



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES OCEANOLÓGICAS
FACULTAD DE CIENCIAS MARINAS
FACULTAD DE CIENCIAS

PROGRAMA DE DOCTORADO EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

METAEVALUACIÓN EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN.
CASO DE ESTUDIO: EL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN PARA EL
DESARROLLO SOSTENIBLE (PROCOCODES)

TESIS

Que para obtener el grado de

DOCTORA EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Presenta

MARISA REYES ORTA

Ensenada, Baja California



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES OCEANOLÓGICAS
FACULTAD DE CIENCIAS MARINAS
FACULTAD DE CIENCIAS

PROGRAMA DE DOCTORADO EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

META-EVALUACIÓN EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN. CASO DE
ESTUDIO: EL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
(PROCODES)

TESIS

Que para obtener el grado de
DOCTORA EN CIENCIAS

Presenta
MARISA REYES ORTA

Aprobada por:

Dra. Concepción Arredondo García

Dra. Marta Ileana Espejel Carbajal

Dr. Fernando Rosete Vergés

Dr. Francisco Lara Valencia

Dr. Hugo Edgardo Mondéz Fierros

A Héctor, mi compañero de vida

Siempre a mi familia

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se llevó a cabo con la colaboración de muchas personas que a lo largo de cuatro años han guiado mi aprendizaje, acompañado mi crecimiento profesional y personal. Me refiero a ellos en este apartado.

A los integrantes del cuerpo nucleo del Doctorado en Medio Ambiente, en especial a Ileana Espejel y Concepción Arredondo, por darme un voto de confianza y motivarme a venir a Ensenada. Al coordinador del Doctorado, Leopoldo Espinoza, por el seguimiento puntual en todos los procesos administrativos.

Respecto a la construcción, ejecución y revisión del trabajo, la lista es muy larga. Agradezco a Myriam Cardozo Brum quien con sus recomendaciones y comentarios honestos contribuyó a la mejora del trabajo. A Héctor Reyes, a Américo Saldivar Valdés y Adán G. Ramírez García, evaluadores todos del programa, quienes amablemente me dieron información documental y valiosos puntos de vista. A Hugo Méndez por iniciarme en las metodologías y técnicas de análisis cualitativo de datos. A Roberto Enríquez quien me acercó a la comprensión de los diferentes instrumentos de conservación. A Fernando Diaz por el tiempo y observaciones puntuales respecto al método y la adaptación realizada. A José Osuna Llandeza de quien comprendí el enfoque integral de evaluación y admiré el pragmatismo con el que lleva a cabo su trabajo. A Fernando Rosete, quien con su experiencia en la política ambiental de México sugirió acciones concretas para fortalecer el análisis. A Francisco Lara por respaldar este ejercicio de evaluación en el marco de la política ambiental, de la cual es experto. Nuevamente a Concepción Arredondo e Ileana Espejel por además de ser directora y sinodal respectivamente, se convirtieron en mis cómplices y en el soporte principal de la investigación.

Mención aparte a las personas que me han dado la oportunidad de desarrollarme profesionalmente. A Alejandro García Gastelum por la confianza y apoyo para incorporarme a la planta académica de Ciencias Ambientales. A las autoridades de la Facultad de Ciencias Marinas. A mis compañeros de trabajo. A mis alumnos, quienes me motivan a emprender nuevas actividades, quienes me retan a esforzarme y apasionarme por lo que hago. Gracias a todos ustedes. Gracias FCM.

A Lonena Poncela compañera de generación y de cubo, amiga y confidente. A todas las personas con las buenas que he conocido en Ensenada y que me han brindado su amistad. Toda la gratitud a mi familia ampliada y a amigos quienes nos apoyaron cuando decidimos emprender este viaje y que, a pesar de la distancia nos mantenemos cercanos. Hablo en plural porque en este proyecto no fue en solitario, sino con la mejor compañía que puedo tener. Gracias Héctor.

RESUMEN

La política de conservación, que forma parte de la política ambiental, tiene como objetivo la preservación de los ecosistemas. Esta política cuenta con diversos instrumentos entre los que destacan las Áreas Naturales Protegidas, los Proyectos Integrados a la Conservación y Desarrollo (PICD), el Manejo Forestal Sostenible y los esquemas de mercado como el Pago por Servicios Ambientales. Estos instrumentos se han desarrollado a lo largo de los últimos cuarenta años y debido a la urgencia en la toma de decisiones en materia de conservación, la evaluación no acompañó desde un principio a la ejecución de las acciones. Por esta razón se encontró que existe un desfase respecto a la evaluación de otras políticas como la educativa, la de salud, entre otras. Como los PICD vinculan el desarrollo y la conservación, la evaluación fue introducida como mecanismo de control, mejora y rendición de cuentas. Esto ha permitido que a nivel internacional se hayan generado enfoques particulares de evaluación, entre los que destacan el Manejo Adaptativo. Esta tesis retoma las evaluaciones de un programa de tipo PICD implementado en México y denominado Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). La finalidad de la investigación es conocer, analizar y evaluar si el sistema de evaluación ha sido pertinente para el programa y los proyectos que de él se desprenden y, de no ser así, elaborar una propuesta de rediseño. Para lograr el objetivo, se realizó un análisis de evaluabilidad, reconstruyéndose la teoría del programa y se definió la metodología de investigación. Se tomó como referente el enfoque de metaevaluación restringida (uso de informes finales de las evaluaciones) empleando hermenéutica, acotada al análisis sólo del componente epistemológico. A pesar de que la metaevaluación tradicionalmente se centra en la evaluación de la profesión, en este caso se empleó para conocer la evolución del sistema en relación con cambios en las instituciones de gobierno. Como resultados, primero se presenta un análisis hermenéutico de carácter interno que explora y sistematiza el contenido de ocho informes finales de evaluación del PROCODES. Posteriormente se presenta el ejercicio de hermenéutica externa, donde se contextualiza el contenido de las evaluaciones tanto internacional como nacionalmente. Asimismo, se presenta una periodización de las evaluaciones. Después de este resultado, se valoraron los componentes epistemológicos de las evaluaciones para finalmente formular una propuesta de rediseño para evaluar la Política de Conservación y el PROCODES.

Palabras clave: evaluación de programas, metaevaluación, política ambiental, instrumentos de conservación, hermenéutica.

CONTENIDO

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN. LA EVALUACIÓN EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y DE CONSERVACIÓN	1 -
1. Antecedentes	2 -
1.1. La evaluación de políticas y programas públicos	2 -
1.2. La política de conservación, paradigmas e instrumentos.	9 -
1.3 La evaluación de la PA y la PC.....	15 -
1.4. La transformación de la evaluación de la política de conservación después de veinte años de ejecutar PICD y MFS.....	21 -
1.4.1 El origen y definición de los PICD	21 -
1.4.2 ¿Por qué son importantes los PICD para comprender transformación de la evaluación de la política de conservación?	24 -
1.4.3 Evolución de los enfoques y metodologías de evaluación	25 -
1.4.4 Los enfoques de evaluación de los PICD y los MFS	31 -
1.5. Los objetos de análisis, las evaluaciones a metaevaluar.....	37 -
1.6. Las preguntas de investigación.....	39 -
1.7. Estructura de la tesis	39 -
CAPITULO II. METODOLOGIA Y OBJETIVOS.....	41 -
2.1 Metodología.....	43 -
2.1.1 La Metaevaluación, enfoques e instrumentos	43 -
2.1.2 Los tipos de metaevaluación	43 -
2.1.3 El enfoque restringido empleando hermenéutica.	46 -
2.2 Análisis de evaluabilidad y diseño metodológico.....	47 -
2.2.1 ¿Son metaevaluables las evaluaciones del PRODERS-PROCOCODES en su conjunto?	47 -
2.2.2 Objetivos y tipología.....	51 -
CAPITULO III. RESULTADOS	57 -
CAPÍTULO IIIa Hermenéutica interna: El significado del PRODERS, desde la mirada de sus evaluadores externos 1996-2007.....	58 -
Introducción.....	61 -
Metodología.....	62 -
Resultados y discusión.....	64 -
Conclusiones.....	73 -
CAPÍTULO IIIb. Hermenéutica externa. Análisis del sistema de evaluación de un programa ambiental de la política mexicana: el PRODERS y su transformación al PROCOCODES. Investigación Ambiental. Política y Ciencias (en prensa).....	75 -
Métodos	77 -
Resultados y discusión.....	80 -
Conclusiones.....	96 -
CAPÍTULO IIIc. Hermenéutica Profunda. Valoración epistemológica de las evaluaciones del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES).	101 -
Introducción.....	103 -
Métodos	104 -
Resultados.....	105 -
Conclusiones y recomendaciones	118 -
CAPÍTULO III d. PROPUESTA DE REDISEÑO DE LAS EVALUACIONES DEL PROCOCODES.	120 -

CAPITULO IV. CONCLUSIONES GENERALES	- 131 -
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	- 139 -

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2 Enfoques de la evaluación de PPP	- 5 -
Figura 3 Los tipos de evaluación.....	- 6 -
Figura 4 El enfoque integral de la evaluación	- 8 -
Figura 5 La política ambiental.....	- 11 -
Figura 6 El enfoque integral de la evaluación de la política ambiental.....	- 18 -
Figura 7 Características de los PICD y MFS.....	- 23 -
Figura 8 Evolución de los enfoques de evaluación de los PICD y MFS.....	- 26 -
Figura 9 La teoría de cambio de los PICD	- 49 -
Figura 11 Contexto general de análisis para las evaluaciones externas del PRODERS/PROCOCODES	- 55 -
Figura 12 Categoría Naturaleza del programa.....	- 68 -
Figura 13 El programa que cambia.....	- 69 -
Figura 16 Contexto general de análisis para las evaluaciones externas del PRODERS/PROCOCODES	- 79 -
Figura 17 Contexto internacional de los paradigmas de conservación y enfoques de evaluación.....	- 81 -
Figura 18 Incorporación de la política de conservación y de evaluación en México.....	- 83 -
Figura 19 Determinantes de los principales códigos de la Etapa I.....	- 87 -
Figura 20 Determinantes de los principales códigos de la etapa II.....	- 89 -
Figura 21 Determinantes de los principales códigos de la etapa III.....	- 94 -
Figura 22 La teoría de cambio de los PICD	- 106 -
Figura 23 La comprensión de la teoría de cambio, evaluaciones 1996-1999.....	- 107 -
Figura 24 La comprensión de la teoría de cambio 2001-2006	- 110 -
Figura 25 Teoría de cambio del programa, evaluación 2007	- 114 -
Figura 26 Teoría de Cambio del programa. Evaluación UACH-CRUNO 2007-2008..	- 117 -
Figura 27 La evaluación de la política de conservación en diferentes niveles.....	- 123 -
Figura 28 La teoría de cambio de los instrumentos de conservación.....	- 124 -
Figura 30 El enfoque integral de evaluación del PROCOCODES	- 130 -

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I Instrumentos ambientales de conservación	- 13 -
Tabla II Ejemplos de evaluaciones del sistema JICA.....	- 32 -
Tabla III Evaluaciones con enfoque GBR.....	- 33 -
Tabla IV Ejemplos de Co-Monitoreo	- 34 -
Tabla V Ejemplos de evaluaciones con Manejo Adaptativo.....	- 35 -
Tabla VI Evaluaciones realizadas con enfoque de sistemas.....	- 36 -
Tabla VII Documentos primarios analizados.	- 38 -
Tabla VIII Clasificaciones de la metaevaluación. En negritas el utilizado en esta tesis.	- 44 -
Tabla IX Instrumentos y métodos para metaevaluar	- 45 -
Tabla X Enfoques y metodologías para metaevaluación de acuerdo al número y temporalidad	- 50 -
Tabla XI Metodología hermenéutica interna.....	- 52 -
Tabla XII. Ejemplos de codificación.....	- 54 -
Tabla XIII Documentos primarios analizados.....	- 78 -
Tabla XIV Clasificación de las evaluaciones de acuerdo a los informes finales	- 85 -
Tabla XV Metodologías empleadas en las evaluaciones 2001-2006	- 111 -
Tabla XVI Teoría de cambio del programa y la MI. Caso IPN 2007.....	- 115 -
Tabla XVII Los tipos de evaluación y su alcance	- 126 -
Tabla XVIII Tipología de las evaluaciones del Sistema de Evaluación.....	- 128 -
Tabla XIX. Extracto de la MI del PROCODES	- 129 -

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACBS	Análisis Costo-Beneficio Social
ANP	Área natural protegida
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco Mundial
CIEMAD-IPN	Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Instituto Politécnico Nacional
COLMEX	Colegio de México
COMPASS	Community Partnerships for Sustainable Resource Management
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social,
CRUNO-UACH	Centro Regional Universitario del Noroeste, de la Universidad Autónoma Chapingo
CVP	Ciclo de vida del proyecto
DFID	Ministerio para el Desarrollo Internacional de Reino Unido
DS	Desarrollo sostenible
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EEA	Evaluación estratégica ambiental
EML	Enfoque de Marco Lógico
GCP	Gestión del ciclo de proyectos
GBR	Gestión basada en resultados
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
HE	Huella Ecológica
IBES	Índice de Bienestar Económico Sostenible
IPN	Instituto Politécnico Nacional
IPV	Índice de Planeta Vivo
ISA	Índice de Sostenibilidad Ambiental
JICA	Agencia para la Cooperación Internacional del Japón, por sus siglas en inglés
LGEPF	Lineamientos Generales de la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal
MA	Manejo Adaptativo
MCSC	Matrices de Contabilidad Social Comunitarias
MESMIS	Marco Metodológico de Evaluación de Sistemas incorporando Indicadores de Sustentabilidad
MFS	Manejo forestal sostenible
MI	Matríz de indicadores
ML	Marco lógico
NPM	New public management
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PA	Política ambiental
PC	Política de conservación

PER	Modelo Presión-Estado-Respuesta
PICD	Proyectos integrados a la conservación y desarrollo
PP	Políticas públicas
PPP	Políticas y programas públicos
PROCODES	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
PRODERS	Programa de Desarrollo Regional Sustentable
PSA	Pago por servicios ambientales
PSA-H	Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REDD, +	Fondo de Reducción de las Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación de los bosques de las Naciones Unidas
REPB	Real Embajada de los Países Bajos
ROP	Reglas de operación
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SFP	Secretaría de la Función Pública
SGP-GEF	Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, por sus siglas en inglés.
TdeR	Términos de Referencia
TNC	The Nature Conservancy
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WWF	World Wildlife Found
WI	Wetlands International
ZOOOP	Enfoque de Planeación de Proyectos Orientados a Objetivo, por sus siglas en alemán.

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN.

**LA EVALUACIÓN EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y DE
CONSERVACIÓN**

1. Antecedentes

1.1. La evaluación de políticas y programas públicos

a) Definición

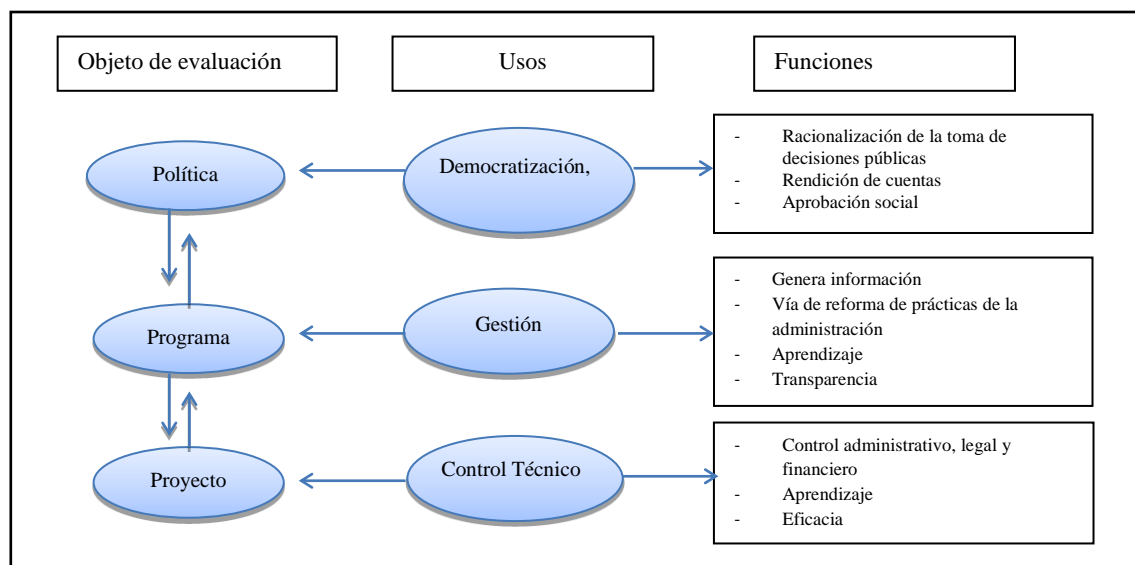
La evaluación de políticas y programas públicos (PPP) ha incorporado múltiples aportaciones teóricas de acuerdo a las diferentes experiencias de evaluadores y teóricos en la materia a lo largo de los últimos cincuenta años. En este apartado se realiza una breve revisión de las acepciones, tipologías y enfoques de la evaluación de PPP en el contexto de la política social, ya que han sido retomados para evaluar la política ambiental y la de conservación.

La evaluación de PPP es una actividad que ha cobrado importancia en la mayoría de países en desarrollo durante las últimas décadas. Se entiende como “una investigación aplicada de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objeto es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de decisiones, que permitan evaluar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2012: 44). Esta definición incorpora el juicio de valor o mérito de la acción planteada por Scriven (1967) al destacar la valoración de la realidad, la recolección y análisis sistemático de la información de Stufflebeam y Skinfield (1987), establecer que la evaluación es un aporte para la toma de decisiones (Weiss, 1982) y priorizar la diversidad metodológica centrada en la interdisciplina.

b) Las funciones de la evaluación de acuerdo su objeto

La evaluación cumple con funciones como la rendición de cuentas, mejora de la actuación pública, y transparencia. Sin embargo, la evaluación también tiene funciones específicas de acuerdo al objeto de evaluación (figura 1), sea éste un proyecto, programa, plan o política (Merino, 2010).

Figura 1 Las funciones de la evaluación de acuerdo al objeto



Elaboración propia con base en Merino (2010)

De acuerdo con Merino (2010), la evaluación de un proyecto (una operación no divisible, limitada en tiempo y presupuesto y, a menudo, bajo la responsabilidad de un solo operador) está vinculada al control y gestión y tiene como principal función alcanzar la eficacia de la acción. La evaluación a nivel programa (un conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o de una política pública) está encaminada a la gestión y mejora de los procesos para alcanzar los resultados propuestos. La evaluación de una política pública, una concatenación de actividades, decisiones y medidas coherentes al menos en su intención tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo según Larrue (2000), es bastante más compleja ya que involucra múltiples programas, planes, proyectos con diversos fines.

Es importante hacer notar que la evaluación de políticas no corresponde a la sumatoria de sus partes, sino a decisiones y acciones estratégicas, a la rendición de cuentas y la aprobación social de la política misma. Por esto, en la actualidad en la mayoría de países democráticos se cuenta con bases sólidas en la evaluación de proyectos y programas, siendo un reto la evaluación de políticas en la mayoría de ellos (Merino, 2010).

c) Los enfoques de evaluación.

La diversidad en los conceptos y las funciones, los métodos y la tipología en materia de evaluación, responde a las actitudes, miradas y enfoques a partir de los cuales se ha construido el andamiaje de la evaluación. Mény y Thoenig (1995) identifican cuatro actitudes de los evaluadores: descriptivo, clínico, normativo y experimental: 1) el descriptivo evidencia cambios del estado, que son producto de la intervención, pero sin calificarlos 2) el clínico, hace suyos los objetivos de la acción evaluada para determinar su logro, 3) el normativo asume la evaluación a partir de objetivos y criterios propios con independencia del objeto evaluado y 4) el evaluador experimental asume una posición científica, donde sólo será válido aquello que sea verificable. En esta clasificación falta la actitud iluminativa, vinculada a los enfoques participativos, donde el autor es guía de los procesos de evaluación, pero también tienen gran peso los agentes evaluados (Parlett y Hamilton, 1977 en House, 1994).

Respecto a los enfoques, destacan las aportaciones de Palumbo (2001) quien los clasifica según la perspectiva epistemológica: positivista-experimental, pragmático-calidad y constructivista participativo. En el mismo año Bustelo (2001) identifica siete enfoques: por objetivos, experimentales, orientados a la toma de decisiones, centrado en el cliente, centrado en el consumidor, orientado a la utilización y enfoques participativos (figura 2).

Figura 2 Enfoques de la evaluación de políticas y programas públicos

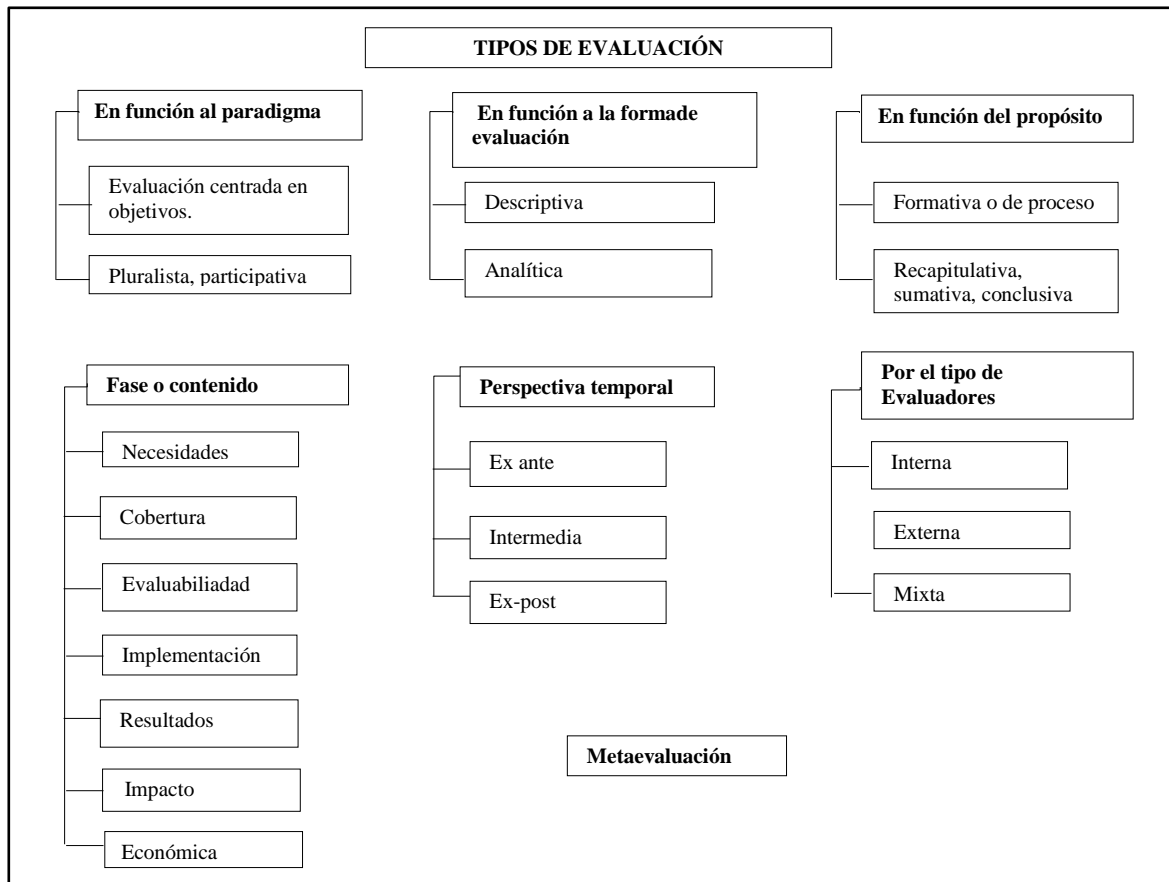
Enfoques Epistemológicos PALUMBO (2001)	Enfoques funcionalistas BUSTELO (2001)	Características principales	Actitudes compatibles del evaluador
<p>POSITIVISTA EXPERIMENTAL</p> <p>(Imán, Shuman, Campbell; Rossi y Freeman; Chen). Mejorar la intervención, métodos cuasi experimentales, marcos lógicos</p>	<p>Experimental (Cambell, Stanley, Suchman)</p> <p>Por objetivos (Tyler)</p>	<p>Relaciones causales con control de variables</p> <p>Evaluación de congruencia entre los objetivos y los resultados</p>	<p>Descriptivo /clínico/ experimental.</p>
<p>PRAGMÁTICO-CALIDAD</p> <p>(Scribe, Wholey, Donabedian) Tendencia del NPM Mejorar la calidad de la intervención.</p>	<p>Centrado en el consumidor (Scriven)</p> <p>Orientado a la utilización</p>	<p>Determinar el mérito o valor de los servicios y bienes, enfocado a los usuarios</p> <p>Ofrecer información útil a los agentes críticos</p>	<p>Clínico/ Normativo</p>
<p>CONSTRUCTIVISTA PARTICIPATIVA</p> <p>(Stake, Cronbach, Patton, Fetterman, Hirschman, Tender, Monnier) Mejora, autodeterminación, empoderamiento, legitimación social</p>	<p>Orientado a la toma de decisiones (Cronbach, Stufflebeam y Weiss)</p> <p>Centrado en el cliente (Stake)</p> <p>De cuarta generación Cuarta (Guba y Lincoln)</p> <p>Par el empoderamiento (Fetterman)</p> <p>Pluralista (Monnier)</p>	<p>Generar evaluaciones útiles para retroalimentar el programa</p> <p>Evaluación de apoyo al personal implicado, busca la calidad.</p> <p>Estudio de los fenómenos en su contexto con pluralismo de valores</p> <p>Promover mejoras y autodeterminación para el empoderamiento</p> <p>Legitimación social, a través de un acto político entre el gobierno y la sociedad civil</p>	<p>Normativo/ iluminativo</p>

Fuente: elaboración propia con base en Mény y Thoenig (1995), Palumbo (2001) y Bustelo (2001)

d) Los tipos de evaluación

Se retoma la revisión de Merino (2010) quien ilustra las diversas clasificaciones y tipologías de evaluación (figura 3).

Figura 3 Los tipos de evaluación



Elaboración propia con base en Merino (2010).

En función al paradigma, se identifican: la evaluación centrada en objetivos, en la cual desde un inicio el evaluador se plantea hacia donde pretende llevar la evaluación, mientras que la pluralista parte de lo que quieran evaluar los participantes. Respecto a la forma, la evaluación descriptiva sólo identifica los cambios atribuibles al objeto de evaluación, mientras que la analítica profundiza en esos cambios al establecer causas, consecuencias, etc. Según el propósito, la evaluación formativa se realiza cuando se ejecuta la acción evaluada y tiene como propósito mejorar la gestión, mientras que la recapitulativa o conclusiva valora los resultados y los efectos una vez terminado un período de acción. Respecto a la perspectiva temporal, la evaluación *ex ante* es previa a la implementación de la intervención, la intermedia, concomitante o *in itinere* se lleva a cabo mientras la acción se encuentra en ejecución, y la evaluación *ex post* se realiza cuando ya ha concluido y regularmente se hace para evaluar sus efectos e impactos *a posteriori*.

En la última década se ha visto una creciente utilización de evaluaciones de acuerdo al contenido o fase de la acción: de necesidades, cobertura, evaluabilidad, implementación, resultados, impacto.

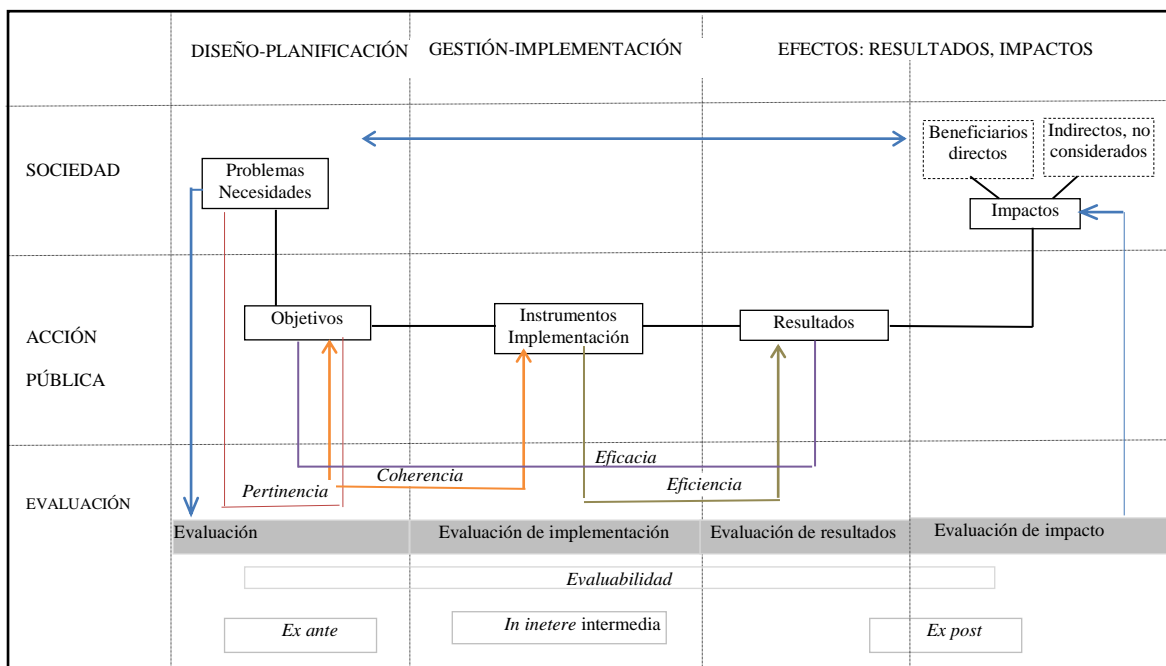
Finalmente, también destaca a la metaevaluación, como un tipo particular de evaluación, donde el objeto de evaluación son las evaluaciones (Cardozo, 2006; Merino, 2010).

e) La evaluación integral de la política y programas públicos

En la hechura de políticas públicas, la evaluación había tenido el último lugar del proceso (planeación, implementación, evaluación) (Osuna y Marquez, s/f). Sin embargo, a partir del surgimiento de los enfoques constructivistas y participativos, la evaluación se lleva a cabo en todo el ciclo de vida de la acción (plan, programa, proyecto), de tal forma que la evaluación puede ser vista como una actividad final de un proceso para medir resultados o un *continuum* de acciones para asegurar el cumplimiento de las metas y está íntimamente ligada al proceso de planificación (Merino, 2010).

Una visión de este tipo es el denominado enfoque integral de la evaluación (Plante, 1991 en Solís et al, 2009; Cardozo, 2012; Agencia de Evaluación y Calidad en Merino, 2010; Osuna, 2011). En la figura 4 se presenta un espacio que distingue a la sociedad (donde existen los problemas y las PPP pretenden incidir), otro para identificar la acción pública (toma de decisiones para actuar ante el problema) y otro más para la evaluación, la cual está presente en todas las fases. Esto es porque obedece a una perspectiva pragmática de calidad con actitudes normativas por parte del evaluador, ya que este establece criterios de evaluación en todo el ciclo de las PPP.

Figura 4 El enfoque integral de la evaluación



Adaptado de Osuna, 2011

f) ¿El evaluador experto en evaluación o el evaluador un experto del sector?

Respecto al papel y el grado de especialización del evaluador hay dos opiniones opuestas. Monnier, (1995 en Cardozo, 2012) plantea que el desconocimiento del objeto evaluado es deseable para evitar preconcepciones. En cambio, la posición de Mény y Thoenig (1992) y Weiss (1998) dice que se debe conocer la política que se va a evaluar y su contexto, más aún, agregan que se deben comprender los principios teóricos en los que se basa el programa para poder llevar a cabo una valoración pertinente y útil. También Bustelo (2004) concuerda con esta lógica y plantea la necesidad de establecer estándares, principios y códigos generales para la profesionalización de la evaluación, así como promover la especialización de los evaluadores en sectores específicos.

En esta tesis se toma la posición de Mény y Thoenig (1992), Weiss (1998) y Bustelo (2004) por lo que se propone la formación de evaluadores especializados en la política ambiental y de conservación, ya que la problemática, los instrumentos y las dimensiones de intervención son diferentes respecto a otros sectores, como se discute en el apartado siguiente.

1.2. La política de conservación, paradigmas e instrumentos.

La Política Ambiental (PA) en general y la de Conservación (PC) en particular son políticas emergentes y complejas. Emergentes porque la preocupación en torno a problemas ambientales se reconoce a partir de la década de los setenta. Complejas al atender conflictos de valor relacionados al aprovechamiento de los recursos naturales y al desarrollo económico; también debido a las condiciones de incertidumbre que conlleva el tratar con procesos naturales totalmente incontrolables por el ser humano (sismos, ciclones, sequías, plagas, etc.) y donde además se involucran procesos evolutivos cuyos resultados son fluctuantes y no serán observados por los diseñadores de las políticas ambientales. En consecuencia, el largo plazo de las políticas ambientales no es relativo a la gestión de un gobierno, sino a ciclos biológicos o geológicos que pueden ser de más de 100 años.

a) La política de conservación como parte de la política ambiental

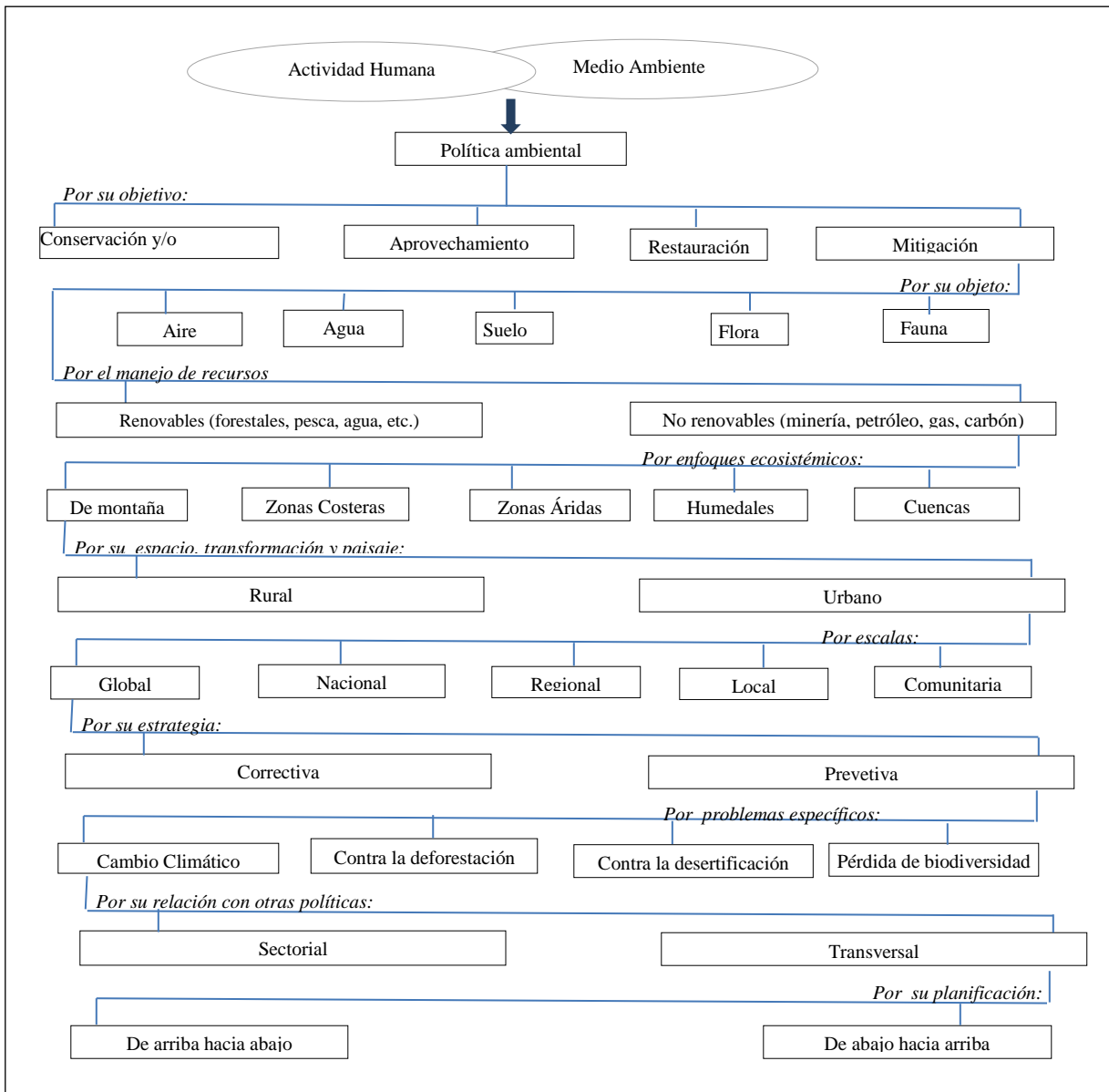
La política ambiental es “cualquier acción tomada (o no tomada) deliberadamente por un gobierno para gestionar las actividades humanas con el fin de prevenir, reducir o mitigar los efectos nocivos sobre la naturaleza y los recursos naturales asegurando que los cambios hechos por el hombre en el medio ambiente no tengan efectos nocivos sobre los seres humanos” (McCormick, 2001). La PA se oficializó a fines de los setenta en Estados Unidos y países europeos y en los noventa se incorporó en los países en desarrollo, después de la instauración de una política ambiental internacional promovida a través de conferencias por organismos como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Destacan el Informe Brundtland (1987), la Conferencia de Río de Janeiro, la Cumbre de Kioto (1997), la Cumbre de Johannesburgo (2002) y más recientemente la Conferencia de Río+20 (2012). Las declaraciones, convenios, principios y programas producto de estas reuniones marcan la tendencia de las agendas ambientales nacionales de la mayoría de los países.

No hay una PA única ya que el concepto es una idea “sombrija” bajo la cual se incorporan múltiples estrategias o acciones para abatir, prevenir, disminuir, corregir o compensar los efectos de las actividades productivas sobre el medio ambiente y la sociedad en su conjunto

(figura 5). Dada la naturaleza y diversidad de los temas de la política ambiental, no existe una clasificación específica de las ramas en las que se puede dividir. En vez de eso, se identifica una amplia gama de posibilidades de análisis a partir de cuatro objetivos: conservación, aprovechamiento, mitigación y restauración. Las demás tipologías corresponden al tipo de recursos, ecosistemas o escalas. Respecto al aprovechamiento de recursos, las acciones de la PA son reactivas a la política de desarrollo económico y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. La mitigación esta relacionada con la dismunición o eliminación de los efectos nocivos del sistema económico. La restauración promueve acciones para restablecer ecosistemas afectados. Estos tres objetivos son transversales al desarrollo económico.

En esta investigación se seleccionó el objetivo de conservación de ecosistemas porque es la parte de la política ambiental que se encarga de establecer acciones y medidas de gobierno a favor del mantenimiento de áreas naturales para la prestación de servicios ecosistémicos. Es decir, mantiene porciones de ecosistemas fuera de la transformación relacionada a las actividades económicas. Además, se considera que, de todas las acciones que cubre la política ambiental, las de conservación están claramente definidas en objetivos, espacio y tiempo, lo que permite valorar los efectos de las acciones.

Figura 5 La política ambiental como un concepto sombrilla



Elaboración propia

b) Los agentes de la política ambiental y de conservación

De acuerdo con González Gutiérrez (s/f), la red de actores involucrados en la elaboración de la política ambiental son: gobierno o administración, organizaciones ambientales y destinatarios de las acciones, además de los científicos o especialistas que generan el conocimiento en temas ambientales. Esto conlleva a que haya múltiples intereses, valores y

lenguajes diversos, porque las características de los problemas ambientales son multidimensionales, vinculados a la incertidumbre de la naturaleza, con conflictos de valores, desconfianza y urgencia (Dietz y Stern, 1998, Funtowitz y Ravenz, 1990). En ese sentido, Hastings (2011) destaca a la sociedad civil organizada (SCO) como el principal puente para establecer vínculos entre los científicos y los políticos que toman las decisiones, ya que deben de ser capaces de analizar información científica y difundirla. Sin embargo, regularmente existen factores que polarizan los intereses entre los actores, sobre todo ante el costo de oportunidad de aprovechar los recursos, generar inversiones, empleos y beneficios a corto plazo contra los beneficios de la conservación de los ecosistemas muchas veces intangibles y visibles a largo plazo.

c) *La política de conservación desde su contexto internacional*

Como se observa en la figura 5, la Política de Conservación es una de las principales aristas de la política ambiental. A nivel internacional, aunque existen diversos acuerdos en materia de conservación, el principal marco jurídico es el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) firmado en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992 y ratificado por 193 gobiernos a la fecha (ONU, 2013). En él se establecieron las bases de la PC actual y la red de actores involucrados. Entre otras premisas destacan: 1) la responsabilidad de los gobiernos nacionales de la conservación y el manejo adecuado de sus recursos naturales, bajo estrategias *in situ* y *ex situ*, 2) se reconoció la incertidumbre y urgencia de desarrollar e integrar los conocimientos científicos, 3) la cooperación intergubernamental, regional y mundial con la participación de organizaciones no gubernamentales y 4) el compromiso de suministrar recursos financieros para la conservación, destinándolos hacia países en desarrollo donde existe la mayor biodiversidad del mundo (CDB,1992).

Para ello se creó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, GEF por sus siglas en inglés), como el mecanismo financiero multilateral más importante tanto para la conservación de la biodiversidad como, más recientemente, para el cambio climático (Rosendal y Andresen, 2011). A él se sumó el Fondo de Reducción de las Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación de los bosques de las Naciones Unidas (UN-REDD, REDD+) que promueve la adaptación y mitigación de los efectos del cambio

climático. Ambos mecanismos financieros internacionales promueven instrumentos y enfoques que han servido de ejemplo para que los gobiernos nacionales implementen programas con características similares, los que se exponen en el siguiente apartado.

d) Los enfoques e instrumentos

En los últimos treinta años la lógica de conservación ha transitado de una posición ecocéntrica (conservar por el valor intrínseco de la biodiversidad) a una antropocéntrica (conservar para asegurar la prestación de los servicios ecosistémicos al bienestar humano). Para lograr su objetivo, la PC ha incorporado una amplia gama de instrumentos tanto restrictivos, como incentivos económicos y de información. Este patrón mixto responde a una evolución de tres paradigmas: conservación por restricción, conservación dirigida a las personas (desarrollo sustentable) y conservación dirigida hacia el mercado (Wunder, 2006) (Tabla I).

Tabla I Instrumentos ambientales de conservación

Enfoque	Nombre	Tipo	Características	Directividad hacia la conservación
Conservación por Restricción	Comando-control (Áreas Naturales Protegidas)	No económico	<ul style="list-style-type: none"> Estos reglamentos son instrumentos jurídicos que prohíben dañar el medio ambiente, Intervenciones específicas directamente en la protección de los recursos. 	Máxima
Conservación dirigida hacia las personas (desarrollo sustentable)	Manejo Forestal Sustentable	Intermedio incentivo económico a través de la producción del sistema	<ul style="list-style-type: none"> Ejercen directamente conservación, influyendo en la producción y procesos de extracción a través de impacto reducido Las modificaciones técnicas en la producción son el instrumento principal Incentivos económicos como sistemas de concesión pueden jugar un papel importante. 	Intermedio
	Proyectos Integrados a la Conservación y Desarrollo (PCDI)	intermedio, subsidios	<ul style="list-style-type: none"> Integran la conservación y los problemas de desarrollo, bajo la idea de menos pobreza- menos degradación Esfuerzos incluyen las instituciones locales y fomento de la capacidad, educación ambiental Cambio en la vocación productiva de la región a conservar. 	Mínima
Conservación a través del mercado	Adquisición de tierras	Económica	<ul style="list-style-type: none"> Adquisiciones de tierras para la conservación, y medidas similares tales como la compra a concesionarios madereros. Soluciones puntuales encaminadas a eliminar actores problemáticos del medio ambiente 	Máxima
	Pago por servicios ambientales (PSA)	Económico	<ul style="list-style-type: none"> Criterios para describir el PSA (Wunder 2005): <ol style="list-style-type: none"> una transacción voluntaria un servicio ambiental bien definido (ES), ser "comprados" por al menos un comprador de al menos un proveedor de ES si y sólo si, el proveedor asegura la prestación del servicio. 	Máxima

Fuente: Wunder 2006

De acuerdo con Wunder (2005) la *Conservación por restricción* desde la década de los setenta promueve la instauración de Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales son un instrumento jurídico prohibitivo del daño ambiental en una zona determinada a través de la intervención directa, que al instaurarse preservan el ecosistema. Las ANP se consideran el eje principal de la PC a nivel internacional por ser el primer instrumento desarrollado, el más económico y con causalidad simple y lineal.

La *Conservación dirigida a las personas* se hizo evidente a partir de la Cumbre de Río. Este paradigma vincula la pobreza a la degradación ambiental, por lo que sus instrumentos persiguen una mejora en las condiciones de vida de los habitantes de zonas biodiversas. Son dos instrumentos: el Manejo Forestal Sustentable (MFS) y los Proyectos Integrados a la Conservación y Desarrollo (PICD). El primero promueve adecuaciones en el uso y extracción de recursos naturales, mientras que los PICD tienen como finalidad transformar la racionalidad económica y modificar la vocación productiva de las zonas de intervención a través de la creación de instituciones locales, de fomento a las capacidades y la educación ambiental. En su origen, los PICD se ejecutaron en las ANP como mecanismo de apoyo a personas inmersas en las zonas restringidas al aprovechamiento.

La *Conservación a través del mercado* propone el uso de incentivos económicos pagados directamente a las personas que deciden voluntariamente no transformar los ecosistemas conocidos como Pago por Servicios Ambientales (PSA). Una vez identificados los servicios ecosistémicos se asegura la prestación del servicio de manera indefinida (Wunder, 2005).

Si bien es cierto que en la última década los esquemas de PSA han sido ampliamente difundidos y financiados por organismos internacionales (REDD+), éstos coexisten con instrumentos regulatorios e instrumentos indirectos (PICD, MFS). De esta forma se ha creado lo que Ring et al. (2011) denominan política de *conservación mixta*, es decir una combinación de instrumentos que ha evolucionado para influir en la cantidad y calidad de la conservación para la prestación de los servicios ecosistémicos. Así, se puede encontrar un ANP, como el instrumento más importante para la conservación de los ecosistemas y se incorporan a ésta proyectos integrados y esquemas de pago por servicios ambientales, los cuales buscan integrar los objetivos de conservación y beneficios para las personas.

A pesar del consenso sobre la importancia de la conservación, no ha sido fácil la implementación de las estrategias ni la obtención de resultados efectivos. Es más, en muchas ocasiones no se han obtenido los resultados esperados. Es posible que esto suceda por lo novedoso de los más recientes enfoques y por la mezcla actual de instrumentos de conservación que complejizan su implementación. Los problemas específicos identificados son, por ejemplo: la existencia de racionalidad económica adversa a la conservación, la relación de bienes públicos y propiedad privada, la pobreza de capacidades, el desequilibrio entre la equidad intergeneracional e intrageneracional, choques entre los intereses locales y la política de conservación nacional e internacional y la incertidumbre por desconocimiento de las funciones de los ecosistemas (Shepard et al.2010; Reyes-Orta y Juárez, 2009; Perrings et al., 1995;).

1.3 La evaluación de la PA y la PC

a) Las diferentes tipos de evaluación en la política ambiental

En la política ambiental se identificaron cuatro tipos de evaluación: la evaluación del estado, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la evaluación de la política ambiental relacionada con la valoración del mérito de sus intervenciones.

Evaluación del estado: En la PC es necesario mostrar evidencia de la afectación o amenazas sobre los ecosistemas, especies o recursos para establecer un instrumento que contrarreste o disminuya la afectación. La evaluación del estado (*ex ante*) cumple con la función de ser un diagnóstico no vinculado a ninguna acción remedial. Se lleva a cabo a través de mediciones de los componentes bióticos y abióticos de los ecosistemas. Entre las metodologías desarrolladas destacan las *Evaluaciones Rápidas* (desarrolladas por organizaciones conservacionistas como Conservation International) y *esquemas de indicadores ambientales nacionales* (Stem et al., 2005). Destaca la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio a cargo de Naciones Unidas a través de la Convención sobre Biodiversidad, la Convención para el Combate a la Desertificación y la Convención sobre Humedales. Empezó en 2001 y concluyó en marzo de 2005, con los objetivos de evaluar las

consecuencias del cambio del ecosistema en el bienestar de los seres humanos y proveer de una base científica para la realización de acciones necesarias para elevar la conservación y el uso sostenible de dichos sistemas (PNUMA, 2005; Montes-Sala 2007).

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): es comparable con la evaluación de contexto (*ex ante*) de un proyecto de naturaleza diversa, que modificaría las características originales del ambiente. Es un proceso sistemático que examina las consecuencias ambientales previstas de las acciones del desarrollo (Glassón et al., 2005) e identifican los impactos ambientales negativos potenciales para evitarlos o aminorarlos. Existe una amplia literatura sobre el tema, con revistas especializadas como *Environmental Impact Assessment Review* y diversos autores, especializados en este tipo de evaluación, promueven el desarrollo de metodologías y marcos legales para su aplicación. En los últimos años, la EIA se ha centrado en la valoración de los impactos ambientales de proyectos; sin embargo, definiciones como la de Munn (1979 en Glassón et al. 2005) amplían su ámbito de actuación a procesos legislativos, políticas, programas y procesos operacionales.

En México, la EIA se define como el procedimiento a través del cual la Secretaría (SEMARNAT) establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente o preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente (LGPA, Art. 28).

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): es la ampliación de la EIA de proyectos a programas, planes y políticas (Ahméd y Sánchez-Triana, 2008). De acuerdo con la OCDE (2012:20) la EAE es “un marco para valorar las implicaciones ambientales, y a veces sociales, de las políticas y planes de desarrollo”. Es también una evaluación de contexto de una acción específica, pero en niveles estratégicos, es decir, se trata de un proceso participativo donde se analizan los riesgos ambientales de políticas y planes de desarrollo. Por ejemplo, es deseable que la política de minería se someta a una EAE. A partir de 2004, la EAE ha cobrado relevancia como una herramienta para mejorar la gobernanza y fomentar reformas institucionales y tanto países desarrollados y en desarrollo están adoptando la EAE como un mecanismo integrador y transversal para el cuidado del

ambiente (Marsden 2008; Schmit et al. 2005; DAC-OCDE, 2006; Ahmed y Sánchez-Triana, 2008; OCDE, 2012).

El avance que se ha tenido en la incorporación de la evaluación de contexto (*ex ante*) al proceso de planeación, responde al principio precautorio de la política ambiental que se incorpora transversalmente al quehacer de las políticas públicas. Por esto, tanto la evaluación de estado, EIA como EAE, tienden a la estandarización y crean confusión con la valoración de resultados e impacto de las acciones de la PA y la PC.

La último tipo de evaluación que se analiza, está relacionada con la valoración del mérito de la PA y la PC. Esta se vincula a la rendición de cuentas, la mejora y la medición de la efectividad de las acciones valoradas tanto a través del proceso como de resultados e impactos. A diferencia de las tres anteriores, estas son evaluaciones *in itinere* y *ex post*.

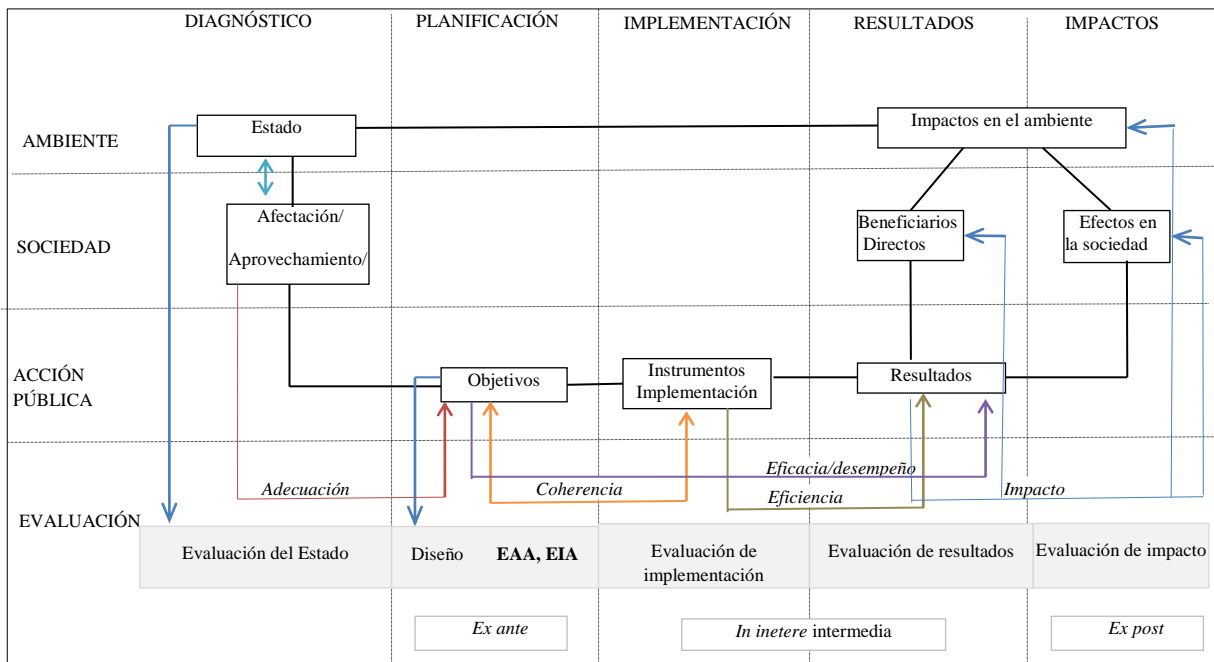
La evaluación de la política ambiental desde la perspectiva de las PP: Esta iniciativa detonó a partir de la formulación de instrumentos ambientales económicos y voluntarios, para probar la efectividad de lo propuesto en el Informe Brundtland. Hay varias contribuciones importantes en este tema. Destacan Smith (1997) quien presenta una evaluación de instrumentos económicos; la OCDE (1999) analiza esquemas ambientales voluntarios; Ervin et al. (2003) evidencian la necesidad de evaluar desde la vertiente económica los resultados e impactos de la política ambiental; Hessing et al. (2005) revisan los recursos naturales, la política ambiental y su evaluación a nivel nacional; Greenberg (2007) analiza la política ambiental y presenta métodos de evaluación para la toma de decisiones y finalmente, Mickwitz (2003) y Crabbé y Leroy (2008) integran el desarrollo teórico de la evaluación de políticas públicas y reconocen que la política ambiental se ha incorporado lentamente a esta práctica y mencionan que existe la necesidad de avanzar en el desarrollo de marcos metodológicos pertinentes, especializados y estandarizados.

En la figura 6 se presenta el enfoque integral adaptado a la política ambiental, la cual involucra tres dimensiones: ambiente, sociedad y acción pública. En la ambiental se presentan efectos negativos o amenazas provocadas por la actividad humana (sociedad). El gobierno (acción pública) define objetivos específicos para aminorar o eliminar las amenazas sobre el ambiente, mismas que deben ser implementadas para obtener resultados.

Crabbé y Leroy (2009:5) identifican tres tipos de efectos (impactos): de desempeño (cuantificación y cualificación de productos y servicios del gobierno, que son resultados), de cambio social (modificaciones en el comportamiento de las personas) y en el ambiente.

Como se puede ver en la figura 6, la evaluación se encuentra en todas las etapas y en todas las dimensiones. Por ejemplo, la evaluación del estado de los ecosistemas, es necesaria para valorar los cambios que alteran y dañan a los ecosistemas y para justificar la intervención de la política ambiental. La evaluación de diagnóstico o contexto (EIA, EEA) es necesaria para identificar los posibles efectos de una acción humana tanto en la sociedad como sobre el ambiente.

Figura 6 El enfoque integral de la evaluación de la política ambiental



Adaptado de Osuna, 2011

Pese a que en los últimos veinte años se ha incorporado la evaluación a la PA, ésta todavía enfrenta retos específicos. Básicamente se enfrenta al reduccionismo de la complejidad ambiental, a la escasa disponibilidad y recolección de datos relevantes, a la determinación de plazos, escalas y niveles de análisis, a la definición de las preguntas de causalidad y selección de casos, a la experiencia y posición de los evaluadores y el uso de los hallazgos y a la dificultad para integrar dos perspectivas (científica y política). Asimismo, existe el

problema de que la evaluación es un instante de un proceso con efectos en una amplia gama de escalas espacio-temporales, que dificultan evidenciar y evaluar los efectos de la intervención (Crabbé y Leroy; 2009).

Adicionalmente, se identificaron dos problemas sobre los que todavía es necesario trabajar en torno a la evaluación de la PA: a) en la mayoría de los casos los instrumentos ambientales no están debidamente ubicados en un nivel de gestión específico (política, plan, programa, proyecto). Es decir, hay confusión que limita la capacidad de la evaluación a un nivel técnico (proyecto) *in situ* para probar únicamente su efectividad. Por ejemplo, un ANP o un impuesto ¿es un proyecto?, ¿un programa? ¿O una política? y b) existe confusión entre evaluar el estado de un ecosistema (desempeño ambiental desde la perspectiva ecológica) y evaluar las acciones del gobierno ejecutadas directa o indirectamente en las diferentes etapas y criterios específicos como lo plantea el enfoque integral de la política de conservación.

En resumen, la evaluación tiene un papel central en el proceso de análisis de políticas públicas, ya no sólo como la etapa posterior a la planificación e implementación, sino como un mecanismo integral para la mejora, rendición de cuentas y valoración de resultados presente en todas las fases del ciclo de la intervención. Esta posición más protagónica se debe al desarrollo de enfoques, tipologías y metodologías diversas que también han transitado de evaluar proyectos a evaluar programas y políticas.

La evaluación, aunque es una actividad sistemática y objetiva, tiene también una carga de subjetividad en dos sentidos: el primero, al definir y decidir el enfoque bajo el cual se trabaja, es decir, asumir la concepción personal del “deber ser” de la evaluación y el “ser” del evaluador y la segunda, al momento de emitir juicios de valor sobre el objeto de estudio. Por estos dos motivos, la evaluación como profesión requiere adoptar desde el principio un fundamento epistemológico claro y bien definido.

Si bien la evaluación se da en un contexto genérico del análisis de políticas públicas, existe un fuerte debate en torno a la deseabilidad del perfil del evaluador. Es decir, ¿tiene que ser experto en evaluación? o ¿en el área evaluada? En este sentido, es evidente que en las políticas sociales los enfoques, metodologías y tipologías son referencia para otros sectores

por lo que, la mayoría de sus evaluadores podrían evaluar cualquier tipo de programa sin conocer los mecanismos de acción, tal como lo plantea Monnier (1995). Sin embargo para el caso de la política ambiental y de conservación, concluimos que es deseable la especialización en el área evaluada como lo sugieren Mény y Thoenig (1992), ya que se requiere un amplio conocimiento de los objetos de la intervención (ecosistemas, especies, recursos, de la relación sociedad-ambiente, así como el fundamento teórico que da sustento a cada uno de los instrumentos de conservación.

Respecto al objeto de evaluación, se piensa que es indispensable que la PC se reconozca como una política mixta, ya que incorpora múltiples instrumentos. Esto brinda la posibilidad de alejarse de discursos retóricos y favorece una actitud pragmática al momento de decidir el tipo de intervención que debería realizarse ante un problema específico y aprovecharía todo el abanico de posibilidades disponibles. Además, es menester conocer el fundamento teórico y diferenciarlo de otros, ya que las cadenas de resultados son diversas dependiendo del enfoque elegido.

Los tipos de evaluación desarrollados inicialmente en la PA y PC fueron *ex ante*, tales como la evaluación de estado, la EAI y la EAE, porque el principio precautorio rige a estas políticas y el diagnóstico *in situ* es necesario para evidenciar un problema ambiental.

En la PA y la PC, la evaluación aún enfrenta retos importantes debido a la complejidad de los problemas ambientales, las dimensiones en las que inciden, las diferencias en la comprensión del vocabulario de los agentes involucrados y las metas para alcanzar la equidad intra e intergeneracional. Respecto a la evaluación de la PA si bien existe un avance en la estandarización de tipos específicos de evaluación *ex ante* (estado, EIA, EAE), todavía es necesario el desarrollo de metodologías y enfoques pertinentes para valorar los efectos de los instrumentos en la dimensión social y ambiental *in itinere* y *ex post*.

1.4. La transformación de la evaluación de la política de conservación después de veinte años de ejecutar PICD y MFS.

La evaluación de la PA y PC ha cambiado en las últimas décadas. Hasta mediados de la década de los ochenta, la evaluación de la política de conservación se relacionaba principalmente con el monitoreo biológico, o valoración del estado en Áreas Naturales Protegidas (ANPs). Más tarde, con la aparición del enfoque del Desarrollo Sustentable (DS) y los instrumentos indirectos de conservación (los Proyectos Integrados a la Conservación y Desarrollo, PICD y el Manejo Forestal Sustentable, MFS) la evaluación se ha incorporado ágilmente gracias a los enfoques generados en la cooperación internacional para el desarrollo, adaptados a las características específicas de los problemas ambientales.

Por lo tanto, se supone entonces que la evaluación en la PC ha avanzado hacia la comprensión de la complejidad ambiental a través de los PICD y el MFS. Esto ha sido posible al incorporar las dimensiones social, económica y de gestión pública a la conservación de recursos naturales. Asimismo, ha generado procesos de estandarización, mismos que necesitan ser comprendidos, difundidos y enriquecidos para mejorar la efectividad de las intervenciones y asegurar la equidad el mantenimiento de los ecosistemas.

En este apartado se revisan las características principales de estos instrumentos. Posteriormente se presenta un análisis de la evolución de los enfoques metodológicos desarrollados para evaluar y/o planificar los PICD y el MFS.

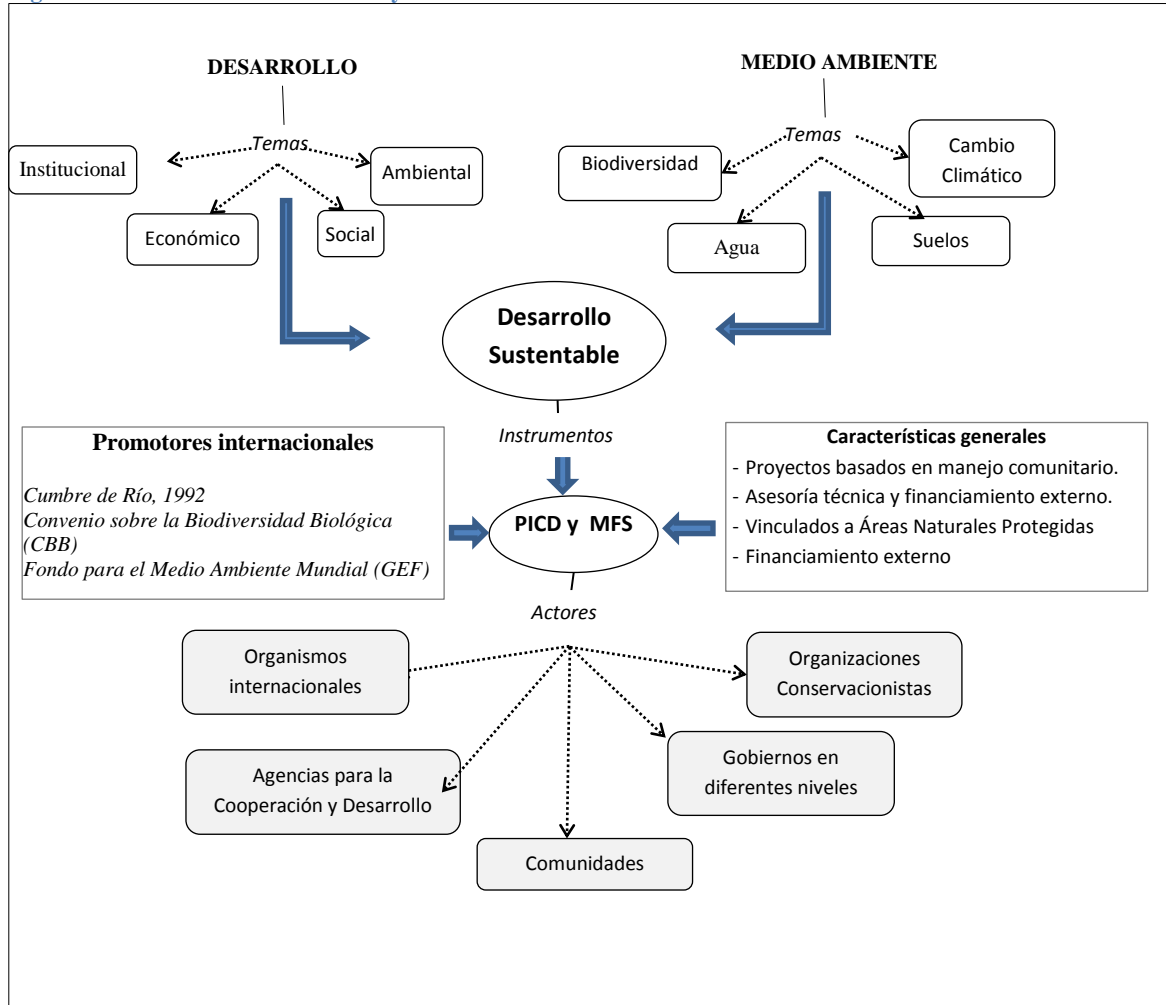
1.4.1 El origen y definición de los PICD

Los Proyectos Integrados a la Conservación y Desarrollo (PICD) y el Manejo Forestal Sustentable (MFS) surgieron en la década de los noventa, como instrumentos del enfoque de Desarrollo Sustentable (DS) (figura 7). El MFS se refiere claramente al aprovechamiento de los recursos naturales con un impacto reducido en el ecosistema, los PICD no tienen un concepto ni claro ni universal. Inicialmente los PICD se referían a todas aquellas iniciativas que tuvieran como objetivo común el vincular la conservación de la biodiversidad en ANPs con el desarrollo social y económico, a través de incentivos

económicos que permitieran incrementar los beneficios locales netos (Wells et al., 1999). Por ejemplo, Franks y Blomley (2004, en Garnett et al. 2007) definen a los PICD como “enfoques en el manejo y conservación de zonas biodiversas importantes que concilian la conservación de la biodiversidad con los intereses de desarrollo de las partes interesadas en todos los niveles”. Entre las principales características de los PICD destaca que son instrumentos indirectos de conservación vinculados con procesos de desarrollo (Wunder, 2006); que tienen como eje principal la participación de las comunidades inmersas en áreas biodiversas (regularmente ANPs) si bien los procesos de planeación y gestión tienen base en la comunidad los recursos financieros y asesoría técnica provienen de donantes externos (públicos o privados) bajo la modalidad de subsidio o compensación para la conservación y desarrollo.

En la figura 7 se muestra la convergencia de los temas de desarrollo y de conservación en los PICD y el MFS. Se puede ver que las actividades financiadas son diversas y que han variado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en la década de los noventa se ejecutaron proyectos de conservación, infraestructura, salud, educación, desarrollo económico y fortalecimiento institucional encaminados al desarrollo administrativo y la creación de capacidades (Baral et al., 2007). En cambio, en los últimos años hay un sesgo al financiamiento de proyectos relacionados con actividades de conservación, restauración de ecosistemas, manejo de recursos naturales y cambio climático, con beneficio económico y social en las comunidades (Salafsky, 2010). Por su naturaleza compleja, en este tipo de proyectos hay múltiples involucrados en los procesos de programación, financiamiento, planeación, implementación y evaluación. Por ejemplo hay organismos y fondos internacionales, agencias para la cooperación y el desarrollo (donantes y ejecutoras), organizaciones conservacionistas (ejecutoras y asesores técnicos en planificación, ejecución y monitoreo), gobiernos nacionales, regionales, estatales y locales además de las organizaciones comunitarias. Estas últimas se consideran el eje del proceso de planeación e implementación. En algunos enfoques de manejo, las comunidades también se incorporan a las actividades de monitoreo y evaluación.

Figura 7 Características de los PICD y MFS



Elaboración propia

El ejemplo más notable de la implementación de PICD a escala global es el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (SGP-GEF, por sus siglas en inglés) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde 1992, el SGP-GEF financia proyectos de organizaciones no gubernamentales y comunitarias en países en desarrollo en áreas de biodiversidad, mitigación y adaptación al cambio climático, protección de aguas internacionales, reducción de impactos de contaminación por químicos y prevención de la degradación de suelos, siempre bajo el precepto de desarrollo sustentable. En veinte años (desde 1992 hasta 2012) el SGP-GEF ha financiado 14,500 proyectos en 125 países con un presupuesto de 634 millones de dólares (UNDP, 2012).

Este esquema ha sido replicado por diversas agencias para la cooperación internacional, gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales, por lo que los PICD son un instrumento de uso generalizado. Destaca el caso de México que desde 1996 ha implementado el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES), antes denominado Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) como parte fundamental de la estrategia y política de conservación en ANPs (Reyes-Orta et al., 2012).

1.4.2 ¿Por qué son importantes los PICD para comprender la transformación de la evaluación de la política de conservación?

Antes del DS y sus instrumentos, la evaluación de acciones en la política de conservación se limitaba al monitoreo biológico o evaluación del estado. Esto se debe a que los primeros instrumentos de conservación surtían efecto directo en las zonas conservadas, por ejemplo en las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) donde en cierta forma, el monitoreo biológico permitía valorar si la regulación surtía los efectos esperados para la conservación.

Sin embargo, con la incorporación de los PICD y el MFS, la evaluación y el monitoreo cobró un nuevo significado. Es decir, se valoró la efectividad de los instrumentos diseñados bajo una lógica indirecta hacia la conservación pero sobre todo, se incluyeron las dimensiones social y económica. Esto obligó a desarrollar metodologías de seguimiento y evaluación más allá del monitoreo biológico.

Se identifican cinco factores determinantes para la generación de nuevos enfoques de evaluación a partir de los PICD y el MFS:

1. La convergencia de objetivos de desarrollo o dirigidos principalmente al combate a la pobreza y conservación ambiental en un sólo instrumento. Se incorporaron nuevos actores al sector como son las agencias para el desarrollo, los organismos internacionales y las agencias conservacionistas como agentes financieros. Por ejemplo, en el caso del SGP-GEF participaron agencias de cooperación para el desarrollo como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Real Embajada de los Países Bajos (REPB), y las organizaciones conservacionistas como Care, World Wildlife Found (WWF), The Nature Conservancy (TNC), Wetlands International (WI),

Community Partnerships for Sustainable Resource Management (COMPASS), entre otros. Por su parte, las agencias para la cooperación aportaron herramientas de planeación y monitoreo desarrolladas en el seno de la política de desarrollo internacional, como el Marco Lógico (ML) y el Enfoque de Planeación de Proyectos Orientados a Objetivos (ZOOP, por sus siglas en alemán) ambos empleados en los PICD y centrados en la atención del monitoreo de procesos y resultados.

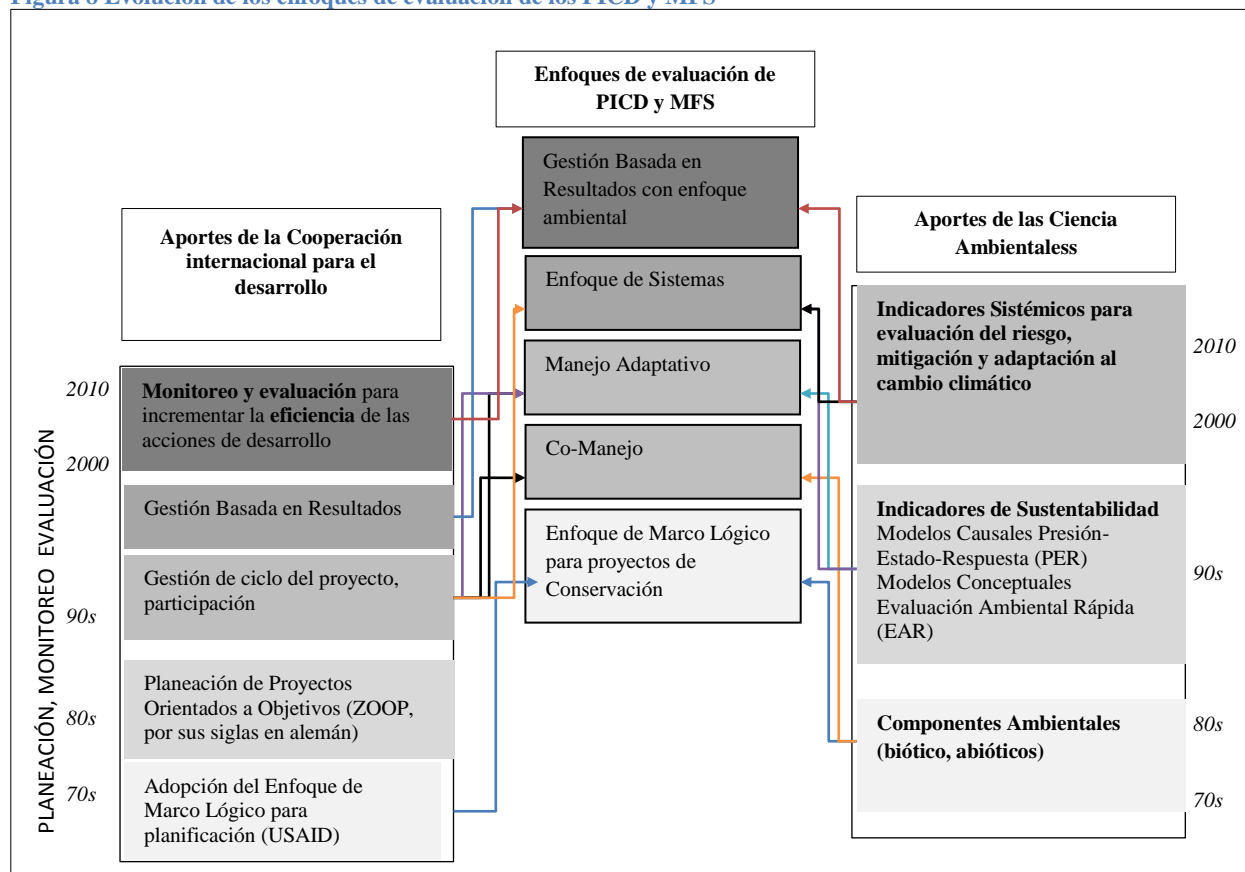
2. La rendición de cuentas para con los donantes y el control de recursos financieros. El financiamiento otorgado a la ejecución de PICD se condicionó al cumplimiento de objetivos y la evidencia de resultados (Sayer y Cambell, 2004; Salzer y Salafsky, 2006).
3. La creación de sinergias. Donantes y organizaciones establecieron sinergias, como la Red de Conservación de la Biodiversidad (BCN, por sus siglas en inglés) a través de la cual llevaron a cabo proyectos en la zona intertropical de Asia, África y América Latina. El intercambio de experiencias obligó a la flexibilización y adaptación de enfoques de planeación, ejecución, monitoreo y evaluación provenientes de la cooperación para el desarrollo.
4. La participación de las comunidades. Desde su conceptualización, los PICD y el MFS poseen un fuerte componente de participación, promoviendo el empoderamiento de las comunidades y la apropiación de los proyectos. En casos como el co-manejo o manejo participativo. el monitoreo y la evaluación también tiene base en la comunidad (COMPASS, 1999).
5. La demostración de la efectividad de los instrumentos. Las evaluaciones a nivel proyecto son el mecanismo idóneo para demostrar la efectividad de un instrumento con un fuerte componente teórico (el Desarrollo Sustentable).

1.4.3 Evolución de los enfoques y metodologías de evaluación

Los diferentes enfoques con los que los PICD y el MFS han sido evaluados se nutren de dos vertientes, una referente a los enfoques de la cooperación internacional para el desarrollo y otra sobre el aporte de las ciencias ambientales. En la figura 8 se presentan los principales enfoques y tendencias identificadas en esta tesis. Del lado izquierdo de la figura 8 se muestra la evolución de los aportes, desde el Marco Lógico hasta el reconocimiento de

la evaluación y el monitoreo para incrementar la eficiencia; del lado derecho se muestran los indicadores ambientales que han evolucionado en tres etapas. Cabe aclarar que no se consideran la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Estratégica Ambiental (EAE) por tratarse de evaluaciones *ex ante*. En el centro de la figura, se muestran los enfoques desarrollados a partir de los PICD y el MFS que van del Marco Lógico a la Gestión Basada en Resultados con enfoque ambiental.

Figura 8 Evolución de los enfoques de evaluación de los PICD y MFS



Elaboración propia

Aportes de la evaluación para la cooperación y el desarrollo internacional

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, la evaluación encontró un área fecunda. Por ejemplo, Lodoño (2009) identifica el desarrollo de cuatro enfoques para la planificación y la evaluación de proyectos que son el Enfoque de Marco Lógico (EML), el de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOOP, por sus siglas en alemán), la

Gestión del Ciclo de Proyectos (GCP) y Gestión Basada en Resultados (GBR). Este último es resultado de la fusión de los primeros tres enfoques.

El Marco Lógico. El EML se desarrolló en la década de los sesentas por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) como un mecanismo para la planificación (Ausaid, 2003). Existen diferentes puntos de vista respecto a la naturaleza del ML. Por un lado, Lodoño (2009) y Berumen (2010) lo señalan como un enfoque de formulación o planeación, ejecución y evaluación de proyectos, mientras que otros autores e instituciones, como la Comisión Europea-Euroaid (2001), lo consideran sólo un instrumento de planeación útil solo en la ejecución y la evaluación.

El EML es una matriz que resume de manera global la lógica de funcionamiento y la teoría de cambio (Weiss, 1998; Bustelo, 2001) o las relaciones causales de un proyecto o de un programa. Asimismo, según la Kellogg Foundation, (2001) establece los vínculos entre los recursos, las actividades, los resultados y los impactos esperados. Entre las ventajas que aporta el EML destacan que condensa información, otorga precisión al proyecto, determina responsabilidades, clarifica la visión global del proyecto, aporta terminología uniforme y facilita acuerdos para la reducción de riesgo (AusAid, 2003). También, al momento de evaluar, facilita la comprensión de la teoría de cambio del proyecto o programa.

Sin embargo, al implementarlo se encuentran algunas limitaciones y desventajas principalmente como instrumento de evaluación. En la planeación, si las políticas están mal diseñadas o si falta lógica puede haber un déficit de soporte teórico. El EML revela las contradicciones pero por sí solo, el enfoque no permite establecer mejores políticas (Comisión Europea-Euroaid, 2001; Gasper, 2000). En la ejecución, Sayer y Cambell (2004) señalan que el ML limita la flexibilidad del proyecto, evitan la adaptabilidad y la resiliencia. Respecto a la evaluación, Hummelbrunner (1997) menciona que el EML ofrece una visión reducida de los proyectos y de la teoría de cambio establecida, por lo que lleva a una evaluación incompleta e incapaz de reflejar una situación real. Asimismo plantea que hay un sesgo hacia la rendición de cuentas ya que es un instrumento controlador de todo el proyecto y otorga poca importancia a los supuestos y a los factores de riesgo. Con esto, no promueve que haya lecciones aprendidas que se utilicen para la mejora del proyecto. Finalmente, este autor destaca que el EML puede convertirse en un serio obstáculo para

implementar o evaluar situaciones complejas debido a la forsoza linealidad en la planeación, principalmente

El Método ZOOP, Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos. El método ZOOP por sus siglas en alemán, representa la incorporación de una perspectiva participativa y herramientas de causalidad adicionales al EML. El método fue desarrollado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) a inicios de la década de los ochenta. En su origen, el ZOOP incorporó al ML el análisis de participantes (involucrados), de problemas y de objetivos (GTZ, 1998).

La evolución del EML incorporando el ZOOP redujo, en cierta medida, la endogeneidad de la cadena de resultados que caracteriza al EML. Entre las ventajas del ZOOP destaca que define factores externos al proyecto o programa, que involucra a los participantes, que promueve la negociación en la etapa de planificación y que permite reducir la incertidumbre (GTZ, 1998). Sin embargo, adolece de las mismas desventajas que el EML, sobretodo las relacionadas con la rigidez en la dirección y gestión del proyecto.

El Ciclo de Vida del Proyecto o Ciclo del Proyecto (CVP). El departamento de Defensa de los Estados Unidos desarrolló el CVP en la década de los setentas y lo usaron empresas contratistas, constructoras y Naciones Unidas (Kerzner, 2009). Este enfoque define claramente las fases que conectan el inicio de un proyecto con su terminación (PMBOK Guía, 2004).

Sin embargo, no existe un consenso entre los usuarios del enfoque de CVP sobre las fases de un proyecto. Por ejemplo, las tres genéricas que son planeación, ejecución y evaluación PMBOK-Guía las subdivide en cinco (programación, planificación, ejecución, monitoreo y control, término o conclusión); la Unión Europea, seis fases (programación, identificación, instrucción, financiación, ejecución, evaluación) y la Agencia para la Cooperación Española siete (programación, identificación, formulación, ejecución, seguimiento, finalización, evaluación) (Londoño, 2009).

Entre las ventajas del uso del CVP destacan la identificación de responsabilidades funcionales, la identificación de tiempo límite para programación, que promueve una mínima necesidad de reportes, así como una identificación temprana de problemas que

permite tomar acciones correctivas (Kerzner, 2009). Además, el CVP determina las características principales de la evaluación y monitoreo de acuerdo a las fases del proyecto (cualquiera que estas sean).

Gestión Basada en Resultados (GBR). La incorporación del CVP a las herramientas de planificación del EML y el ZOOP, consolidó el enfoque de GBR, que es un modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo y con determinados presupuesto. Con el enfoque de GBR, la evaluación cobra la misma importancia que la planificación y la ejecución, por lo que permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

El enfoque de GBR integra el énfasis hacia los resultados del EML, con la visión integral del CVP y los criterios específicos de valoración de acuerdo a cada una de las fases, tal como se muestra en la figura 8. Este enfoque de evaluación cuenta con estándares promovidos por la OCDE, para mejorar la efectividad de la ayuda y la cooperación internacional (OCDE, 2010 a y b).

Aportes de las ciencias naturales a la evaluación

El principal aporte de las ciencias naturales a la evaluación de las políticas ambientales es el uso de indicadores y su monitoreo. Se identifican tres generaciones de indicadores, los ambientales, los de sostenibilidad y los sistémicos (González-Laxe, 2007).

Indicadores ambientales. La evaluación del estado tiene una función diagnóstica, no vinculada a alguna acción remedial. Los indicadores utilizados en la evaluación ambiental se usan para evidenciar cambios específicos del mismo indicador. Por ejemplo, tamaño de una población antes y después de la aplicación de una política. Este tipo de indicadores se caracterizan por ser parciales y con tendencia a la rigidez (González-Laxe, 2007). Entre las metodologías basadas en el uso de indicadores ambientales destacan las *Evaluaciones Ecológicas Rápidas* (diseñadas por organizaciones conservacionistas como Conservation International) y *los indicadores ambientales nacionales* (Stem et al., 2005).

Como ejemplo mundial, destaca la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio a cargo de Naciones Unidas a través de la Convención sobre Biodiversidad, la Convención para el Combate a la desertificación y la Convención sobre Humedales. Empezó en 2001 y se concluyó en marzo de 2005 y sus objetivos fueron el proveer de una base científica para la valoración de las consecuencias del cambio de los ecosistemas en el bienestar de los seres humanos y para la realización de las acciones correspondientes para elevar el grado de conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

Indicadores de sostenibilidad. Plantean un enfoque multidimensional encuadrado en el concepto del DS y la Agenda 21 los cuales trasladaron el uso de indicadores desde el ámbito académico al político (Quiroga, 2007). Los primeros modelos desarrollados bajo este enfoque fueron el Modelo Presión-Estado-Respuesta (PER) y sus variantes, Fuerza Motriz-Estado-Respuesta (FPEIR), Fuerza Motriz-Presión-Estado-Respuesta (FPER) y Fuerza Motriz-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR). Todos se caracterizan por ser modelos causales lineales, donde la presión o fuerza motriz es el origen de la problemática, el estado las afectaciones en el ambiente (algunas con mayor grado de desagregación) y la respuesta, representa las acciones remediales para revertir los efectos (González-Laxe, 2007). Se usan para evaluaciones diagnósticas.

En los últimos años, se ha desarrollado una tendencia para condensar los indicadores en índices o mega índices, como el Índice de Bienestar Económico Sostenible (IBES), Índice de Sostenibilidad Ambiental (ISA), el Índice de Planeta Vivo (IPV) y la Huella Ecológica (HE) (Quiroga, 2007). Estos índices son útiles para comparar el desempeño, pero no contribuyen a la mejora de acciones de la política a corto plazo o a la disminución de la incertidumbre.

Indicadores Sistémicos para evaluación del riesgo, mitigación y adaptación al cambio climático. Existe una tercera tipología de indicadores presentada teóricamente, que plantea indicadores sistémicos y transversales, con indicadores vinculantes. Aunque el cambio climático se incorporó como un tema eje de la política ambiental desde la década de los noventa, en la última década se colocó en el centro de la política ambiental, desarrollándose modelos de evaluación sistémica para determinar el riesgo y generar estrategias de mitigación y adaptación al mismo. Destacan la Guía Técnica para la Evaluación de Impacto

y la Adaptación al Cambio Climático (ACCIA, IPCC), la Guía de Preparación del Programa Nacional para las Acciones de Adaptación (NAPA, UNEP), la Adaptación al Clima: Riesgo, Incertidumbre y toma de decisiones (UKCIP) y la Evaluación de Impacto y Adaptación al Cambio Climático en Múltiples Regiones y Sectores (AIACC, USAID) (Jones and Preston, 2010).

1.4.4 Los enfoques de evaluación de los PICD y los MFS

Para las evaluaciones de los PIDC y los MFS se identificó el uso de dos tipos de enfoques. El primero lo integran el Enfoque de Marco Lógico y la Gestión Basada en Resultados que fueron empleados principalmente por las Agencias de Cooperación para el Desarrollo. Estos fueron descritos anteriormente para objetivos generales pero a continuación se describe su uso en los dos instrumentos analizados.

Enfoque de Marco Lógico para proyectos de conservación: Para la evaluación de proyectos ambientales, el EML ofrece como principal ventaja la definición de la cadena de resultados, que es importante para la planificación y evaluación. Sin embargo, no debe emplearse la matriz de indicadores (MI) como única medida para evaluar el proyecto o programa porque limita el campo de acción de los evaluadores.

Destaca el sistema de monitoreo y evaluación de la Agencia para la Cooperación Internacional del Japón (JICA) que emplea el ML en sus proyectos de conservación (tabla II). El sistema se basa en el CVP en tres niveles: programas y proyectos, tipos de evaluación temporal (*ex ante*, *in itere*, *ex post*) y de acuerdo al sujeto que la realiza (interna, externa y conjunta). Las evaluaciones se han centrado en tres aspectos: a) valorar los resultados esperados, en proceso u obtenidos (*ex post*); b) con un juicio de valor basado en los cinco criterios de evaluación (pertinencia, efectividad, eficiencia, impacto y sustentabilidad) y c) en la elaboración de recomendaciones, lecciones aprendidas y retroalimentación (JICA, 2004). Al incorporar estos criterios adicionales se disminuyen las desventajas previstas del enfoque ML y lo acercan a la GBR.

Tabla II Ejemplos de evaluaciones del sistema JICA

AÑO	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	NIVEL	NOMBRE	PAÍS
2011	Yuko Kishino, IC Net Limited	Externa, Ex post	Proyecto	The Afforestation Project for Conservation of Middle Stream of Huanghe in the People's Republic of China (Phase II)	China
2011	Externo Koichiro Ishimori, Value Frontier Co., Ltd	Externa, Ex post	Proyecto	Project for Improvement of Research Facilities for Biodiversity Conservation and Utilization	Indonesia
2011	Jica	Interna, Ex post	Proyecto	Coastal Wetlands Conservation in the Yucatan Peninsula	México
2011	Jica	Interna, Ex ante	Proyecto	Rajasthan Forestry and Biodiversity Project (Phase 2)	India
2008	Koichi Ishii, Pegasus Engineering Corporation)	Externa, Ex post	Proyecto	Eastern Karnataka Afforestation Project	India
2003	KRI International Corporation	Externa, comprensiva Temática	Programa	Thematic Evaluation on JICA's Co-operation on Water and Poverty in Africa	Africa

Gestión Basada en Resultados (GBR) para proyectos de conservación.

Este enfoque se ha incorporado a la evaluación de la política ambiental y de conservación, con adecuaciones a sus tres tipos de resultados: de desempeño (cuantificación y cualificación de productos y servicios llevados a cabo por el gobierno). En política social se denomina evaluación de resultados. El otro tipo de resultado es de cambio social (modificaciones en el comportamiento de las personas) y finalmente, los impactos en el ambiente (Crabbé y Leroy, 2009).

Las evaluaciones identificadas bajo este enfoque se caracterizan por tener más libertad en la selección de criterios, metodologías e indicadores que las que emplean el EML, aunque siguen la misma lógica causal que el CVP.

El segundo tipo de enfoques fue desarrollado por las organizaciones conservacionistas, encargadas de ejecutar los PICD y el MFS, con los objetivos de aprendizaje, mejora y medición de la efectividad. Destacan el Co-Monitoreo, el Manejo Adaptativo y el Enfoque de Sistemas (Tabla III).

Tabla III Evaluaciones con enfoque GBR

AÑO	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	NIVEL	NOMBRE	PAÍS
2009	Sanjay Gubbi, Matthew Linkie and Nigel LeaderWilliams	<i>Ex post</i> , investigación evaluativa	Proyecto	The India Eco-Development Project around Periyar Tiger Reserve (PTR-IEDP)	India
2008	Hans Peter Dejgaard, Hans Hessel- Andersen, María del Socorro Peñaloza, Emelia Arthur, Sunitha Bisan	Externa. <i>Ex post</i> , de impacto,	Proyecto	Environmental Sustainable Support to Civil Society in Asia, Africa and Latin America – Results and Effects of Sida’s Framework Agreement with the Swedish Society for Nature Conservation (SSNC) 2005– 2007	Regiones (Asia, África y América Latina)
2003	Janis Bristol Alcorn	<i>Externa</i> . <i>Ex post</i> de resultados,	Proyecto	People, Land Management, and Environmental Change (PLEC) - United Nations Environment Programme	Ghana, Guinea, Kenya, Uganda, Tanzania, China, Papua New Guinea and Brazil
2001	Khamati y Milimo.	Externa . Intermedia,	Proyecto	Evaluación externa del Proyecto integrado de conservación y desarrollo de Mount Elgon.	Kenya

Co-Monitoreo: Nace en la década de los noventa y surgió a partir del enfoque de Manejo Colaborativo o Co-Manejo (Borrini-Feyarabend et al. 2000; Mappatoba, 2005), también denominado monitoreo participativo o colaborativo para el aprendizaje social (Cundill, Fabricius, 2009). Este garantiza la participación de los tomadores de decisiones y los beneficiarios en la identificación de objetivos, indicadores apropiados, procesos de recolección de datos, de análisis análisis entre otras actividades (COMPASS, 1999).

En esencia se trata de un enfoque constructivista de evaluación que busca, a través de la participación, promover el aprendizaje y la mejora de los proyectos. Este enfoque representó una innovación porque los beneficiarios participan activamente en el proceso de evaluación (Tabla IV).

Tabla IV Ejemplos de Co-Monitoreo

AÑO	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	NIVEL	NOMBRE	PAÍS
1999	Dian Seslar Svendsen	Guía. Community Partnerships for Sustainable Resource Management (COMPASS)	Proyecto	GUIDELINES & TOOLS FOR COMMUNITY-BASED MONITORING	Kenya
1999	William H. Ulfelder Andbarbara L. Dugelby	Interna , de impacto. Estudio y Guía Metodología	Proyecto	Local Participation in Protected Area Management: The PALOMAP Study and Methodology	Ecuador

Manejo Adaptativo: Nace en la década de los noventa, este enfoque integra el diseño, manejo y monitoreo para proveer un marco de trabajo en el que se prueban supuestos, se promueve la adaptación y el aprendizaje (CPM, 2007; Garnett et al. 2007; Salafsky, 2002; Margoluis y Salafsky, 2001; Margoluis y Salafsky, 1998). Este enfoque es similar al enfoque integral o de Ciclo de Vida del Proyecto (CVP) desarrollado por las agencias para la cooperación y desarrollo (PMBOK Guía, 2004; Londoño, 2008; Kerzner, 2009). Sin embargo, en el manejo adaptativo se destaca la evaluación como el mecanismo principal para asegurar el éxito en el manejo de los recursos naturales (MRN) al reconocer que es siempre experimental, que se aprende de la implementación de las actividades y que puede ser mejorado (Borrini-Feyarabend et al. 2000).

En esencia el MA representa una alternativa para disminuir la rigidez y linealidad del EML y la GBR, cuando se reconoce que los problemas relacionados al manejo y conservación de los recursos naturales son complejos. Las etapas del ciclo son conceptualizar y diseñar. El enfoque incorpora la herramienta denominada Modelo Conceptual (parecido al árbol de problemas) que permite establecer las relaciones causales y definir un sistema de monitoreo basado en la disminución de amenazas existentes sobre los ecosistemas. En esto permite valorar resultados a corto, mediano y largo plazo. Este enfoque cuenta con una guía de estándares para la práctica de estrategias de conservación (CPM, 2007). En la tabla V se observan ejemplos de evaluaciones que emplearon este enfoque.

Tabla V Ejemplos de evaluaciones con Manejo Adaptativo

AÑO	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	NIVEL	NOMBRE	PAÍS
2010	Brett Jenks, Peter W. Vaughan, Paul J. Butler	Meta-análisis	Programa	Pride Rare´s Program	EEUU
2011	Effectiveness Measures Working Group of the Association of Fish & Wildlife Agencies' (AFWA) Teaming With Wildlife (TWW) Committee.	Resultados (efectividad), conjunta	Programa	State and Tribal Wildlife Grants Program (SWG)	EEUU
2006	Daniel Salzer The Nature Conservancy Nick Salafsky Foundations of Success	Interna Resultados (efectividad).	Proyectos	Proyectos de The Nature Conservancy	Diversos
1999	Nengah Wirawan, Duncan Neville, Andjoanna Crocker	Interna .Impacto ecológico, (The Nature Conservancy)	Proyecto	Conservation Support for Lore Lindu National Park	Indonesia

Enfoque de Sistemas: Este enfoque inicia en la década de los ochenta. Parte del concepto de sistema entendido como “un arreglo de componentes, conjunto o colección de cosas, unidas o relacionadas entre sí de tal forma que actúan como una unidad, entidad o un todo” (Hart, 1985). Se ha desarrollado tanto para sistemas “suaves” como para sistemas “complejos”. En esencia se reconoce la no linealidad de los sistemas y la simple causa-efecto de los enfoques tradicionales. Entre las propiedades de un sistema no linear destacan los múltiples equilibrios, la capacidad de auto-organización y la emergencia (Holling and Gunderson, 2002; Holling et al., 2002; Berkes, 2004; Olsson et al.2004). Este enfoque ha adicionado criterios de evaluación tales como adaptabilidad, emergencia, resiliencia, auto-gestión, etc., los cuales permiten elaborar diagnósticos pertinentes para sistemas específicos (Masera et al., 1999). En México se ha desarrollado el Marco Metodológico de Evaluación de Sistemas incorporando Indicadores de Sustentabilidad (MESMIS, López-Ridaura et al. 2005; Masera, 1999; Astier et al. 2008) para proyectos de MFS, posicionándose como una herramienta útil para el diseño, monitoreo y evaluación de proyectos ya que incorpora las tres dimensiones que describen la sustentabilidad (social, económica y ambiental) e indicadores y criterios de sistemas. Ello, permite conocer y disminuir los factores de riesgo e incertidumbre del proyecto. También se encontró referencia a evaluaciones de proyectos de conservación bajo el enfoque de sistemas viables (Mistri et al., 2010), con el cual se identifican los factores de riesgo y las condicionantes de éxito de PICD *ex ante* (Tabla IV).

Tabla VI Evaluaciones realizadas con enfoque de sistemas

AÑO	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	NIVEL	NOMBRE	PAÍS
2011	Gutiérrez Cedillo, Jesús Gastón; Aguilera Gómez, Luis Isaac; González Esquivel	Interna Evaluación, <i>ex ante</i>	Proyecto	sistema Rancho Universitario del Centro Universitario Temascaltepec (RUCUT)	México
2010	Jayalaxshmi Mistry, Andrea Berardi, Matthew Simpson, Odacy Davis And Lakeram Haynes	Interna. Evaluación de viabilidad y efectividad	Proyecto	PICD in North Rupununi, Guyana	Guyana
2008	Astier, Maser, Galván-Miyoshi coordinadores	Condensación de diversas evaluaciones a proyectos en AL.	Proyecto	Diversos casos	México, AL y España
2007	Erika N. Speelman, Santiago López-Ridaura, Nuria Aliana Colomer, Marta Astier & Omar R. Maser	Lecciones aprendidas	Proyecto	28 casos en América Latina	América Latina
2006	Speelman, E.N.; Astier, M.; López-Ridaura, S.; Leffelaar, P.A.; van Ittersum, M.K.	Resultados, <i>ex post</i>	Proyecto	Proyecto de Manejo Agroforestal en la Región Purepecha,	México

En conclusión, aunque existen instrumentos de conservación directa como respuesta crítica a los PICD, es innegable que los proyectos integrados hayan contribuido al desarrollo de la ciencia y de la política de la conservación en el mundo entero. La participación de Agencias para la Cooperación y Desarrollo, agencias conservacionistas y las comunidades beneficiadas también han contribuido a la adaptación de las herramientas para el diagnóstico, la planificación, la implementación y la evaluación de los instrumentos de política ambiental.

La mayor contribución por parte de las agencias de cooperación es el EML y el CVP, los cuales han sido adaptados a las características de los proyectos ambientales con el uso de indicadores y la planeación participativa. Se han generado iniciativas que incorporan la teoría de cambio de los proyectos y permiten el seguimiento de las acciones y la evaluación para adaptar las estrategias para mejorar los PPP ambientales. El enfoque de sistemas por su parte, contribuye a disminuir la incertidumbre y a la comprensión de sistemas complejos, que el enfoque lineal no incorpora. Así, el Enfoque de Marco Lógico con indicadores ambientales, el Co-Monitoreo, el Manejo Adaptativo, el Enfoque de Sistemas y la Gestión Basada en Resultados se han utilizado en sistemas de monitoreo y evaluación de PICD en países del trópico, principalmente.

De estas metodologías, destacan el Manejo Adaptativo y el Enfoque de Sistemas ya que son enfoques interdisciplinarios, desarrollados a lo largo de los veinte años de ejecución de PICD y los MFS por actores clave de la conservación. Estos evidencian los beneficios del trabajo en grupos y muestran la posibilidad de construir estándares abiertos para la mejora de la evaluación misma y su contribución al objeto evaluado.

Sin embargo, la evaluación en materia de conservación presenta retos específicos. Por ejemplo, la diseminación de estos aportes multidisciplinarios hacia otros instrumentos de conservación y la promoción de su adaptación. También es un reto lograr que la evaluación sea una herramienta cercana a los proyectos y esté vinculada al aprendizaje y la mejora de las acciones y los resultados bajo un enfoque constructivista. Aunque también es importante considerar que el fin último de la evaluación debería ser la medición de la efectividad de las acciones para la conservación de los ecosistemas (un enfoque positivista).

A partir del MA se concluye que la construcción de estándares es positiva para el caso de la política de conservación y que éstos se han alcanzado debido a la sincronía del trabajo entre conservacionistas y evaluadores. Si estos estándares se desarrollan con la participación de los actores y se revisan cada cierto tiempo, sería un parámetro de referencia que contribuiría a mejorar las estrategias de conservación.

1.5. Los objetos de análisis, las evaluaciones a metaevaluar

Las evaluaciones objeto de este análisis corresponden las realizadas a un instrumento de tipo PICD aplicado en México desde 1996, del denominado Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES), antes Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS).

El programa es parte fundamental de la estrategia y política de conservación en ANPs, (Reyes-Orta et al., 2012). Es considerado un instrumento de la política de conservación que busca impulsar procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable, que conlleven al cuidado y mejoramiento del medio ambiente (ROP, 2007). En el PROCODES se financian tres tipos de acciones: los estudios técnicos que corresponden a actividades que contribuyen al diagnóstico o planificación, la capacitación comunitaria que tiende a fortalecer capacidades de la comunidad y los proyectos comunitarios que generan los beneficios

económicos. Los proyectos comunitarios son el eje de la estrategia de intervención del programa.

Se seleccionaron las evaluaciones de este programa por los siguientes aspectos: 1) es uno de los primeros programas evaluados, ya que las evaluaciones de carácter obligatorio se llevaron a cabo a partir de 2001 y del PRODERS hay previas, 2) es el programa más evaluado de la política ambiental, por ser uno de los más antiguos y que a lo largo del tiempo no ha sufrido cambios estructurales pese al cambio de nombre en 2007. 3) al ser un instrumento de tipo PICD, se asume que la evaluación y el monitoreo contribuyen a la efectividad de las acciones financiadas, tal como se evidenció en la revisión documental presentada en esta introducción. En la tabla VII se presentan las evaluaciones, específicamente los informes finales que son objeto de nuestra investigación.

Tabla VII Documentos primarios analizados.

Año	Institución Evaluadora	Nombre del Informe
1996	COLMEX	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Económica de los Programas de Desarrollo Regional a Nivel Comunitario
2001	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Externa del Impacto Socioeconómico y Ambiental de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable.
2002-2003	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Externa de Impacto Socioeconómico y Ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable.
2004	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Externa de Impacto Socioeconómico y Ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable.
2005	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de Procedimiento, Gestión e Impacto del Ejercicio 2005 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS, y Lineamientos de Estrategia para el Futuro
2006	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de Pertinencia, Gestión e Impacto Socioeconómico y Ambiental del Ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable.
2007	CIEMAD-IPN	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Desarrollo Regional Sustentable
2007-2008	CRUNO-UACH	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de Estrategia de Cobertura y Focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)

Elaboración propia.

1.6. Las preguntas de investigación

Las preguntas que guían la investigación son las siguientes: **¿Cuál es el nivel de pertinencia de los enfoques de evaluación y marcos metodológicos que se han empleado para evaluar el PRODERS y qué tanto han contribuido a fortalecer su ejecución?** y tomándo como referencia los enfoques y metodologías de evaluación analizados **¿Cómo integrar un sistema de evaluación que incorpore una estructura participativa, en distintos niveles, flexible que contribuya mejor sistema de evaluación para los instrumentos de la política de conservación ambiental en México?** Por consecuencia, el análisis y evaluación se centra en los fundamentos epistemológicos y alcance de las evaluaciones para la mejora del sistema actual de evaluación.

1.7. Estructura de la investigación

El capitulado se presenta conforme a la secuencia analítica de la investigación. En el capítulo I, la revisión conceptual de la evaluación de políticas públicas es un marco referencial para la evaluación, al adaptar el enfoque integral de evaluación de las políticas sociales a la evaluación de políticas ambientales como un enfoque deseable. Se destaca en un contexto internacional la contribución de los PICD y MFS a la incorporación de la valoración de las acciones del gobierno en materia de política ambiental.

En el capítulo II se revisan los aspectos centrales de la metaevaluación: sus enfoques, metodologías y herramientas. Como parte del análisis de evaluabilidad se reconstruyó la teoría del programa y se seleccionó el enfoque restringido para la realización de la investigación (empleando hermenéutica y acotando la valoración al componente epistemológico) debido al número de evaluaciones y el periodo de tiempo analizado.

Los resultados del trabajo de investigación están en el capítulo III. Se partió de la comprensión y sistematización del contenido de los ocho informes finales a través de un análisis de contenido exploratorio, donde se construyó el sistema categorial, se obtuvieron diversos significados relativos al programa y a las evaluaciones y se cuantificó el número de repeticiones o frecuencias (que aparecen entre paréntesis). Los resultados aparecen en el apartado IIIa.

Posteriormente se contextualizan los resultados del apartado IIIa con respecto a dos tendencias: a) la política de conservación b) la evaluación de políticas públicas para analizar su influencia en los arreglos institucionales y operativos en México. Así mismo se analizan los términos de referencia, reglas de operación y demás legislación aplicable para concluir con la identificación de tres periodos en la instrumentación del programa y de su evaluación (apartado III.b).

La valoración o hermenéutica profunda se centró en tres componentes epistemológicos: la comprensión de la teoría de cambio del programa, la metodología empleada y el alcance de las evaluaciones (apartado III.c). A diferencia de otras metaevaluaciones, donde se enjuicia el mérito del evaluador, consideraciones éticas y estéticas (cualitativa), en esta investigación se orienta a la valoración cuantitativa de los informes finales fueron hechas bajo distintas circunstancias. El apartado III.d con los enfoques y metodologías presentados en capítulos anteriores se propone un sistema de evaluación integral con un enfoque constructivista, participativo, flexible, multinivel y multidimensional.

El capítulo IV presenta las conclusiones generales de ésta investigación.

CAPITULO II. METODOLOGIA Y OBJETIVOS

2.1 Metodología

2.1.1 La Metaevaluación, enfoques e instrumentos

De la misma forma que la evaluación, la metaevaluación también incorpora diferentes definiciones, metodologías y enfoques. Scriven (1969) estableció el concepto de metaevaluación, entendida ésta como “evaluación de la evaluación”. La metaevaluación es un mecanismo de auto-referencia y una obligación de los profesionales de la evaluación, es decir, los evaluadores tendrían que someter por ética sus productos a una evaluación. Dicho autor plantea la elaboración de una lista de revisión al final de la evaluación, denominada Key Evaluation Checklist.

Taylor y Bogdan (1986) proponen la realización de un análisis comprensivo (en Santos-Guerra, 2000) y la presentación de los informes a través de categorías y subcategorías; mientras que Stufflebeam (1987) menciona que el objetivo de la metaevaluación es asegurar la calidad de la evaluación y el perfeccionamiento del proceso evaluativo. Por su lado, Schwandt y Halpern (1988) consideran la inclusión, además de la lista de verificación, el análisis del proceso de planteamiento y negociación de la metaevaluación.

Asimismo, Hause (1994) escribe que la actividad de evaluar y la evaluación *per se* ha cambiado a partir de nociones pluralistas, de la evaluación con valores, de la integración de métodos cuantitativos y cualitativos del uso tendiente a la “iluminación” o retroalimentación y de cambios estructurales dentro de la interdisciplinariedad y Santos Guerra (2000), retomando el trabajo anterior, agrega que la evaluación tiene que estar centrada en la ética.

La metaevaluación tiene la función de ser un medio para: el aprendizaje, la mejora, la transferencia, el rigor y la ética.

2.1.2 Los tipos de metaevaluación

Existen diferentes clasificaciones de la metaevaluación, que originan tipos de metaevaluaciones y que en la tabla VIII se presenta un resumen de los identificados por Díaz (2001) y Cardozo (2012).

Tabla VIII Clasificaciones de la metaevaluación. En negritas el utilizado en esta tesis.

Clasificación	Tipo	Características
De acuerdo al alcance de la metaevaluación (Díaz, 2002)	Holístico (Stufflebeam y Shinkfield, 1993)	<ul style="list-style-type: none"> Incluye el análisis, la interpretación, la explicación y la sistematización científica, tanto en el plano teórico como en el práctico, de: proceso de la evaluación, resultados o productos, evaluadores, modelos y categorías empleados, metodología y la epistemología, ideología y la filosofía. “Enjuicia la profesión”
	Restringido (Santos Guerra, Díaz, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> Evalúa dos momentos: el proceso y los resultados. Desventajas: tiende a restringir su ámbito a un ejercicio técnico de control de las evaluaciones y los evaluadores. Ventajas: propicia la construcción de instrumentos estructurados y bastante precisos para el levantamiento de datos y la elaboración de la información (check list), es sencillo y puede implementarse como autoevaluación.
De acuerdo al énfasis de análisis (Cardozo, 2012)	Cuantitavistas	<ul style="list-style-type: none"> Analizan aspectos metodológicos
	Cualitativistas	<ul style="list-style-type: none"> Enfatizan aspectos éticos y políticos
De acuerdo de las etapas del ciclo de la evaluación (Cardozo, 2012)	De diseño	<ul style="list-style-type: none"> Contexto evaluativo, la claridad de objetivos, inclusión de variables relevantes, costo, tiempo, contribución potencial a la mejoría del programa, etc.
	De proceso	<ul style="list-style-type: none"> Analiza la puesta en práctica de la evaluación antes diseñada. Tiempos, disponibilidad y oportunidad de recursos, la calidad de los evaluadores, aplicación de los métodos y técnicas, etc.
	De resultados	<ul style="list-style-type: none"> Productos: calidad de datos, interpretaciones, valoraciones y recomendaciones. Impactos: efectos que provoca la evaluación. Modificaciones, contribuciones, procesos de aprendizaje.
	Integral	<ul style="list-style-type: none"> Cubre el diseño, procesos, productos e impactos

Fuente: elaboración propia con base en Díaz, (2002) y Cardozo (2012)

Destaca de estas clasificaciones la idea de que el enfoque holístico se centra en la valoración y juicio hacia los evaluadores. Mientras que el enfoque restringido se interesa en el comprender y valorar el proceso de evaluación y sus resultados. Este enfoque también determina el uso de variables cuantitativas y cualitativas. Desde el punto de vista del ciclo de vida del proyecto, también se identifican diversos tipos de metaevaluación, siendo el más completo el enfoque integral de la metaevaluación (Cardozo, 2012).

Cardozo (2012) revisa sobre los conceptos y los instrumentos para metaevaluar, entre los que destacan los que se incorporan en la tabla IX:

Tabla IX Instrumentos y métodos para metaevaluar

Autor	Centrado en	Método general	Instrumento, método
Scriven (1991)	La profesión	Lista de comprobación	Key Evaluation Check List 1. Descripción 2. Antecedentes y contexto 3. Consumidor 4. Recursos 5. Valores 6. Proceso 7. Resultados 8. Costes 9. Comparaciones 10. Posibilidades de generalización 11. Relevancia 12. Recomendaciones 13. Informe del evaluador
Hause (1980)	Proceso y resultados	Hermenéutica	Percepción de disonancias del informe: a) duras: cuantificación de variables de causalidad, eficiencia, etc. b) suaves: descripción, comprensión e interpretación de textos
Schawandt y Halpern (1998)	Proceso y resultados	Lista de comprobación	Proponen dos modelos: a) revisión (con el evaluador o sólo) del proceso principalmente las de planificación. b) investigación empleando una lista de comprobación
Stufflebeam y Shinkfield (1993)	La profesión	Lista de comprobación	Adecuaciones a la de Scriven
Joint Committee on Standards for Educational Evaluation	Proceso y resultados	Análisis categorial	Análisis de datos, interpretaciones y recomendaciones
Santos Guerra (1999)	La profesión	Lista de comprobación y preguntas	Su análisis se basa en cinco momentos: a) constitución b) justificación c) presentación d) negociación e) valoración f) difusión
Díaz (2002)	Proceso y resultados	Hermenéutica	Se basa en tres fases: Hermenéutica interna, externa y profunda. Analiza: epistemología, ética y estética.
García Sánchez (2003 y 2004)	Procesos	Análisis de decisiones	Selección del equipo evaluador Enfoque metodológico Objeto y objetivos de la evaluación Criterios de valor Técnicas de recolección y análisis de datos Contenidos y estilo Difusión Utilización del proceso y resultados

Fuente: elaboración propia a partir de Cardozo, 2012.

El enfoque restringido y el uso de la hermenéutica para el análisis de los informes finales se eligieron para la elaboración de esta tesis (evaluación de las evaluaciones finales del

Procodes) porque la metaevaluación de enfoque restringido que emplea la técnica de la hermenéutica tiene como eje, justamente, el informe final de la evaluación.

2.1.3 El enfoque restringido empleando hermenéutica.

La hermenéutica se entiende como una disciplina de la explicación sistemática e integral del documento. Al mismo tiempo, ofrece un conjunto de técnicas y herramientas para el análisis y la interpretación de textos (Díaz, 2002).

La hermenéutica pasó de la mitología griega a la religión, a la filosofía, historia y psicología. La hermenéutica nació en Grecia como arte de los poetas y de los oráculos que transportaban los mensajes de los dioses y se extendió a la interpretación de textos literarios con un valor canónico para la comunidad. Posteriormente se trasladó con el humanismo a la filosofía y a la historia con Gadamer (Ferraris, 2002; Garagalza, 2002). Se traslada a la historia, que es vista como un gran libro que debe ser comprendido por sí mismo, a partir de esta visión surge la dimensión de la hermenéutica simbólica (vinculada a la psicología) que busca develar la verdad oculta del ser a través de la interpretación profunda de los textos (Galagarza, 2002).

También la hermenéutica se incorporó a la metaevaluación al ser el informe final la evidencia de la labor del evaluador. House (1994) propone un enfoque cualitativo basado en la percepción selectiva del metaevaluador de las disonancias que se presentan en la evaluación y su informe. De acuerdo con Diaz (2003:178) la hermenéutica “trata de abarcar el texto en la amplitud total de su contexto, en relación con conjuntos más amplios de conocimientos, en la coherencia total, en la congruencia y la pertinencia de los resultados. No es solo interpretación en un sentido plano (fotográfico), sino multidimensional, pretende ser el arte de la comprensión del significado, la explicación del sentido derivado, de todo otro significado, de la evaluación, o propiamente, del informe”.

Se identificó que Diaz toma a la hermenéutica como un enfoque y al mismo tiempo como una técnica, y en este nivel cumple con cuatro funciones: el análisis estructural, la interpretación, el comentario y la crítica (la valoración). El análisis estructural incluye análisis gramatical y semántico, describe y analiza el contenido, las fuentes, el uso de tablas, etcétera; la interpretación profundiza en el sentido de los datos, el sentido oculto; el

comentario y la crítica adjudica al objeto evaluado un valor A partir de estas funciones se identifican tres modalidades de hermenéutica: la interna, la externa y la profunda (*ibid*).

a) **Hermenéutica interna:** se entiende como un procedimiento de interpretación y comprensión del informe a partir de los datos mismos. Analiza el origen y calidad de los datos, las técnicas de clasificación y agregación, la calidad de las fuentes, su pertinencia y fiabilidad. Se evalúa con criterios de relevancia, coherencia y pertinencia relacionados al equilibrio en los temas del informe, ausencia de contradicciones y la calidad probatoria de los datos.

b) **Hermenéutica externa:** consiste en la explicación en relación con el contexto más amplio de la obra, con la historia y las circunstancias del autor conforme se incorporan al texto o informe. Se analizan los co-textos, documentos relacionados con el informe, principalmente la legislación en la materia y los términos de referencia. Considera las circunstancias, la historicidad. También se centra en la dimensión ontológica (epistemología y metodología), en contexto de la evaluación y el contexto de la organización evaluada.

c) **Hermenéutica profunda:** incorpora la interpretación que surge de la exposición franca del metaevaluador a las disonancias del informe. Los criterios de evaluación son legitimidad, verosimilitud, honestidad, respeto y no subordinación.

El fundamento de la metodología se basa tres aspectos: la epistemología, la ética y la estética, mismos que el autor denomina, “banco de tres patas”. De la primera se analiza el método, enfoque y otros aspectos epistemológicos; de la segunda la conducta del evaluador y de la tercera se analiza el equilibrio y el balance de la estética del informe

Este enfoque se tomó de referencia para la construcción metodológica de la investigación y se hicieron algunas adecuaciones que se describen a continuación.

2.2 Análisis de evaluabilidad y diseño metodológico

2.2.1 ¿Son metaevaluables las evaluaciones del PRODERS-PROCOCODES en su conjunto?

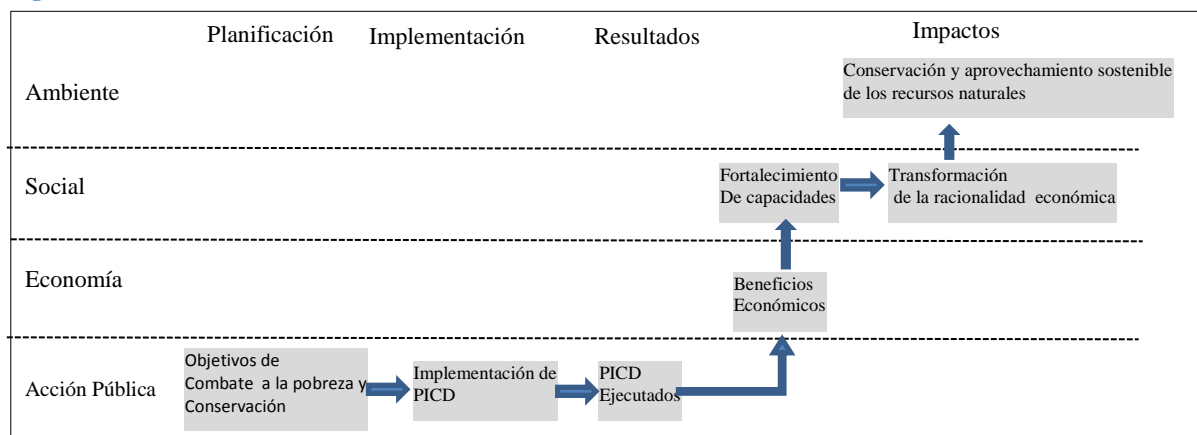
Siguiendo la propuesta metodológica de Merino (2007), se hace un breve análisis de evaluabilidad de las evaluaciones del programa de conservación. Primero se hizo un estudio de la teoría del programa, después se justificó la pertinencia de llevar a cabo la evaluación, se analizaron las alternativas y el alcance, se definieron los objetivos y se llevaron a cabo las adecuaciones metodológicas.

La teoría del programa. Los PICD surgieron bajo el supuesto de la relación pobreza-degradación ambiental y se justifica la intervención pública al combatir la pobreza para evitar afectaciones ambientales, tal como se describe en el capítulo I o introductorio. La ejecución del PICD supondrá una cadena de efectos sólo si los proyectos se implementan y se sostienen en el tiempo porque generarán beneficios económicos a los destinatarios, se fortalecerían las capacidades de la comunidad y se provocaría un cambio en la racionalidad económica y de uso de los recursos naturales, lo que llevará a un impacto positivo en la conservación ambiental y aprovechamiento sostenible de recursos naturales.

Como se observa en la figura 9, la teoría de cambio de los PICD es compleja ya que supone la correcta ejecución de los proyectos (eficacia), la sostenibilidad de los mismos, la generación de beneficios y un cambio en la racionalidad económica de los habitantes de las zonas para que se lleve a cabo la conservación.

En México, para el caso del PROCODES clara esta cadena de cambio en el objetivo del programa considerado como un instrumento de la política de conservación que busca impulsar procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable que conlleven al cuidado y mejoramiento del medio ambiente (ROP, 2007). El programa financia tres tipos de acciones: estudios técnicos (corresponden a actividades que contribuyen al diagnóstico o planificación), capacitación comunitaria (fortalecer capacidades de la comunidad) y los proyectos comunitarios (generan los beneficios económicos). Estos últimos son el eje de la estrategia de intervención del PROCODES.

Figura 9 La teoría de cambio de los PICD



Elaboración propia

La pertinencia de la evaluación. Fue pertinente llevar a cabo la metaevaluación de las evaluaciones debido a la importancia del programa. Al contar con informes finales como objeto de evaluación, una metaevaluación longitudinal permite profundizar en la comprensión del sistema de evaluación de uno de los principales instrumentos de la política de conservación mexicana. El PRODERS/PROCOCODES es un programa indirecto de conservación, su cadena de resultados es larga y compleja y requiere ser monitorizado. La evaluación de sus evaluaciones permitirá conocer la evolución del sistema, si actualmente y su contribución para fortalecer la ejecución, efectividad y eficacia del programa y de no ser así, proponer un rediseño que sí lo haga.

Sin embargo, el análisis, interpretación y valoración de ocho informes finales representó un reto. Corresponden a un periodo de 13 años, con dos administraciones de gobierno diferentes, era de esperarse que los contenidos de los informes respondieran a contextos institucionales diferentes, lo que complejizaría la comparación general de las evaluaciones. Así mismo, si se hubiera optado por realizar entrevistas, se pondría en riesgo la precisión de los datos al paso de trece años, por lo que se eligió el enfoque restringido empleando la hermenéutica.

Alternativas y alcance. La metaevaluación inició como una actividad previa a la entrega del informe final de una evaluación, como un mecanismo para equilibrar, validar y mejorar su contenido (House, 1994; Diaz, 2003). En este caso el enfoque y metodología seleccionados son indistintos, (cuantitativo, cualitativo; holístico, restringido; lista de

chequeo, hermenéutica, etc.). También se llevan a cabo metaevaluaciones a múltiples evaluaciones realizadas en un mismo año o siguiendo un mismo sistema de evaluación (metaevaluación transversal) para establecer parámetros de comparación entre la labor de los evaluadores. (Cardozo, 2006; Evalúa DF, 2010, 2006; Rodríguez, s/f). En este caso es recurrente el enfoque holístico y las listas de chequeo como principal metodología.

No se encontró referencia de algún caso donde se realice una metaevaluación longitudinal, como en la presente investigación. Debido a la amplitud del periodo analizado, se determinó centrarse sólo en los resultados de la evaluación: el informe final (enfoque restringido), usando el enfoque de hermenéutica (Diaz, 2003). Se emplea éste, ya que el análisis del contenido de los informes permite conocer sus diferencias, identificar los contextos bajo los cuales se llevaron a cabo y finalmente valorar los aspectos más importantes de la epistemología y metodología de las evaluaciones, centrándose en el análisis del sistema, no así en la profesión del evaluador, por lo que se descartó la valoración de los componentes ético y estético (ver tabla X).

Tabla X Enfoques y metodologías para metaevaluación de acuerdo al número y temporalidad

Número de evaluaciones	Corte temporal	Enfoque y metodologías
Una evaluación	Puntual	Indistinto
Múltiples evaluaciones (un sistema, diferentes evaluadores y programas)	Transversal	Enfoque: holístico, Metodología: listas de chequeo. Objetivo: Buscan establecer parámetros de comparación entre el quehacer de los evaluadores
Múltiples evaluaciones (mismo programa, sistemas y evaluadores diferentes)	Longitudinal	Enfoque: Restringido Metodología: Hermenéutica Objetivo: establecer parámetros de comparación entre sistemas de evaluación.

Elaboración propia

2.2.2 Objetivos y tipología

General

Metaevaluar las evaluaciones del PROCODES antes denominado PRODERS realizadas entre 1996 a 2008.

Particulares:

1. Hermenéutica interna. Analizar y sistematizar el contenido de las evaluaciones.
2. Hermenéutica externa. Identificar los contextos internacional y nacional en el que fueron desarrolladas las evaluaciones.
3. Hermenéutica profunda. Valorar las evaluaciones en su componente epistemológico, tomando como referencia la teoría de cambio del programa, el enfoque, metodología y alcance de la evaluación.
4. Rediseño. A partir de evaluación y las recomendaciones se propone un sistema de evaluación para la política de conservación.

2. 2.3 Adecuaciones metodológicas

A manera de resumen, cada objetivo de la tesis tiene un método los cuales se sintetizan a continuación.

Objetivo 1. Hermenéutica interna. Analizar y sistematizar el contenido de las evaluaciones.

Dentro del campo de la hermenéutica se retomó la técnica del análisis de contenido, que se define como “el conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones tendientes a obtener indicadores (cualitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de mensajes, permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (contenido social) de estos mensajes” (Bardin, 1996 en Andréu s/f). El proceso de análisis de contenido consta de cinco pasos: a) determinar el objeto o tema de análisis, b) determinar las reglas de codificación, c) determinar el sistema de categorías, d) comprobar la fiabilidad del sistema de codificación-categorización y e) elaborar inferencias.

Respecto a la construcción metodológica se retoma a Janis (en Kippendorff, 1990) para caracterizar el trabajo como un análisis de aseveraciones o análisis temático. Este tuvo por objetivo identificar las diferentes concepciones teóricas, metodológicas, políticas, de gestión y de impacto del programa, en la búsqueda de significados otorgados al programa. En la tabla XI se describe el proceso.

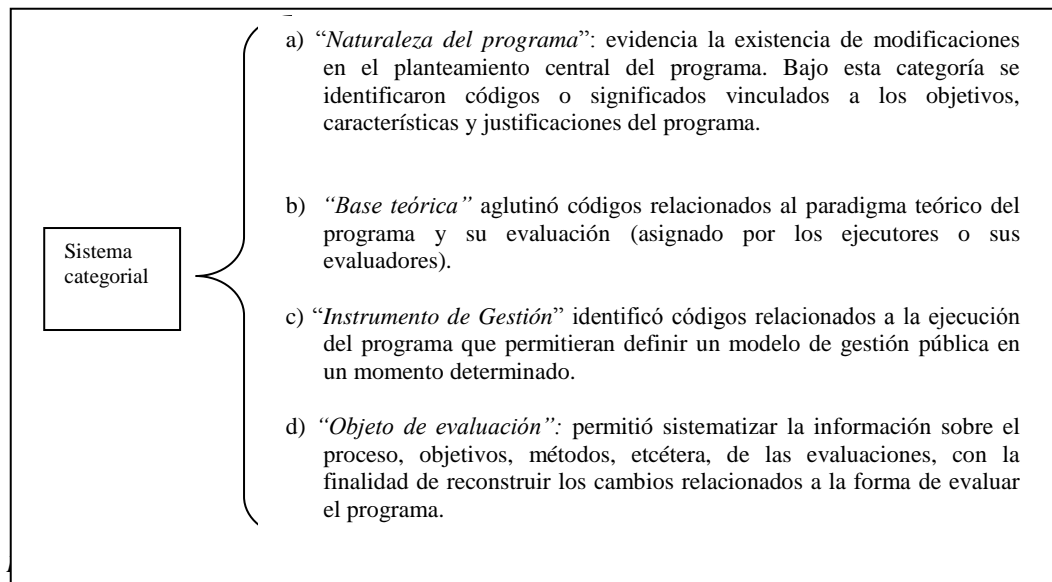
Tabla XI Metodología hermenéutica interna

Etapa	Descripción
Tema a investigar	Siguiendo a Andréu (s/f: 11-16) se definió el tema a investigar, al buscar significados del PRODERS en los informes finales, con el objetivo de evidenciar la tendencia teórica, metodológica en materia de evaluación, así como de la política de sustentabilidad en México.
Determinación de unidades de muestreo, registro y contexto	Las unidades de muestreo, son siete informes finales de las evaluaciones externas para ocho años (1996, 2001, 2002-2003, 2004, 2005, 2006, 2007). La unidad de registro, se determinó fuera el párrafo o conjunto de párrafos que, en caso de ser separados perderían la idea central. La unidad de contexto correspondió a los capítulos.
Determinación de las reglas de codificación	Las reglas de codificación se determinaron por la presencia de menciones al programa de manera literal o figurada, empleando la frecuencia para evidenciar la importancia de ciertos temas en cada evaluación. Se asignaron direcciones positivas o negativas para aquellos códigos que calificaran positivamente el programa y, negativos para los que lo definieran como problemáticos. Se emplearon códigos de naturaleza descriptiva y calificativa, los primeros para caracterizar cada una de las evaluaciones en diseño y metodología y los segundos para definir las cualidades del programa.
Definir sistemas de categorías	De acuerdo con Olabuenaga (1996 en Andréu s/f). Se construyeron cuatro categorías a partir de la clasificación inicial: <i>a)</i> la base teórica de la cual se desprende la evaluación, <i>b)</i> la naturaleza del programa, <i>c)</i> el programa en el marco de la gestión pública y <i>d)</i> el programa como objeto de evaluación.
Fiabilidad e inferencias	Después de varias modificaciones del sistema de codificación, se determinó su fiabilidad. Se analizaron los resultados que se describen en el siguiente apartado

Elaboración propia.

Las categorías construidas aglutinan los significados (Figura 10).

Figura 10 Sistema Categorial



Una vez construido el sistema categorial, se codificó el contenido de los informes, a partir de la búsqueda de diversos significados del programa, con ayuda del programa informático Atlas Ti. 5.0 tal como se presenta en los siguientes ejemplos (Tabla XII). Los códigos se clasificaron en las cuatro categorías de análisis, sistematizando y condensando de ésta forma el contenido de los ocho informes.

Tabla XII. Ejemplos de codificación

<p>P2: eva 2002-2003.doc - 2:43 [Esta nueva estrategia de atenc..] (392:392) (Super) Codigo [Programa en ANPs] Fam: Naturaleza del programa</p> <p><i>“Esta nueva estrategia de atención permite ampliar la presencia del Proders, con una mayor dispersión a nivel nacional, dada la especificación del diagnóstico situacional y monitoreo ambiental que corresponde a cada nueva área definida”.</i></p>	<p>← - - - Categoría</p> <p>← - - - Texto en informes</p>
<p>P 3: eva 2004.doc - 3:235 [Por ello, cada peso invertido (889:889) (Super) Codigo [Instrumento de capital natural] Fam: Base teórica</p>	<p>← - - - Categoría</p> <p>← - - - Texto en informes</p>

Elaboración propia

Este procedimiento se realizó con el contenido de los ocho informes. Posteriormente se procedió a cuantificar el número de repeticiones, obteniéndose frecuencias absolutas y significados intertextuales que se convirtieron en el insumo para desarrollar el objetivo 2.

Objetivo 2. Hermenéutica Externa. Análisis del Contexto de las evaluaciones y su periodización.

El análisis contextual de los resultados de hermenéutica interna se realizó en tres niveles, como se observa en la figura 11. Del contexto internacional se revisaron publicaciones de organismos internacionales y especializadas para identificar las tendencias internacionales en materia de conservación y evaluación. Este análisis es importante porque permite identificar tanto el desarrollo de paradigmas teóricos ya que se supone que hay un fuerte vínculo entre las tendencias internacionales y las políticas públicas de México. Esta sección permitió situar al objeto de estudio (PRODERS/PROCOCODES) en su origen y prever cambios tanto en la evolución del programa como en sus respectivas evaluaciones.

Para la reconstrucción del contexto nacional se identificaron investigaciones que documentaron los cambios institucionales que se llevaron a cabo en México. Aquí se destacan los principales cambios institucionales en materia de política ambiental y de su evaluación. Finalmente se localizaron los documentos que tienen una influencia directa en el programa evaluado y el contenido de los informes finales. Los determinantes directos son los documentos (reglas y normatividades) y las relaciones inmediatas (como son los términos de referencia y los criterios de los evaluadores), con los ocho informes finales y su contenido.

Dichos documentos son la evidencia explícita del sistema de evaluación, ya que especifican el contenido mínimo de la evaluación.

Figura 11 Contexto general de análisis para las evaluaciones externas del PRODERS/PROCODES

	1. Contexto Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de paradigmas teóricos de conservación y sus instrumentos. • Revisión de la incorporación de la evaluación a la política pública y sus principales enfoques.
	2. Contexto Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de cambios institucionales en el marco de la política ambiental. • Revisión de la incorporación de la evaluación a la política y programas públicos en México.
	3. Determinantes directos	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de Operación del Programa • Términos de Referencia • Normatividad en materia de evaluación • Criterio de los evaluadores
	Informes	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados del análisis de contenido (Capítulo.IIIa)

Elaboración propia

Objetivo 3.

La hermenéutica profunda es el tercer paso de la metaevaluación con enfoque restringido. En esencia es un proceso subjetivo donde el evaluador se enfrenta a las disonancias o disarmonías que el investigador descubre en sí mismo o en el material que estudia (Díaz y Rosales, 2003). En este caso son las inconsistencias que identifica el evaluador en las evaluaciones del PROCODES. Se aborda la evaluación desde un enfoque pragmático encaminado a la mejora del sistema actual.

Al identificarse tres sistemas de evaluación diferentes en el análisis de hermenéutica externa, se determinó limitar la valoración a las disonancias fuertes, como denomina House (1994) a los componentes epistemológicos y metodología empleada, ya que se contó con el soporte suficiente para llevar a cabo la valoración en tres aspectos: comprensión de la teoría del programa, la metodología empleada y el alcance de las evaluaciones.

- La revisión teórica y reconstrucción de la teoría de cambio del programa, permitió valorar si el evaluador o el evaluado comprendió el fundamento y la cadena de resultados del programa.
- Con los términos de referencia y las reglas de operación se llevó a cabo la valoración del alcance de las evaluaciones.
- La revisión de las metodologías para evaluar PICD y MFS fueron el referente para valorarla pertinencia de las empleadas.

Finalmente, el alcance de la evaluación se encuentra sesgado al análisis de estas variables al ser el centro del sistema de evaluación. La evaluación se presenta siguiendo la periodización identificado en el capítulo IIIb, por lo que se hace el análisis en tres bloques.

Objetivo 4. Rediseño

En la propuesta del sistema de evaluación se retoma el enfoque constructivista, que promueva la participación de los involucrados en la política de conservación y que cumpla funciones específicas en diversos niveles. Para llevar a cabo el rediseño se retomó el enfoque integral de la evaluación, así como diversos elementos de las metodologías revisadas en el capítulo I.

CAPITULO III. RESULTADOS

Los resultados se presentan en cuatro capítulos que se pueden leer de manera independiente:

- CAPÍTULO IIIa.** Hermenéutica interna: El significado del PRODERS, desde la mirada de sus evaluadores externos 1996-2007.
- CAPÍTULO IIIb.** Hermenéutica externa: Análisis del sistema de evaluación de un programa ambiental de la política mexicana: el PRODERS y su transformación al PROCODES. En: Reyes-Orta, *et.al.* Investigación Ambiental. Política y Ciencia (en prensa).
- CAPÍTULO IIIc.** Hermenéutica Profunda: La necesidad de incorporar la teoría de cambio, métodos y tipologías pertinentes para evaluar los programas de conservación en México. El caso del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES).
- CAPÍTULO III d.** Propuesta de rediseño de las evaluaciones del PROCODES.

CAPÍTULO IIIa

Hermenéutica interna: El significado del PRODERS, desde la mirada de sus evaluadores externos 1996-2007.

Presentado por

Reyes-Orta Marisa, Arredondo García Concepción, Espejel Carbajal Marta Ileana, Juárez Toledo Rafael (2010) “El significado del PRODERS desde la mirada de sus evaluadores externos 1996-2007” Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Evaluación 2010, Relac, San José de Costa Rica

En este capítulo se presentan los resultados de la hermenéutica interna. Se analizaron siete informes finales de evaluaciones externas del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) entre 1996 y 2007. Se empleó la metodología de análisis de contenido, a partir de la búsqueda de diferentes significados del programa, se identificaron cuatro categorías de análisis: a) la base teórica que sustenta el programa y la evaluación, b) la naturaleza del programa, c) el programa en el marco de la gestión pública y d) el programa como objeto de evaluación. Los resultados del análisis permitieron comprender y sistematizar el contenido de los informes finales, encontrándose diferencias sustanciales en el fundamento teórico, las variables de gestión, los marcos metodológicos empleados. Se observa que el programa ha cambiado su esencia de lucha contra la pobreza a ser un instrumento de gestión ambiental; respecto a la gestión pública se evidenciaron las tendencias de transparencia y de evaluación de la planeación estratégica. Finalmente, en materia de evaluación se encuentra una mezcla de métodos cualitativos y se observa la dificultad de medir impactos del programa hacia el desarrollo sustentable en sus dimensiones social, económica y ambiental.

Introducción

Desde la década de los ochenta, la tendencia de la administración pública, a partir del debilitamiento del estado de bienestar, ha sido incorporar estrategias empresariales que permitan mejorar la eficiencia de su actuación (Bañón, 2003:27). Así, la planeación y evaluación, fueron incorporadas al *corpus* de las actividades de la política pública. Ésta última, es sinónimo de modernización, rendición de cuentas y eficiencia del gasto. Cardozo (2006:43) establece que “la evaluación es una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”.

De la política pública se desprenden los programas públicos que son, según Fernández-Ballesteros (1992 en Marcano *et al.* 2009: 26): “un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas”. Para el caso que se presenta, se entiende como un conjunto específico de acciones interrelacionadas y con un mismo objetivo que promueve y ejecuta un gobierno, en el marco de una política pública.

Los programas son diseñados bajo diferentes características, tales como alcance, dimensión, claridad, complejidad y longitud de tiempo en que son observados los resultados (Weiss, 2001 en Marcano *et al.* 2009:22). Estas especificaciones permiten que pueda ser sujeto de evaluación.

Hemos elegido un programa con objetivos definidos para analizar a través de él la política de conservación de México. De éste programa retomamos sus evaluaciones como objeto de análisis.

Las evaluaciones analizadas son externas, anuales, realizadas la mayoría de manera obligada y tienen diversos alcances. En México, siguiendo la tendencia internacional, a partir de 2001, se hace obligatoria la evaluación externa anual a los programas que reciben

recursos fiscales y están sujetos a reglas de operación. Así, según Cardozo (2006: 209), las evaluaciones externas que se estaban realizando en ese momento por parte de instituciones académicas y especializadas, que buscan responder a la obligación impuesta por la Cámara de Diputados, incluían aspectos de cobertura, focalización, gestión, apego a las reglas de operación, resultados e impacto. En el sexenio de Vicente Fox, la evaluación se institucionalizó a través de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas federales de Desarrollo Social.

Metodología

Se empleó el enfoque de metaevaluación restringido (Santos Guerra, 2000; Díaz, 2001). En específico, Díaz (2001), propone realizar la metaevaluación empleando la hermenéutica, una disciplina de la explicación sistemática e integral del documento y al mismo tiempo, un conjunto de técnicas y herramientas para el análisis y la interpretación de textos, siendo el informe final el eje de la metaevaluación. Sugiere la realización de la metaevaluación en tres etapas a las que denomina hermenéutica interna, externa y profunda. Para este capítulo se retomó la primera, que es entendida como un procedimiento de interpretación y comprensión del informe de evaluación a partir de los datos incluidos en el mismo (Díaz, 2001: 179). En el caso son sinónimos el análisis de contenido y la hermenéutica interna. Para la realización del estudio, se utilizó el programa de computo Atlas Ti 5.0.

La construcción metodológica se describe a continuación:

- 1. Determinar el objeto o tema de análisis:** Los informes finales de las evaluaciones del PROCODES antes PRODERS. El objetivo general del análisis busca conocer el contenido y sistematizarlo para comprender los procesos de cambio en el programa y sus evaluaciones. Para el presente estudio, el universo de análisis, los informes finales de las evaluaciones externas del periodo 1996-2008, corresponde a las unidades de muestreo, *definidas como aquellas porciones del universo observado que serán analizadas.*

Se determinó como unidad de registro, *el segmento específico de contenido que se caracteriza al situarlo en una categoría dada*, al párrafo o conjunto de párrafos que contuvieran una idea central. Como unidad de contexto, *la porción de la unidad de muestreo que tiene que ser examinada para poder caracterizar una unidad de registro*, se consideró al párrafo.

2. Determinar las reglas de codificación: Se definió como principal regla de codificación la búsqueda de significados otorgados al programa, presentes de manera tácita o explícita en los informes finales de las evaluaciones, de tal forma que fuera posible reconstruir además del punto de vista de los evaluadores, la visión de los ejecutores, factores externos, tendencias de gestión pública y política ambiental. Las reglas de codificación se determinaron por la presencia de menciones al programa de manera literal o figurada, empleando la frecuencia para evidenciar la importancia de ciertos temas en cada evaluación. Se asignaron direcciones positivas o negativas para aquellos códigos que calificaran positivamente el programa y, negativos para los que lo definieran como problemáticos. Se emplearon códigos de naturaleza descriptiva y calificativa, los primeros para caracterizar cada una de las evaluaciones en diseño y metodología y los segundos para definir las cualidades del programa.

3. Determinar el sistema de categorías: La búsqueda de *significados* del programa permitió construir las categorías de análisis en cuatro vertientes:

- a) *Naturaleza del programa:* se identificaron códigos vinculados a los objetivos, características, justificaciones, entre otros aspectos del programa, de tal forma que fuera posible evidenciar la existencia de modificaciones en el planteamiento central del programa.
- b) *Base teórica:* significados relacionados al paradigma teórico a través del cual fuera visto el programa, ya fuese la mirada de los ejecutores del programa o de sus evaluadores. Esta categoría permitió identificar los cambios en el pensamiento teórico medioambiental.
- c) *Instrumento de Gestión:* variables relacionados a la ejecución del programa, que permitieran definir un modelo de gestión pública.

- d) *Objeto de evaluación:* en esta categoría se sistematizó información sobre el proceso, objetivos, métodos y otras características de las evaluaciones, con la finalidad de reconstruir los cambios presentes en la forma de evaluar el programa a lo largo del periodo.

4. Comprobar la fiabilidad del sistema de codificación-categorización: Una vez verificado el sistema de codificación y determinada su fiabilidad.

Los resultados del sistema de codificación se presentan en el apartado de resultados y discusión, donde se observan los principales significados otorgados al programa (el número representa la frecuencia en las menciones). Están organizados por categorías y se presenta el número de repeticiones del significado entre paréntesis.

Resultados y discusión

Caracterización de las evaluaciones

En este primer apartado se presenta la caracterización de las evaluaciones externas con base en los informes finales y lo contenido en ellos, según diversos autores (Guzmán Guerrero, 2003; Cardozo, 2006; Scriven, 1967).

La primera evaluación en 1996 fue realizada por el Colegio de México (COLMEX), tuvo énfasis económico, a nivel proyectos, con información obtenida en campo, empleando un método cuantitativo para evaluar el impacto del programa en la reducción de la pobreza; a partir de 2001 a 2006 las evaluaciones del programa quedaron a cargo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Respecto al alcance de las evaluaciones se denominan de impacto, de acuerdo a la legislación; destaca la de 2004 con énfasis en la medición de impactos sociales. En 2005, donde se evaluó principalmente el procedimiento y la de 2006, que fue una evaluación conclusiva, donde se hace una recapitulación de la implementación del programa. Respecto a los métodos empleados para la evaluación, éstos fueron cualitativos, con fuentes primarias y secundarias, salvo la evaluación de 1996, que

emplearon un enfoque cuantitativo. Las evaluaciones fueron realizadas a nivel proyectos y programa hasta 2006. La evaluación de 2007 quedó a cargo del Instituto Politécnico Nacional (IPN), la cual fue completamente diferente de las anteriores, ya que fue realizada sólo a nivel programa y exclusivamente con trabajo de gabinete.

Los objetivos perseguidos por cada una de las evaluaciones fueron diversos. El ejercicio del COLMEX de 1996, evaluó el impacto económico de la disminución de la pobreza; la evaluación de 2001 tuvo por objetivos verificar su congruencia, describirlo, evaluar los resultados y establecer escenarios prospectivos; las de 2002-2003 y 2004 se centraron en evaluar aspectos técnicos, operativos, administrativos y de resultados. La evaluación de 2005, tuvo como objetivos determinar problemas operativos y anomalías respecto a la tardanza del presupuesto, mientras que la de 2006 tuvo como principal objetivo analizar la evolución del programa de 2001 a 2006. Finalmente, la de 2007 en analizar el diseño y planeación del programa.

Respecto a los criterios empleados en la evaluación destacan: eficiencia (4 casos), congruencia (3), eficacia (3); pertinencia, costo, calidad, transparencia, y beneficio fueron identificados en dos de los siete informes.

Análisis por categorías

Las categorías que se construyeron a partir del análisis exploratorio responden a los significados generales a través de los cuales se pueden explicar el programa y las evaluaciones. Estas son: a) base teórica, b) naturaleza del programa, c) instrumento de gestión y d) objeto de evaluación.

a) Base teórica del programa

De acuerdo con Picado Mesén (2002:5) el binomio de teoría y práctica es indisoluble, al requerirse un marco teórico para orientar la planificación, no así para probar que se ajusta el programa evaluado a la teoría. Sin embargo, en la mayoría de los informes analizados, los evaluadores encuadraron tácita o explícitamente al programa en el marco de algún paradigma de pensamiento contrario a los pocos que, a partir del fundamento teórico hacen recomendaciones de mejora.

El COLMEX justifica la existencia del programa a partir de la degradación ambiental originada a causa de la pobreza, al establecer que, los programas como el PRODERS “enfrentan el doble reto de reducir la degradación de recursos naturales y elevar los ingresos de las comunidades marginadas en zonas de diverso potencial ecológico”, desde una base de *sustentabilidad débil con énfasis económico (7)* al determinar que, el desarrollo sustentable está centrado en el crecimiento económico, la equidad social y la conservación y protección ambiental.

Por su parte, la evaluación de 2001 parte del paradigma de sustentabilidad débil, pero con fuerte énfasis en lo social. Además de ello, perciben al programa como una *herramienta ideal para alcanzar el desarrollo sustentable (12)* “ya que impulsa la transformación sustentable de las comunidades campesinas a través de proyectos concretos”.

En el informe final de 2002-2003, los evaluadores, ante los cambios realizados al programa (que se describen en la siguiente categoría), lo justifican como un instrumento de *sustentabilidad débil con énfasis en el capital natural (15)* “el reconocimiento por la sociedad de la retribución económica por los servicios ambientales y económicos que generan los productores primarios, no sólo haría más rentable la producción campesina, sino que sería un fuerte incentivo para la inversión de los capitalistas en el sector”.

La evaluación de 2004, retoma el pensamiento teórico del informe de 2001, con énfasis social y la *convicción de rotundo éxito del programa* “el reforzamiento de la cohesión social de las comunidades atendidas por el programa, el fomento a la capacidad de aprendizaje, incremento del nivel de conocimientos, de sensibilización y concientización de la población local, y finalmente la preservación de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente, de tal manera que se asegure su disponibilidad para cubrir las necesidades de las generaciones por venir”. En la evaluación de 2005, el equipo evaluador identifica al PRODERS como un programa capaz de generar un nuevo paradigma de desarrollo a partir de los resultados obtenidos, puntualiza que el “PRODERS se encuentra en condiciones de ofrecer una nueva opción de entender y practicar el desarrollo, un desarrollo a la medida de las pequeñas comunidades que existen en todo el territorio nacional... *un verdadero desarrollo ecohumanista*”.

En la evaluación 2006, no aparece ya el paradigma del desarrollo sustentable, que fue fundamento en las anteriores evaluaciones, a pesar de que, fueron realizadas por el mismo equipo. El PRODERS *es visto a la luz del paradigma del capital social (72)*, en boga en los últimos años, “*si tomamos como referente para la comparación entre PRODERS y el modelo emergente, es posible detectar que en cualquiera de las acciones que promueve el programa se observan los componentes estructurales, manifestados en intangibles como confianza y solidaridad que han sido generados por el contacto permanente y la cercanía del personal técnico y operativo de las oficinas locales de CONANP*”.

Finalmente, la evaluación de 2007 del IPN, si bien queda encuadrada en la visión de desarrollo sustentable débil y la relación pobreza-degradación ambiental, la mirada de los evaluadores está basada en el esquema de *planeación estratégica de la política pública, el PROCODES es un instrumento de política pública administrado por la CONANP, enfocado a la conservación de los recursos naturales y a la biodiversidad a través del desarrollo sustentable*.

Como se observa, la alineación teórica en la mayoría de las evaluaciones ha servido para evidenciar la congruencia del programa respecto a las corrientes nuevas de pensamiento, sea éste el desarrollo sustentable o el paradigma del capital social. Sin embargo en las evaluaciones de 2001, 2004 y 2005, se encontró evidencia de que los evaluadores identifican al programa como el instrumento ideal para alcanzar el desarrollo sustentable, situación que parece justificar al programa en lugar de evaluarlo.

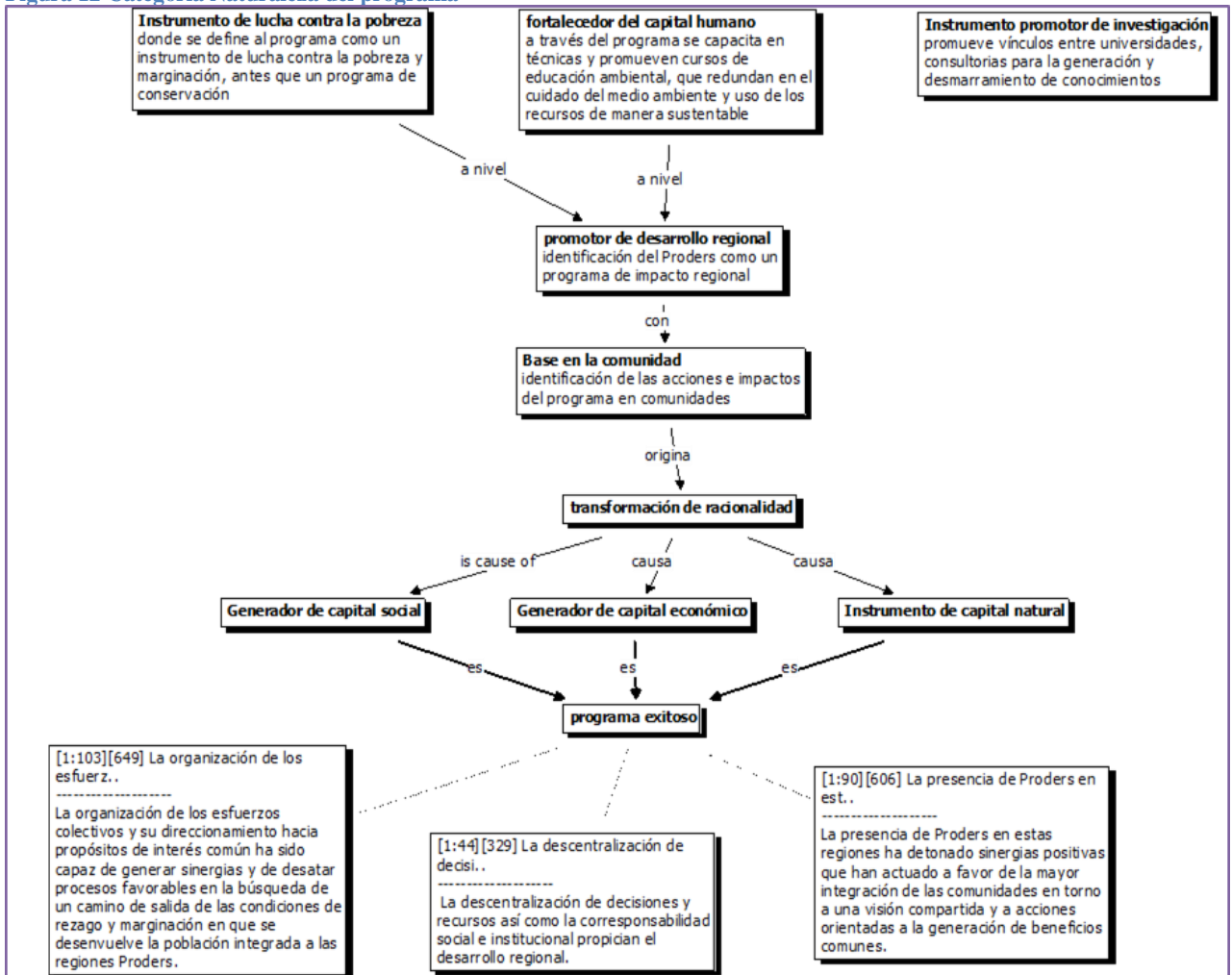
b) *La naturaleza del programa*

El COLMEX (1996) define al programa como un *instrumento de lucha contra la pobreza (31)*, “*uno de los objetivos esperados de la realización de los proyectos es su impacto sobre la reducción de la pobreza en las comunidades piloto*”. También es considerado como generador de *capital económico (17)*, *de capital natural (15)*. Respecto al alcance del programa, el PRODERS, fue considerado como un *programa exitoso (8)* desde la perspectiva de los proyectos productivos financiados “*asimismo se encontró que la mayoría de los proyectos (64.3%) funcionaron adecuadamente. Algunas de las*

explicaciones de éxito que encontramos en este tipo de obras fueron: organización de talleres participativos de concienciación. Acompañamiento de los equipos consultores y de los funcionarios de SEMARNAP a las comunidades en varias fases de los proyectos”.

Los principales significados del programa que se encontraron en el informe 2001, son el programa como **generador de capital económico (14)**, **promotor del desarrollo regional (14)** **instrumento promotor de la investigación (11)**, **generador de capital social (10)**. En la figura 12 se describe el funcionamiento del programa hasta esta evaluación.

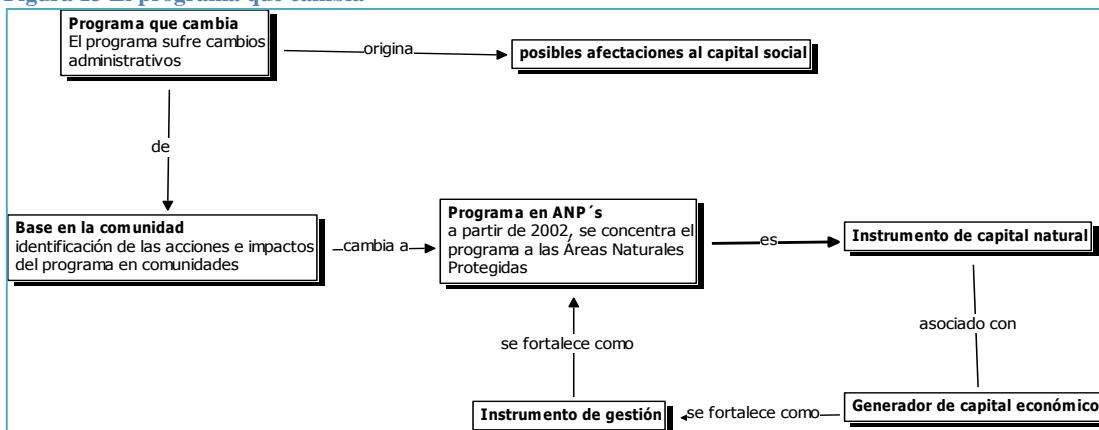
Figura 12 Categoría Naturaleza del programa



Elaboración propia

En el informe 2002-2003, se identifica al PRODERS, como **un programa que cambia (78)** “este informe destaca, como característica distintiva de los ejercicios 2002 y 2003 de PRODERS, los cambios cualitativos asociados al viraje de la estrategia que sustenta al programa y que define a los cuerpos directivos y operativos de las Áreas Naturales Protegidas como ejes de la operación del programa” (figura 13). El programa hasta el 2001, era ejecutado por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a partir de 2002, es ejecutado directamente por la Comisión Natural de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), lo que convirtió en **un instrumento de capital natural (22)**; de la misma forma que en las evaluaciones anteriores, es calificado como **un programa exitoso (16)**.

Figura 13 El programa que cambia



Elaboración propia

En la evaluación 2004, es visto como un programa generador de **capital social (38)**, **generador de capital económico (37)** por ejemplo, mencionan que “el PRODERS potencia la capacidad y autonomía de gestión de las comunidades para formalizar alianzas que permitan la definición de acciones para aumentar alcances y resultados de los proyectos productivos”. Del informe 2005, destaca que es identificado como un programa **promotor de la investigación (5)**. Para el año 2006, al tratarse de un ejercicio conclusivo, los significados abarcan los cambios del programa durante el periodo y los impactos generados: **en ANPs (73)**, **evolución de las reglas de operación (58)**, **Generador de capital económico (48)**, **base en la comunidad (38)**, **generador de capital social (34)**. Finalmente, del informe del IPN, destaca la visión del PRODERS, como un **generador de sinergias**

(15) ya que evidenciaron que “en cuanto a la búsqueda de fuentes alternativas de apoyo para financiar las acciones que piensan emprender, se identificó que ya el 21% de los grupos han iniciado gestiones o están por hacerlo para solicitar la colaboración de otras instituciones públicas o privadas y de esta forma reforzar la ejecución de los proyectos que tienen para el futuro”.

c) *El programa en el marco de la gestión pública*

Respecto a los significados en el marco de la gestión pública, todas las evaluaciones **describen la asignación de recursos, ya sea por estado, región, ANPs, etc.** en los ejercicios de COLMEX 1996 (19), UNAM 2002-2003 (33) y 2004 (42) aparece con mayor número de frecuencias. Esto contradice el hecho de ser evaluaciones de impacto, como lo establecen las bases legales, de acuerdo con Guerrero (2003) menciona *que la evaluación intermedia establece resultados iniciales, es descriptiva, enfocada a generalidades de gestión de los recursos.* Las variables que se mencionan en el análisis, corresponden en su mayoría a una evaluación de este tipo y no, a la evaluación de impacto.

En el ejercicio del COLMEX 1996 y UNAM 2005 también lo identifican como un **programa con problemas (11 y 66)** administrativos, principalmente. Respecto al presupuesto, es definido como un **programa de bajo alcance**, en la mayoría de las evaluaciones; aunque los recursos asignados a partir de 2004 el Congreso de la Unión destinó mayor cantidad de recursos, desde este año, fue considerado un **programa de mayor envergadura**, pese a la necesidad de ampliar su cobertura. Operativamente, fue evaluado como **apegado a las reglas de operación** (UNAM 2002-2003, 2004, IPN 2007).

Desde 2004, la cuantificación de beneficiarios directos e indirectos tomó mayor importancia al hacerse evidente **el enfoque a resultados (UNAM 2004, 2005, 2006 e IPN 2007)**; del mismo modo, la **ejecución en un marco de transparencia** aparece evaluada a partir del ejercicio 2006.

La evaluación 2006, destaca por describir la ejecución del programa y hacer una **remembranza del ejercicio sexenal (131)**. Por su parte, la evaluación del IPN define

principalmente al programa como, *planeado estratégicamente (167), congruente con la visión de política (17)*.

Esta categoría permite corroborar lo que Cardozo (2009:20) concluye de la metaevaluación realizada a los programas sociales de México, en el sentido de que la Cámara de Diputados contempla exigencias de muy difícil cumplimiento, al evaluar todos los programas sujetos a reglas de operación, todos los años y todos los aspectos. Para el caso de las evaluaciones del PRODERS, resulta evidente que, las evaluaciones fueron de diseño, en 2001, 2006 y 2007, al evaluar pertinencia del programa; también intermedias o de proceso, al describir la distribución de recursos y problemática de su ejecución en todos los ejercicios. Las reglas de operación establecen la medición de impactos sociales, económicos y ambientales, anualmente. Sin embargo, debido a la naturaleza de las mismas acciones esto no fue posible en algunos casos.

También destaca en este punto, la evolución que hacia la gestión por resultados, transparencia y planeación estratégica que en las dos últimos ejercicios fueron incorporados a la evaluación como ejes centrales.

d) El programa como objeto de evaluación.

La evaluación del COLMEX (1996) destaca por ser la única que emplea *un instrumento cuantitativo de medición de pobreza (38)*, incorporaron externalidades ambientales desde la perspectiva de *economía ambiental (12)*. También es en la única evaluación realizada en su mayoría, *a nivel proyectos (23)*. En 2001, la UNAM considera que el metodológicamente es *difícil la medición de impactos del programa (5) y establece una mezcla de métodos (7) cuantitativos de Economía Ambiental (7)*, tales como análisis costo beneficio y análisis de factores críticos para proyectos productivos (cualitativos). A diferencia de la evaluación del COLMEX, la UNAM hace la evaluación en dos niveles: *como programa (6) y conjunto de proyectos (5)*.

A partir de las evaluaciones de 2002-2003, las evaluaciones tienden a hacer referencia repetitiva a los *hallazgos de las anteriores evaluaciones*, al remitir experiencias de los ejercicios previos como en los casos de estos años (10) , 2004 (14) y 2005 (28), mientras

que, en 2007 el IPN (23) analiza las evaluaciones externas realizadas por la UNAM, como base de mejora del programa mismo y parte de su objeto de análisis: “*por ejemplo, con base en los resultados de las evaluaciones en los últimos dos años a cargo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, con el tema: Evaluación de pertinencia, gestión e impacto socioeconómico y ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS se han realizado e instrumentado mejoras en las ROP*”.

La mezcla de métodos y la afirmación de que es difícil evaluar los impactos del programa, se mantienen como constantes en las evaluaciones de la UNAM de 2002-2003 (2), 2005 (5) y 2006 (4). Respecto a la mezcla de métodos Cardozo (2003:18) menciona que “puede disminuir considerablemente los problemas de otras técnicas tradicionalmente empleadas como el análisis costo beneficio”; en este sentido, el trabajo de la UNAM, destaca por el esfuerzo en integrar los impactos intangibles, sin embargo, en la mayoría de informes ellos reconocen que su metodología es mejorable.

Los ejercicios del COLMEX y la UNAM, mantuvieron la evaluación a nivel de proyectos, como determinantes para estimar impactos del programa; a diferencia de ello, el IPN sólo evaluó al PRODERS **como un programa desde la perspectiva de planeación estratégica (4)**, no desde economía ambiental, como lo habían realizado las otras instituciones. En este sentido, la evaluación realizada por el IPN, sólo es una evaluación de diseño.

También resulta evidente la importancia de realizar investigación de campo, y es preocupante que, en el ejercicio de 2007, no se haya llevado a cabo. Es necesario que las autoridades en materia de evaluación sean sensibles a las características del programa y que los resultados de evaluación sean obtenidos incluyendo la verificación de los proyectos ejecutados.

Conclusiones

Evaluar programas de política pública en materia de conservación adiciona complejidad a la actividad, debido a la necesidad de integrar los componentes ambientales, económicos y de gestión que tienen que ser incorporados a las diferentes tipologías de evaluación.

El objetivo de este documento fue analizar y sistematizar el contenido de las evaluaciones del PRODERS-PROCOCODES DE 1996 a 2007. Este programa forma parte de la política de conservación mexicana y ha sido evaluado desde 1996, antes de que en 2001 se hiciera obligatoria la evaluación para programas federales sujetos a reglas de operación.

El análisis de contenido exploratorio, que corresponde a la hermenéutica interna permitió sistematizar la información contenida en ocho informes finales en torno a cuatro grandes categorías: *a)* la base teórica del programa y la evaluación, *b)* la naturaleza del programa, *c)* el programa en el marco de la gestión pública y *d)* el programa como objeto de evaluación.

Respecto a la base teórica de las evaluaciones, ésta ha cambiado de ejercicio a ejercicio, del desarrollo sustentable, al capital social y la planeación estratégica. En la mayoría de los casos, la base teórica justifica la existencia del programa sin llegar a ser un marco de referencia para la realización de recomendaciones, tampoco alcanza a ser la teoría de cambio del programa. La congruencia del programa a su fundamento teórico fue analizada en tres evaluaciones. No se encontró vínculo o mención literal con los PICD como modelo de referencia para la implementación del PRODERS en México.

La naturaleza del programa demostró que, el PRODERS originalmente fue un programa de combate a la pobreza, y que su adscripción a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en 2001 lo convirtió en un instrumento de gestión ambiental.

En el marco de la gestión pública, el análisis corroboró que, *las evaluaciones no sólo son de impacto, sino de diseño, proceso y resultados* al incorporar actividades de evaluación de resultados, descripción de las ejecuciones, análisis de pertinencia y congruencia del programa, entre otros. En este sentido es necesario, establecer un sistema claro que facilite el monitoreo y evaluación de largo plazo. También se identificaron las tendencias en

materia de evaluación de política pública al incorporar criterios de transparencia y planificación estratégica.

Como objeto de evaluación, el análisis demostró que los evaluadores han mezclado métodos cualitativos y cuantitativos para la medición de los impactos del programa, sin embargo, prevalece la dificultad de estimarlos. Se evidencia la tendencia a evaluar programas, sin considerar el conjunto de proyecto como la base del éxito del programa. Respecto al tipo de trabajo realizado, todas las evaluaciones realizan trabajo de campo, excepto la de 2007 realizada por el IPN.

Es necesario ahora comprender el contexto en el cual se llevaron a cabo las evaluaciones y así reconstruir las diferentes etapas del sistema de evaluación del programa.

CAPÍTULO IIIb.

Hermenéutica externa. Análisis del sistema de evaluación de un programa ambiental de la política mexicana: el PRODERS y su transformación al PROCODES.

ARTICULO EN PRENSA

Reyes-Orta Marisa, Cardozo Brum Myriam, Mendez Fierros Hugo, Arredondo García Concepción, Espejel Ileana en *Investigación Ambiental. Ciencia y política pública*. México.

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos del análisis de hermenéutica externa para comprender el contexto internacional, nacional e institucional que determinaron a cada evaluación. Así mismo el estudio busca evidenciar los cambios en el discurso de la política de conservación a partir de la influencia de nuevos paradigmas teóricos en torno a la conservación. La interpretación de los resultados de la hermenéutica interna hace evidente la existencia de tres etapas en torno a la evaluación y al programa. Respecto a la evaluación se trónsito de evaluaciones financiadas por organismos internacionales, hasta la construcción y consolidación de un sistema de evaluación homogéneo pero limitante en el contexto de la política social. Mientras que el programa transitó de un enfoque de combate a la pobreza a convertirse en un instrumento acorde al nuevo paradigma teórico de conservación de la naturaleza. Se sugiere avanzar hacia marcos metodológicos específicos para instrumentos ambientales.

Introducción.

Aprovechando estas características singulares del PRODERS-PROCOCODES para un instrumento de política ambiental y de conservación, se planteó el objetivo de analizar los informes finales de las evaluaciones externas realizadas al PRODERS y PROCOCODES en el periodo 1996-2008. Para ello, se utilizó el enfoque de metaevaluación restringida (Díaz y Rosales, 2003) para comprender, a través de las principales características de los informes (hermenéutica interna), el contexto bajo el cual se llevaron a cabo las evaluaciones y el proceso de adaptación del programa en el marco de la política ambiental (hermenéutica externa).

Métodos

El enfoque de metaevaluación restringida (Santos Guerra, 1999; Díaz, 2001; Díaz y Rosales, 2003) propone realizar una metaevaluación empleando la hermenéutica, la disciplina que se ocupa del análisis, la interpretación y la comprensión de documentos en su contexto (González Dobles, 1986 en Díaz y Rosales 2003), en tres etapas: interna, externa y profunda. La hermenéutica interna es un procedimiento de interpretación y comprensión del informe a partir de los datos mismos, la externa consiste en la explicación en relación con el contexto más amplio de la obra, con la historia y las circunstancias del autor conforme se incorporan al texto o informe objeto del análisis, mientras que la profunda incorpora la interpretación que surge de la exposición franca del metaevaluador a las disonancias del informe (Díaz, 2001:179).

Para identificar el contexto bajo el cual se llevaron a cabo las evaluaciones del PRODERS/PROCOCODES y el proceso de adaptación del programa, este estudio se limita al uso de la hermenéutica interna y externa sin hacer una valoración de la calidad de las evaluaciones. Desde una perspectiva académica esto es importante porque, permite identificar el origen y el estado actual de la evaluación para proponer mejoras del sistema en el contexto de la política ambiental. Los textos analizados comprenden los ocho informes finales del periodo 1996-2008 (tabla XI y Apéndice 1).

Tabla XIII Documentos primarios analizados.

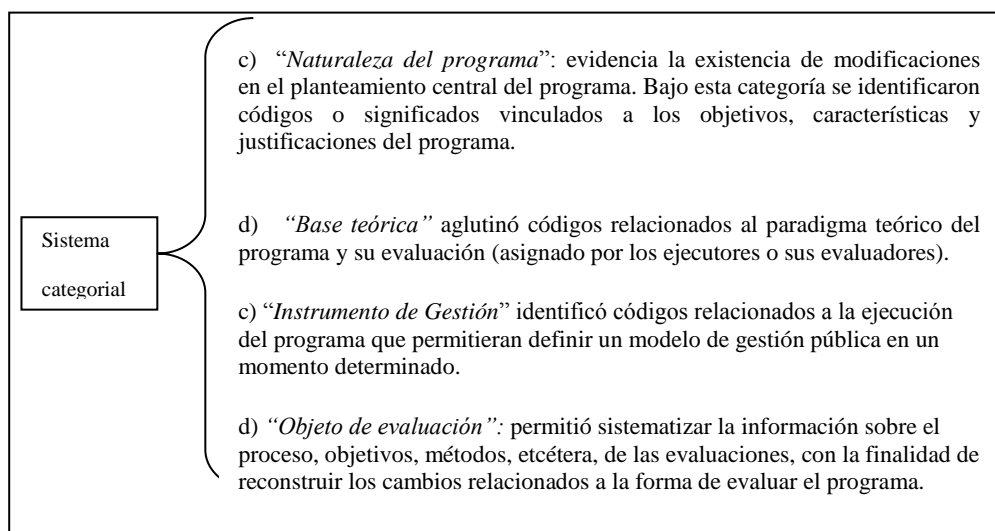
Año	Institución Evaluadora	Nombre del Informe
1996	COLMEX	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación Económica de los Programas de Desarrollo Regional a Nivel Comunitario
2001	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación Externa del Impacto Socioeconómico y Ambiental de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable.
2002-2003	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación Externa de Impacto Socioeconómico y Ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable.
2004	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación Externa de Impacto Socioeconómico y Ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable.
2005	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de Procedimiento, Gestión e Impacto del Ejercicio 2005 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODEERS, y Lineamientos de Estrategia para el Futuro
2006	UNAM	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de Pertinencia, Gestión e Impacto Socioeconómico y Ambiental del Ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable.
2007	CIEMAD-IPN	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Desarrollo Regional Sustentable
2007-2008	CRUNO-UACH	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de Estrategia de Cobertura y Focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)

Elaboración propia. COLMEX: El Colegio de México UNAM: Facultad de Economía Universidad Nacional Autónoma de México CIEMAD-IPN: Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo Instituto Politécnico Nacional, CRUNO-UACH: Centro Regional Universitario del Noroeste, de la Universidad Autónoma Chapingo

a) Hermenéutica interna

Para comprender los informes a partir de sus datos, se realizó un análisis de contenido (Krippendorff, 1990; Piñuel, 2002; Andréu s/f), para lo que se construyó el siguiente sistema categorial:

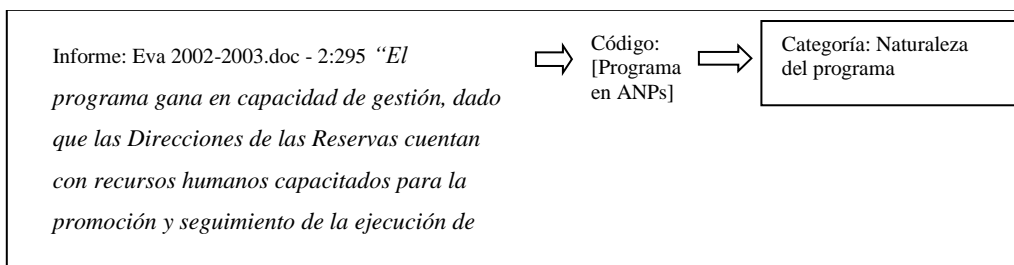
Figura 14 El sistema categorial de la hermenéutica interna



Elaboración propia

Una vez construido el sistema categorial, se construyeron códigos a partir de la búsqueda de diversos significados del programa.

Figura 15 Ejemplo de códigos para significados del PRODERS/PROCOCODES



Se analizaron los códigos con mayor frecuencia absoluta por informe y por categoría (Apéndice 2).

b) Hermenéutica externa.

Para interpretar los resultados a la luz de diversos materiales, denominados co-textos, se integraron tres niveles de análisis (Figura 16).

Figura 16 Contexto general de análisis para las evaluaciones externas del PRODERS/PROCOCODES

	1. Contexto Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de paradigmas teóricos de conservación y sus instrumentos. • Revisión de la incorporación de la evaluación a la política pública y sus principales enfoques.
	2. Contexto Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de cambios institucionales en el marco de la política ambiental. • Revisión de la incorporación de la evaluación a la política y programas públicos en México.
	3. Determinantes directos	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de Operación del Programa • Términos de Referencia • Normatividad en materia de evaluación • Criterio de los evaluadores
	Informes	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados del análisis de contenido (Capítulo.IIIa)

Elaboración propia

El contexto internacional es importante porque permite identificar tanto el desarrollo de paradigmas teóricos de conservación y sus instrumentos, como los enfoques de evaluación ya que se supone que hay un fuerte vínculo entre las tendencias internacionales y la política ambiental de México. Esta sección del análisis permitió situar al objeto de estudio (PRODERS-PROCOCODES) en su origen y prever cambios tanto en la evolución del programa como en sus respectivas evaluaciones.

El análisis en el contexto nacional destaca los principales cambios institucionales en materia de política ambiental y de su evaluación. Los determinantes directos seleccionados fueron los documentos (reglas y normatividades) y las relaciones inmediatas (como son los términos de referencia y los criterios de los evaluadores), con los ocho informes finales y su contenido.

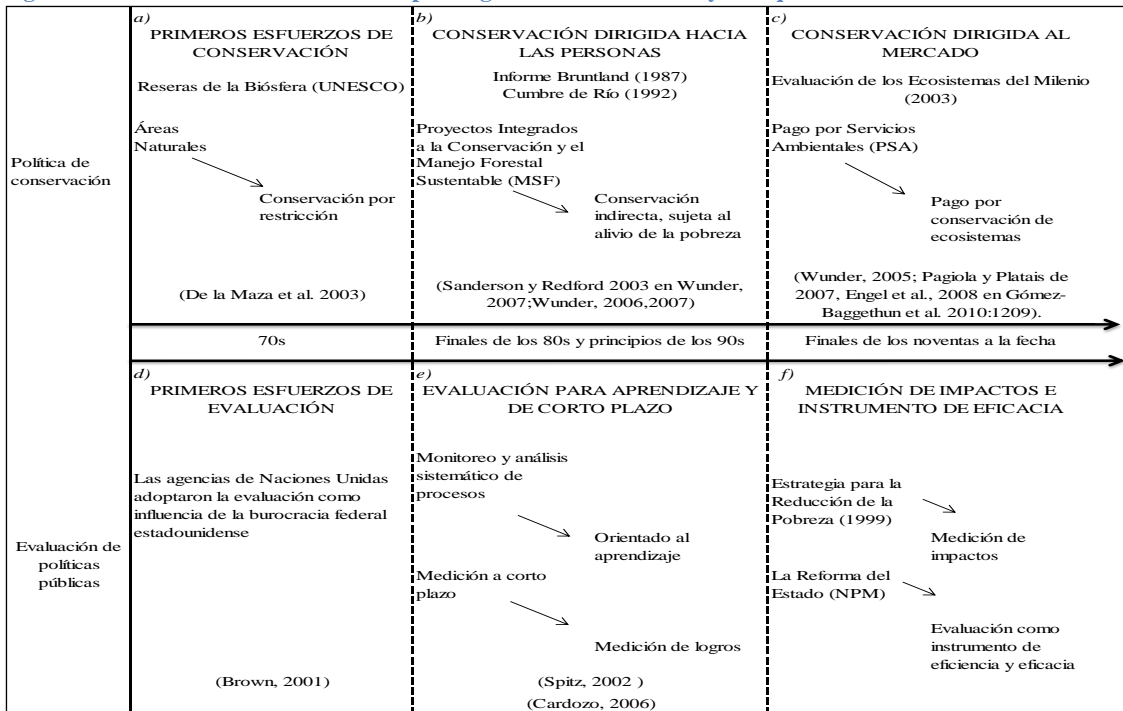
Resultados y discusión

Análisis contextual internacional

Una de las primeras observaciones que se hacen a los informes finales de las evaluaciones externas del PRODES-PROCOCODES es la manera en que se vinculan dos temas relevantes: (i) la incorporación del criterio de sustentabilidad a la política de conservación y (ii) el proceso de institucionalización de la evaluación de las políticas y programas públicos. En la figura 17 se advierte, en la política de conservación, que han existido tres enfoques teóricos de 1970 a la fecha: *a)* por restricción, *b)* dirigida hacia las personas y, *c)* dirigida hacia el mercado.

En la figura 17*a)* la conservación por restricción se emplearon instrumentos como las Áreas Naturales Protegidas, promovidas por la UNESCO (De la Maza et al, 2003); mientras que en la figura 17*b)* la conservación dirigida a las personas vinculó la degradación de la naturaleza con la pobreza, por lo que se ejecutaron instrumentos como los Proyectos Integrados a la Conservación y el Desarrollo (PICD) y el Manejo Forestal Sustentable (MFS) (Salafsky et al. 2002; Sanderson y Redford 2003).

Figura 17 Contexto internacional de los paradigmas de conservación y enfoques de evaluación.



Elaboración propia

Wunder (2006, 2007), escéptico de los PICD y su enfoque teórico, establece que no existe evidencia de la relación pobreza-degradación ambiental; también desestima el impacto de los PICD en la conservación. Ante estas críticas, en la figura 17c) la conservación se dirigió al mercado y se diseñó el esquema de Pago por Servicios Ambientales (PSA). Según Gómez-Baggethun et al. (2010), en materia de conservación, desde 2003 el concepto de servicios ecosistémicos marca la agenda moderna de la política ambiental. Actualmente se emplean instrumentos de los tres paradigmas teóricos, a lo que Ring et al. (2011) denominan como política de conservación mixta.

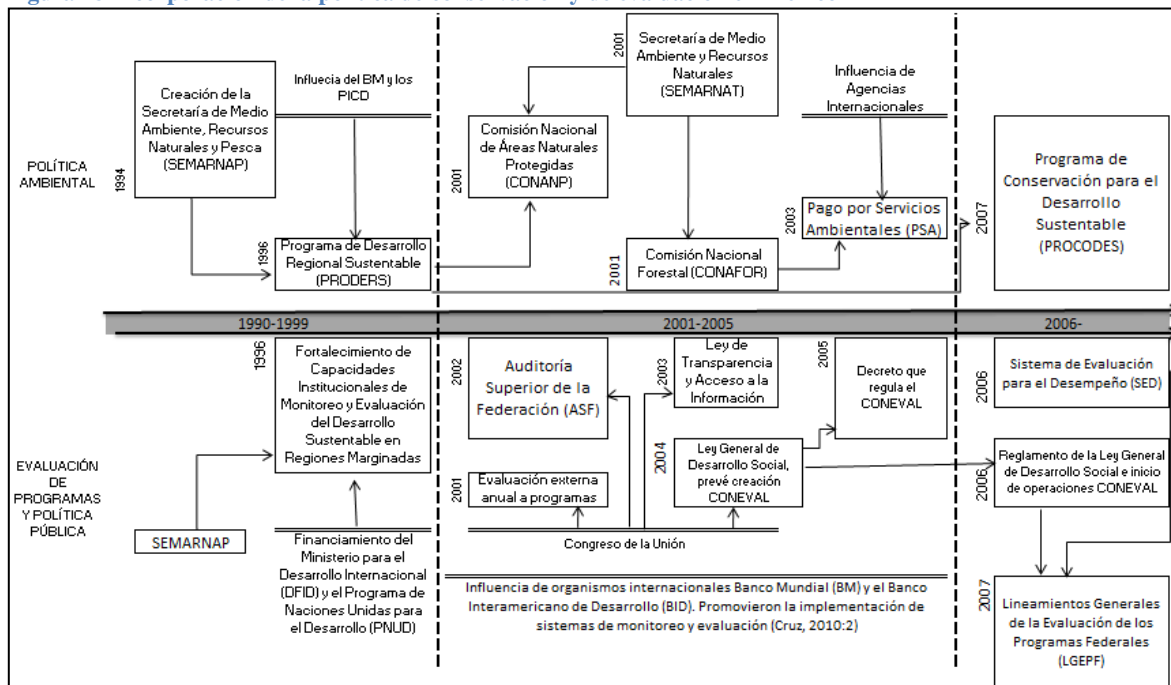
Respecto a la evaluación de políticas y programas públicos, se observan diversos enfoques bajo los cuales se desarrollan las evaluaciones. A partir de los estudios realizados por Cardozo (2006) se delimitaron tres etapas temporales: figura 17d) la primera, en la década de los setenta se observa el origen y diseminación de la evaluación por las agencias internacionales de desarrollo por todos los países particularmente en aquellos en desarrollo en la década de los setenta, acuerdo con Brown (en Cardozo, 2006: 79). En la figura 17e)

entre los ochentas y noventas, la evaluación tuvo dos enfoques: 1) un análisis sistemático de procesos orientado al aprendizaje y 2) la medición de logros de corto plazo (Spitz, 2002 en Cardozo, 2006). En la figura 17f) se identifican dos orientaciones: a) la medición de impacto, promovida a partir de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y b) la evaluación como mecanismo para mejorar la eficiencia del gasto público, desarrollado en concordancia con el *New Public Management* (NPM) y el enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR) (Cardozo, 2006).

Análisis contextual nacional

En México, de acuerdo con Micheli (2002) y Chávez (2006), la política ambiental se incorporó al gobierno federal a causa de varios factores naturales y antropogénicos, el afianzamiento de tendencias internacionales de creación de un mercado ambiental y, a partir de la década de los ochenta, la transformación del Estado hacia el modelo neoliberal. La evaluación, por su parte, fue incorporada formalmente a la política pública hasta los primeros años del presente siglo, aunque previamente se llevaron a cabo algunas evaluaciones aisladas. Según Cruz-Rubio (2010), la evaluación de políticas surgió como producto de la alternancia en el poder y la influencia de organismos internacionales como el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ambos procesos se mezclan y articulan en una constante “modernización” institucional, de los cuáles se destacan aspectos puntuales descritos en las tres etapas de la figura 18. En la primera etapa, que abarca la segunda mitad de la década de los noventa, se supone la influencia del informe Brundtland y la Cumbre de Río (1992) ya que la coordinación de la administración de los recursos naturales y la protección ambiental se elevó de rango y se institucionalizó en 1994 con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Micheli (2000) reconoce que en esta década, México se integró a las tendencias internacionales de autorregulación en materia medioambiental, entre las que se encontraban los PICD, los cuales se incorporaron a través del PRODERS, en 1996.

Figura 18 Incorporación de la política de conservación y de evaluación en México



Fuente: Elaboración propia

Respecto al PRODERS, Murillo (2004) destaca que permitía el acercamiento de la política ambiental con las comunidades rurales e indígenas para generar un diálogo y participación social (lucha contra la pobreza y degradación ambiental). Asimismo, Toledo y Bartra (2000) y Guevara (2003) mencionan características del PRODERS que corresponden con los PICD, por ejemplo las tres vertientes de su ejecución (desarrollo social, productivo sustentable y de la infraestructura social, económica y de servicios) y sus tres escalas de atención (regional, municipal o microregional y comunitaria).

Para la segunda etapa se destaca la apropiación del criterio de sustentabilidad en la política pública mexicana. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 asumió la sustentabilidad ambiental como un eje transversal para el desarrollo nacional. En 2001 se redefinieron las funciones y el nombre de la secretaría encargada de la política ambiental, denominándose Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y los PRODERS se relocalizaron en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). También se observa la incorporación del enfoque de conservación dirigida al mercado ya que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), ejecuta el esquema de PSA desde 2003, como

instrumento de la política ambiental. De 2007 a 2011, se identifica una tercera etapa que puede considerarse como la culminación del enfoque de conservación para la prestación de los servicios ecosistémicos a través de estructuras de mercado, evidenciado cuando el PRODERS modificó su nombre a PROCODES en 2007.

Por otro lado, el análisis de la evaluación de PPP presenta tres etapas (figura 18 abajo). En la primera, hasta finales de los noventa, se llevaron a cabo evaluaciones promovidas y financiadas por agencias internacionales, por ejemplo, la evaluación realizada al PRODERS por el Colegio de México (COLMEX) en 1996 fue financiada por el Ministerio para el Desarrollo Internacional de Reino Unido-DFID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.

En la segunda etapa, a partir de 2001, inicia el proceso de institucionalización de la evaluación de PPP, cuando el Congreso de la Unión estableció la obligatoriedad de evaluar los programas públicos federales sujetos a reglas de operación. En esta etapa se avanzó en la construcción de la normatividad para procurar la transparencia y rendición de cuentas, debido a la influencia de organismos internacionales, entre otros factores. En este periodo se creó la Auditoría Superior de la Federación, ASF (2002) que sustituye en 1999 a la Contaduría Mayor de Hacienda, que tenía facultades más restringidas y en 2000 se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que la respalda jurídicamente; en 2003 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que previó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL. Un año más tarde se publicó la normatividad que regula el Consejo, mismo que entró en funciones en 2006. Entre 2001 y 2006, las instituciones que ejecutaban programas federales bajo reglas de operación eran encargadas directas del cumplimiento de la normatividad. Por ejemplo, para coordinar las evaluaciones del PRODERS, la CONANP creó la Dirección de Evaluación y Seguimiento (perteneciente a la Dirección General de Conservación y Desarrollo), la que contrató a la Facultad de Economía para la realización de las primeras evaluaciones.

En la tercera etapa, se observa la influencia internacional del New Public Management (NPM). Entre otras acciones, destaca la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), donde según Castro et al. (2009) se vinculó la planeación estratégica con el presupuesto, la incorporación de la gestión por resultados y el uso de herramientas de

planeación y evaluación. A diferencia de la etapa anterior, aquí las evaluaciones de los programas son coordinadas por el CONEVAL bajo los Lineamientos Generales de la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPF). Hasta 2009, se habían realizado dos evaluaciones externas del PROCODES: la de 2007, por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y, la de 2007-2008 de la Universidad Autónoma de Chapingo-Centro Regional Universitario del Noreste (UACH-CRUNO).

El análisis del contexto internacional y nacional permite entender la forma en la que México ha incorporado las tendencias tanto en la política ambiental como en la evaluación de políticas públicas.

Hermenéutica externa

En el análisis de contenido (hermenéutica interna) se construyeron dos tipos de códigos. El primero de tipo descriptivo (tabla XII), permitió observar las características principales de cada una de las ocho evaluaciones y las diferencias entre ellas. Estas variaciones pueden verse como un síntoma del proceso de incorporación de la evaluación en la política pública descrita en la figura 18.

Tabla XIV Clasificación de las evaluaciones de acuerdo a los informes finales

Tipo	INFORMES							
	COLMEX 96	UNAM 01	UNAM 02-03	UNAM 04	UNAM 05	UNAM 06	IPN 07	UACH-CRUNO 07-08
Del sujeto	Externa	Externa	Externa	Externa	Externa	Externa	Externa	Externa
Del alcance/objetivo	Impacto económico	Impacto	Impacto	Impacto social	Procedimiento	Conclusiva	Consistencia, resultados	Cobertura y focalización
Del nivel	Proyecto	Programa Proyectos	Programa Proyectos	Programa Proyectos	Programa Proyectos	Programa Proyectos	Programa	Programa
Por tipo de fuentes	Campo	Campo Gabinete	Campo Gabinete	Campo Gabinete	Campo Gabinete	Campo Gabinete	Gabinete	Campo Gabinete
Por método	Cuantitativo	Cualitativo	Cualitativo	Cualitativo	Cualitativo	Cualitativo	Marco Lógico	Marco Lógico

Fuente: elaboración propia con base en Cardozo (2006)

El segundo tipo de códigos corresponde a los de corte interpretativo de acuerdo con Díaz y Rosales (2003) (Apéndice 2) y permitieron identificar tres etapas con contextos institucionales particulares.

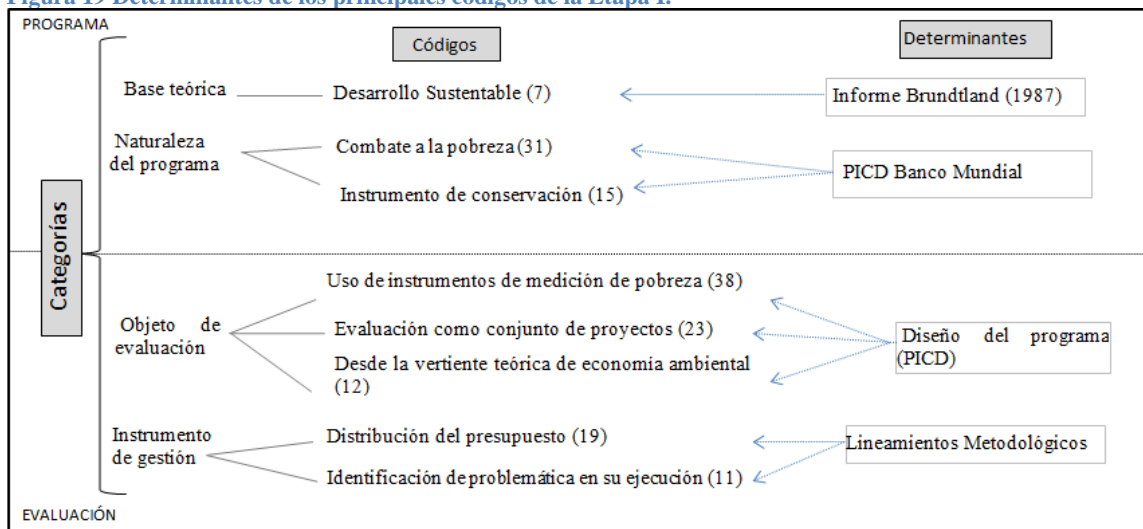
Etapa I: del programa de combate a la pobreza y la evaluación de resultados 1996-1999

De acuerdo a la figura 19, en esta etapa la mayoría de códigos se explicarán a partir del contexto internacional descrito para la segunda mitad de la década de los noventa, cuando a nivel nacional se reconoció la importancia del medio ambiente y se replicó el modelo de los PICD a través del PRODERS. Respecto a la evaluación, destaca el financiamiento internacional recibido del Ministerio para el Desarrollo Internacional-DFID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD para hacer un ejercicio de evaluación ya que en esta época aún no se normaba en la materia y no existía presupuesto para evaluaciones externas.

a) Programa de combate a la pobreza.

Los códigos “combate a la pobreza” (31, figura 19) e “instrumento de conservación” (15, figura 19) permiten identificar al PRODERS como un tipo de PICD, correspondiente al paradigma teórico del desarrollo sustentable (7, figura 19) al recordar que este instrumento promueve la conservación a través de la disminución de la pobreza. En este sentido, en el informe se expresa: los PRODERS “enfrentan el doble reto de reducir la degradación de recursos naturales y elevar los ingresos de las comunidades marginadas en zonas de diverso potencial ecológico” (COLMEX, 1996:2). Al considerar la frecuencia absoluta entre ambos códigos, se identifica al PRODERS como un programa sesgado al combate de la pobreza (31 pobreza, 15 conservación), y es evidente en las reglas de operación del programa: “la SEMARNAP desde 1996 ha implementado los PRODERS como una contribución al combate a la pobreza en las regiones rurales marginadas, que conlleven al cuidado y mejoramiento del medio ambiente, mediante una propuesta de atención integral” (Art. 26, DOF 3 de septiembre 1999).

Figura 19 Determinantes de los principales códigos de la Etapa I.



Elaboración propia.

b) La evaluación de resultados.

El PRODERS fue un programa pionero en torno a la evaluación, ya que desde su planteamiento en 1994 el INE estableció: “la evaluación precisa y meticulosa del éxito de la política y del desempeño del proyecto es esencial, ya que la evaluación ex post lleva el peso de señalar cuándo y dónde los recursos son mal asignados y tiene un impacto crucial sobre la estructura de incentivos que moldea la elección de la política” (SEDESOL, 1994). En su origen la evaluación de los resultados o ex post tuvo el mismo peso que el diseño y ejecución de la política, con el objeto de obtener los elementos necesarios para la formulación de modelos sustentables de desarrollo comunitario a futuro (DGRP en COLMEX, 1996:2).

En este sentido, la evaluación de 1996 se enfocó en la medición del impacto económico del PRODERS sobre la pobreza (38, figura 19). Los principales códigos de la categoría objeto de evaluación (figura 19) están relacionados con la evaluación de resultados en la misma vertiente, al emplear una metodología para medir variaciones en la pobreza de los beneficiarios de los proyectos financiados e incorporar la valoración de externalidades, desde la vertiente teórica de la economía ambiental. Los códigos de la categoría instrumento de gestión tuvieron pocas repeticiones “distribución del presupuesto” (19,

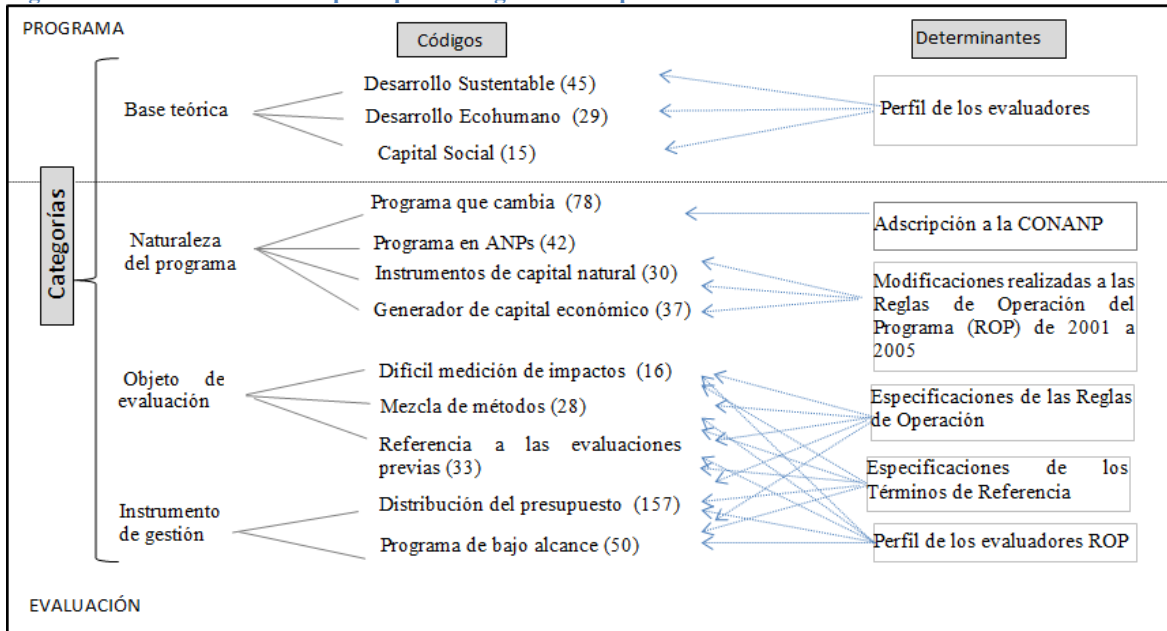
figura 19) e “identificación de problemas en su ejecución” (11, figura 19), lo que permite evidenciar la importancia de la valoración de resultados.

Al final, en esta etapa I no llegó a consolidarse el enfoque de evaluación participativa ni el de resultados *ex post*, porque en el caso del PRODERS, las reglas de operación de 1999 mencionaban la evaluación como opcional: “al término operativo y administrativo de los Proyectos Comunitarios de los PRODERS, la Dirección General podrá autorizar la realización de una evaluación externa, a fin de conocer las aplicaciones, los alcances y beneficios de los mismos” (Art. 26. ROP, DOF 3 de septiembre 1999). La opción no se tomó y los logros alcanzados en esta primera etapa fueron incompletos y se desvincularon de la política ambiental. Posteriormente se hizo obligatoria la evaluación, pero en un contexto de evaluación de PPP.

Etapa II: de combate a la pobreza a instrumento de conservación y camino hacia la institucionalización de la evaluación 2001-2006

En esta etapa se observa un contexto internacional centrado en dos aspectos: la incorporación de la evaluación de PPP producto del enfoque de GBR fomentado por el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y, la promoción de un nuevo instrumento de conservación ambiental, el PSA. Producto de esta influencia, la evaluación de impacto del PRODERS y todos los demás programas federales sujetos a reglas de operación se convirtió en una actividad obligatoria y formal, con Términos de Referencia (TdeR) cambiantes y complejos pero que fueron transformándose hacia la evaluación de resultados mientras se construían las principales instituciones y normativas que rigen el sistema de evaluación actual. El PRODERS se consolidó en torno a la CONANP y las ANPs, mientras que la CONAFOR implementó el programa piloto de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSA-H) con financiamiento y asesoría del BM (MacAffe y Saphiro, 2010).

Figura 20 Determinantes de los principales códigos de la etapa II.



Elaboración Propia

a) PRODERS: un programa que cambia hacia la de conservación de las ANP.

El significado de “el programa que cambia” (78, figura 20) está determinado por las modificaciones a las reglas de operación. Por ejemplo, en las reglas de 2001 se establece que los beneficiarios serían: “ejidos, comunidades y productores rurales en pobreza extrema, ubicados en localidades de alta y muy alta marginación en los municipios de las Regiones Prioritarias” (Art.1); mientras que en las de 2005, se estableció que los beneficiarios del programa serían: “ejidos, comunidades y propietarios, ubicados en los municipios de las Regiones Prioritarias determinadas (...) así como los usuarios, permisionarios, concesionarios, personas físicas o morales que realizan actividades que promueven la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en las Regiones Prioritarias” (Apartado 3.3.1). Con esto se evidencia la modificación en la naturaleza del programa, específicamente al eliminar el criterio de marginación e incorporar el de conservación. Entonces, el programa se convirtió en “un instrumento de capital natural” (30, figura 20) y “un generador de capital económico” (37, figura 20), como se advierte en su objetivo: “buscan generar procesos que permitan

equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y la conservación de los recursos naturales, cuya estrategia consiste en integrar los aspectos ambientales, productivos y sociales con la finalidad de elevar la producción y productividad (apartado 1, ROP 2005)”.

Pese a que el PRODERS planteaba el desarrollo regional en su propio nombre, en esta etapa las Regiones Prioritarias quedaron supeditadas a las ANP (42, figura 20). Las reglas de operación de los PRODERS en 2005 dicen: “están constituidas por las Áreas Naturales Protegidas, sus zonas de influencia y aquellas áreas productivas dedicadas a una función de interés público” (apartado 1, ROP 2005). Por eso uno de los significados más importantes en esta etapa es “el programa vinculado a las ANP”.

b) La evaluación de impacto.

Debido a que se analizan cinco informes finales en conjunto, se interpretaron significados adicionales a los que aparecen en la figura 20, por tener una frecuencia menor pero que son importantes para comprender el contexto general de la etapa. Estos significados aparecen en el Apéndice 2. De manera particular destaca que, en las primeras tres evaluaciones se realizó la evaluación del programa a partir de un conjunto de proyectos, sin embargo, esta tendencia se revirtió en las de 2005 y 2006 donde se evaluó de manera general como un programa (ver Apéndice 2).

Durante esta etapa, todas las reglas de operación publicadas hacen mención a que la evaluación sería de impacto (Art. 26, ROP 2001). De acuerdo con Cardozo (2006), este tipo de evaluación implica “identificar el impacto global, provocado por la combinación de efectos atribuibles al programa, sobre la problemática que justifica la existencia de la actividad”. Sin embargo, pese a que las reglas de operación estipulaban la verificación de impactos, en las evaluaciones externas reconocen “difícil la medición de impactos” (16, figura 20, y Apéndice 2). Esto se explica porque en las reglas de operación anuales se incorporaban una creciente cantidad de criterios adicionales a la evaluación de impactos. Por ejemplo, en 2003 se solicitaba evaluar el proceso de distribución de los recursos: “asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos. Asimismo, dar seguimiento al otorgamiento y ejercicio de los recursos de los

PRODERS para que éstos se ejerzan de conformidad con lo señalado” (Apartado 10.2, ROP 2003). En otro documento se encontró que además se evaluaría “... el impacto del Programa sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres ni de los grupos indígenas” (Apartado 4.2.5 ROP, 2005). Como se observa, las reglas del programa dificultaron la estimación de los impactos. Otros factores limitantes importantes fueron: el escaso tiempo entre la implementación de las acciones y el efecto en la cadena de resultados no mesurables en el corto plazo. Por otro lado, es posible que el cambio en la naturaleza del programa dificultara la identificación de la cadena de resultados, al ser considerado un instrumento de conservación directo, a diferencia de la primera etapa donde se evaluaron resultados económicos y efectos o impactos ambientales.

Se identificó el código “mezcla de métodos” (28, figura 20, Apéndice 2), el cual se justifica por las reglas de operación y el gran número de criterios para hacer una evaluación completa. También se pudo observar que los evaluadores hacían “referencia a ejercicios previos” (33 figura 20, Apéndice 2), por ejemplo: “similar al análisis realizado en PRODERS 2001 y 2002...” (UNAM, 2004: 91). Esto se puede atribuir a dos factores: el primero relacionado al equipo evaluador, integrado por las mismas personas a lo largo de la etapa y, el segundo vinculado a los términos de referencia, que anualmente no cambiaron los requisitos, sólo los incrementaron.

Dentro de la categoría “instrumento de gestión” se incrementó la cantidad de significados a lo largo de tiempo. En la evaluación de 2001 sólo se encontraron dos constantes: “la distribución del presupuesto” (6 figura 20), ya fuera por entidad federativa, regiones, entre otros y la categorización del PRODERS como “un programa de bajo alcance” (11, figura 20) por su presupuesto limitado. En la evaluación de 2002- 2003, además de estos dos significados se identificó al PRODERS como “un programa apegado a las reglas de operación” (Apéndice 2). Para el 2004 se observó la tendencia a “cuantificar resultados” (12, Apéndice 2), identificar el número de beneficiarios directos, indirectos, diferenciando mujeres, personas indígenas, entre otros. Resalta además que el PRODERS se describe “como un programa con problemas” (66, Apéndice 2). Finalmente, en la evaluación de 2006 además de los significados anteriores, se incorporó la idea de “una ejecución

transparente” (53, Apéndice 2) y “una remembranza del ejercicio sexenal” (131, Apéndice 2).

Los términos de referencia explican directamente los códigos. Como lo expresa Ramírez (*com.per.*, 2010), coordinador de las evaluaciones: *“el punto de partida de las evaluaciones siempre fueron los TdeR que nos entregaba CONANP, los cuales fueron haciéndose más exigentes en la medida en que había más dinero disponible para realizar la evaluación”*. Con este comentario es evidente la relevancia del financiamiento y su relación con las evaluaciones. También se observa la complejidad que hubo para realizarlas en este periodo ya que no existió coherencia entre la normatividad federal respecto a la evaluación de impacto del programa y los TdeR para evaluar el programa.

Los TdeR a partir de 2002-2003 hasta 2006 solicitaron llevar a cabo evaluaciones de impacto y resultados, lo que explícitamente implicaba el cumplimiento de las reglas de operación, la cobertura, el grado de satisfacción, los efectos provocados, y una prospección (particularmente para 2002-2003). Además, en 2004 se solicitó evaluar el bienestar, el grado de satisfacción de los beneficiarios, las deficiencias o problemas en la ejecución, la eficacia, la eficiencia del programa, la equidad, el cumplimiento de objetivos, la igualdad y la no discriminación a las mujeres y grupos indígenas. En 2005 además se requirió evaluar congruencia y posicionamiento del programa. Finalmente en 2006 se pidió a los evaluadores realizar un análisis de la evolución y desempeño del programa durante el sexenio, con trabajo de campo y gabinete para todos los ejercicios.

Finalmente, en los TdeR no se encontró solicitud alguna para llevar a cabo un análisis teórico, sin embargo, en los informes finales en la categoría “base teórica” se encontraron los siguientes significados en las evaluaciones de 2001 a 2004: la “sustentabilidad débil con énfasis en lo social o natural” (12,15,18 Apéndice 2). En 2005 se planteó un “paradigma ecohumano” (29, figura 20). En 2006 el informe contiene un análisis desde la vertiente teórica del “capital social” (72 figura 20). Esto responde directamente a la decisión de los evaluadores de guiar la evaluación bajo un paradigma teórico para justificar la existencia del programa.

Etapa III: La institucionalización de la evaluación de la política de desarrollo social y el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES), 2007 a la fecha.

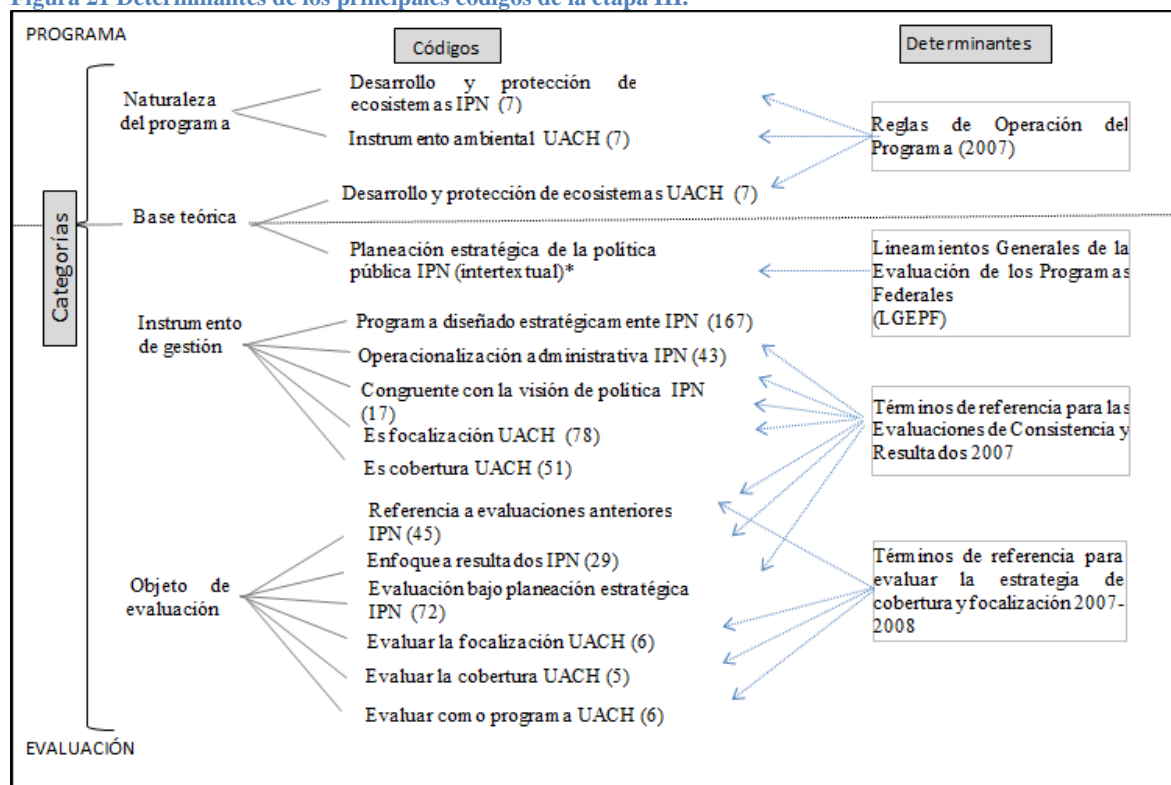
Respecto a la política ambiental, en el contexto internacional se consolidó la visión de conservación de los servicios ecosistémicos a partir de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio promovida por la ONU. En el contexto nacional de la política ambiental se ha fortalecido la ejecución de programas de incentivos directos para la conservación como ProÁrbol a cargo de CONAFOR.

Para la evaluación de PPP, el contexto internacional es clave para explicar la incorporación de la Planeación Estratégica y la Gestión Basada en Resultados como principales enfoques, ya que el Banco Mundial promovió el Marco Lógico (ML) como método y la Matriz de Indicadores (MI) como herramienta para la evaluación (Castro et al. 2009). Del contexto nacional destaca la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y CONEVAL, institución encargada de la evaluación de programas sociales siguiendo los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPF). Los lineamientos establecen que los programas y presupuesto deben estar orientados hacia la obtención de resultados, que deben ser medidos objetivamente empleando la MI del ML. Se definen cinco tipos de evaluaciones posibles, la mayoría de ellas siguiendo la MI: 1) de consistencia y resultados, 2) evaluación de indicadores, 3) evaluación de procesos (la única que indica trabajo de campo), 4) evaluación de impacto (cambios en los indicadores de resultados) y 5) los tipos de evaluaciones. Además de los lineamientos, se publicaron TdeR específicos. Para el caso de análisis se retoma el tipo de evaluación de consistencia y resultados y, de evaluación específica de cobertura y focalización. Todos estos factores son determinantes de los códigos de la etapa III (figura 21).

En esta etapa la categoría de análisis “naturaleza del programa” da cuenta de la adecuación del programa a los objetivos de conservación y prestación de servicios ambientales que concluyeron con el cambio de nombre a Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). Las categorías restantes evidencian la consolidación del Sistema

de Evaluación y Monitoreo de la política de desarrollo social en México bajo un esquema homogéneo liderado por el CONEVAL (figura 21).

Figura 21 Determinantes de los principales códigos de la etapa III.



Fuente: elaboración propia. *código tácito identificado a partir de la comprensión del informe.

a) La conservación ambiental y los servicios ecosistémicos.

Respecto a la naturaleza del programa, las reglas de operación publicadas en 2007 establecen que la SEMARNAT, a través de la CONANP, “reconoce la existencia y la importancia de los *servicios ambientales* que representan las Áreas Naturales Protegidas... para la conservación para la realización de *actividades productivas* y de consumo... que existe la voluntad de promover su protección y conservación mediante el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)”. Los códigos “desarrollo y protección de ecosistemas” (7, figura 21) e “instrumento ambiental (7, figura 21) evidencian que el programa se encuentra alineado con las exigencias internacionales en

materia ambiental y que promueve la conservación para el mantenimiento de los servicios ecosistémicos (figura 18c).

b) La institucionalización y homogenización de la evaluación en México.

De la categoría “base teórica” el código “el diseño estratégico de la política pública” (IPN) (intertextual, figura 21) se explica por el sistema de evaluación implementado en 2007 para consolidar la acción gubernamental hacia la planeación estratégica y una GBR. Mientras que todos los códigos de las categorías “instrumento de gestión” y “objeto de evaluación” encontrados en mismo (figura 21) tienen relación con los LGEPF (figura 17) y los TdeR publicados por el CONEVAL para las Evaluaciones de Consistencia y Resultados. A diferencia de la etapa II, en la etapa III las reglas de operación no hacen referencia a las características específicas bajo las cuales se llevará a cabo la evaluación, como se observa: “la CONANP dispondrá la realización de una evaluación externa a través de la entidad evaluadora que se designe de acuerdo a la legislación aplicable a la materia” (Art. 6.2 ROP 2007). Es evidente entonces que las evaluaciones del periodo respondieron sólo a los lineamientos y los TdeR.

El informe final de 2007, a cargo del IPN corresponde a una evaluación de consistencia y resultados que a través de *trabajo de gabinete* contempla la valoración del diseño, la planeación estratégica, la cobertura y la focalización, la operación y los resultados del programa, con el objetivo de retroalimentar el programa (TRECR, 2007:1). Así se explican los códigos: “consistencia en su diseño” (167, figura 21) “planeación estratégica” (72, figura 21), “cobertura, focalización y operación” (43, figura 21) y “enfoque a resultados” (29 figura 21). Al existir una correlación directa entre los LGEPF y los TdeR para este tipo de evaluación, se comprueba que el perfil de los evaluadores no permeó a la evaluación y que a pesar de ser expertos en el área ambiental, la evaluación se limitó a la revisión de gabinete solicitada por la normatividad.

El informe UACH-CRUNO 2007-2008 corresponde a una evaluación específica (tipo 5 de LGEPF), de la estrategia de cobertura y focalización del (PROCOCODES), que se llevó a cabo como resultado de una recomendación de la evaluación del IPN 2007 donde se estableció

que “el grupo evaluador, considera que hacen falta herramientas para determinarla (la cobertura); así como instrumentos que ayuden a cuantificar y determinar la población potencial y objetivo” (CIEMAD-IPN, 2008). Así se explican los dos primeros significados, “focalización” (78, figura 21) y “cobertura” (51, figura 21). En la categoría “objeto de evaluación” los significados “evaluar cobertura” (6 figura 21) y “evaluar focalización” (5, figura 21) explican el mismo sentido.

Respecto al código “evaluación como programa” (6, figura 21) se determina por el sistema general para evaluar programas sin considerar las particularidades de los programas. En el caso del PROCODES, a diferencia de las etapas I y II, donde las evaluaciones de resultados e impacto se realizaron a partir de muestreo de proyectos y acciones financiadas, en la etapa III la evaluación se ha limitado principalmente a trabajo de gabinete para el análisis de aspectos relacionados a proceso.

Si bien es cierto se ha avanzado en la construcción de las instituciones de evaluación que permiten asegurar su continuidad, el análisis muestra que la normatividad en materia de evaluación, ha limitado el alcance de las evaluaciones en varios aspectos, para el caso particular del PROCODES: el ML es un método y la MI una herramienta de planeación y monitoreo, pero no permiten valorar tangiblemente los resultados e impactos de las acciones financiadas, las evaluaciones no conllevan necesariamente trabajo de campo y finalmente, la evaluación del PROCODES se ha desvinculado de la política de conservación.

Conclusiones

En virtud de la importancia de la conservación de los ecosistemas para el bienestar humano, en general la política ambiental y en particular la de conservación, deben contar con un sistema de evaluación que permita mejorar y valorar la efectividad de sus instrumentos. Uno de los programas insignia de la política de conservación, el PRODERS/PROCODES, es ejemplar porque desde su origen en 1996 a la fecha cuenta con un amplio historial de evaluaciones. El análisis de hermenéutica externa permitió identificar el contexto en el cual se han llevado a cabo dichas evaluaciones.

Con el análisis realizado, a los ocho informes finales de las evaluaciones externas del PRODERS/PROCOCODES, se identificaron tres etapas las cuales están relacionadas a procesos internacionales paralelos y sugirieron que las PPP no son independientes ni surgen asiladas de los procesos mundiales. Específicamente consideramos que la política de conservación en México se ha sumado rápidamente a las tendencias internacionales a partir de 1994.

En la primera (1996-1999), el programa definitivamente tenía el objetivo de combatir la pobreza y promover la conservación como un impacto, mientras que la evaluación se enfocó en los resultados. Se encontró que es evidente la influencia de organismos internacionales preocupados por el desarrollo regional en países en desarrollo como son el BM, DFID y PNUD tanto en el diseño del instrumento (acorde al desarrollo sustentable y los PICD) como en el financiamiento a la evaluación externa de resultados.

En la segunda etapa (2001-2006), el programa transitó hacia la conservación en ANPs, lo que permitió fortalecer la capacidad de acción de la recién creada CONANP al contar con recursos financieros para promover actividades productivas sostenibles en las ANPs. En esta etapa se construyó el andamiaje legal para la institucionalización de la evaluación, relacionado al NPM fomentado internacionalmente por el BM, mientras tanto, las evaluaciones se centraron en el impacto y resultados. Aunque no es objetivo de este trabajo valorar la calidad de las evaluaciones analizadas, de acuerdo con los resultados es posible inferir que la evaluación del impacto no llegó a realizarse, en gran medida por la creciente cantidad de criterios en los TdeR y reglas de operación. En sentido positivo, destaca la libertad para incorporar contenidos adicionales a los informes finales, más allá de los TdeR, como los marcos teóricos y el uso de diversas metodologías.

En una tercera etapa (2007 a la fecha), el programa cambió de nombre y quedó vinculado a la conservación. Con esto, se consolidan las modificaciones realizadas en la etapa anterior y dan un matiz de mercado a los servicios ecosistémicos. En estas evaluaciones, ha sido posible identificar los determinantes del contenido de los informes finales, ya son comparables porque el sistema de evaluación es homogéneo y se ubica en el contexto de la evaluación política de desarrollo social liderado por el CONEVAL. Los códigos

corresponden cabalmente a los requisitos, tipos de evaluación y metodología (basados en el ML y la MI) definidos en los LGEPF y TdeR.

Si bien es cierto que en esta etapa se ha ganado en el fortalecimiento de la evaluación como un quehacer institucional, se ha perdido riqueza en dos aspectos:

- a) en términos metodológicos, el Marco Lógico y la Matriz de Indicadores tienen mayor capacidad en el proceso de planeación de la acción. En efecto, son herramientas que permiten realizar monitoreo y/o autoevaluaciones, pero para el caso del PROCODES sería mejor una metodología que permita evaluar los efectos de las acciones sobre la disminución de las amenazas directas e indirectas en las zonas específicas a conservar;
- b) en el trabajo de campo, que es optativo y pone en tela de juicio la valoración de éxito del programa. Nuestro análisis permite evidenciar limitantes del proceso de la evaluación de PPP actual y del quehacer de los evaluadores, por lo que recomendamos flexibilizar la normatividad e incorporar métodos de evaluación pertinentes a la naturaleza propia de cada uno de los programas y que, éstos sean evaluados en el contexto de la política a la cual pertenecen.

En lo que toca a la política ambiental y de conservación, primero es necesario reconocerla como una política mixta ya que cual ha integrado diversos paradigmas teóricos e instrumentos, los cuales si bien tienen como objetivo la conservación ambiental, las estrategias y los resultados son diferentes. Es necesario el diseño de marcos metodológicos de evaluación pertinentes y específicos que permitan trascender de la valoración de la transparencia y rendición de cuentas hacia la medición de la efectividad de las acciones emprendidas, medibles no sólo en la conservación del ambiente, sino en el bienestar económico y social de las personas que habitan en las zonas sujetas a conservación.

APENDICE 1

Documentos analizados

COLMEX, (1996) "Informe de la Evaluación Económica de los Programas de Desarrollo Regional a Nivel Comunitario en 1996" Documento técnico. México.

UNAM (2002) "Evaluación Externa del Impacto Socioeconómico y Ambiental de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, 2001", documento técnico, México.

UNAM (2003), "Evaluación Externa del Impacto Socioeconómico y Ambiental De Los Programas De Desarrollo Regional Sustentable, Proders, 2001", documento técnico, México.

UNAM (2004) "Evaluación Externa de Impacto Socioeconómico y Ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable. Ejercicios 2002-2003. Informe final", documento técnico, México.

UNAM (2005) "Evaluación Externa de Impacto Socioeconómico y Ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS 2004. Informe final", documento técnico, México.

UNAM (2006) "Evaluación de Procedimiento, Gestión e Impacto del Ejercicio 2005 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS, y Lineamientos de Estrategia para el Futuro", documento técnico, México.

UNAM (2007) "Evaluación de Pertinencia, Gestión e Impacto Socioeconómico y Ambiental del Ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS", documento técnico, México.

CIEMAD-IPN (2008) "Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS 2007)" Documento Técnico, México.

CRUNO-UACH, (2009) "Evaluación de Estrategia de Cobertura y Focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCDES)" México, pp. 132

Co-textos empleados

Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Ecología, (1994) "Elementos para un Programa de Desarrollo Sostenible" Documento de trabajo. México.

SEMARNAP (1999) "Reglas de operación para el otorgamiento de subsidios para los Proyectos Comunitarios de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable" Diario Oficial de la Federación, México, 3 de septiembre de 1999, pp. 13.

CONANP (2001). Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS. Diario Oficial de la Federación, México, 15 de marzo de 2001.

SEMARNAT (2001) "Reglas de Operación para el otorgamiento de subsidios para los programas de desarrollo regional sustentable" Diario Oficial de la Federación, México, 15 de marzo de 2001, pp. 57.

CONANP (S/F) "Términos de referencia para la evaluación externa de resultados de los programas de desarrollo regional sustentable 2002 y 2003 (PRODERS)" Documento Técnico, México.

SEMARNAT (2003) "Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de subsidios para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable" Diario Oficial de la Federación, México, 28 de marzo de 2003, pp.47.

CONANP (S/F) "Términos de referencia para la evaluación externa de resultados del programa de desarrollo regional sustentable 2004 (PRODERS)" Documento Técnico, México.

CONANP (S/F) "Términos de referencia para la evaluación externa de resultados del programa de desarrollo regional sustentable 2005 (PRODERS)" Documento Técnico, México.

SEMARNAT (2005) "Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable" Diario Oficial de la Federación, México, 1 de junio de 2005, pp. 53.

CONANP (S/F) "Términos de referencia para la evaluación externa de resultados del programa de desarrollo regional sustentable 2006 (PRODERS)" Documento Técnico, México.

SCHP, SFP, CONEVAL (2007) "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF". Diario Oficial de la Federación, Viernes 30 de marzo de 2007, México pp. 20

SHCP, SFP, CONEVAL (2007) "TR1: Modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados" Documento técnico, México, pp.11

SEMARNAT (2007) "Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCDES) anteriormente Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)" Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 2007, pp. 78

APÉNDICE 2

Informe/Categoría	Base Teórica	Naturaleza del Programa	Instrumento de Gestión	Objeto de evaluación
COLMEX 96	Desarrollo Sustentable (7)	Combate a la pobreza (31)	Distribución del presupuesto (19)	Uso de instrumentos de medición de pobreza (38)
		Generador de capital económico (17)	Identificación de problemática en su ejecución(11)	Evaluación como conjunto de proyectos(23)
Unam 01	Programa de sustentabilidad débil con énfasis en lo social (12)	Instrumento de capital natural (15)		Evaluación desde la economía ambiental (12)
		Programa exitoso (8)		
Unam 02-03	Programa de sustentabilidad débil con énfasis en el capital natural (15)	Generador de capital económico (14)	Programa de bajo alcance (11)	Evaluación desde la economía ambiental (7)
		Promotor de desarrollo regional (14)	Distribución de presupuesto (6)	Mezcla de métodos (7)
Unam 04	Programa de sustentabilidad débil con énfasis en lo social (18)	Instrumento promotor de investigación (11)		Evaluación como conjunto de proyectos (6)
		Generador de capital social (10)		Mantener y fortalecer la dimensión regional (6)
Unam 05	Desarrollo ecohumano (29)	programa exitoso (7)		Difícil medición de impactos (5)
		Programa que cambia (78)	Distribución de dinero (33)	Evaluación como programa (5)
Unam 06	Capital social (72)	Programa en ANPs (42)	Programa de bajo alcance (19)	Referencia a ejercicios previos (10)
		Instrumento de capital natural (30)	Apegado a reglas de operación (11)	Evaluación desde la economía ambiental (9)
Unam 07	Planeación estratégica de la política pública	Programa exitoso (16)	Programa es recursos (8)	Mezcla de métodos (5)
		Generador de capital económico (3)		Evaluación como programa (5)
Unam 08	Desarrollo ecohumano (29)	Programa en ANPs (3)		Evaluación como conjunto de proyectos (2)
		Instrumento de capital natural (3)		Difícil medición de impactos (2)
Unam 09	Desarrollo ecohumano (29)	Programa en ANPs (34)		Ingresos y prestigio para el evaluador (2)
		Instrumento de capital natural (30)		Evaluación desde la economía ambiental (14)
Unam 10	Desarrollo ecohumano (29)	Programa que cambia (25)		Referencia a ejercicios previos (10)
		programa exitoso (19)		Evaluación de impacto social (5)
Unam 11	Desarrollo ecohumano (29)	Programa exitoso (29)	Programa con problemas (66)	Evaluación como conjunto de proyectos (3)
		Instrumento promotor de investigación (5)	Recomendaciones de gestión (26)	Referencia a ejercicios previos (8)
Unam 12	Desarrollo ecohumano (29)	Generador de capital económico (3)	Programa es futuro y voluntad política (21)	Difícil medición de impactos (5)
		Programa en ANPs (3)	Distribución de dinero (15)	Evaluación como programa (5)
Unam 13	Desarrollo ecohumano (29)	Instrumento de capital natural (3)	Programa de mayor envergadura (14)	Evaluar anomalías (5)
		Programa en ANPs (73)	Apegado a reglas de operación (12)	Mezcla de métodos (4)
Unam 14	Desarrollo ecohumano (29)	Evolución reglas de operación (58)	Programa de bajo alcance (11)	
		Generador de capital económico (48)	Enfoque a resultados (8)	Recap. variables cuantitativas de gestión (13)
Unam 15	Capital social (72)	Programa que cambia (38)	Es remembranza del ejercicio sexenal (131)	Recap. Programa a la Conanp (11)
		Base en la comunidad (38)	Ejecución transparente (53)	Mezcla de métodos (12)
Unam 16	Capital social (72)	Generador de capital social (34)	Programa es recursos (43)	Recap. Programa a la Conanp (11)
		Programa en ANPs (73)	Distribución de dinero (42)	Recap. programa que cambia por el cambio (10)
Unam 17	Capital social (72)	Programa que cambia (38)	Enfoque a resultados (25)	Evaluación como programa (9)
		Base en la comunidad (38)	Programa con problemas (21)	Recap. Programa en ANPs (9)
Unam 18	Capital social (72)	Generador de capital social (34)	Programa de bajo alcance (19)	Programa exitoso (8)
		Programa en ANPs (73)		Referencia a ejercicios previos (5)
Unam 19	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		Difícil medición de impactos (4)
		Base en la comunidad (38)		
Unam 20	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 21	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 22	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 23	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 24	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 25	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 26	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 27	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 28	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 29	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 30	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 31	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 32	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 33	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 34	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 35	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 36	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 37	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 38	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 39	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 40	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 41	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 42	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 43	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 44	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 45	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 46	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 47	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 48	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 49	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 50	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 51	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 52	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 53	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 54	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 55	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 56	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 57	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 58	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 59	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 60	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 61	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 62	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 63	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 64	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 65	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 66	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 67	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 68	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 69	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 70	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 71	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 72	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 73	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 74	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 75	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 76	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 77	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 78	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 79	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 80	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 81	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 82	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 83	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 84	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 85	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 86	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 87	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 88	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 89	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 90	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 91	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 92	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 93	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 94	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 95	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 96	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 97	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 98	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 99	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 100	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 101	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 102	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 103	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 104	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 105	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 106	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 107	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 108	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 109	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 110	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 111	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 112	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 113	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 114	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 115	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 116	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 117	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 118	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 119	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 120	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 121	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 122	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 123	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 124	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 125	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 126	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 127	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 128	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 129	Capital social (72)	Programa que cambia (38)		
		Base en la comunidad (38)		
Unam 130	Capital social (72)	Generador de capital social (34)		
		Programa en ANPs (73)		
Unam 13				

CAPÍTULO IIIc.

Hermenéutica Profunda. Valoración epistemológica de las evaluaciones del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES).

Este capítulo presenta los resultados de la hermenéutica profunda, donde se valora el contenido de las evaluaciones, una vez que se ha comprendido en qué contexto se llevaron a cabo. Al tratarse de evaluaciones diversas, se consideraron los siguientes aspectos epistemológicos: la comprensión de la teoría de cambio del programa, la metodología empleada y el alcance de las evaluaciones. Los resultados muestran que, existe confusión respecto a la cadena de resultados del programa, el sistema de evaluación actual no permite valorar los efectos de las acciones que financia el programa, ni mucho menos su contribución a la conservación. Además se evidencia que el enfoque de Marco Lógico está construido con indicadores cómodos que no miden adecuadamente la efectividad de las acciones. Se recomienda avanzar hacia un sistema de evaluación pertinente a la política de conservación, que en el caso del PROCODES incorpore el monitoreo y evaluación a nivel proyecto, como un mecanismo para disminuir la incertidumbre y los efectos del programa contribuyan a disminuir las amenazas que existen sobre de los ecosistemas.

Introducción

México se encuentra a la vanguardia en el uso de instrumentos de política de conservación. En los últimos treinta años se han fortalecido e incorporado estrategias de diferente naturaleza: Áreas Naturales Protegidas (ANPs), Proyectos Integrados a la Conservación y Desarrollo (PICD) y Manejo Forestal Sustentable (MFS), así como diferentes instrumentos del tipo Pago por Servicios Ambientales (PSA).

Sin embargo, respecto a la evaluación de los instrumentos de la política de conservación, México aún no cuenta con un sistema pertinente para valorar su efectividad. En el caso de los PICD [implementados a través del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES), anteriormente denominado Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)], la pérdida de la teoría de cambio en el diseño del programa, la incorporación de un marco metodológico de evaluación homogéneo para más de 250 programas a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la mezcla de tipologías de evaluación, dificultan que las evaluaciones cumplan con funciones primordiales como la mejora de los programas y medición de la efectividad de los resultados e impactos.

En el presente documento se presenta una valoración longitudinal de las evaluaciones realizadas al PRODERS-PROCOCODES llevadas a cabo entre 1996 y 2008. El trabajo se centra en tres aspectos de suma importancia en la construcción de un sistema de evaluación: a) la comprensión de la naturaleza del programa evaluado y su teoría de cambio, b) los marcos metodológicos empleados y c) el alcance de las evaluaciones respecto al tipo solicitada, tomando en consideración la valoración del impacto social, económico y ambiental, como lo plantea el desarrollo sustentable.

Por teoría de cambio se entiende como los mecanismos que median entre la ejecución del programa y la aparición de los productos esperados (Weiss, 1995) es decir, la secuencia de proposiciones, supuestos y principios relacionados entre sí que explican la manera de conseguir transformaciones sociales (positivas) hasta llegar a una situación final esperada (Ortíz y Rivero, 2007).

Se entiende como método, marcos metodológicos o metodologías a los procedimientos de investigación que se desprenden de una postura epistemológica y un marco teórico en el que el evaluador selecciona un conjunto de técnicas para alcanzar sus objetivos (Cardozo, 2012). Finalmente el alcance de las evaluaciones depende del tipo de evaluación que se trate, cabe aclarar que existe una amplia clasificación de evaluaciones (ver Cardozo, 2012; Merino, 2010) que determinará el alcance de la evaluación en particular.

En este trabajo retomamos la posición de Weiss (1995) en el sentido de que se debe conocer la política y programas que se van a evaluar y su contexto, más aún se debe comprender los principios teóricos en los que se basa el programa para poder llevar a cabo una valoración pertinente y útil. Bustelo (2001) concuerda con esta lógica y plantea la necesidad de establecer estándares, principios y códigos generales para la profesionalización de la evaluación así como promover la especialización de los evaluadores en sectores específicos.

Métodos

En este capítulo se presenta un ejercicio de hermenéutica profunda, entendida como las disonancias o disarmonías que el investigador descubre en sí mismo o en el material que estudia (Díaz y Rosales op.cit.), con el objetivo de proponer mejoras para enfocar el sistema de evaluación actual y consolidarlo hacia uno más pertinente para la política y los instrumentos de conservación.

La hermenéutica profunda es el tercer paso de la metaevaluación con enfoque restringido (Díaz y Rosales, 2003) y, es en esencia un proceso subjetivo, por lo que, para fortalecer el juicio de valoración se consideran los aspectos centrales de la revisión documental presentada en la introducción (Capítulo I) que identifica la tendencia de la construcción de estándares de evaluación de la política de conservación y sus instrumentos.

Al tratarse de evaluaciones realizadas en contextos diferentes, se decidió centrar la hermenéutica profunda sólo en el componente epistemológico de las evaluaciones, sin considerar la ética, ni la estética que sí considera la metaevaluación de enfoque restringida que se tomó como referencia. De la epistemología se analizan tres aspectos: a) la comprensión de la naturaleza del programa evaluado y su teoría de cambio, b) métodos,

metodologías y/o enfoques metodológicos empleados y c) el alcance de las evaluaciones en componentes de gestión, resultados y efectos en lo social, económico y ambiental, como lo plantea el desarrollo sustentable. Las evaluaciones y la periodización son y corresponden a las presentadas en el capítulo IV, por lo que se hace el análisis en tres bloques, dado que se identificó el mismo número de contextos específicos.

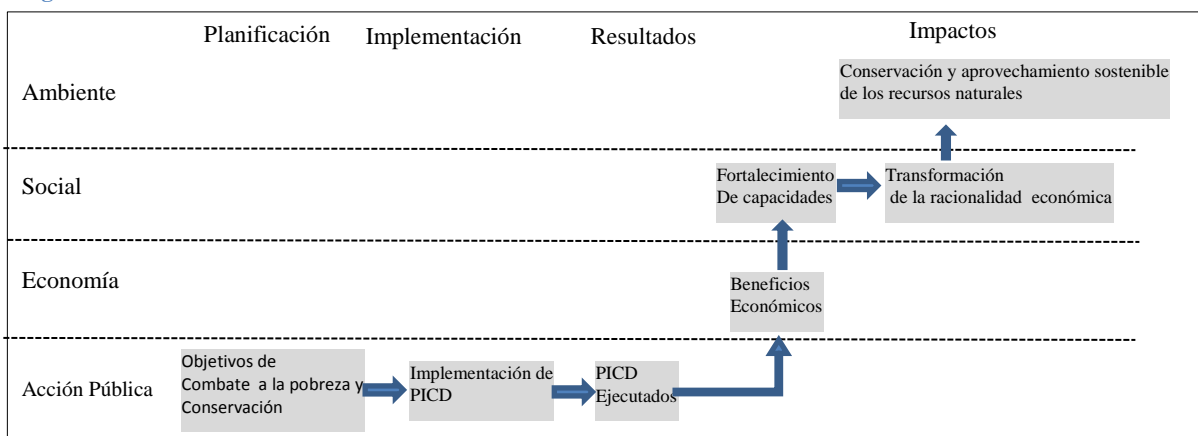
Resultados

La teoría de cambio de los PICD

Los PICD surgieron bajo el supuesto de la relación pobreza-degradación ambiental y se justifica la intervención pública al combatir la pobreza para evitar afectaciones ambientales (introducción); la ejecución de PICD supondrá una cadena de efectos sólo si los proyectos se implementan y se sostienen en el tiempo: generarán beneficios económicos a los destinatarios, se fortalecerán las capacidades de la comunidad beneficiada y se provocará un cambio en la racionalidad económica y de uso de los recursos naturales, lo que llevará a un impacto positivo en la conservación ambiental y aprovechamiento sostenible de recursos naturales. Como se observa en la figura 22, la teoría de cambio de los PICD es compleja ya que supone: la correcta ejecución de los proyectos (eficacia), la sostenibilidad de los mismos, la generación de beneficios y, un cambio en la racionalidad económica de los habitantes de las zonas para que se lleve a cabo la conservación de los ecosistemas.

En México, para el caso del PROCODES queda clara esta cadena de cambio en el objetivo del programa, considerado como un instrumento de la política de conservación que busca impulsar procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable, que conlleven al cuidado y mejoramiento del medio ambiente (ROP, 2007). El programa financia tres tipos de acciones: estudios técnicos (corresponden a actividades que contribuyen al diagnóstico o planificación), capacitación comunitaria (fortalecer capacidades de la comunidad) y los proyectos comunitarios (generan los beneficios económicos). Los proyectos comunitarios son el eje de la estrategia de intervención del PROCODES.

Figura 22 La teoría de cambio de los PICD



Elaboración propia

La hermenéutica profunda.

Etapa I de 1996-1999

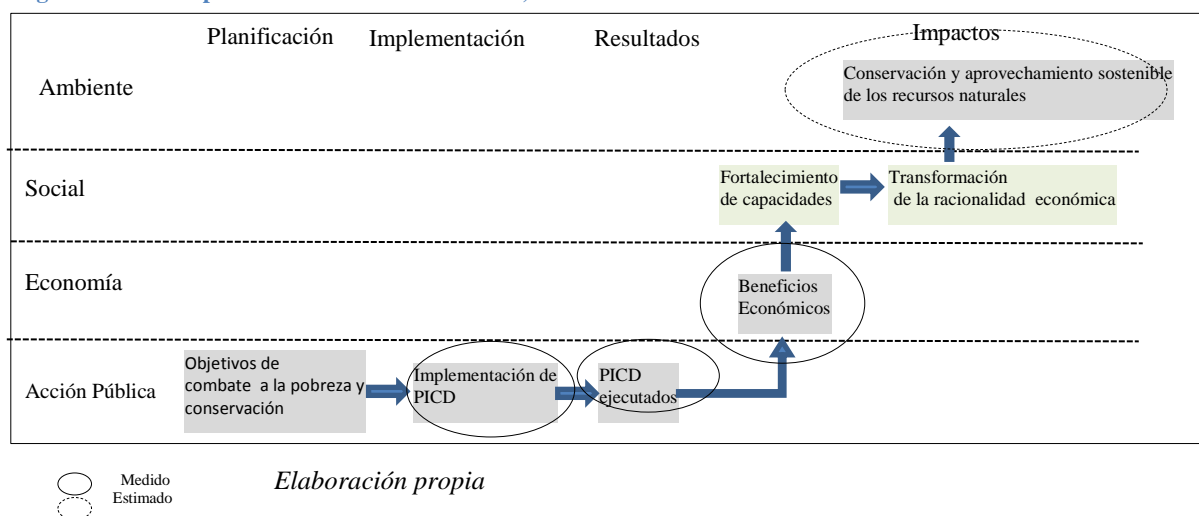
Contexto de las evaluaciones y determinantes: las evaluaciones a programas federales se llevaron a cabo de manera aislada, ya que no existía normatividad que obligara o motivara a su realización, por lo que fueron contados los programas que llevaron a cabo evaluaciones. Al no contar con normatividad que destinara presupuesto para la realización de las evaluaciones, la evaluación fue financiada por el Ministerio para el Desarrollo Internacional-DFID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD y realizada por el Colegio de México (COLMEX) en 1996. La guía técnica de evaluación determinó las características principales de la misma.

Del enfoque de la evaluación: se trata de una evaluación positivista experimental donde se emplean métodos cuantitativos para valorar el impacto económico del programa, siendo éste el principal objetivo de la evaluación. De acuerdo con los tres temas de análisis (teoría de cambio, metodologías y alcance), la evaluación del COLMEX (1996) es pertinente y coherente con el planteamiento del programa.

De la teoría de cambio: fue adecuadamente comprendida e implementada en la evaluación, ya que aunque no hay una referencia textual a los PICD sí la hay al Desarrollo

Sustentable; se define al PRODERS como una cartera de proyectos que tienen como objetivo el combate a la pobreza y aprovechamiento racional de recursos naturales (COLMEX, 1996). Queda claro que el primer impacto de los proyectos es de carácter económico, por lo que la valoración de este impacto es congruente con la teoría de cambio. Previo a la estimación de los beneficios económicos, los evaluadores presentaron un análisis de cobertura y asignación de recursos del programa (Fase Implementación), cálculo porcentual de eficacia del programa (Fase Resultados) y el cálculo del beneficio económico y la estimación de los beneficios ambientales, ver figura 23.

Figura 23 La comprensión de la teoría de cambio, evaluaciones 1996-1999



Elaboración propia

De la metodología: **Se emplearon metodologías** cuantitativas de corte económico. El *Análisis Costo-Beneficio Social* (ACBS) les permitió incorporar externalidades ambientales positivas generadas a partir de los proyectos financiados (muestreo). Construyeron *Matrices de Contabilidad Social Comunitarias* (MCSC) en un subconjunto de las comunidades beneficiadas por los PRODERS. Tales matrices representan la fuente de información para la elaboración de modelos de multiplicadores para cada una de las comunidades seleccionadas. Con ellos se cuantifican los efectos en la estructura socioeconómica de las comunidades debido a las acciones llevadas a cabo por PRODERS (COLMEX, 1996). Las metodologías fueron pertinentes dadas la limitación del alcance a la cuantificación y estimación de los impactos económicos de los proyectos y del programa.

Del alcance respecto a objetivos planteados, tipología de evaluación y recomendaciones: la evaluación de impacto económico fue adecuadamente estimada para los beneficiarios directos de los proyectos, no así para las comunidades. Respecto a los componentes del DS la evaluación se centró en la valoración económica de beneficios y la incorporación de externalidades ambientales, sin embargo no se consideraron beneficios sociales, ni la cuantificación de impacto ambiental con indicadores específicos. En este contexto la evaluación del COLMEX es integral al además de hacer la valoración de impacto económico, incluye un análisis de cobertura (proceso) y eficacia del programa (resultados). En el apartado de conclusiones y recomendaciones destacan que el programa tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza, resalta la recomendación de establecer un sistema de monitoreo a nivel proyecto para disminuir el riesgo al fracaso.

Concluimos que esta evaluación marcó un importante precedente para la continuidad del programa en años posteriores, aunque las recomendaciones sobre el monitoreo a nivel proyecto no se llevaron a cabo.

Etapa II de 2001-2006

Contexto de las evaluaciones y determinantes: En esta etapa se inicia la construcción del sistema de evaluación y rendición de cuentas a partir de la influencia de organismos internacionales. En el 2000, el Congreso de la Unión estableció como obligatoria la realización de una evaluación externa anual de impacto para todos los programas federales sujetos a ROP (Cardozo, 2006) y se crearon las primeras instituciones de rendición de cuentas y evaluación (Reyes-Orta et al. 2012).

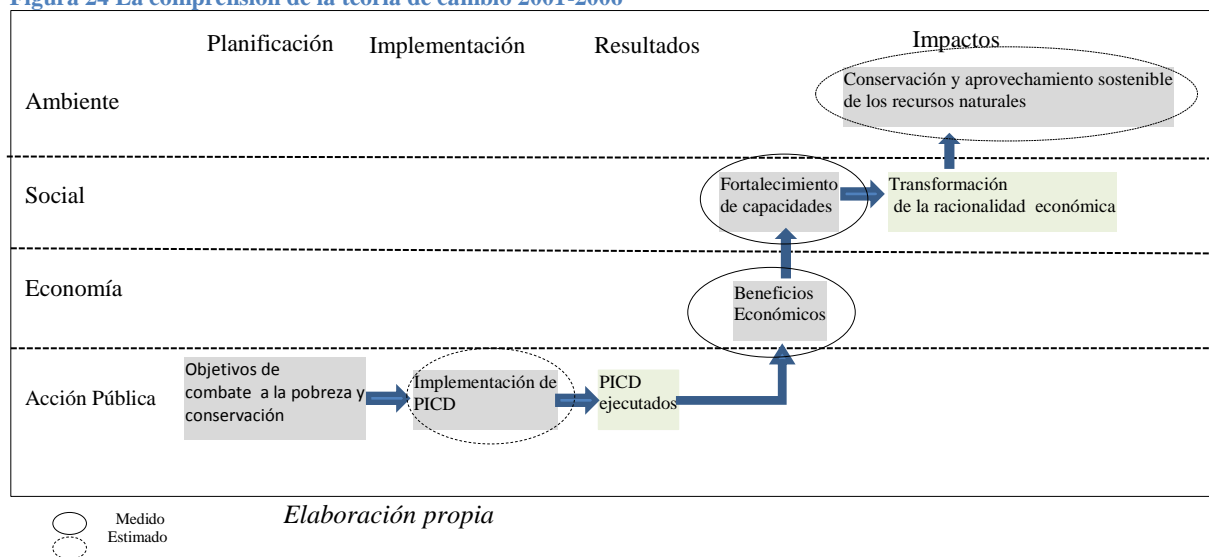
Respecto al programa, éste cambió de adscripción, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en 2001, implicó un mayor énfasis a la conservación ambiental respecto al combate a la pobreza. También destacamos que, en 2003 se empezó a ejecutar en México esquemas de Pago por Servicios Ambientales, como un instrumento directo hacia la conservación (MacCafee y Saphiro, 2010).

Sin todavía un sistema instituido, las evaluaciones respondieron a lo especificado en las ROP y los Términos de Referencia (TdeR) cambiantes, sin obligatoriedad de cumplimiento de las recomendaciones y sin una lógica de ciclo de vida del programa y proyectos. Se observa un tránsito de la evaluación de impactos a la valoración de resultados. Por un lado, la reglamentación a nivel federal establecía que se harían evaluaciones de impacto; sin embargo los TdeR de 2002- 2003 y 2004 plantearon que la evaluación sería de resultados, la de 2001 y 2006 de impacto. ES decir que, los TdeR de 2002 a 2004 no cumplieron con la normatividad federal de carácter obligatorio.

Del enfoque de la evaluación: Se trata de cinco evaluaciones realizadas por un grupo académico de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), las cuales pueden ser identificadas bajo un enfoque pragmático-calidad (Palumbo, 2001) que tiene dos objetivos: la rendición de cuentas y la mejora en la calidad de la intervención.

De la teoría de cambio: aunque retóricamente el programa en las evaluaciones si estaba vinculado al DS, se identificaron inconsistencias en la comprensión de la teoría de cambio en los informes finales de la etapa. Por ejemplo, en un apartado del informe final de la evaluación 2001 se asume que la redituabilidad de los recursos asignados al programa es muy elevada, sin embargo se consideran éstos (los recursos asignados) un pago directo a las comunidades marginadas para retribuirlos por los bienes y servicios ecológicos prestados (UNAM, 2001). Aquí se observa que el PRODERS se justificó como un esquema de PSA y que en las evaluaciones de esta etapa, no se consideraron aspectos importantes como la eficacia (proyectos ejecutados) y la cadena de resultados planteada, como se observa en la figura 24. Esta aseveración aunque justifica la existencia del programa, no considera que el rendimiento o beneficio del programa se genera si y sólo si se ejecutan los proyectos y se logra transformar la racionalidad económica de los habitantes de las ANPs.

Figura 24 La comprensión de la teoría de cambio 2001-2006



De la metodología: En esta etapa se identifican dos tipos de metodologías separadas. El primer tipo corresponde a la evaluación a nivel programa, determinada principalmente por los TdeR y las ROP (Reyes-Orta et al. en prensa). Al no identificarse correctamente la teoría de cambio del programa, las metodologías para valorar los impactos socioeconómicos y ambientales no fueron del todo pertinentes. Por ejemplo, el Análisis Costo-Beneficio, el Costo de Oportunidad y el Método de Renta Neta se emplean regularmente en evaluaciones *ex ante*, de diseño; además se asume el cien por ciento de eficacia de los proyectos productivos (ver tabla XIII). En la evaluación de 2004 se realizó un estimado de Captura de Carbono, ésta metodología se emplea en esquemas de PSA, ya que se asume el pago por *no tocar* porciones específicas de territorio y asegurar la prestación de servicios económicos. Todos estos cálculos se hicieron a nivel programa, sin considerar al PRODERS como una cartera de proyectos tal como se hizo en la evaluación de la etapa I.

Tabla XV Metodologías empleadas en las evaluaciones 2001-2006

Metodología empleada	Nivel	Fase de uso común	Evaluaciones				
			2001	2002-2003	2004	2005	2006
Valoración económica	Programa	Diseño	X	X			
Cálculo de eficiencia económica	Programa	Diseño	X	X			
Análisis Costo-Beneficio	Programa	Diseño	X	X	X		X
Cálculo de costo de oportunidad	Programa	Diseño	X	X		X	
Método de la Renta Neta	Programa	Diseño	X	X	X		
Captura de carbono	Programa	Resultados			X		
Estudio de percepción de beneficiarios	Proyecto/programa	Proceso				X	X
Análisis de información cualitativa	Proyecto	En el ciclo				X	X
Análisis prospectivo	Programa	En todo el ciclo					X
Análisis Sumatorio	Programa	Al final del ciclo					X

Elaboración propia

El segundo tipo de metodología corresponde a la evaluación a nivel proyectos, desarrollada por el grupo evaluador y destaca por el manejo de información cualitativa en las dimensiones económicas, sociales y ambientales; tiene un planteamiento similar al enfoque de evaluación de sistemas al incorporar 13 factores críticos en la gestión de los proyectos (continuidad, visión de futuro, organización, liderazgo, enfoque regional, vinculación al conocimiento, acciones autogeneradas, asociaciones equitativas, beneficios tangibles, capacitación y entrenamiento, coordinación institucional, difusión e intercambio de experiencias), que son valorados cualitativamente (en escala de 1 a 6), obteniéndose una calificación equivalente a un grado de riesgo que va de proyectos no viables, en riesgo, viables y exitosos. Esta metodología aunque en esencia no identificaba efectos (impactos) del programa en aspectos sociales, económicos y ambientales, sí permitía conocer la fragilidad de los proyectos (de la muestra representativa del total) y estimar la eficacia de los proyectos.

Del alcance de la evaluación: no se llevaron a cabo evaluaciones de impacto debido a tres factores. El primero la incongruencia en la normatividad aplicable (normatividad, ROP y TdeR); el segundo la incompreensión de la teoría de cambio del programa, ya que los TdeR lo consideraron como un esquema directo de conservación (PSA) y tercero, los métodos empleados a nivel programa que se centraron en valoraciones de diseño, así como, a nivel

proyecto, que se enfocaron en la gestión o implementación de los proyectos (evaluación de proceso). Por otro lado, las evaluaciones aportaron a la continuidad del programa, y de acuerdo con Saldivar (2010) incrementó el monto asignado anualmente al programa. Con cinco años de evaluación continua, los evaluadores desarrollaron un marco metodológico de evaluación a nivel proyecto para fortalecer su ejecución, centrado en la complejidad de los problemas ambientales. Los evaluadores fueron conscientes de que el programa estaba sujeto a riesgo por el análisis de los factores de riesgo de los proyectos productivos financiados.

Etapa III de 2007 a la fecha

Contexto de las evaluaciones y determinantes: En esta etapa se ponen en marcha las instituciones de rendición de cuentas y evaluación. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) estableció los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPF). Estos lineamientos orientan los programas y presupuestos a la GBR; definen el enfoque de ML y la MI como principal metodología, además de especificar cinco tipos de evaluación posible [de consistencia y resultados, evaluación de indicadores, evaluación de procesos (la única que especifica trabajo de campo), evaluación de impacto (cambios en los indicadores de resultados) y evaluaciones específicas] y que posteriormente se publicaron TdeR específicos para cada una de ellas.

Otro factor a considerar en el contexto actual de la evaluación del programa son las ROP del PROCODES (2007) que definen dos niveles de intervención: proyecto y programa. A nivel proyecto se considera el Comité Pro-Obra como principal mecanismo de participación comunitaria y un Comité de Seguimiento para el monitoreo; ambos tienen por objetivo fomentar la transparencia en la operación del programa (ROP, 2007). A nivel programa consideran la realización de una evaluación interna (indicadores de gestión y eficiencia, establecidos por la CONANP y la Secretaría de la Función Pública, SFP) y una externa (respecto a la normatividad vigente, CONEVAL). La incorporación de dos niveles de evaluación permite tener un esquema para el adecuado monitoreo de los proyectos y reducir la incertidumbre de su gestión.

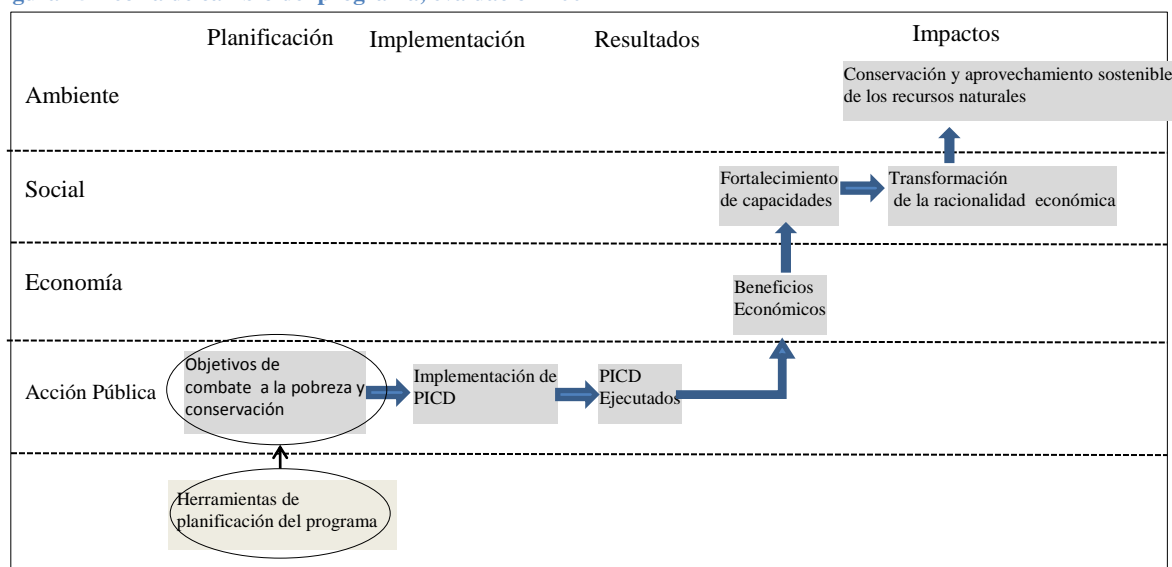
Este contexto permite identificar un sistema de evaluación con instituciones definidas, normatividad específica y niveles de intervención claros. En los siguientes párrafos veremos el impacto que dicho sistema ha tenido en las evaluaciones del PROCODES (el programa cambió de denominación en 2007). Dadas las diferencias entre las dos evaluaciones se analizan por separado.

1. Evaluación del IPN 2007

Del enfoque de evaluación: Al emplear el enfoque de Marco Lógico ML y Matriz de Indicadores (MI) podría considerarse como una evaluación positivista-experimental (Palumbo, 2001), con el objetivo de rendición de cuentas. Sin embargo, se trata de una evaluación del diseño del programa y temas específicos de proceso centrado en el ML y la MI, es decir, la evaluación tiene por objeto las herramientas de planeación del programa, no así el programa y los proyectos que financia.

De la comprensión de la teoría de cambio: los evaluadores comprenden retóricamente el fundamento del programa (DS, ingresos económicos y contribución a la conservación); sin embargo, al establecer los indicadores de evaluación, la eficacia de los proyectos financiados se mide con la cobertura del presupuesto. Este dato técnico permite evidenciar que se considera un pago directo a la conservación ambiental (figura 25).

Figura 25 Teoría de cambio del programa, evaluación 2007



○ Evaluado de acuerdo a los TdeR *Elaboración propia*

Como ejemplo, se presenta un extracto de la lógica vertical de la MI para compararla con la teoría de cambio de los IPCD (Tabla XIV). El lado derecho representa la teoría de cambio del programa, ya descrita anteriormente (sólo presentada ahora en lógica vertical), y del lado izquierdo la construida por la CONANP y validada por los evaluadores. Se observan las inconsistencias siguientes: en el punto tres de los resultados no se considera la ejecución de los proyectos (eficacia) sino la distribución de los recursos (cobertura, que en este caso es una variable de proceso); a nivel propósito el resumen narrativo plantea lograr la conservación de los ecosistemas, pero es medido a través de un indicador de proceso (beneficiarios con proyectos productivos). El mismo problema presenta la medición del fin del programa, definido como la contribución hacia la conservación que es estimado por el número de comunidades que participan en acciones financiadas por el programa en ANPs. Es evidente entonces que, tanto diseñadores del ML y MI, como evaluadores, no comprenden la lógica del programa o bien establecen y validan indicadores “cómodos”, de proceso que no permiten valorar la contribución del programa a la conservación de las ANPs donde se ejecuta. Estos indicadores no permiten valorar la efectividad (nivel resultados) de las acciones financiadas, en consecuencia se incrementa la incertidumbre y los riesgos para alcanzar los objetivos, ya que no verifica que los proyectos se hayan

implementado. A nivel propósito y fin, los indicadores no permiten conocer si el instrumento tiene impacto en la sociedad, en la economía y/o medio ambiente.

Tabla XVI Teoría de cambio del programa y la MI. Caso IPN 2007.

	Teoría de Cambio del Programa	Matríz de Indicadores
Fin	Contribuir a la conservación	Contribución a la conservación, medido por el porcentaje de comunidades que participan en acciones de conservación en ANPs
Propósito	1. Aprovechamiento sostenible 2. Fortalecimiento de capacidades 3. Se incrementa o mantiene el ingreso económico de los beneficiarios	Lograr la conservación de los ecosistemas mediante aprovechamiento (beneficiarios con acceso a proyectos productivos) Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión
Resultados	1. Cursos Impartidos 2. Estudios técnicos realizados 3. Proyectos comunitarios ejecutados	1. Se fortalecen las capacidades técnicas (porcentaje de cursos de capacitación en comunidades) 2. Se elaboran estudios técnicos (eficacia) 3. Distribución de recursos del programa en el país (porcentaje del presupuesto ejercido)
Actividades	Conjunto de actividades necesarias para alcanzar resultados (proceso).	Conjunto de actividades necesarias para alcanzar resultados (proceso).

Elaboración propia con base en IPN, 2007

De la metodología empleada: la evaluación se realizó siguiendo los TdeR que especificaron una batería de cien preguntas dicotómicas a responderse con trabajo de gabinete (análisis documental). Como ya se mencionó, el eje principal de análisis fue el ML y la MI, las ROP y demás normatividad. Esta evaluación puede considerarse como un “borrón y cuenta nueva” en torno a los procesos de evaluación anteriores. Se considera débil la metodología por lo siguiente:

- a) Ausencia de trabajo de campo: la metodología limita el alcance de la evaluación al no verificar físicamente (en muestreo) la implementación de los proyectos, cursos y estudios realizados, su incidencia en la conservación, así como la percepción de los beneficiarios.
- b) Se valoran las herramientas de planificación, no el programa: el análisis está centrado en el ML y la MI, esto impide la valoración del proceso, resultados e impactos del programa y sus proyectos.

- c) Preguntas dicotómicas: los TdeR son rígidos y homogéneos para más de 250 programas; su estructura no permite la incorporación de criterios de valoración ni otorgan libertad al evaluador para ejercer juicios adicionales.
- d) Temática genérica enfocada a la transparencia del gasto (diseño del programa, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación y resultados alcanzados los años previos) que no permite la valoración del programa y sus proyectos para la mejora y efectividad.

Del alcance de la evaluación: el tipo de evaluación “de consistencia y resultados” no coincide con ninguna clasificación teórica (Cardozo, 2012; Merino, 2010); su contenido es diverso y no corresponde a una evaluación en particular. Es, más bien, un dictamen sobre temas específicos de planeación y diseño, pero dada la rigidez de los TdeR no se perciben en la evaluación juicios de valor contundentes sobre el programa.

En lo que toca al diseño del ML y la MI, se observó que los indicadores de componentes, propósitos y fin seleccionados por la autoridad evaluada no son los pertinentes para monitorear y evaluar el programa, y que los evaluadores no hicieron recomendaciones en este sentido, por lo que es evidente que no se comprendió la teoría de cambio de los PICD. Esta evaluación resultó ser la que validó el sistema de monitoreo y evaluación basada en la MI, por lo que, al no tener adecuadamente seleccionados los indicadores se observan las desventajas del enfoque de ML: rigidez y excesiva endogeneidad.

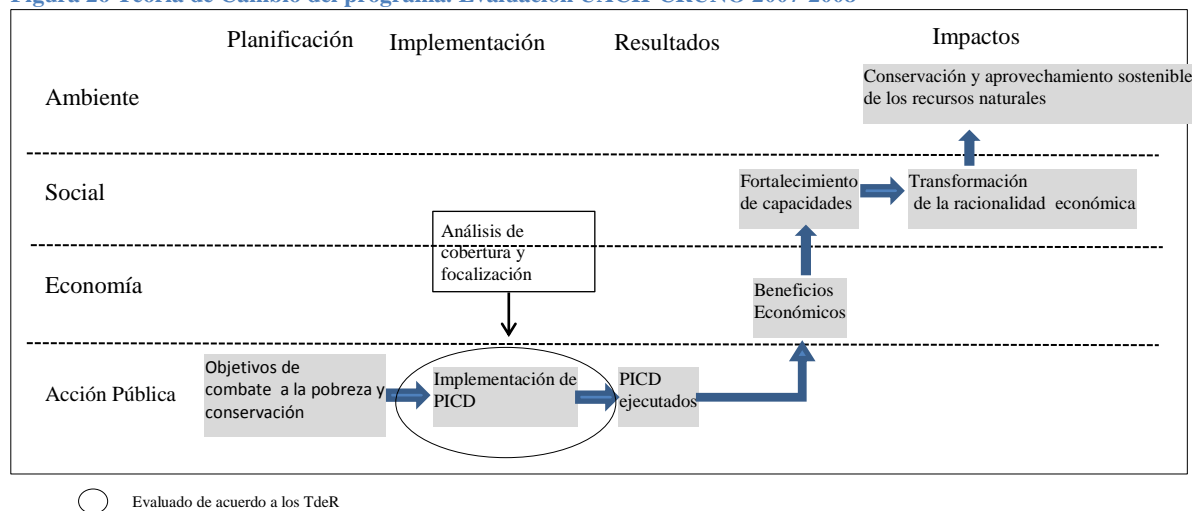
2. UACH-CRUNO 2007-2008

Del enfoque de evaluación: Por su parte la Evaluación de Estrategia de Cobertura y Focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES), (CRUNO-UACH) es una evaluación parcial, de proceso centrada en el análisis y evaluación de la estrategia de cobertura y focalización de 2007 y 2008 (cómo se distribuyen los recursos y población beneficiada). Es una evaluación de enfoque positivista-experimental (Palumbo, 2001) para la rendición de cuentas y mejora de la intervención del programa.

Comprensión de la teoría de cambio: en el primer apartado del informe, así como en las recomendaciones, que destacan la importancia del monitoreo y evaluación de los proyectos

financiados por el programa, es evidente que los evaluadores comprenden la teoría de cambio del PROCODES. Sin embargo, derivado de la selección de indicadores en la MI (evaluación anterior) y como se observa en la figura 26, la evaluación se centra en el análisis de distribución del presupuesto (cobertura y focalización), como si se tratase de un pago directo con beneficios inmediatos sobre la conservación.

Figura 26 Teoría de Cambio del programa. Evaluación UACH-CRUNO 2007-2008



De la metodología: En esta evaluación se realizó trabajo de campo y gabinete. El análisis de la información se centró en dos temas: la cobertura y la focalización del programa, haciendo una descripción y análisis FODA. Para el trabajo de campo emplearon un muestreo de conveniencia, seleccionando 27 de las 184 Regiones Prioritarias. Las variables analizadas fueron: concentración de acciones realizadas, población beneficiada y recursos, con el objetivo de establecer una relación entre dichas variables (UACH-CRUNO, 2008). Sin embargo, como se explica en el alcance de la evaluación, se considera que el análisis de cobertura y focalización para analizar el proceso de implementación del PROCODES no es adecuado, al no tratarse de un pago directo a la conservación.

Es importante destacar que para esta evaluación los TdeR no incorporaron preguntas dicotómicas, por tratarse de tipo “específico” lo que suponemos otorgó mayor apertura al trabajo de los evaluadores.

Del alcance de la evaluación: una evaluación de “cobertura y focalización” no es pertinente para el PROCODES ya que, como se mencionó anteriormente, no se trata de un programa social de beneficios directos; en lugar de ello, se habría avanzado en la mejora del programa si se hubiera planteado una evaluación del proceso de implementación de acciones financiadas. Pese a ello, las recomendaciones de los evaluadores son consistentes con la teoría de cambio del programa y contribuyen a su mejora: proponen mayor personal técnico para ejecutar el programa, una base de datos para monitorear los componentes del programa y a sus beneficiarios, entre otras (UACH-CRUNO, 2009).

Conclusiones y recomendaciones

Se reconoce el avance que ha tenido México en la construcción de un sistema de evaluación de programas y políticas públicas a través del CONEVAL. Sin embargo, después de la valoración de las evaluaciones del PRODERS-PROCODES es pertinente trabajar en la consolidación del sistema de monitoreo y evaluación para la política de conservación y los diferentes instrumentos que de ella se desprenden. Para la construcción de este sistema, y tomando como base la experiencia de evaluación del PROCODES se recomienda:

Ya que no existió un enfoque definido que diera consistencia al sistema de evaluación a lo largo del periodo y se transitó de uno positivista experimental (COLMEX), hacia uno normativo-calidad (UNAM) para volver al primero, pero con diferente metodología (IPN, UACH-CRUNO); así mismo la finalidad de las evaluaciones varía entre la medición de la efectividad, promover la mejora del programa hasta la transparencia y rendición de cuentas. Dada la importancia de los objetivos de la política de conservación, sería deseable que la evaluación del PROCODES tuviese un enfoque constructivista a dos niveles: en proyectos, que permita trascender de la transparencia y rendición de cuentas hacia el aprendizaje, mejora y valoración de la efectividad *in situ* en la conservación de los ecosistemas. Es también indispensable valorar la efectividad de los instrumentos, por lo que se requiere un sistema de monitoreo y evaluación a nivel programa enfocado a la gestión, adaptación y valoración de estado de los ecosistemas.

Respecto a la comprensión de la teoría de cambio del programa, se observó que existieron inconsistencias en la mayoría de las evaluaciones en mayor o menor grado (salvo la del COLMEX, 1996), al evaluarse el programa como un pago directo a la conservación (UNAM, 2002-2003, 2006), selección y validación de indicadores propios de programas sociales (UACH-CRUNO, 2008) y no considerarse el PROCODES como una cartera de proyectos o no llevarse a cabo trabajo de campo (IPN, 2007). Sería pertinente que todos los actores involucrados en la ejecución del programa y su evaluación conozcan los supuesto bajo los que se ejecuta el PROCODES y las diferencias respecto a otros instrumentos de conservación, para que exista coherencia entre el fundamento teórico, indicadores, criterios y niveles de evaluación y que así así las evaluaciones contribuyan en mayor medida a la mejora del programa y medición atribuible de impactos a la conservación y la efectividad en la PC.

Que se transite de TdeR rígidos y vinculados únicamente al ML y MI hacia la construcción de estándares abiertos para el diseño, gestión, implementación y evaluación de proyectos, programas y políticas de conservación. Si bien es cierto que el enfoque de Marco Lógico permite la construcción de la cadena de resultados del programa y es un eje entre la planeación-implementación-evaluación, el caso del PROCODES hace evidente las limitaciones del enfoque para valorar los resultados, propósito y fin de programas de conservación del tipo PICD, aún más cuando se seleccionan indicadores de fácil cumplimiento como la distribución del presupuesto o número de beneficiarios.

Ninguna de las evaluaciones llevó a cabo evaluación de impacto, esto a causa de los TdeR que se centraron en procesos y resultados. Concluimos que no es recomendable intentar evaluar el impacto de este tipo de programas anualmente al tener una cadena de resultados larga; pero tampoco es recomendable hacer evaluaciones parciales de variables específicas, como se realiza actualmente. Es deseable que los tipos de evaluación sean acorde al ciclo de vida del proyecto o al enfoque integral, para que la evaluación sea pertinente de acuerdo a la etapa de implementación del programa.

CAPÍTULO IIIa.
PROPUESTA DE REDISEÑO DE LAS EVALUACIONES DEL PROCODES.

Después de analizadas y evidenciados los determinantes de las evaluaciones, así como su valoración retrospectiva, sigue la elaboración de propuestas de mejora para el sistema actual (el establecido a partir de 2006). En las recomendaciones del capítulo IIIc se delinearán los componentes centrales del sistema de evaluación; en este capítulo se presentan estas ideas de manera más desarrollada. Las propuestas se basan en: a) los niveles de evaluación, b) la comprensión de la teoría de cambio, c) el número de evaluadores, d) el enfoque de evaluación, y e) las tipologías empleadas. Se diseña un sistema de evaluación en varios niveles, pertinente al instrumento de conservación evaluado.

1. Introducción

La evaluación tiene como principal función la mejora del objeto evaluado, por lo que las recomendaciones y el rediseño son la parte fundamental de los ejercicios evaluativos. En este caso, después de haber comprendido y sistematizado el contenido de los informes finales, identificado el contexto y valorados los aspectos epistemológicos, se llegó a la conclusión de que es necesario proponer medidas que contribuyan a la construcción de un sistema de evaluación pertinente para la política ambiental y de conservación, puesto que se demostró en el capítulo anterior, que el sistema de evaluación no establece las condiciones necesarias para el monitoreo y mejora de los proyectos financiados, no contribuye a la disminución de la incertidumbre en la implementación de las acciones, ni permite valorar la efectividad del programa en la sociedad y tampoco en el ambiente.

Además, el momento crucial que vive México por el reciente cambio de gobierno federal brinda la oportunidad de incorporar mejoras al sistema actual de evaluación para que ésta sea constructivista, es decir que promueva e incorpore la participación de los involucrados en las políticas, con metodologías que puedan adaptarse y mejorarse. También se propone que sea sectorial para que los enfoques y metodologías sean adecuadas a la política y sus instrumentos y que se evalúe en diferentes niveles las acciones de gobierno; de acuerdo al nivel se defina la función principal de evaluación ya sea para promover el empoderamiento de las comunidades, la mejora en la gestión pública, la medición de la efectividad y la promoción de la democratización de las acciones. Para lograrlo se requieren métodos e indicadores pertinentes incorporados bajo un enfoque integral de evaluación en tres dimensiones: la gestión pública, la sociedad y el ambiente.

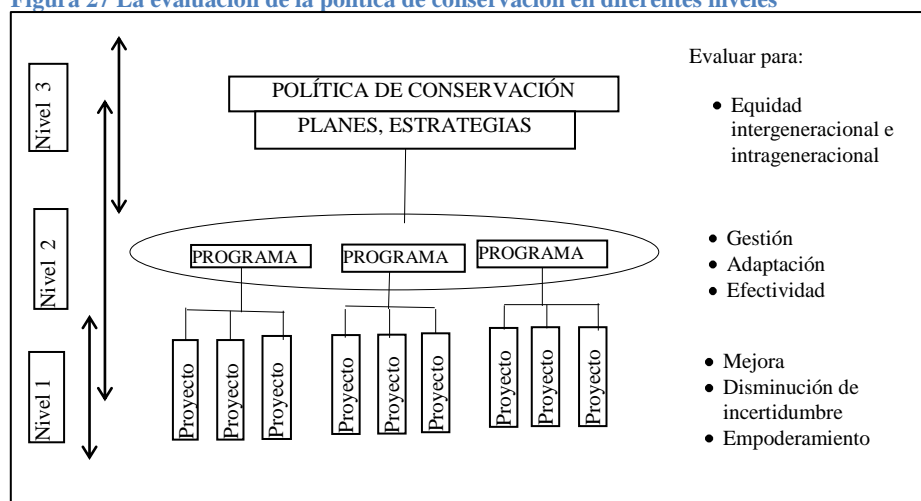
Para el caso particular del PROCODES y la política de conservación, la propuesta retoma la base teórica de los instrumentos, el enfoque integral de evaluación y el enfoque de manejo adaptativo. De los informes de evaluación realizados hasta 2004 se incorpora el monitoreo y evaluación a nivel proyecto y programa. También se piensa que es necesario integrar los diferentes tipos de evaluación con los que cuenta el programa.

Propuesta

a) La evaluación en los niveles proyecto, programa y política.

El sistema de evaluación actual a cargo del CONEVAL plantea la evaluación sólo a nivel programa, como si se tratase de un subsidio directo, sin considerar los proyectos y la política, tal y como se plantea en la figura 27 (de abajo hacia arriba). Como se demostró en los capítulos anteriores, el PROCODES es un programa que financia proyectos por lo que es necesario redefinir la función del monitoreo y su evaluación hacia la reducción de la incertidumbre en su implementación, el control técnico y la correcta atribución de sus efectos sobre la conservación, y con un enfoque constructivista que promueva el empoderamiento (nivel uno, figura 27). Esta recomendación es consistente con lo planteado por los grupos evaluadores de COLMEX (1996) y AUCH-CRUNO (2008). A nivel programa permitiría adaptar las estrategias y medir la efectividad de las acciones en lo general (nivel dos, figura 27). Finalmente, a nivel política es necesario valorar la contribución de todos los instrumentos ambientales existentes y juzgar si están contribuyendo a la equidad intergeneracional (nivel 3, figura 27).

Figura 27 La evaluación de la política de conservación en diferentes niveles



Adaptado de Merino, (2010)

b) Una adecuada comprensión de la teoría de cambio.

El sistema de evaluación actual del programa, construido a partir del ML y la MI que están incorporados en los TdeR, define como unidad de medida del indicador de resultados de los proyectos productivos a la distribución porcentual del presupuesto por comunidad. Esto significa que el programa está siendo evaluado como un esquema de subsidios directos a la conservación del tipo PSA (figura 28a) y no permite conocer el número de proyectos implementados, ni el efecto atribuible sobre las finanzas de los beneficiarios y fortalecimiento de capacidades, ni la contribución del proyecto en la conservación ni tampoco promueve el aprendizaje y la mejora de la implementación.

Es importante entonces, precisar la teoría de cambio del PROCODES y diferenciarla de otros instrumentos de conservación. Como se observa en figura 28b los instrumentos de conservación tienen diferentes teorías de cambio, por lo que las evaluaciones precisan ser pertinentes al instrumento. También es deseable que se realicen evaluaciones globales de impacto, ya que la política de conservación tiene un fin definido y se puede medir la efectividad de los instrumentos sobre los ecosistemas. De esta forma las evaluaciones del PROCODES se vincularían con las de otros instrumentos de la política de conservación, tales como las ANPs y los esquemas de PSA.

Figura 28 La teoría de cambio de los instrumentos de conservación

TIPOS	RESULTADOS	EFFECTOS	FIN	TIPOS	RESULTADOS	EFFECTOS	FIN
ANP	Decreto	Se cumplen las regulaciones uso de recursos naturales	Conservación por restricción	ANP	Decreto	Se cumplen las regulaciones uso de recursos naturales	Conservación por restricción
PSA	Contrato	Se paga a los prestadores de servicios ecosistémicos	Conservación orientada al mercado	PSA	Contrato	Se paga a los prestadores de servicios ecosistémicos	Conservación orientada al mercado
PICD	Proyectos ejecutados			PICD	Proyectos ejecutados	Beneficios económicos Fortalecimiento de capacidades	Cambio en la racionalidad económica → Conservación y desarrollo

a) teoría de cambio actual

b) teoría de cambio propuesta

Elaboración propia

c) Un sistema de evaluación integrado

El PROCODES es el programa de la política ambiental que posee la estructura más sólida en materia de evaluación al incorporar una evaluación externa, una interna y dar seguimiento a nivel proyectos (ROP, 2007). Sin embargo, el sistema no las interconecta, cumplen con funciones diferentes y responden también a destinatarios específicos, como se observa en la tabla XV. En lo que toca a la evaluación externa se sugiere que haya una evaluación restringida a las instituciones académicas, (si los TdeR lo especifican) y que se lleve a cabo trabajo de campo en las ANPs seleccionadas. Hasta ahora la evaluación se encuentra limitada por los TdeR y la capacidad técnica del grupo evaluador.

Tabla XVII Los tipos de evaluación y su alcance

Tipo de evaluación	Destinatario	Evaluated-Evaluador	Función	Alcance
Externa	CONEVAL	Institución evaluadora contratada- CONANP y beneficiarios	Rendición de cuentas	Diseño, algunos aspectos de proceso, resultados e impactos a nivel programa
Interna	SFP	SFP-personal de la CONANP	Rendición de cuentas	Proceso y resultados
Monitoreo Comunitario	No especificado en las ROP	Comité de Seguimiento-beneficiarios	Transparencia	No especificado

ROP, 2007

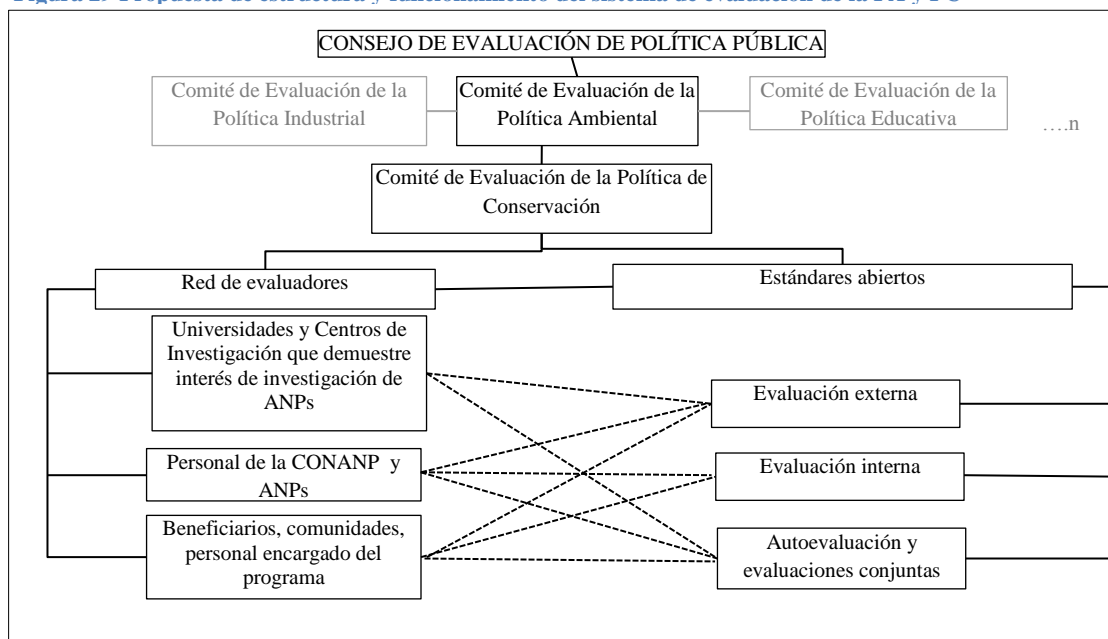
Tomando en consideración lo anterior, se propone un esquema horizontal y vertical de evaluación con la conformación de un Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas de donde se desprendan comités de evaluación de las políticas específicas como la política ambiental, social, educativa, etcétera; es decir de ésta institución se desprenderían el CONEVAL, el INEE, el de la política ambiental, entre otros. Como parte de esta última crearía un comité específico para valorar la política de conservación y sus instrumentos.

En cuanto a los evaluadores se propone la creación de una red de evaluadores externos, personal adscrito a la CONANP y promotores de monitoreo y evaluación a nivel comunitario. Todos ellos participarían en la construcción de estándares abiertos, flexibles, incorporando un enfoque constructivista para la evaluación de la política de conservación (figura 29). Los evaluadores externos serían los académicos, investigadores y consultores con interés investigativo en ANPs, que puedan evaluar al PROCODES, sus proyectos y otros instrumentos de conservación *in situ*. Esto permitiría evaluaciones cercanas a las regiones y con un mayor alcance que el esquema actual basado en muestreo por conveniencia cuando se trata de trabajo de campo.

Este rediseño tiene como base la evaluación externa y no toca la evaluación interna, sin embargo se considera necesario que ambos tipos de evaluaciones se encuentren alineadas con un enfoque constructivista, que promueva la mejora en el proceso de implementación de las acciones así como el cumplimiento de los objetivos. Por su parte, el Comité de Seguimiento (establecido en las ROP) debe ser un instrumento de planeación, monitoreo y evaluación de resultados e impactos que promueva la mejora y adaptación de los proyectos. También puede servir como un instrumento para promover el empoderamiento de las comunidades.

De esta forma se garantizaría un mayor conocimiento de las actividades realizadas y facilidad al obtener la información cuando se lleven a cabo evaluaciones internas y se tendría una perspectiva objetiva con las valoraciones externas (Cardozo, 2012).

Figura 29 Propuesta de estructura y funcionamiento del sistema de evaluación de la PA y PC



Elaboración propia

d) Del enfoque, la tipología de las evaluaciones, los criterios y las fases.

De acuerdo a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPF) el sistema de monitoreo y evaluación está basado en el enfoque de ML y la MI. Este sistema aplica para todos los programas federales sujetos a reglas de operación sin importar las características particulares del programa a evaluar. Los lineamientos generales establecen la tipología de las evaluaciones que se llevan a cabo (ver tabla XVI), mismas que no son consistentes con las presentadas en la revisión teórica. En la tabla XVI se observa que, respecto a las fases del ciclo del programa, la evaluación de consistencia y resultados evalúa los extremos del ciclo y la de indicadores valora la pertinencia de los objetivos y su cumplimiento. Esto puede interpretarse como una evaluación de los indicadores establecidos en la matriz, pero no se evalúa el programa sino la herramienta de planeación.

Tabla XVIII Tipología de las evaluaciones del Sistema de Evaluación

Enfoque de evaluación y tipo de trabajo	Tipo de evaluación	Tipo de trabajo	Criterios que valora	Fases del ciclo
Marco Lógico (Matriz de indicadores)	Evaluación de consistencia y resultados	De gabinete	No establecidos	Diseño y resultados
	Evaluación de indicadores	De campo	Pertinencia (diseño de indicadores) y alcance (cumplimiento de indicadores)	Diseño y resultados
	Evaluación de procesos	De campo	Eficacia, eficiencia	Procesos operativos
	De impacto	Metodologías rigurosas, no específica si es de campo o gabinete.	Cambio en los indicadores a nivel resultados	Resultados
	Evaluación específica	Campo o gabinete	No establecido	No establecido

Elaboración propia con base en los LGEPPF, 2007.

Respecto a la MI, que es la herramienta principal de evaluación del programa, se encontraron inconsistencias en la lógica vertical, principalmente en los indicadores a nivel resultados, propósitos y fin. A nivel resultados o componentes, como se denomina en la MI a los proyectos financiados, se miden con la variable “porcentaje de presupuesto ejercido” y a nivel propósito se cuantifican los beneficiarios con acceso a proyectos productivos, por último a nivel fin, se mide la contribución a la conservación, medida por el porcentaje de comunidades que participan en acciones de conservación (tabla 17). Estas variables no permiten conocer la contribución real del programa, ya que no consideran el número de proyectos implementados exitosamente, ni si existe o no un cambio en la racionalidad económica o fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios a nivel propósito. Tampoco miden si a nivel de fin se disminuyen las amenazas sobre los ecosistemas dentro de las ANPs y se conservan sus recursos naturales.

Tabla XIX. Extracto de la MI del PROCODES

	Matriz de Indicadores elaborada por la CONANP y validado por los evaluadores	VARIABLES DE MEDICIÓN
Fin	Contribución a la conservación, medido por el porcentaje de comunidades que participan en acciones de conservación en ANPs	Porcentaje de comunidades que participan en acciones de conservación en ANPs
Propósito	Lograr la conservación de los ecosistemas mediante aprovechamiento (beneficiarios con acceso a proyectos productivos) Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión	Número de beneficiarios con acceso a proyectos productivos
Resultados	1. Se fortalecen las capacidades técnicas (porcentaje de cursos de capacitación en comunidades) 2. Se elaboran estudios técnicos (eficacia) 3. Distribución de recursos del programa en el país (porcentaje del presupuesto ejercido)	Porcentaje del presupuesto ejercido
Actividades	Conjunto de actividades necesarias para alcanzar resultados (proceso).	

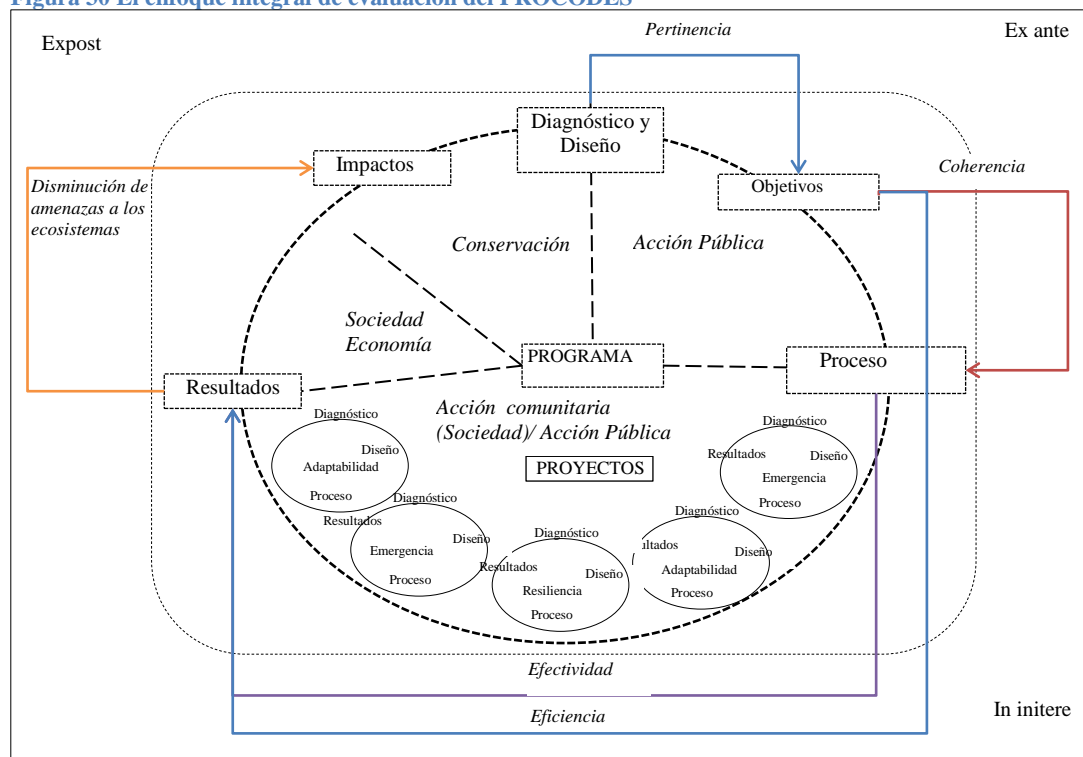
Elaboración propia

Si bien este enfoque de ML y MI establece los vínculos entre actividades, resultados e impactos e integra las fases del CVP (W.K. Foundation, 2001), se sugiere la adecuación de los indicadores que permitan valorar la correcta implementación y sostenibilidad de los proyectos, la evaluación de los impactos sociales y económicos en las comunidades beneficiadas así como la contribución para la disminución de las amenazas sobre los ecosistemas y su conservación. Se recomienda que la MI no sea el único instrumento de evaluación debido a su rigidez y limitado alcance para valorar impactos del programa.

Para la construcción de estándares es necesario incorporar las tipologías de acuerdo al enfoque integral de la evaluación de políticas públicas y/o manejo adaptativo. Para el caso particular del PROCODES, la figura 30 plantea dos niveles de evaluación (programa y proyecto) con cinco fases (diagnóstico, diseño, proceso o implementación, resultados e impactos) con diferentes dimensiones de actuación (acción pública, acción comunitaria, efectos en la sociedad, en la economía comunitaria y en la conservación). De los criterios tradicionales de la GBR (pertinencia, coherencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad e impactos) se considera que la efectividad a nivel proyectos es crítica para cumplir con los objetivos del programa. Para valorar los efectos se recomienda un sistema de monitoreo y

valoración basada en la disminución de las amenazas sobre los ecosistemas. Este sistema tendría que ser construido *ad hoc* para cada ANP. A nivel proyectos sería importante incorporar criterios del enfoque de sistemas para contribuir a mejorar y fortalecer su implementación.

Figura 30 El enfoque integral de evaluación del PROCODES



Elaboración propia

En la figura 30 se muestra la importancia de las dimensiones en cada una de las fases o tipos de evaluación. Por ejemplo, en una evaluación diagnóstica y/o de diseño se incorpora el estado de conservación de los ecosistemas (dimensión ambiental) y el mecanismo de respuesta (ROP, presupuesto, etc.) que corresponde a la dimensión de acción pública. En la fase de eso, interactúan la acción comunitaria y la acción pública para que se implementen las acciones financiadas, elemento crucial para que el programa tenga efectos en las dimensiones económicas, sociales y que permitan contribuir al fin de la política de conservación de los ecosistemas. De ahí la importancia de un sistema de monitoreo y evaluación a este nivel, como se propuso desde la evaluación de COLMEX (1996) y que se retoma en la evaluación de UACH-CRUNO (2008).

CAPITULO IV. CONCLUSIONES GENERALES

La evaluación tiene un papel central en el análisis de políticas públicas, ya no sólo como la etapa posterior a la planificación e implementación, sino como un mecanismo integral para la mejora, rendición de cuentas y valoración de resultados, presente en todas las fases del ciclo de la intervención. Esta posición protagónica en todo el ciclo se debe al desarrollo de enfoques, tipologías y metodologías diversas que también han transitado de evaluar proyectos a evaluar programas y políticas.

La evaluación es una actividad sistemática y objetiva, pero tiene también una carga de subjetividad en dos momentos: el primero, al definir y decidir el enfoque bajo el cual se trabaja, es decir, asumir la concepción personal del “deber ser” de la evaluación y el “ser” del evaluador; la segunda, al momento de emitir juicios de valor sobre el objeto de estudio. Por estos dos motivos, el evaluador requiere adoptar un fundamento epistemológico claro y bien definido antes de iniciar el proceso de evaluación.

Existe un fuerte debate en torno a la deseabilidad del perfil del evaluador. Si debe ser experto en evaluación o bien en el área evaluada. Para el caso de la política ambiental y de conservación, se concluye que es deseable la especialización en el área evaluada como lo proponen Mény y Thoenig, ya que se requiere un amplio conocimiento de los objetos de la intervención (ecosistemas, especies, recursos), de analizar la relación sociedad-ambiente, así como el fundamento teórico que sustenta a cada uno de los instrumentos de conservación.

Respecto a la política de conservación en un contexto general, es indispensable que se reconozca como una política mixta, ya que incorpora múltiples instrumentos. De ser así, es posible alejarse de discursos retóricos y ser pragmáticos al momento de decidir el tipo de intervención que resuelve un problema específico. Sobre todo porque se aprovecharía todo el abanico de posibilidades entre las que destacan las ANPs, los PICDs y los esquemas de PSA. Sin embargo, es menester conocer el fundamento teórico y diferenciarlo de otros instrumentos ya que las cadenas de resultados no son iguales. Por ejemplo los PIDC suponen la implementación de un proyecto que genere beneficios económicos o de fortalecimiento de capacidades que contribuyan a la conservación de los ecosistemas de la región. Un esquema de PSA pagará directamente a los prestadores de los servicios ecosistémicos, es decir los dueños se convertirán en proveedores.

Respecto a la evaluación de la política ambiental y la de conservación, se identificó que las primeras tipologías desarrolladas y estandarizadas son *ex ante* (Evaluación de Impacto Ambiental, la Evaluación Ambiental Estratégica y la evaluación de estado). Esto se debe al principio precautorio que rige a estas políticas y al diagnóstico *in situ* necesario para evidenciar un problema ambiental. Sin embargo este mismo avance no se ha tenido con la evaluación *in itinere* o *ex post*, por lo que es necesario incorporar el enfoque integral para la esta política en general y sus instrumentos en particular.

A partir de la década de los noventa se han incorporado paulatinamente estos últimos tipos de evaluación. El instrumento de conservación que ha promovido un enfoque cercano al integral, son los PICD. Éstos vincularon a las agencias de cooperación y desarrollo y las organizaciones conservacionistas para implementar proyectos de combate a la pobreza y conservación ambiental. Este instrumento supone una cadena de resultados larga y por ende se hizo necesaria la instauración de sistemas de monitoreo y evaluación que disminuyeran el riesgo e incertidumbre, que pudiera mejorarse la implementación y valorarse la contribución de la intervención para la resolución de los problemas.

Los enfoques y metodologías desarrolladas por las agencias de cooperación y conservacionistas, se integraron y adaptaron convirtiéndose en mezclas que incorporan indicadores ambientales, el ciclo de vida del proyecto, criterios de valoración y relaciones causales. Así, el Enfoque de Marco Lógico con indicadores ambientales, el Co-Monitoreo, el Manejo Adaptativo, el Enfoque de Sistemas y la Gestión Basada en Resultados se han utilizado en sistemas de monitoreo y evaluación de PICD.

De estas metodologías, destacan el Manejo Adaptativo y el Enfoque de Sistemas ya que son enfoques interdisciplinarios desarrollados a lo largo de los veinte años de ejecución de PICD y MFS. Esto permite evidenciar los beneficios del trabajo en grupos y de cómo es posible construir estándares abiertos para la mejora de la evaluación y su contribución al objeto evaluado.

Tomando como base el desarrollo del enfoque de Manejo Adaptativo se concluye que la construcción de estándares es positiva para el caso de la política de conservación y que éstos se han alcanzado debido a la interacción de evaluadores y ejecutores de proyectos de

conservación. Si éstos se desarrollan con la participación de sus actores, se revisan cada cierto tiempo serán un parámetro de referencia, que contribuirá a mejorar las estrategias de conservación.

Tradicionalmente la metaevaluación tiene un mayor énfasis en valoración de la profesión, por lo que se analizan una o varias evaluaciones realizadas bajo un mismo sistema para establecer comparativas entre el desempeño de los evaluadores. Sin embargo, en este caso se tomaron evaluaciones a un mismo programa realizadas por diferentes evaluadores, bajo contextos y sistemas diversos en un periodo de doce años; esto permitió valorar la pertinencia del sistema de evaluación a través de los componentes epistemológicos y metodológicos de los informes. Así, se respondió a la pregunta guía de la investigación: si los enfoques de evaluación y marcos metodológicos que se habían empleado para evaluar el PRODERS habían sido pertinentes y contribuido a fortalecer su ejecución.

Se identificaron algunas limitantes en el uso del enfoque restringido tal como se adaptó para el presente caso, la mayoría de ellas derivadas principalmente del número de informes y al extenso periodo de análisis.

- El análisis de contenido (objetivo 1) requirió un año, ya que es un proceso meticuloso donde se analizaron párrafo por párrafo los ocho informes finales. Se necesitaron poco más de dos años para concluir la metaevaluación e integrar el informe. Aunque la experiencia acumulada podría disminuir considerablemente el tiempo en futuras metaevaluaciones, es necesario tomar en cuenta que el contrato de una evaluación establece tiempos límites que no regularmente no exceden un año y este procedimiento seguramente excedería este plazo dependiendo del número de informes finales.
- El definirse periodos de análisis (objetivo 2) se analizaron las evaluaciones en grupos, lo que puede haber generalizado los juicios de valor; sin embargo, como la evaluación se centra en el sistema que las determina, consideramos que esta debilidad quedó superada.
- No se incorporaron los componentes éticos ni estéticos es decir, no se analizó al sujeto (evaluador) y la forma en cómo se presenta el informe. Con un número

menor de evaluaciones y realizadas bajo un mismo sistema hubiera sido posible el abordaje de estos dos componentes.

A pesar de las debilidades mencionadas, el enfoque seleccionado tuvo una importante fortaleza: permitió no sólo conocer y evaluar los aspectos centrales del sistema de evaluación, sino también analizar la base teórica del programa y evidenciar los cambios en el discurso que ha justificado la existencia del PROCODES.

En el discurso de la política de conservación se transitó de una base teórica “de desarrollo sustentable” en la década de los noventa hacia la “preservación de los servicios ecosistémicos” a partir de 2003. Estos enfoques de conservación se sumaron a la “conservación por restricción” implementada desde la década de los ochentas, todas estas tendencias fueron promovidas por organismos internacionales. Como resultado se implementan instrumentos regulatorios, programas que financian PICD y PSA; es decir, México tiene una política de conservación mixta. Una política sin un enfoque teórico definido brinda la oportunidad de ser pragmáticos y disponer de una amplia gama de instrumentos que serán implementados de acuerdo al sitio, la problemática y contexto. Sin embargo, sino se conocen las bases teóricas de los diferentes instrumentos puede ponerse en riesgo la gestión y los resultados de las acciones emprendidas para la conservación de los ecosistemas.

El programa paso de tener un sesgo mayor hacia “el combate a la pobreza” en la década de los noventa a “un instrumento de conservación” a partir de 2001 cuando se incorporó a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Efectivamente, el PROCODES es un instrumento de conservación, se hizo bien al incorporarlo a la CONANP. No se encontró referencia documental directa que vincule teóricamente el PRODERS-PROCODES a los PICD, sin embargo el análisis de sus características principales permitió identificarlo como un instrumento indirecto de conservación, ya que posee la cadena de resultados más larga de todos los instrumentos de conservación al depender primero de la efectividad máxima del proyecto, que lleva a un cambio en la racionalidad de las personas y que después se alcance un impacto en la conservación de la naturaleza.

Por el lado de la evaluación de las políticas públicas, el análisis de hermenéutica externa evidenció que en México, debido a tendencias internacionales, se implementó la valoración de impacto de programas sin contar con bases institucionales ni profesionales pertinentes. Esto contribuyó a que en realidad no se evaluaran los efectos de los programas como lo establecía la legislación. En el caso de las evaluaciones analizadas entre 2001 y 2006, los Términos de Referencia se centraron en variables de proceso y medición de los resultados.

A partir de 2007, México se puso en marcha un sistema institucionalizado que promueve la transparencia y rendición de cuentas. Existen lineamientos que especifican los tipos de evaluación y enfoque de Marco Lógico para todas las evaluaciones; también qué tipo de trabajo ha de llevarse a cabo. Se encontró que este sistema actual no es pertinente para evaluar el PROCODES por los siguientes motivos:

- a) Desde 2001 existe confusión con la teoría de cambio del programa, ya que se considera un pago directo a la conservación de los ecosistemas.
- b) Las evaluaciones se llevan a cabo en el contexto de la política social y el PROCODES es un programa de conservación. Por ejemplo, se encontró que un análisis de cobertura y focalización es pertinente para una intervención social que involucra un subsidio directo, sin embargo al tratarse de financiamiento de proyectos estas dos variables no arrojan información sensible para la mejora de las acciones.
- c) la rigidez y poca claridad en la tipología de las evaluaciones y las metodologías de evaluación. No hay coherencia entre los tipos de evaluación que establecen los lineamientos generales y la revisión teórica presentada en la introducción. Respecto a la metodología, el enfoque de ML y la MI no son suficientes para valorar íntegramente el PROCODES en las dimensiones social, económica y ambiental. Además de que sólo se realiza trabajo de campo en algunos tipos de evaluación.
- d) No contempla el monitoreo y evaluación a nivel proyectos. El sistema de evaluación actual sólo analiza y evalúa el programa concentrándose en la gestión de los recursos,

sin embargo la evaluación a nivel proyectos no se realiza, dificultando el control técnico y la mejora y que es imprescindible para alcanzar los efectos esperados del programa.

- e) Al analizarse las variables de medición de la MI se encontró que los resultados del programa, específicamente los proyectos, se evalúan con medidas que corresponden a un nivel más bajo, el de actividades (porcentaje de presupuesto ejercido). El nivel propósito y fin se miden con variables de cuantificación de beneficiarios y comunidades que reciben financiamiento. Estados dos variables resultan insuficientes también los resultados del PROCODES, no considerar la efectividad de los proyectos productivos como principal variable. Es decir, los indicadores de resultados, propósito y fin no son pertinentes para evaluar el programa.

Estas condiciones ponen en riesgo la efectividad de la evaluación y del programa mismo.

Es el momento para fortalecer el sistema de evaluación mexicano, buscando que sea constructivista, sectorial, a diferentes niveles y sobre todo, que se asuma esta actividad como un instrumento para la mejora de las acciones. Para ello se requieren métodos e indicadores pertinentes para valorar sus resultados e impactos, ya que de no ser así se corre el riesgo de realizar ejercicios de evaluación simulados, con escaso poder de incidir en las políticas y programas públicos evaluados.

La propuesta que se desprende de la metaevaluación, comprende elementos clave para la construcción de un sistema de evaluación pertinente para la política de conservación y para el PROCODES en particular. Está centrado en la evaluación en tres niveles: política, programas y proyectos, basado en la comprensión de las teorías de cambio de los diferentes instrumentos de política de conservación y en la integración de las diferentes herramientas de evaluación con las que actualmente cuenta el programa.

Respecto a la epistemología, para el caso particular de un programa del tipo PICD, es necesario incorporar marcos metodológicos que disminuyan la incertidumbre en la implementación de los proyectos, y que permitan valorar los efectos en las dimensiones social, económica y ecológica. Además es importante incorporar el monitoreo de las amenazas para evaluar el alcance del programa a mediano y largo plazo.

Sin duda alguna, la evaluación de la política ambiental y de conservación en México está en ciernes y este trabajo apenas contribuye con reflexiones y recomendaciones incipientes que son producto principalmente de un análisis teórico. Sin embargo se piensa que sienta las bases para la construcción de un sistema que permitirá a los beneficiarios, encargados del programa y evaluadores, elaborar evaluaciones que mejoren el programa y en consecuencia contribuyan a su objetivo, la conservación de los ecosistemas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Félix. (2010). La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de Población*, Abril-Junio, 155-188.
- Andréu Abela, Jaime. (S/F) "Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada". 34 pp. Fecha de consulta: 29 de enero de 2010, <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Ahméd Kulsum and Sánchez Triana Ernesto (2008). *Strategic environmental assessment for policies: an instrument for good governance*. Eds. The World.
- Andréu Abela, Jaime (Sin fuente). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*.
- Astier, M.; Masera, O. y Galván-Miyoshi, Y. 2008. *Evaluación de sustentabilidad. Un enfoque dinámico y multidisciplinario*. SEA, CIGA, ECOSUR, CIECO, UNAM, GIRA, Mundiprensa, Fundación Instituto de Agricultura Ecológica y Sustentable, España. Primera edición. Valencia, España. 210 pp.
- AusAID (2003). *The Logical Framwork Approach*, Australia
- Crabbé, Ann and Leroy, Pieter (2008), *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. Earthscan, UK and USA.
- Bañon I Martínez, Rafael. (2003) *La evaluación de las políticas públicas*. Ediciones Díaz de Santos.
- Baral, Nabin, Stern, Marc J., and Heinen, Joel T. (2007). Integrated conservation and development project life cycles in the Annapurna Conservation Area, Nepal: Is development overpowering conservation? *Biodiversity and Conservation* 16:2903-2917.
- Berkes, F. (2004), *Rethinking Community-Based Conservation*. *Conservation Biology*, 18: 621–630. doi: 10.1111/j.1523-1739.2004.00077.x
- Berumen Milburn Jaqueline (2010). *Monitoreo y Evaluación de Proyectos*. Medellín - Colombia. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo No. 3.
- Borrini-Feyerabend, G., Farvar, M. T., Nguinguiri, J. C. & Ndangang, V. A. (2000) *Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating and Learning-by-Doing*. Heidelberg (Germany): GTZ and IUCN.
- Bustelo Ruesta, María. (2001), *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos de España: 1995-1999*. Madrid, UCM, Tesis Doctoral. Publicación Electrónica.

- Cardozo Brum, Myriam (2012). Evaluación y Metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del Arte. Universidad Autónoma Metropolitana. pp 265.
- (2009). Evaluación y metaevaluación en los programas de desarrollo social. México, UAM.
- (2006), La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas del desarrollo social en México. M. A. Porrúa-Cámara de Diputados, México. pp.373.
- (2003). Evaluación de Políticas de Desarrollo Social. Política y cultura, otoño, número 20. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Distrito Federal, México pp. 139-154.
- Castro, Manuel F., López-Acevedo G., Beker Busjeet G., Fernandez Ordoñez X., (2009) “El Sistema de M&E de México: un salto del nivel sectorial al nacional”, Serie de Documentos de Trabajo CDE No. 20, Independent Evaluation Group, Banco Mundial. Washington, DC.
- Chávez Cortés, Magdalena M. (2006), “Distintas vías para abordar la sustentabilidad: una exploración del camino seguido por el gobierno mexicano” Argumentos, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco Distrito Federal, México, número 051, mayo-agosto, año/vol. 19, pp. 173-212
- Crabbé, Ann and Leroy, Pieter (2008), The Handbook of Environmental Policy Evaluation. Earthscan, UK and USA.
- Comisión Europea-EuropeAid (2001) Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto.
- Community Partnerships for Sustainable Resource Management, COMPASS, (1999) Guidelines & Tools for Community-Based Monitoring
- CMP. Estándares abiertos para la práctica de la conservación. (2007). USAID
- Cruz-Rubio, César Nicandro. "Métodos de Análisis, Diseño y Evaluación de Políticas Públicas y Políticas Públicas que generan Innovación" ponencia presentada en la Conferencia Internacional organizado por el CLAD, la Escuela Superior de Administración Pública ESAP-Colombia y el Departamento Nacional de Planeación - DNP Colombia, realizado en Bogotá, los días 24 al 27 de agosto de 2010, pp. 17
- Cundill G., Fabricius C (2009) Monitoring in adaptive co-management: Toward a learning based approach Journal of Environmental Management 90 3205–3211
- DAC, OCDE (2006), Applying Strategic Environmental Assessment. Guidelines and Reference Series. OCDE Publishing.

- De la Maza Elvira, Javier, Cadena González, Rosaura, Piguerón Wirz, Celia. (2003) Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe (Versión Preliminar). PNUMA. Oficina Regional para América y el Caribe. Quercus Consultoría Ecológica S.C. pp. 130
- Díaz, Luis Fernando (2001) La metaevaluación y su método. Revista de Ciencias Sociales. Año II vol. III, núm. 92-93. Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica pp 171-192
- Rosales, Rotsay (2003). Metaevaluación: evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, EUNED, ÁGORA, pp. 392
- Dietz, T., and P. C. Stern. 1998. Science, values and biodiversity. *Bio-Science* 48:441–444.
- Elliot Mandy, Ian Thomas (2009). *Environmental Impact Assessment in Australia: Theory and Practice*. Federation Press, 340 pp
- Ervin David E., Kahn James R and Livingston L. Marie, (2003). *Does Environmental Policy Work?* Eds. Edward Elgar Publishing Limited, UK.
- Evalúa DF (2008). *Sistematización de la experiencia de evaluación de Evalúa DF en 2008 (metaevaluación y autoanálisis) Informe Final*.
- Ferraris, Maurizio (2002). *Historia de la Hermenéutica*. Siglo XXI Editores, México, 269.
- Funtowitz, Silvio O. Raventz Jerome R. *Uncertainty in science for policy*. Kluwer Academic Publishers, Canada.
- Garagalza, Luis (2002). *Introducción a la hermenéutica contemporánea: cultura, simbolismo y sociedad*, Artropos Editorial. 233 pp.
- Garnett, S. T., J. Sayer, and J. Du Toit. 2007. Improving the effectiveness of interventions to balance conservation and development: a conceptual framework. *Ecology and Society* 12(1): 2.
- Gaspar, D. Evaluating the "Logical Framework Approach" towards learning-orientes development evaluation. *Public Administration and Development* 20 (2000): 17-28
- Glasson John, Therivel Riki, and Chadwick Andrew (2005). *Introduction to Environmental Impact Assessment*. Routledge, Abingdon.
- Greenberg R. Michael, (2007). *Environmental policy analysis and practice*. Rutgers University Press, 297 pp.
- Gómez-Baggethun Erik. De Groot, Rudolf. Lomas L., Pedro. Montes, Carlos. (2010) "The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early

notions to markets and payment schemes” Ecological Economics. Vol. 69 pp.1209–1218

González Gutiérrez Mario (s/f). Política ambiental, Participación Ciudadana y Construcción Social del Ambiente. Recuperado de: https://www.unida.org.ar/Bibliografia/documentos/Desarrollo_Sustentable/Resumen%2520Politica%2520Ambient al.ppt+Mario+Gonz%C3%A1lez+Guti%C3%A9rrez+Centro+de+Estudios+para+el+Desarrollo+Sustentable+Universidad+Bolivariana-Chile&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEESgSqzQiwE388DA9jvGMWDiZQJJDtZKhhkG-dAFwe7zH-NUBspTjFJ1W9uiXHirVhnoYUA4xTtzerJ-UCKFEoOEKisq9WGTfCBku_SBwis_9KPcRv8Ele3dBcn9OR9M6lluMz4cL&sig=AHIEtbQweWqWLyTEOGYWFrxN9q5LodLAcA

González-Laxe Fernando (2007). Los Indicadores de Sostenibilidad como Herramientas de Evaluación en Economías, Núm 64. 1er Cuatrimestre

GTZ, 1998, Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP), Alemania.

Guevara Sanginés, Alejandro. (2003) Pobreza y Medio Ambiente en México: Teoría y evaluación de una teoría pública UI A.C, INE, INAP.A.C., pp. 166Hart, R. 1985. Agroecosistemas: conceptos básicos. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Turrialba, C. R. 159p.

Hastings, Jesse G (2011). International Environmental NGOs and Conservation Science and Policy: A Case from Brazil. *Coastal Management*, 39:317–335

House, E. (1994). *Evaluación, ética y poder*. Madrid, Morata.272 pp.

Hessing Melody, Howlett Michael and Tracy Summerville (2005) Canadian Natural Resource and Environmental Policy. 2 ed. UBC Prees. Vancouver, Canadá.

Holling, C. S., and L. H. Gunderson. (2002). Resilience and adaptive cycles. Pages 25-62 in L. H. Gunderson and C. S. Holling, editors. *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Island Press, Washington, D.C., USA.

Holling, C. S., L. H. Gunderson, and D. Ludwig. (2002). In quest of a theory of adaptive change. Pages 3-22 in L. H. Gunderson and C. S. Holling, editors. *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Island Press, Washington, D.C., USA.

Hummelbrunner, R. (2010) Beyond logframe: Critique, Variations and Alternatives. In *Beyond Logframe: Using systems concepts in evaluation*, by Novuko Fujita, 1-33. Japón: Foundation for Advanced Studies on International Development,.

JICA (2004). Lineamientos de la JICA para laEvaluación de Proyectos. Métodos Prácticos para la Evaluación de Proyectos. Oficina de Evaluación, Departamento de Planeación y Coordinación

- Jones N. Roger and Preston L. Benjamin. (2010). *Adaptation and Risk Management. Climate Change Working Paper No. 15 Centre for Strategic Economic Studies. Victoria University. Melbourne. May*
- Krippendorff, Klaus. (1990) *Metodología para el análisis de contenido. Teoría y Práctica Paidós Comunicación. España, pp. 279*
- Kezner, Harold (2009) *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling 10th ed. New Jersey, USA.*
- Larrue, Corinne. (2000), *Analyser les Politiques Publiques d'Environnement. Harmattan, Paris, pp. 208.*
- Londoño Vélez Natalia (2009). *Formulación de proyectos: Enfoques, procesos y herramientas. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, Universidad de San Buena Ventura, Colombia.*
- Lopez-Ridaura S., Leffelaar P.A.L. ,Masera O.; van Ittersum M.K., Astier M., van Keulen H. (2005)*Sustainability Evaluation Applying Ecological Principles and Tools For Natural Resource Management Systems. En: Columbus F. (ed) Focus on Ecology Research NovaScience Publishers, New York USA.*
- Marcano, Noraida; Aular de Durán, Judith;Finol de Franco, Mineira. *Cuestiones conceptuales básicas en torno a la evaluación de programas. Omnia, Vol. 15, Núm. 3, 2009, pp. 9-30 Universidad del Zulia Venezuela*
- Margoluis, R. and N. Salafsky. 2001. *Is our project succeeding? A guide to Threat Reduction Assessment for conservation. Washington, D.C.: Biodiversity Support Program. A version of this work was published in Conservation Biology 13 (4): 830-841.*
- Margoluis, R. and N. Salafsky, (1998). *Medidas de éxito. Diseño, manejo y monitoreo de proyectos de conservación y desarrollo. Island Press. Washington D.C. Covelo California Estados Unidos.*
- Mappatoba (2004). *Co-Management of Protected Areas. The case of community Agreements on Conservation in Lore Lindu National Park, Central Sulawesi-Indonesia. Cuvillier Verlag Gottingen.*
- Marsen, Simon (2008), *Strategic Environmental Assessment. Earthscan UK and USA*
- McCormick, John. (2001), *Environmental Policy in the European Union. The European Union Series. Palgrave Macmillan, 2001. 347 pp.*
- Mény, Yves y J.C. Thoenig (1995), *Las Políticas Públicas, Ariel, Barcelona.*
- Merino Cuesta, Marisa (2010). *Fundamentos de la Evaluación de Políticas Públicas. Agencia de Evaluación y Calidad. España. pp. 120.*

- Merino Cuesta, Marisa (2007). La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas” Agencia de evaluación y calidad. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Mickwitz, Per (2003). A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments. *Evaluation*. Sage Publication, London. 9 (4): 415-436.
- Mistry Jayalaxshmi, Berardi Andrea, Simpson Matthew, Davis Odacy and Lakeram Haynes (2010). Using a systems viability approach to evaluate integrated conservation and development projects: assessing the impact of the North Rupununi Adaptive Management Process, Guyana. *The Geographical Journal*.
- Montes C., Sala O. (2007) La evaluación de los ecosistemas del milenio. Las relaciones entre el funcionamiento de los ecosistemas y el bienestar humano. *Ecosistemas*, año/vol. XVI, número 003.
- Morgan K. Richard (2002). Environmental Impact Assessment. Kluwer Academic Publisher. Massachusetts, USA.
- OCDE (1997), Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy.
- OCDE Publishing, Paris, France. OCDE (2010) Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. Serie: Directrices y Referencias del CAD.
- OECD (2010), Evaluation in Development Agencies, Better Aid, OECD Publishing.
- OCDE (1999), Voluntary Approaches for Environmental Policy. OCDE Publications, United States of America.
- OCDE (2012). Strategic Environmental Assessment in Development Practice. OCDE Publishing.
- Olsson, P., C. Folke, and F. Berkes. 2004. Adaptive co-management for building resilience in social-ecological systems. *Environmental Management* 34:75–90.
- ONU, (1992). Convenio sobre Diversidad Biológica CDB. Rio de Janeiro.
- ONU, (2013). El Convenio sobre diversidad biológica. Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml> el 21 de mayo de 2013.
- Ortíz Alfredo y Rivero, Guillermo (2007). Desmitificando la Teoría del Cambio. Pact
- Osuna José L. (2011). Presentaciones del Seminario Experiencias Internacionales de Evaluación. UAM-Xochimilco celebrado en México del 28 de Noviembre al 2 de Diciembre de 2011.

- Osuna José L, Márquez Carolina (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. Instituto de desarrollo Regional, España.
- Osuna Llandeza José Luis y Marquez Carolina. (S/F). Guía para la evaluación de las políticas públicas. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Palumbo, Mauro. (2001) , Il procezo di valutazione. Decidere, Programmare, Valutare. Franco Angeli. Milano. pp 272.
- Perrings Charles A., Mäler Karl-Göran, Floke Carl, Holling C.S, Jansson Beng-Owe. (1995). Biodiversity Conservation: Problems and Polies (Ecology, Economy& Environment). Springer Science.
- Picado Mesén, Marta. ¿Cómo podría delinearse una evaluación cualitativa? Revista de Ciencias Sociales. Año vol. III, núm. 97 Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica pp 47-61
- PNUMA (2005). Borrador de documento de información. Tema 6.1. La evaluación de los Ecosistemas del Milenio. XV Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.
- Project Management Institute (2004) Guía de los Fundamentos de la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK) Tercera Edición Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 EE.UU.
- Quiroga Martínez Rayén. Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe. División de Estadística y Proyecciones Económicas. CEPAL.
- Reyes-Orta Marisa, Cardozo Brum Myriam, Mendez Fierros Hugo, Arredondo García Concepción, Espejel Ileana (aprobado para publicarse). Análisis del sistema de evaluación de un programa ambiental de la política mexicana: el PRODERS y su transformación al PROCODES. *Investigación ambiental Ciencia y política pública*. México.
- Reyes-Orta Marisa, Arredondo García Concepción, Espejel Carbajal Marta Ileana, Juárez Toledo Rafael (2010) “El significado del PRODERS desde la mirada de sus evaluadores externos 1996-2007” Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Evaluación 2010, Relac, San José de Costa Rica.
- Reyes-Orta Marisa (2009). “Evaluación del PRODERS en la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca 2002-2007”. Ponenci presentada en el Séptimo Foro sobre Áreas Naturales Protegidas. San Luis Potosí, México.
- Ring, Irene, Schröter-Schlaack, Chistopher. Justifying and Assessing Policy Mixes for Biodiversity Conservation and Ecosystem Services Provision. Special Session on ‘Instrument Mixes for Biodiversity Policies’, ESEE 2011, Istanbul. Disponible

en:http://www.esee2011.org/registration/fullpapers/esee2011_794288_1_1307543533_5585_2361.pdf

- Rosendal G.K., Andresen S. (2011) Institutional design for improved forest governance through REDD: Lessons from the global environment facility. *Ecological Economics* 70 1908–1915.
- Santos Guerra, Miguel Ángel, “Metaevaluación: rigor, mejora, ética y aprendizaje”, en Jiménez Jiménez, Madrid: Síntesis, 1999. Stufflebeam, D. L. y Skinfied, A.J. (1987). Evaluación Sistémica. Paidós, Barcelona.
- Salafsky, N. Integrating development with conservation. *Biol. Conserv.* (2010), doi:10.1016/j.biocon.2010.06.003
- Salzer, D; Salafsky, N. 2006. Allocating resources between taking action, assessing status, and measuring effectiveness of conservation actions. *Natural Areas Journal* 26: 310-316.
- Santos Guerra, Miguel Angel (2000) Metaevaluación en las escuelas: el camino del aprendizaje, del rigor, de la mejora y de la ética. *Dossier Evaluación. Acción Pedagógica. Vol 9, Núms 1 y 2.*
- Sayer, J. A., and B. M. Campbell. 2004. *The Science of Sustainable Development. Local Livelihoods and the Global Environment.* Cambridge University Press, Cambridge, UK. UNDP 2012). GEF, 20 years Community Action for the Environment.
- Schmidt Michael, Joao Elsa, Albrecht Eike (2005). Implementing Strategic Environmental Assessment. Eds Germany.
- Schwandt, T. A. y E. S. Halpern (1988). *Linking Auditing and Metaevaluation. Enhancing Quality in Applied Research.* Nerwbury Park, Sage.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagné, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation*, 39-83. Chicago, IL: Rand McNally.
- Scriven, M. (1969). “The methodology of evaluation” *Educational Product Report*
- Shepard Jr., Glenn H. , Rummenhoeller, Klaus , Ohl-Schacherer, Julia and Yu, Douglas W.(2010) 'Trouble in Paradise: Indigenous Populations, Anthropological Policies, and Biodiversity Conservation in Manu National. Park, Peru', *Journal of Sustainable Forestry*, 29: 2, 252 — 301.
- Solís Pablo, Ortiz Rojas y Pons Duarte (2009) Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales.*

Stem Caroline, Margoluis Richard, Salafsky, Nick and Brown Marcia (2005). Monitoring and Evaluation in Conservation: a Review of Trends and Approaches *Conservation Biology*. Volume 19, No. 2.

Stufflebeam, D. y A. Shinkfield (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid, Paidós/MEC.

UNDP-GEF (2012). 20 years Community Action for the Global Environmental.

Weiss, Carol (1982) Investigación Evaluativa, México, Trillas.

Weiss, Carol Hirschon. 1995. "Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families." In *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*, ed. James Connell et al. Washington, DC: Aspen Institute.

Weiss, Carol (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies*, Prentice Hall, Estados Unidos de América

Wells Michael, Guggenheim Scott, Khan Asmeen, Wardojo Wahjuri and Jepson Paul (1999) *Investing in Biodiversity. A review of Indonesia's Integrated Conservation and Development Projects*. The World Bank, East Asia Region.

Wunder,S. (2005). *Payments for Environmental Services: Some Nut And Bolts. CIFOR Occasional Paper 42*. CIFOR, Jakarta.

Wunder, Sven (2006), "Are direct payments for environmental services spelling doom for sustainable forest management in the tropics?" *Ecology and Society* 11(2): 23. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art23/>