIENTE NOTA: ordenadas según Acta Constitutiva		
11	CEDULA DE INSPECCIÓN		
12	CEDULA DE VALIDACIÓN SOCIO-ECONOMICA		
13	PROGRAMA DE TRABAJO EVALUADO POR EL CENTRO REGIONAL		
14	CEDULA DE PRE-EVALUACION TECNICA		
15	COPIA DE ENVIO AL COMITE		
16	NOTIFICACIÓN DE INGRESO AL APASO		
17	CONVENIO DE CONCERTACION DE ACCIONES		
18	SUPERVISIÓN DE METAS		
19	SEGUIMIENTO (Oficios y todos los documentos relativos al Grupo de Trabajo)		
20	ACTA DE FINIQUITO 2014		

_____
INTEGRANTE DEL GTO

SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE
DIRECCION GENERAL DE LA COMISION DE RECURSOS NATURALES
SECRETARIA TECNICA DEL PROFACE

INTEGRACION DE EXPEDIENTE FOCORE 2014

FECHA:_____ FOLIO:_____
CENTRO REGIONAL:_____
GRUPO DE TRABAJO:_____
REPRESENTANTE:_____

			OBSERVACIONES
1	MECANISMO DE CONTROL DE INTEGRACION DE EXPEDIENTE (CONTRAPORTADA)		
2	SOLICITUD AL COORDINADOR		
3	CARTA COMPROMISO		
4	CARTA DE NO DUPLICIDAD		
5	FORMATO DE RECEPCION E INTEGRACION DE EXPEDIENTE		
6	ACTA CONSTITUTIVA a) PODRA ESTAR AVALADA POR EL COMISARIADO O REPRESENTACION AGRARIA CORRESPONDIENTE b) EN EL CASO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD POR LA COORDINACIÓN TERRITORIAL O AUTORIDAD DELEGACIONAL CORRESPONDIENTES c) EN CASO DE OTRA FIGURA LEGAL: ADEMÁS DEL ACTA CONSTITUTIVA, COPIA DE REGISTROS ANTE LAS INSTANCIAS CORRESPONDIENTES NOTA: En todos los casos deberá contener claramente el nombre, firma y sello de la autoridad que los avale.		
7	ACTA DE ASAMBLEA a) PODRA ESTAR AVALADA POR EL COMISARIADO O REPRESENTACION AGRARIA CORRESPONDIENTE b) EN EL CASO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD POR LA COORDINACIÓN TERRITORIAL O AUTORIDAD DELEGACIONAL CORRESPONDIENTES c) EN CASO DE OTRA FIGURA LEGAL: ADEMÁS DEL ACTA CONSTITUTIVA, COPIA DE REGISTROS ANTE LAS INSTANCIAS CORRESPONDIENTES NOTA: En todos los casos deberá contener claramente el nombre, firma y sello de la autoridad que los avale.		
8	DOCUMENTO QUE ACREDITE LA PROPIEDAD ó POSESIÓN PACÍFICA		
9	PROYECTO DE INVERSIÓN a) Nombre del Grupo de Trabajo b) Datos del representante del Proyecto (como mínimo debe tener: nombre completo, domicilio, número telefónico) c) Línea de apoyo en la que se inscribe el proyecto d) Resumen del proyecto e) Metas físicas f) Descripción del Proyecto mencionando croquis de ubicación del área de trabajo, descripción del área del proyecto, tipo de obras y/o acciones a desarrollar, volumen de obra y/o acciones, cantidad de mano obra y volumen de material, herramienta, fotografías de los predios g) Relación de participantes (considerando de ser posible el 50% de cuota de género) h) Calendarios de ejecución (físico y financiero), con base en las fechas de entrega de recursos i) Tres cotizaciones de empresas distintas, que sean del ramo que están cotizando, que estén legalmente establecidas, registradas y vigentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que sean en original, con el Registro Federal de Contribuyentes, con número de folio y con firma autógrafa del cotizante, expresando la vigencia de la cotización y que incluyan las características técnicas del equipo, herramienta e insumos j) En el caso de los bienes producidos local o artesanalmente, como canoas, trabajos de mano de obra automotriz, de albañilería o herrería se requerirá una cotización elaborada por el proveedor, en formato aprobado por el Comité NOTA: Cuando se considere la elaboración de un Proyecto y Estudio de Impacto Ambiental por parte de un consultor agregar: Currículo y copia de alta ante la SHCP		
10	FINIQUITO DEL AÑO ANTERIOR(en su caso)		
11	CEDULAS BASICAS DE IDENTIFICACION DE LOS INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO NOTA: ordenadas según Acta Constitutiva a) IDENTIFICACIÓN OFICIAL b) CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN (CURP). c) COMPROBANTE DE DOMICILIO RECIENTE		
12	CEDULA DE VALIDACIÓN SOCIO – ECONOMICA		
13	OPINIÓN DE USO DE SUELO		
14	CÉDULA DE EVALUACIÓN		
15	SOLICITUD DE ENVIO AL COMITE		
16	NOTIFICACION AL GRUPO DE TRABAJO		
17	APERTURA DE CUENTA O CONTRATO BANCARIO		
18	CONVENIO DE CONCERTACION DE ACCIONES		
19	COPIA DEL RECIBO, POLIZA Y CHEQUE		
20	FICHA DE DEPOSITO DEL CHEQUE A LA CUENTA MANCOMUNADA		
21	MECANISMO DE CONTROL FISICO Y DOCUMENTAL (incluye geoposición de actividades y fotografías).		
22	COMPROBACIÓN DE RECURSOS APOYADOS		
23	SEGUIMIENTO (Oficios y todos los soportes necesarios en la ejecución del proyecto)		
24	ACTA FINIQUITO FOCORE 2014		

_____
INTEGRANTE DEL GTO