

Fortalecimiento de la Alianza: hacia proyectos de mayor impacto y transformaciones significativas en el nuevo contexto de la conservación y la política ambiental en México.

CeIBA, A.C.
11 de marzo 2016.

Contenido

Introducción	2
Cuadro 1. Ubicación según la tabla de desarrollo del proyecto	3
1. Valoración del cumplimiento de proyectos y programas	3
Figura 1. Proceso simplificado y estilizado del sentido de la revisión: detectar posibles elementos de revisión y apoyar el fortalecimiento y escalamiento hacia una nueva fase.....	7
2. Los problemas de vinculación de las iniciativas de grupos no gubernamentales con las políticas públicas	7
Figura 2. Algunas vertientes de incidencia en las políticas en el modelo original de la Alianza	9
Cuadro 2: Algunos factores que influyen en la interacción social con las políticas públicas (PP).....	10
Figura 3. Oportunidades y momentos para la intervención social y ciudadana en el proceso de política pública, según niveles de incidencia o participación y etapas del ciclo.	16
3. Los problemas de la vinculación entre conocimiento y acción pública	17
Figura 4. Gestión Integrada del Conocimiento (GIC) e interdominios con la gestión	19
4. Consideraciones sobre el desarrollo de capacidades en la lógica del escalamiento hacia transformaciones más significativas	20
Cuadro 3 Membresía en organizaciones civiles por tipo	22
Cuadro 4. Prioridades para la consolidación y desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil.....	24
Referencias	26

Introducción.

Este reporte corresponde a la meta 1.1, **Metodología de valoración del cumplimiento de las metas de la Alianza 2009-2014**, del Proyecto Fortalecimiento de la Alianza: hacia proyectos de mayor impacto y transformaciones significativas en el nuevo contexto de la conservación y la política ambiental en México.

El documento contiene las consideraciones metodológicas que orientan el análisis general que se está realizando para alcanzar el objetivo general, de fortalecer a la Alianza como mecanismo de apoyo y de consolidar el trabajo de los socios, de tal forma que se potencien los impactos en la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales (cuadro 1).

Se precisan primero los conceptos de valoración y evaluación que se emplean en el Proyecto. Enseguida se exploran diversas dimensiones que se están considerando, entre ellas las relativas a: los problemas de vinculación de las iniciativas de grupos no gubernamentales con las políticas públicas (PP); los problemas de la vinculación entre conocimiento y acción pública; y las consideraciones sobre el desarrollo de capacidades en la lógica de la incidencia. En cada una de estas dimensiones se fundamenta el diseño de los cuestionarios (Anexo Metodológico) diseñados para aplicar a los socios, con los que posteriormente se recabarán los elementos para sistematizar lecciones aprendidas, buenas prácticas y casos de éxito que contribuyan a los propósitos de fortalecer a la Alianza y a sus socios.

Cuadro 1. Ubicación según la tabla de desarrollo del proyecto

Medio de verificación: Reporte metodológico
Meta 1.1 Metodología de valoración del cumplimiento de las metas de la Alianza 2009-2014.
Actividad A1.1 Diseño general sobre la metodología de valoración del cumplimiento, en coordinación con la Alianza, orientado tanto por el enfoque estratégico como por las capacidades y liderazgos.
Resultado esperado, R 1 (resumen): Se conoce el grado de cumplimiento de las metas de la Alianza con base en la implementación de proyectos de conservación entre 2009-2014, incluyendo sus principales impactos y logros más significativos.
Objetivo 1: Realizar un análisis y revisión de los resultados de la Alianza entre 2009 – 2014 con respecto a las metas iniciales y sistematizar los casos de éxito, las principales lecciones aprendidas y las áreas de posible mejora.
Objetivo general: Fortalecer a la Alianza como mecanismo de apoyo, y consolidar los liderazgos regionales y nacionales de sus socios, para lograr proyectos que impacten positivamente la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales de México.

1. Valoración del cumplimiento de proyectos y programas.

El Proyecto al que corresponde este entregable no es una evaluación en el sentido pleno del concepto. Al realizar “un análisis y revisión de los resultados de la Alianza entre 2009 – 2014 con respecto a las metas iniciales” y “generar y aportar recomendaciones para impulsar políticas públicas (PP) a escala regional que permitan fortalecer las capacidades de liderazgo de los socios de la Alianza”, sistematizando casos de éxito, lecciones aprendidas y áreas de mejora, como se pretende de acuerdo a los dos objetivos específicos, el Proyecto sí contiene elementos de algunos tipos de evaluación, sobre todo de diseño, desempeño y resultados, aunque no de impacto.

La ya muy extendida práctica mexicana de evaluación de programas públicos se consolidó sobre todo a partir de la Ley General de Desarrollo Social¹ (LGDS) de 2003 y del surgimiento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la APF² y otras disposiciones³.

No se trata definiciones académicas, y aluden sólo a programas públicos y a los organismos que los operan, aunque buena parte de la práctica privada haya ido adoptándolas. Las evaluaciones en general, su contenido específico, así como las metodologías aplicadas, se adaptan a los requerimientos solicitados, sobre todo tratándose de proyectos que no son ni se realizan con recursos públicos, como es el caso de la Alianza. En el caso de este Proyecto, se adopta como directriz la de “Realizar un análisis y revisión de los resultados de la Alianza entre 2009 – 2014 con respecto a las metas iniciales”, pero también se aborda una parte de la revisión del diseño, como más adelante se detalla.

En buena medida, las evaluaciones se refieren por lo general a proyectos y a programas. En nuestro caso, aborda en realidad una estrategia, ya que la Alianza se compone de proyectos. En este sentido, se acerca más a

¹ Según la LGDS, la evaluación tiene el objetivo explícito “revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (LGDS, Art. 72).

² Diario Oficial de la Federación 30 de marzo de 2007.

³ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 2, LII, define como “Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”.

un análisis y revisión estratégica⁴ y, por su forma de trabajo, se aproxima a la evaluación pluralista a que se refiere A.-N. Roth (2014), no sólo por incorporar criterios cualitativos, sino por basarse en procedimientos interactivos y participativos con los socios y con el equipo técnico de la Alianza. Existe poca literatura metodológica y técnica acerca de la evaluación de organizaciones de la sociedad civil, aunque hay elaboraciones que tratan sus peculiaridades (Herrera, I.M., León, J.M. y Medina, S. 2006) o se refieren a temas específicos (ERSOS, s/f), sobre todo cuando los proyectos no involucran presupuestos público directos⁵. En realidad, la evaluación o la valoración de proyectos llevados a cabo por organizaciones, podría ser tratada como una evaluación clásica, aplicando sus conceptos y metodologías convencionales (Aguilar, L. 2010. Franco, J. 2012. Roth, A. N. 2014), si bien parecen convenir más las aproximaciones pluralistas recién mencionadas.

La Alianza ya ha llevado a cabo revisiones de medio término, alimentadas por los aportes directos de los socios (Alianza WWF-FCS, 2013). Se introducirán unos elementos de revisión de diseño (ver Anexo, hoja 2 Excel) sobre todo para recabar la opinión de las organizaciones en cuanto al diagnóstico original y los cambios en las amenazas⁶, así como al grado

⁴ Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la APF referidos en la nota 2, distinguen evaluación de programas y evaluación estratégica. En los programas, precisa los siguientes tipos: a) de consistencia (que incluye diseño) y de resultados, b) de indicadores, c) de procesos, d) de impacto y e) las específicas. El CONEVAL desglosa sus tipos de evaluación y metodologías en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

⁵ Aún cuando tengan que cumplir con las obligaciones de la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en caso de aplicar sus supuestos.

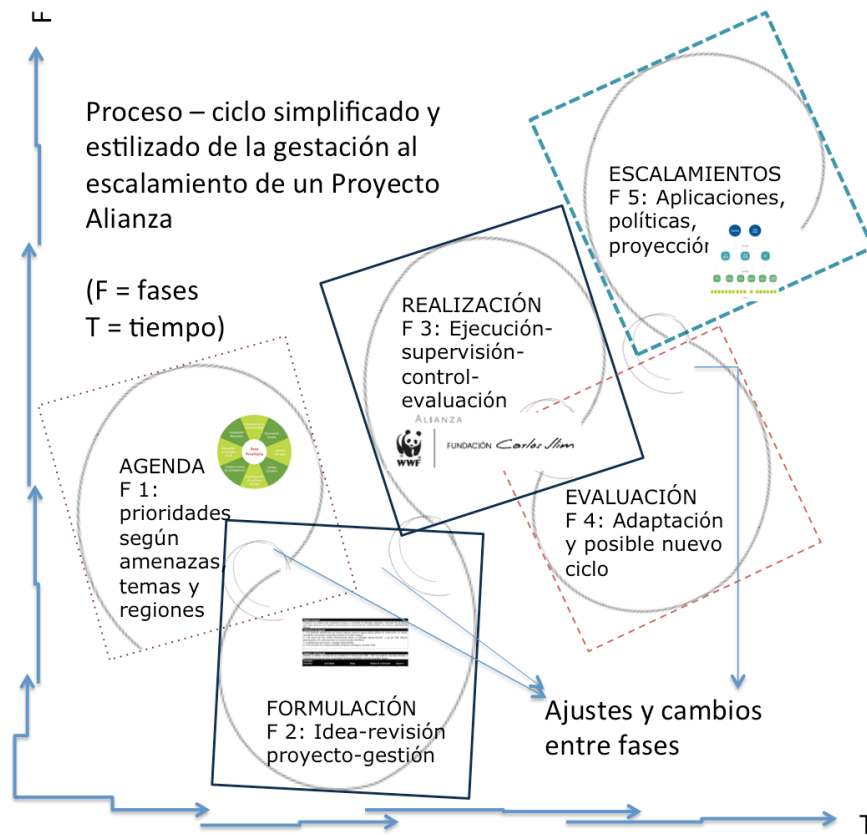
⁶ Para la inserción de las amenazas en el marco de análisis, se tratarán como una síntesis de las fuerzas motrices y las presiones, a la manera del marco de evaluación ambiental integral, PNUMA, 2007 y PNUMA, 2012; o de los servicios ambientales, como en Evaluación Milenio de los Ecosistemas, 2007. También se considerará Semarnat, 2016, en relación con las amenazas y el marco de presión – estado – respuesta del SNIARN.

de acierto de las formulaciones iniciales, los posibles cambios de la población objetivo, las calendarizaciones y otros aspectos, todo ello con el fin de identificar mejoras en los diseños. Lo mismo se hará con algunos aspectos de desempeño (ver hoja 3 del anexo Excel) y de efectos o logros (ver hoja 4 del anexo Excel), sobre todo en lo referido a la percepción sobre el impacto en las amenazas iniciales, y la vinculación con los grupos sociales y los tomadores de decisiones.

En resumen, y además de las revisiones de gabinete basadas en la documentación generada por cada proyecto, se indagarán, a través de cuestionarios y entrevistas, algunos aspectos del diseño original de los proyectos, otros del desempeño en la ejecución y algunos más relativos a logros o efectos. Un cuarto cuestionario se dirigirá sobre todo a las cuestiones de capacidades, mismo que ayudará a completar la caracterización de las organizaciones.

De lo comentado se puede derivar que se aplica una aproximación híbrida en esta valoración o revisión de resultados. En alguna medida se tratarán elementos de las diferentes fases del proceso que ha estado cubriendo la Alianza, desde su origen, planeación y diseño, hasta la fase actual en la que se están revisando resultados y se tiende a una nueva etapa de mayores alcances. Evitando una representación típica de este proceso a través de la imagen del ciclo de PP, se resume enseguida el proceso (Figura 1) destacando el sentido de aportar elementos para facilitar el tránsito a una posible fase de escalamiento luego de las revisiones que se detecten como necesarias

Figura 1. Proceso simplificado y estilizado del sentido de la revisión: detectar posibles elementos de revisión y apoyar el fortalecimiento y escalamiento hacia una nueva fase.



2. Los problemas de vinculación de las iniciativas de grupos no gubernamentales con las políticas públicas.

Desde su origen la Alianza se propuso detonar cambios y transformaciones significativas en la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable de México. Las actividades para impactar los principales problemas identificados, fueron previstas con “un efecto multiplicador regional y [que] apoyarán las PP nacionales reflejando, en conjunto, la “marca” distintiva de la Alianza”. (Alianza WWF-FCS, 2009. p. 11).

En este aspecto, una de las líneas estratégicas identificadas fue, también desde el arranque de la Alianza, la armonización de PP, además de “contribuir al fortalecimiento del marco jurídico, reglas de operación e incorporación de la sustentabilidad ambiental en las PP y su efectiva aplicación en las áreas y regiones prioritarias”. (Ibíd. p. 22-23 y 29). Las metodologías de formulación de los proyectos incluyeron posteriormente la especificación de las relaciones y contribuciones con las metas nacionales.

La revisión inicial de los resultados hasta 2015 muestra que, en términos generales, efectivamente, la mayoría de los proyectos se inscribe y relaciona de diversas maneras con las principales estrategias y acciones de las PP vinculadas con la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Una de las claves para potenciar la Alianza y lograr transformaciones más significativas supone fortalecer las capacidades de las organizaciones, y de la Alianza en general, para aprovechar mejor las lecciones de los proyectos de tal modo que se retroalimenten mejor las PP, incluyendo las de los órdenes de gobierno estatal y municipal, y en su caso se reorienten, corrijan y se apliquen mejor.

La idea clave es fortalecer la incidencia en las PP, considerando las cinco vertientes iniciales, que se ilustran en la siguiente figura 2 (Vertientes de incidencia en las políticas), y que se entienden como indicativas más no limitativas, pues las oportunidades de intervención e influencia son más amplias y variadas por la heterogeneidad de proyectos en las diferentes regiones. Como principio general, se considera que la incorporación de la perspectiva de sustentabilidad en las PP seguirá siendo una directriz

Figura 2. Algunas vertientes de incidencia en las políticas en el modelo original de la Alianza



Fuente: a partir de Alianza WWF-FCS. 2009.

pertinente, dado el rezago que prevalece en la integración de las políticas, así como en la coordinación y la transversalidad, y sobre todo porque los problemas prioritarios considerados por la Alianza, así como las amenazas asociadas, tienen como fuerzas motrices procesos relacionados con políticas agropecuarias, turísticas, mineras, industriales, de infraestructura y otras que tienen apenas una tímida alineación con las de conservación de los ecosistemas, cuando no una franca contraposición.

La primera revisión de los resultados de los proyectos muestra una gran variedad de casos de vinculación con las políticas, y de hecho se perfilan varias experiencias exitosas que podrán documentarse como buenas prácticas y como lecciones aprendidas, sobre todo a escalas locales y regionales o de Áreas Naturales Protegidas. Está por conocerse, sin embargo, la efectividad general de dicha vinculación y la receptividad por parte de los tomadores de decisiones. Esta tarea se desarrollará con las entrevistas pendientes y las encuestas, así como en los encuentros regionales con las organizaciones.

La mejor interacción con las PP no es una tarea unilateral y está mediada por un sinúmero de dificultades que en buena medida dependen, vistos de una manera operativa, entre otros, de factores como los siguientes (cuadro 2):

Cuadro 2: Algunos factores que influyen en la interacción social con las políticas públicas (PP)

Algunos factores que influyen en la interacción social con las políticas públicas (PP)	
Asociados con las instituciones	Relacionados con organizaciones
Operación efectiva de los canales de vinculación	Conocimiento de los marcos globales de las PP nacionales
Adaptabilidad y flexibilidad para alinear PP y retroalimentarlas	Dominio de la estrategias y programas nacionales y regionales relacionados
Permeabilidad, apertura y sensibilidad de las autoridades, y de los espacios intermedios de intervención, entre otros, los consejos	Detección y sistematización de las oportunidades de mejora de las PP a partir de las experiencias locales. Fundamentación robusta y formulación precisa de propuestas a partir de evidencias
Funcionamiento de las interfases con el conocimiento disponible, general y orientado	Conformación de soportes sociales, entornos públicos favorables, incluyendo los espacios legislativos
Disponibilidad de evidencia de resultados a través de sistemas de indicadores y de las evaluaciones	Capacidades de intervención en las diferentes fases y momentos de los ciclos o procesos de las PP y de los canales de vinculación
Condiciones de la rendición de cuentas	

Es evidente que una interacción efectiva con las PP requiere que los dos tipos de factores sean tomados en cuenta, pero también lo es que los relacionados con las organizaciones tienen mayor posibilidad de cambio a corto plazo. Se menciona en el párrafo anterior que todos esos factores están vistos aquí de una manera operativa, ya que en un sentido amplio la conformación de las PP es un complejo proceso social y político asociado a una multiplicidad de actores y procesos. Trayectorias de la historia institucional, inercias burocráticas, rigideces legislativas y normativas, juegos y capturas de intereses, prácticas de corrupción, tráfico de influencias y capacidades efectivas de influir, entre otros, y que además están inmersas en concepciones, modelos y marcos de desarrollo que

condicionan las políticas sectoriales o temáticas. Y, además, es necesario tener presente que hay distintas aproximaciones a las PP, de las más racionales –que las tratan como procesos técnicos- a las más complejas – que tienen en cuenta sus dimensiones socio políticas e incluso culturales. (Aguilar, L. 2011. Medellín, P. 2004. Maldonado, C. y Andrea F. Palma, 2013).

Por eso para fines operativos es pertinente considerar cómo pueden ser mejoradas las capacidades de incidir en las PP teniendo en cuenta al menos los mencionados cinco factores relacionados con las organizaciones, y que se abordan enseguida, por ahora de manera muy general.

1. Conocimiento de los marcos globales de las PP nacionales: en el doble sentido de que en la mayoría de los temas ambientales existen compromisos internacionales vinculantes que deberían desdoblarse en las PP, y de que de dichos compromisos se derivan obligaciones vinculadas con los derechos humanos.

Por un lado, esos marcos globales son de hecho fuentes constitutivas de las PP ambientales y de hecho a veces anteceden en el tiempo a la legislación nacional y a la conformación de las agendas, y de hecho así ha ocurrido desde los inicios de la política ambiental contemporánea desde principios de los años setenta del siglo XX.

Por otro lado, de acuerdo al Artículo 1º Constitucional, y de los principios de convencionalidad y pro-persona, los derechos ambientales contenidos en los tratados y acuerdos adoptados deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por el Estado y las autoridades de acuerdo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

progresividad, para lo cual se debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a esos derechos.

Sin abundar por ahora en estas implicaciones, algunas de las cuales se tocarán en la sección de Consideraciones sobre el desarrollo de capacidades en la lógica de la incidencia, procede decir que en los grandes temas prioritarios de la Alianza México tiene pendiente el cumplimiento de compromisos acordados en convenciones y protocolos. Esta es una de las tareas que en el futuro pueden emprenderse para mejorar la incidencia en las PP ambientales, registrando y exponiendo casos detectados en los que México tiene rezagos de aplicación de los marcos globales.

2. Dominio de la estrategias y programas nacionales y regionales relacionados, tanto por el hecho simple de que es indispensable para asegurar el alineamiento con, y la contribución a, metas nacionales, como por la necesidad de identificar bien cuáles son los vacíos de las políticas, sus rezagos y problemas de aplicación, los avances de metas de acuerdo a los sistemas de indicadores, la incorporación de recomendaciones derivadas de las evaluaciones, los fallos de operación y gestión de las instituciones, entre otros aspectos necesarios que conforman el universo de las PP.

En otras palabras, no se trata tanto ni sólo de estar al tanto de los programas, estrategias y sus derivados, como de identificar las relaciones con los proyectos y las experiencias en campo, de tal modo que se identifiquen mejor las disfuncionalidades de aquéllas y puedan formularse de manera precisa las propuestas con las cuáles se busque incidir. La tarea quizá agobiadora pero no menos necesaria, de procurar un registro actualizado del sistema programático –desde los postulados normativos hasta los indicadores y su seguimiento- de política ambiental, puede ser

facilitada a las organizaciones algún mecanismo o sistema ad-hoc de seguimiento de las PP más relevantes para uso de las organizaciones.

3. Detección y sistematización de las oportunidades de mejora de las PP a partir de las experiencias locales, y fundamentación robusta y formulación precisa de propuestas a partir de evidencias. Como se mencionó ya párrafos atrás, la mayoría de los proyectos reporta resultados y logros que tienen implicaciones con las PP, incluyendo algunos que se proyectan como experiencias exitosas y casos de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Una de las virtudes de lo anterior es que las posibles recomendaciones provienen de las prácticas directas con las comunidades y productores, vale decir, los destinatarios principales de las PP, cuya opinión y percepción no siempre es recabada por los programas públicos, por más que lo requieran los procedimientos de planeación y gestión. De hecho, en ello reside una de las grandes fortalezas de la Alianza, al tener de manera directa el pulso de los protagonistas de la conservación de los ecosistemas.

Los hallazgos en esta materia pueden ser mejor aprovechados con buenas prácticas de documentación, por un lado, y con formulaciones precisas en términos de políticas. También podría ser posible la recuperación y sistematización de recomendaciones de manera integrada, quizá con alguna precisión en el diseño de los proyectos y en el sistema de seguimiento.

Como resulta normal en un entorno de diversidad, es posible que entre las organizaciones socias de Alianza coexistan diferentes visiones sobre las políticas ambientales y concepciones heterogéneas en cuanto a los factores determinantes del cambio socio ambiental. Comúnmente estas

diferencias se polarizan entre las perspectivas del cambio tipo “abajo – arriba”, frente (cuando no contra) las del cambio tipo “arriba – abajo”, o bien entre aproximaciones que privilegian más los mercados ante la acción del estado, o las que conceden mayor peso al cambio tecnológico, o la educación ambiental, frente a las reglas o las instituciones, entre otras divergencias. Es necesario propiciar una apreciación equilibrada de los potenciales reales de las PP y su papel en el desarrollo y en el cambio hacia la sustentabilidad, que moderen los extremos del sobre-dimensionamiento y la subestimación, y facilite una actitud sensata pero proactiva en la búsqueda de una mayor incidencia.

4. Conformación de soportes sociales y entornos públicos

favorables, incluyendo los espacios legislativos. Teniendo presentes los términos y condiciones relacionadas con las restricciones de los proyectos para influenciar en la legislación, la propaganda política, institucional o personal, así como el uso de fondos para el cabildeo⁷, en este factor de influencia en la interacción de las organizaciones con las políticas ambientales se consideran la difusión y la comunicación de los resultados de los proyectos como uno de los elementos que pueden contribuir al impulsar cambios y transformaciones significativas en la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable de México.

⁷ Del apéndice Términos y Condiciones de los convenios de donación:

1.3. El Beneficiario se compromete a que los Fondos del presente Convenio sólo sean utilizados para la ejecución del Proyecto y no sean utilizados para (i) propaganda política, institucional o personal, (ii) tratar de influenciar la legislación o los resultados de una elección pública, (iii) emprender una actividad por cualquier motivo que no sea exclusivamente benéfica, científica o educativa, (iv) apoyar financieramente a otras organizaciones salvo que cuente con la previa aprobación por escrito de la FCS o (v) realizar actos que no estén vinculados con el Proyecto.

2. Cabildeo. El Beneficiario se compromete en que ninguno de los fondos otorgados mediante el presente Convenio se utilizarán para el cabildeo. “El Cabildeo” se define como comunicaciones dirigidas a oficiales gubernamentales (o las que animan a otras personas a ponerse en contacto con oficiales gubernamentales) y que declaran o implican fuertemente una posición sobre legislación específica.

Lo anterior se plantea en varias direcciones: hacia las comunidades y productores como interlocutores y receptores del conocimiento generado con su participación, hacia autoridades con las que se intercambian planteamientos, hacia otros actores que cubren papeles diversos en algunos de los tramos de las políticas. La conformación de soportes sociales y entornos públicos favorables incluyen espacios legislativos, como también al Poder Judicial en su función de impartición de justicia ambiental, y con el fin de concitar la concurrencia de impulsos para mejorar las políticas y en general las condiciones para la sustentabilidad del desarrollo.

5. Capacidades de intervención en las diferentes fases y momentos de los ciclos o procesos de las PP y de los canales de vinculación.

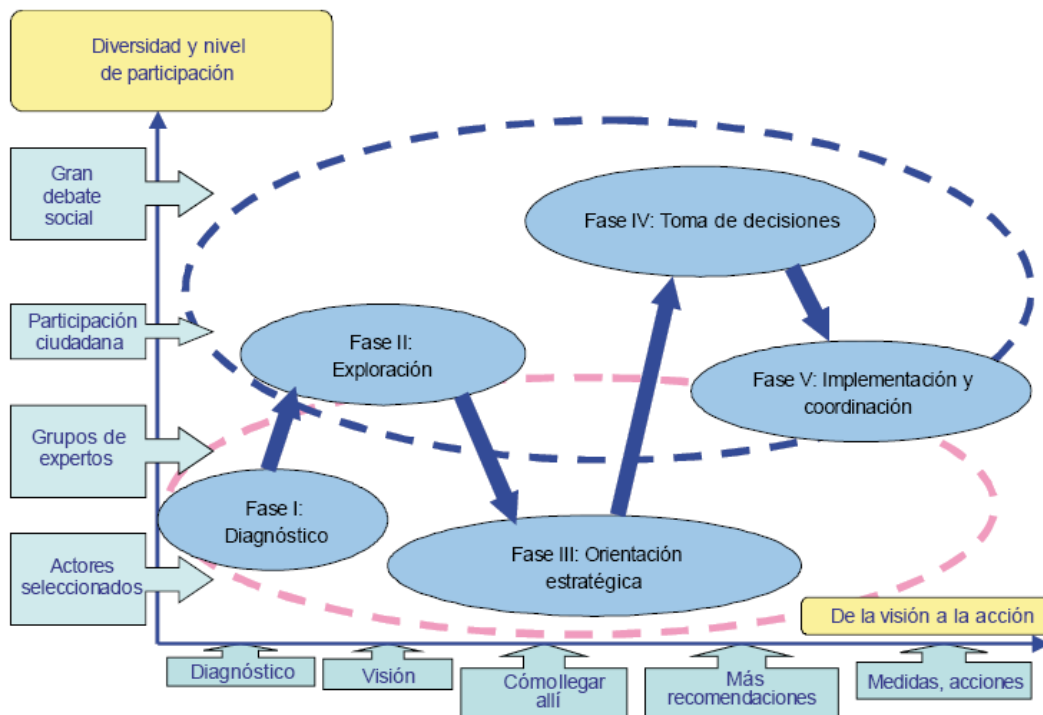
Como bien se sabe, hay momentos y ventanas decisivas y más propicias para la incidencia en las políticas, que suelen ocurrir en los primeros 6 a 18 meses del inicio de los ciclos sexenales, si bien hay procesos permanentes de cambio, como ocurre con la aprobación y renovación de normas, la realización de evaluaciones, la rendición de cuentas y otros. Sin embargo, por diferentes motivos resulta complejo insertarse en esos momentos y ventanas decisivas, sobre todo porque tales periodos representan una gran sobrecarga de actividades y un azolvamiento de los canales de vinculación con la definición de políticas.

Ante ello, puede ser recomendable elegir con cuidado qué temas y propuestas, en cuáles instancias, ante qué interlocutores, en cuáles escalas y en que fases del ciclo de política se pretende incidir. En ciertos temas puede ser preferible –aunque no sea excluyente de otras opciones y más bien sea complementario- elegir la posible incidencia en la exploración de visiones y conformación de visiones en grupos expertos o consejos, sobre todo si se cuenta con acceso a la interlocución directa,

que optar por la promoción de aportes más específicos en la planeación estratégica y en los espacios de participación ciudadana. Aunque no dirigidos específicamente a PP ambientales, hay guías de orientación sobre incidencia (Tapia Á. M. y Beatriz Campillo, Susana Cruickshank, y Giovanna Morales, 2010).

Se insiste en que no tienen por qué ser opciones excluyentes, sobre todo si se toma en cuenta que es necesario llegar al nivel de las propuestas regionales y locales. De lo que se trata es, quizá, de explorar y diferenciar escalas y fases, los momentos y oportunidades óptimas para incidir, y de mejorar las maneras de aprovechar los canales de participación e intervención en los momentos elegidos.

Figura 3. Oportunidades y momentos para la intervención social y ciudadana en el proceso de política pública, según niveles de incidencia o participación y etapas del ciclo.



Fuente: CEPAL, 2008.

3. Los problemas de la vinculación entre conocimiento y acción pública.

Los cinco factores considerados y sugeridos en el apartado anterior como áreas para mejorar la incidencia en las PP, no son los únicos, por supuesto, pero se proponen para la exploración conjunta con la Alianza y sus socios. No son *per se* una garantía de que se consiga interactuar mejor con las políticas, pues siempre estarán enfrente los factores que dependen más de las instituciones públicas y de las autoridades, entre otros, para:

- que los espacios y canales de vinculación operen efectivamente, sobre todo ante el notorio desgaste de la mayoría de los organismos consultivos;
- que se relajen los ciclos de reforma de las políticas, haciéndolas más adaptables y flexibles;
- que los tomadores de decisiones adopten prácticas más permeables y abiertas;
- que los sistemas de indicadores, de evaluación y rendición de cuentas efectivamente retroalimenten las políticas, y para
- que operen mejor las interfases entre la toma de decisiones y quienes producen o manejan el mejor conocimiento disponible con orientación aplicable.

Este último tema aparte, por cierto, de un problema que aqueja no sólo a las organizaciones sino también a las propias instituciones públicas ambientales especializadas en la generación de conocimiento para las políticas.

Con toda propiedad pueden considerarse buena parte de los resultados y logros de la Alianza como conocimiento apto para la acción pública,

comprendiendo en ésta no sólo la gubernamental sino también la intermedia con los grupos de productores, empresas y demás agentes que intervienen en procesos productivos, de servicios y otros que involucran a los bienes y servicios ambientales.

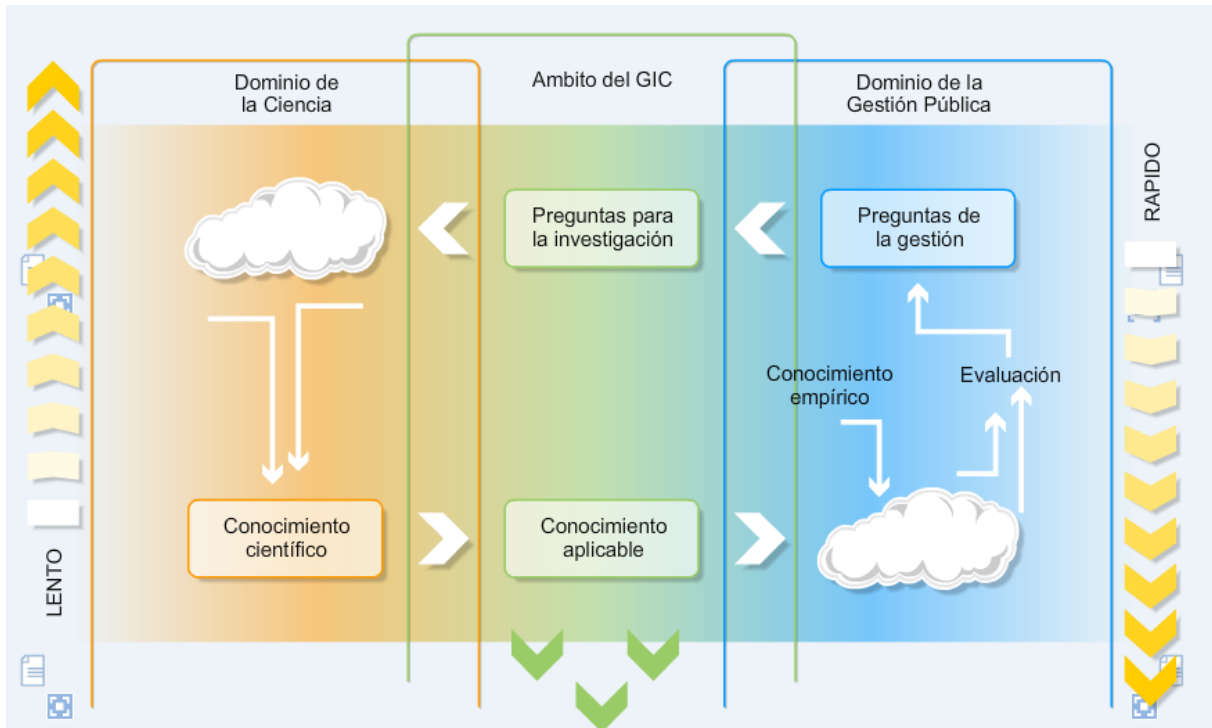
Hay, sin embargo, una compleja relación entre conocimiento apto para las decisiones privadas y públicas, y conocimiento experto, sea de índole científico o técnico: es el añejo, y no por ello menos actual e ingente problema de la aplicación, la transferencia y a fin de cuentas de la innovación.

Entre las organizaciones y proyectos de la Alianza se encuentra una distinción según la sofisticación en la generación, aplicación, apropiación o transferencia y difusión de conocimientos, ya que coexisten un gradiente desde grupos de investigación propiamente dichos y alojados o vinculados a instituciones académicas, a proyectos de desarrollo comunitario con una orientación a la transferencia y aplicación de conocimientos, pasando por otros con elevada calificación científica que se desenvuelven cómoda y simultáneamente tanto en los dominios de la ciencia como en los de la gestión⁸.

Si bien esta distinción de dominios puede ser simplificadora, ayuda a plantear el problema básico que aquí se pretende exponer: que los proyectos Alianza pueden contribuir más, tanto en la formulación de preguntas desde la gestión para el dominio académico y de la innovación, como en la formulación de respuestas desde éste para el dominio de la gestión (ver Figura 4, Gestión Integrada del Conocimiento e interdominios con la gestión).

⁸ Este aspecto se desarrollará posteriormente, en otras entregas, junto con otros elementos necesarios para la caracterización de las organizaciones socias.

Figura 4. Gestión Integrada del Conocimiento (GIC) e interdominios con la gestión



Fuente: Rodríguez, Y. y A. Rodríguez 2007.

La formulación de preguntas para la gestión no es trivial, y atañe no sólo a respuestas para políticas públicas sino también a las de proyectos de desarrollo sustentable. En esta perspectiva, la gestión del conocimiento involucra también a los procesos de capacitación de los participantes e interlocutores de los proyectos, que es reportada en la mayoría de los resultados y logros. Al respecto, se propone explorar más en fases siguientes de esta valoración, el posible desarrollo de sistemas básicos de gestión del conocimiento que faciliten a las organizaciones el registro y documentación de sus aportes en materia de innovaciones y propuestas de gestión.

De manera operativa, se entiende aquí por gestión del conocimiento, el diseño y aplicación de sistemas para captar el conocimiento pertinente (a los fines del proyecto y los objetivos de la Alianza, por ejemplo), organizarlo, analizarlo, resguardarlo, aprovecharlo, compartirlo y difundirlo a públicos y por medios diversos. Se trata, seguramente, no de construir sistemas aislados sino en redes, que aprovechen las ventajas de la especialización, pero que también favorezcan las capacidades de las organizaciones para sistematizar y documentar su propia información, para generalizar y proyectar conocimientos a mayor escala, para mejorar la capacidad propositiva, entre tres áreas de desarrollo que se abordan en la sección siguiente.

4. Consideraciones sobre el desarrollo de capacidades en la lógica del escalamiento hacia transformaciones más significativas

Este apartado realiza consideraciones acerca del desarrollo de capacidades de las organizaciones participantes en la Alianza. El propósito, por un lado, se ve como un fin en sí mismo y en línea con el fin de potenciar el esfuerzo de los socios, y por otro como un medio para fortalecer a la Alianza en tanto mecanismo de apoyo, consolidando liderazgos regionales y nacionales de los socios, de tal modo que se logren proyectos que impacten positivamente la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales de México.

El hecho mismo de participar en la Alianza supone un grado considerable de desarrollo de las capacidades de los socios, tanto en su gestión estratégica interna como en la operativa e institucional. Hay, como es natural dada la heterogeneidad de socios, un abanico de condiciones

específicas, y grandes oportunidades para que, a través del intercambio entre organizaciones, el conocimiento de las experiencias más provechosas, de las buenas prácticas y otros aspectos, haya un beneficio mutuo en el aprendizaje colectivo.

A pesar del notable aumento de organizaciones de la sociedad civil⁹ en décadas recientes, los temas ambientales siguen teniendo una participación relativamente baja en comparación con otros en México. El Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía (IFE-COLMEX, 2014) reporta, con base en su propia encuesta, que la membresía en organizaciones ambientalistas es de las más bajas (ver cuadro 3, Membresía en organizaciones civiles por tipo), y con una marcada diferencia entre regiones. Algunas comparaciones internacionales, por ejemplo, la del World Value Survey¹⁰, muestran una participación ambiental más baja que en otros países. Sin embargo, los datos deben ser tomados con cautela por las discrepancias entre fuentes y otros motivos. Considérese, por ejemplo, que en derechos humanos los miembros activos resultan aún menos que en medio ambiente, lo cual no parece tener relación con la fortaleza del movimiento ciudadano en defensa de los derechos humanos.

Aún con estas precauciones, sí se documenta, sin embargo, una relativa debilidad de la vida comunitaria y, bajo otros enfoques, del capital o del tejido social, ante lo cual se sugieren “dos maneras de abordar el problema. Una es promoviendo entre los individuos más participación, y la otra es fortaleciendo el vehículo de la participación”, bajo la idea de que el déficit de confianza social y de colaboración cívica “inhibe la capacidad de

⁹ Provisionalmente se utiliza aquí “organizaciones de la sociedad civil” (OSC) o simplemente organizaciones, como alternativa a organizaciones no gubernamentales (ONG) u otras denominaciones. Algunos socios no se encuadran como OSC u ONG. Para un análisis sobre las OSC y su rol en las PP, ver Tapia, A. M., 2010

¹⁰ Reportada en el citado Informe País sobre la calidad de la democracia en México.

los ciudadanos a cooperar entre sí y con su gobierno [y] Por lo tanto, su capacidad de influenciar al gobierno en tiempo de necesidad —en particular, su capacidad para crear estructuras políticas ad hoc para estos propósitos— es limitada” (Ibíd. 108).

Cuadro 3 Membresía en organizaciones civiles por tipo

AGRUPACIÓN	MIEMBRO ACTIVO	PERTENECÍA ANTERIORMENTE	ACTIVO/ PERTENECÍA ANTERIORMENTE	NUNCA HA PERTENECIDO
Organización religiosa	10.81	10.09	20.90	78.32
Asociación de padres de familia	6.19	12.66	18.85	80.37
Organización deportiva	5.47	9.34	14.81	84.34
Partido político	3.38	8.59	11.97	87.14
Sindicato	3.65	7.79	11.44	88.26
Grupo estudiantil	2.44	7.79	10.23	89.24
Organización cultural	2.76	5.39	8.15	90.98
Asociación vecinal o de condóminos	3.12	3.82	6.94	92.16
Asociación de voluntariado o beneficencia	2.01	3.37	5.38	93.60
Asociación profesional	1.50	2.74	4.24	95.01
Organización ambientalista	1.21	2.16	3.37	95.76
Organización de protección de derechos humanos	1.08	2.14	3.22	95.77

Fuente: IFE-COLMEX, 2014

Para el caso de medio ambiente, sin embargo, la participación ciudadana convencional, es decir la consultiva, se encuentra desgastada y con una relativa fatiga en el funcionamiento de sus organismos, destacadamente los consejos consultivos (Provencio, E. 2015). La participación pública en el tema es oscilante, con mayor presencia regional que nacional. Más allá de la participación consultiva, hay una tendencia a enfatizar la observación ciudadana sobre las políticas y sus resultados, y sobre todo una orientación hacia la búsqueda de mayor influencia en las decisiones,

de mayor incidencia en las políticas, y de intervención en los procesos de construcción de alternativas. Se pretende, así, una intervención de mayor intensidad y calidad (ibíd.).

Se postula que una tal intervención de mayor intensidad y calidad, necesaria para contribuir a superar el déficit de confianza social y colaboración cívica, supone un fortalecimiento de capacidades. Se identifican las siguientes áreas de prioridad para este aspecto:

1) Sistematización de las prácticas de intervención: 2) Seguimiento y proposición de políticas: a otra escala y en áreas relevantes, 3) Documentación y sistematización del conocimiento, 4) Vinculación y difusión, 5) Capacidades de gestión, y 6) Gestión y relaciones internacionales.

A diferencia de otros sectores de las organizaciones de la sociedad civil que, según Tapia Álvarez, M. y P. Carrillo (2010), “tradicionalmente ... han preferido la acción por encima de la reflexión y la planificación, lo cual ha obstaculizado el aprendizaje interno” (59) los socios de la Alianza intervienen activamente como sujetos en procesos de desarrollo de capacidades a diferentes niveles, lo cual se refleja en sus reportes de proyectos. Es por ello que inicialmente se proponen áreas enfocadas a la mejora en la gestión del conocimiento, y en cuestiones de gestión relacionadas, y no tanto en las operativas. El énfasis se coloca en las potencialidades de incidencia tanto en la dirección de las PP como de las organizaciones de productores, pero también en la difusión y proyección. Otras opciones enfatizan áreas de distintas, como se ilustra, sólo a título de ejemplo, en el cuadro 4, Prioridades para la consolidación y desarrollo de capacidades de organizaciones.

Cuadro 4. Prioridades para la consolidación y desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil

Este proyecto	Tapia y Carrillo	INDESOL
Fortalecer a la Alianza como mecanismo de apoyo, y consolidar liderazgos regionales y nacionales de los socios, para lograr proyectos que impacten positivamente la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales de México; en la lógica de la incidencia y el logro de transformaciones significativas.	"¿Cómo crear capacidades diferentes, ayudara la organización a ser más coherente, manejar mejor sus relaciones y obtener un mayor impacto en un contexto más amplio?"	¿Cómo profesionalizar y capacitar a las OSC para el desarrollo social?: Construir competencias: desarrollar habilidades, actitudes y conocimientos. -Fomentar valores de responsabilidad social. -Desarrollar capacidades técnicas y organizativas.
Prioridades¹	Prioridades	Prioridades
Sistematización de las prácticas de intervención	Consultar recursos, proveedores de servicio y especialistas.	1. Desarrollo de Conocimientos Estratégicos (Marco normativo – Transparencia, Rendición de Cuentas y Contraloría Social; Inclusión social y cohesión social; Formación de ciudadanía, otros.
Seguimiento y proposición de políticas: a otra escala y en áreas relevantes	Preparar publicaciones y manuales hágalo-usted-mismo.	2. Desarrollo de Capacidades Operativas (Sistematización de experiencias; Diseño y desarrollo de modelos; Elaboración de proyectos productivos, otros.)
Capacidades de documentación	Proporcionar entrenamiento a través de talleres y sesiones estructuradas.	3. Desarrollo de Capacidades Institucionales (Planeación estratégica; innovación; manejo de conflictos; cabildeo e incidencia etc.)
Vinculación y difusión	Organizar redes y reuniones de intercambio de pares.	
Capacidades de gestión	Proporcionar servicios de consultoría.	Prioridades 2016. Paz y no violencia. Modelos de trabajo en la comunidad. Organización para la cooperación. Capacidades. Desarrollo de proyectos productivos. Formación de formadores. Formación a posibles capacitadores.
Gestión y relaciones internacionales		

Fuentes: Propias para la columna 1. Para la columna 2, Tapia Álvarez, M. y P. Carrillo, 2010. Para la columna 2: INDESOL, 2016.

No se adopta por ahora una definición concreta u operativa del concepto “desarrollo de capacidades”, en tanto se precise el diagnóstico y la caracterización mencionadas en el párrafo previo. En unos casos los énfasis se colocan en la capacitación, en otros en las competencias, en algunos más en la formación continua o la autoformación¹¹.

Se sugiere adoptar un enfoque pragmático, basado en una caracterización de los socios y en su propio registro de diagnóstico, tanto a través de la encuesta electrónica que se aplicará, como del trabajo de gabinete y las entrevistas directas. La idea es propiciar al máximo el intercambio entre socios, ya que tienen fortalezas según su orientación y especialización. En un primer registro, se han identificado un conjunto de elementos que pueden ayudar a perfilar el proceso, y que se encuentran en el Anexo Metodológico de este reporte.

¹¹ Un análisis de las tendencias en el desarrollo de capacidades en México se encuentra en Tapia Álvarez, M. y P. Carrillo (2010).

Referencias

Alianza WWF-FCS, 2009 (s/f impr.). Apoyando una estrategia de conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable en México. En http://awsassets.panda.org/downloads/docto_alianza_090522.pdf

Alianza WWF-FCS, 2013. Primer encuentro nacional, 1 y 2 de octubre de 2013. Ciudad de México.

Aguilar, L. 2010. Introducción. En Luis Aguilar (coordinador), *Política pública*. Biblioteca básica de administración pública. Siglo XXI editores. Pp. 17-60.

Aguilar, L. 2011. Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional. ONU. Comité de Expertos en Administración Pública. 10º período de sesiones. Nueva York, 4 a 8 de abril de 2011. Consejo Económico y Social. E/C.16/2011/2

CEPAL, 2008. Panorama de la inserción internacional de AlyC. Edición 2007. Tendencias 2008. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-de-la-insercion-internacional-de-america-latina-y-el-caribe-2007-tendencias>

ERSOS, s/f Manual de Evaluación de la Responsabilidad Social en la Organización Social.

Evaluación Milenio de los Ecosistemas. 2007. Capital natural y bienestar humano.

Franco, J. 2012. Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. IEXE editorial.

Herrera, I.M., León, J.M. y Medina, S. (2006). Necesidades de evaluación de las organizaciones sociales. *Intervención Psicosocial*.15 (1), 65-79.

IFE-COLMEX, 2014. Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México.

INDESOL, 2016. Capacitación y profesionalización. En: <http://indesol.gob.mx/capacitacion-y-profesionalizacion/>

Maldonado, C. y Andrea F. Palma, 2013. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis. CEPAL, Serie políticas sociales 179.

Medellín P. 2004. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL. Serie Políticas Sociales # 93.

OCDE. 2010. Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo.

PNUMA. 2007. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2007. Manual de capacitación para evaluaciones ambientales integrales y elaboración de informes. Pp. 6-11.

PNUMA. 2012. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2012. GEO 5, Cap. 1.

Provencio, E. 2015. A 20 años de la fundación de los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable (CCDS). Participación en la celebración del 20º aniversario de los CCDS el 19 de noviembre de 2015 en la Ciudad de México.

Rodríguez, Y. y A. Rodríguez 2007. Modelo de servicios de información y conocimiento en el marco de la gestión pública para el desarrollo. Centro de Geografía y Geomática Jorge L. Tamayo.

Roth, A. N. 2014. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Aurora. Bogotá.

SEMARNAT. 2013. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018.

SEMARNAT. 2016. Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN). Marco conceptual.

Tapia, A. M. 2010. Organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas. En J. L. Méndez (coord.) Políticas públicas. Colección *Los grandes problemas de México*, col. XIII, p. 411-446. Distrito Federal: El Colegio de México.

Tapia Á. M. y Beatriz Campillo, Susana Cruickshank, y Giovanna Morales. 2010. Manual de incidencia en política pública. Distrito Federal: Alternativas y Capacidades, A. C.

Tapia Álvarez, M. y P. Carrillo. 2010. Creación de capacidades para las organizaciones de la Sociedad Civil en México: debates, tendencias y propuestas para avanzar. *Revista de Administración Pública XLV*, nº 2 57-96.