

Evaluación Final

Proyecto MEX/01/G35

“Diseño y planeación estratégica para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sustentable en México”



Informe Final

Preparado por:

*Jorge Leiva Valenzuela
Consultor Internacional
jleiva@greenlaneconsultores.com*

*Israel Núñez
Consultor Nacional
israelnunez@gmail.com*

Santiago, Octubre 2011

Índice de Contenidos

Sección	Título	Pág.
	Resumen Ejecutivo	
1	Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación.....	1
2	El Proyecto y su Contexto de Desarrollo.....	6
3	Resultados y Conclusiones	8
3.1	Concepto y Diseño del Proyecto.....	8
3.2	Implementación del Proyecto.....	12
3.3	Resultados del Proyecto.....	29
4	Conclusiones	33
5	Recomendaciones.....	34
6	Lecciones Aprendidas.....	35
7	Calificación del Proyecto.....	36

Anexos

37

Anexo I Listado de Entrevistas Realizadas

Anexo II Matriz de Marco Lógico Original del Proyecto

Anexo III Marco Lógico Revisado del proyecto, de acuerdo a las nuevas circunstancias y prioridades del Estado Mexicano.

Anexo IV Términos de Referencia Evaluación Final

Resumen Ejecutivo

La oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de México, realizó un llamado público para llevar a cabo la evaluación final del Proyecto “Diseño y Planeación Estratégica para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sustentable en México” (proyecto MEX/01/G35), también conocido como “Plan Verde”. La evaluación del proyecto fue realizada por un equipo de dos consultores, siendo uno nacional y el otro internacional. El ejercicio de evaluación se realizó entre los meses de Julio y Agosto del 2011. Durante la misión de evaluación, se entrevistó a cerca de 10 personas que estuvieron involucradas en distintas etapas del proyecto, mientras que otras citas programadas, por diversas razones, no se pudieron concretar (Titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales; Coordinadora de Asesores del Subsecretario de Planeación y Política Ambiental y Subsecretario de Planeación y Política Ambiental; todos funcionarios de SEMARNAT).

Quisiéramos agradecer a todos los actores que apoyaron este trabajo de evaluación, quienes nos dedicaron su tiempo y aportaron su visión y su experiencia en la ejecución del proyecto. Quisiéramos en especial mencionar el apoyo otorgado por los funcionarios de SEMARNAT, de la oficina de PNUD-México y PNUD-Panamá, quienes apoyaron permanentemente nuestra labor de evaluadores.

México es uno de los 12 países megadiversos, constituyendo un ecosistema que alberga más del 10% de las especies del planeta. Dentro del contexto hemisférico, México es el ecosistema más alto, encontrándose una de las mayores cantidades de especies y un alto nivel de endemismo.

La biodiversidad en México se encuentra altamente amenazada, principalmente por la actividad humana e industrial y también por los efectos del cambio del clima.

Estos hechos han obligado al Estado Mexicano a establecer instituciones, normativas y políticas ambientales desde hace muchos años, pero a partir de mediados de los noventa el país ha debido reformar sus instituciones ambientales, principalmente debido a los desafíos que México debe enfrentar por su incorporación como actor global (miembro de la OECD, contribuyente de las convenciones internacionales, reformas políticas) y al continuo deterioro de su patrimonio ambiental.

Una de las principales temáticas actuales del desarrollo sustentable, es la elaboración de políticas y planes de largo plazo que perduren en el tiempo, ya que los resultados de los esfuerzos que se instrumenten para afrontar los complejos problemas ambientales que vive el planeta y cada uno de los países, sólo cristalizarán en horizontes largos de tiempo.

De esta forma, el Plan Verde surgió como una iniciativa que pretendió apoyar al entonces nuevo gobierno mexicano -que asumió sus funciones en el año 2000- en su manejo de las políticas públicas ambientales, así como también fortalecer la planificación de largo plazo del gobierno, en un intento por elaborar un Plan Nacional de Desarrollo con un horizonte de 25 años.

El proyecto tenía una duración de un año y constaba de un presupuesto total de US\$ 1,3 millones, de cuales US\$ 653 mil provenían del GEF y US\$ 640 mil eran aportados como contrapartida (principalmente en especie) por el Estado Mexicano.

Se pretendía lograr 3 productos con el proyecto (Plan Verde), los cuales serían: i) la instalación de unidades ambientales en sectores claves del gobierno; ii) un marco programático financiero para explotar sinergias entre las distintas agencias aportantes de fondos ambientales internacionales y; iii) elaboración y aprobación de un Plan Verde 2001-2025, por parte del gobierno mexicano. Los principales aspectos que el proyecto pretendía abordar eran cambio climático y biodiversidad.

El proyecto tuvo una inconsistencia desde su concepción, ya que presentaba una contradicción entre un apoyo de corto plazo y coyuntural y objetivos que sólo se podrían obtener en el mediano y largo plazos, como es la institución de procesos de planificación ambiental de largo aliento, de forma transversal y sistemática y la conformación de unidades ambientales en cada ministerio clave.

Debido a que la Ley de Planeación obliga a los gobiernos mexicanos a elaborar planes nacionales de desarrollo y planes sectoriales por solamente 6 años, seguidos con la ejecución de presupuestos anuales, la figura de la planeación de largo plazo contemplada en el proyecto se fue debilitando con el paso del tiempo. Además, debido al largo tiempo transcurrido entre el inicio de la ejecución y la solicitud de aprobación del proyecto (aproximadamente 2 años), a poco andar se tuvieron que realizar cambios sustanciales al proyecto, tales como la eliminación del coordinador, las unidades ambientales en las agencias claves, la planificación participativa y el mismo plan verde.

A partir del 2003, el proyecto cambió de giro y comenzó la realización de distintos estudios que pudieran entregar insumos a dos tipos de actividades de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT): i) planificación de políticas ambientales y ii) decisiones de políticas de tipo coyuntural. Este cambio también significó que los esfuerzos se concentraran en cambio climático, dejando de lado el tema de biodiversidad.

La naturaleza de un apoyo de corto plazo cambió entonces- en la práctica- a uno de asistencia técnica semi-permanente, lo que modificó los objetivos originales y provocó retrasos en la implementación..

El **proyecto arrojó 11 estudios**, de los cuales 2 se puede mencionar que han sido importantes en la elaboración de políticas y planes ambientales de largo plazo: i) los escenarios económicos, el cual sirvió de base para la realización del estudio de la economía del cambio climático en México y la elaboración del programa especial de cambio climático y las comunicaciones nacionales; ii) los escenarios estatales de adaptación y mitigación en cambio climático, sirvieron para la confección de los programas estatales de acción climática. Más atrás viene el estudio de evaluación de 17 programas ambientales de gobierno, el cual dio una visión del estado del arte de la implementación de esos planes. El resto de los estudios sirvieron como insumos para responder las observaciones que la OECD hiciera al desempeño ambiental de México, mientras que otros tuvieron una muy limitada utilización práctica.

El **aporte del proyecto en las actividades de planeación federal** no se puede estimar claramente, ya que tuvo que competir con otras actividades que también buscaban incorporar transversalmente la temática ambiental en los sectores, tales como el préstamo de Banco Mundial para el ajuste ambiental estructural y las estrategias y agenda de transversalidad impulsada por el mismo gobierno federal.

Por otro lado, **los indicadores del proyecto no ayudan a estimar su influencia** en la toma de decisiones del gobierno, debido a que están más centrados en productos que en resultados. Además, los documentos oficiales de políticas ambientales y de planificación, no hacen referencias a los insumos producidos por el proyecto, que se saben importantes. Por ejemplo, el estudio de los escenarios económicos sectoriales no es nombrado en ningún documento, a pesar que está claramente catalogado como un hito en la elaboración del estudio de la economía del cambio climático y en la elaboración del plan especial de acción y las comunicaciones nacionales de cambio climático.

También se debe destacar que las continuas extensiones han atentado contra la percepción que los actores tienen sobre los resultados del proyecto, cuyos logros han sido opacados por esas extensiones. Después de casi una década de implementación, se pueden distinguir claramente 3 etapas o períodos del proyecto: i) la de tramitación e inserción (2000-2003); ii) implementación real (2004-2007) y iii) cierre (2008-2011).

Los principales **logros del proyecto** se pueden identificar en su contribución a los estudios de economía del cambio climático en México, a la elaboración de los programas estatales de acción climática y a las comunicaciones nacionales que el país entrega a la Convención de Cambio Climático. También se debe mencionar que el proyecto fue importante para

apalancar recursos (nacionales e internacionales) para implementar las actividades antes mencionadas y relacionar el medio-ambiente con la economía, lo que impulsó la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en este tipo de estudios, a partir del año 2006.

Sin embargo, no es posible establecer que el proyecto haya creado alianzas estratégicas en cambio climático, diferentes a las que ya existían anteriormente en el país.

Con respecto a **la sostenibilidad de los resultados** es difícil pronunciarse sobre su continuidad, considerando que la excesiva extensión del proyecto ha impactado en la percepción general que se tiene de él y ha opacado sus logros al punto de que no se observa un reconocimiento claro de su aporte real. Es probable que la práctica de coordinación y transversalidad que aportó el proyecto continúe en el futuro, debido en parte por la existencia de la agenda de transversalidad y otras actividades que también han contribuido a instalar el trabajo multisectorial para el logro de objetivos ambientales del gobierno federal.

Con respecto a los conceptos de **relevancia y atingencia** del proyecto, se debe mencionar que se abordó una temática que aún es relevante para el país, como es lograr prácticas de planificación de largo plazo para problemas ambientales complejos. Es tan necesario que además otras instituciones internacionales, como el Banco Mundial y la propia práctica del gobierno federal, han realizado esfuerzos paralelos en este sentido.

Los **principales desafíos** que se deberán enfrentar post-proyecto y también relacionado con la sostenibilidad de resultados, consisten en lograr una mayor descentralización y participación de los estados y autoridades locales en los procesos de planeación de largo plazo. Además de lo anterior, será crucial una mayor incorporación de las organizaciones de la sociedad civil en estos procesos, de manera de lograr una mayor apropiación y legitimidad de las metas de largo plazo que se acuerden para los diversos temas ambientales.

Como **conclusiones** de la presente evaluación, se pueden mencionar las siguientes: i) efectivamente el proyecto logró aportar en la definiciones de política en el tema de cambio climático, pero no en biodiversidad; ii) logró incorporar el empalme entre medio ambiente y economía, situación que tuvo como resultado un mayor entendimiento e involucramiento de la Secretaría de Hacienda en algunos de los productos del proyecto; iii) la influencia del proyecto en otros temas, como la planificación transversal y de largo plazo, no se puede identificar claramente, debido a que también existieron otras iniciativas paralelas y de mayores recursos que apuntaron en la misma dirección que el proyecto; iv) el proyecto logró levantar algunos recursos financieros para actividades en cambio climático, pero no se puede establecer que se hayan formado alianzas estratégica

adicionales a las ya existentes en el país, sobre todo en el campo de la biodiversidad; v) a pesar de la preocupación - expresada en distintas comunicaciones escritas referentes al cierre del proyecto- la excesiva extensión en el tiempo introdujo una mala percepción entre los actores y opacó los resultados reales logrados por el proyecto en el período 2004-2007, que se podría decir fue el período real de ejecución del proyecto; vi) el proceso de diseño y aprobación del proyecto son sui-generis y no siguió procedimientos estándar del GEF, como por ejemplo, no se tiene en el prodoc los comentarios del Consejo del GEF y sus consiguientes respuestas, siendo ésta una etapa importante que se observa en otros proyectos GEF de la época; vii) el proyecto debiera haberse cerrado el año 2007, cuando ya las actividades habían cesado. En este aspecto, se necesitaba una mayor presencia de PNUD para aconsejar al gobierno en la conveniencia de cerrar el proyecto y comenzar otro, en caso de ser necesario; viii) se observó una reducida participación de actores en el proyecto, principalmente de gobierno (SEMARNAT, INE) y, ix) con respecto al co-financiamiento, el gobierno mexicano cumplió con sus compromisos de aportación.

Las **principales recomendaciones** que emanan de este estudio son: i) evitar en el futuro este tipo de apoyos de corto plazo; ii) en futuros proyectos, no se debiera eliminar el cargo de coordinador de proyectos; iii) para proyectos que sufren retrasos considerables o cambios muy profundos en su concepción, lo mejor sería cerrarlos a tiempo y elaborar un proyecto específico que cumpla con los estándares del GEF y las expectativas de los actores comprometidos; iv) para realizar un seguimiento más adecuado de las influencias de los proyectos en la definición de políticas y planes, sería fundamental introducir la práctica de colocar referencias específicas a los distintos insumos generados por los proyectos que son considerados en la elaboración de documentos de políticas y planes.

La calificación global del proyecto, de acuerdo a los criterios GEF y los TDR de la evaluación, serían los siguientes:

Moderadamente Satisfactorio (MS) en el logro de sus objetivos, Insatisfactorio (I) en su primera etapa (2000-2003); Moderadamente Satisfactorio (MS) en su segunda etapa (2004-2007) e Insatisfactorio (I) en su etapa de cierre (2008-2011).

Con relación a los aspectos específicos requeridos en los TDR, la calificación es la siguiente:

<i>Etapa/Concepto</i>	<i>Formulación</i>	<i>Implementación</i>
Conceptualización/Diseño	I	
Participación de Actores	MI	MI
Enfoque Implementación		MI
Monitoreo & Evaluación	MI	MI
Logro Resultados		MS

1. Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación

1. La oficina de PNUD de México, ha solicitado la evaluación final del proyecto “Planeación Estratégica y Diseño para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sustentable en México”, de acuerdo a los requerimientos que el GEF estipula para cada proyecto que sea financiado por esta institución. Este proyecto fue ejecutado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), durante el período comprendido entre los años 2002 y 2011. Por lo tanto, la presente evaluación abarca un período de ejecución del proyecto cercana a los 10 años, donde los recursos desembolsados por parte del GEF ascienden a aproximadamente US\$ 653 mil a la fecha de evaluación.
2. El objetivo declarado del proyecto era el de realizar un apoyo de corto plazo al nuevo gobierno mexicano que asumiría el poder en el año 2000 y que tenía un signo político distinto al de los gobiernos anteriores, por lo que se requería un apoyo urgente por parte del GEF para fortalecer en el corto plazo (2001-2006); las capacidades de gobernabilidad ambiental dentro de México y realizar una planificación ambiental transversal de largo plazo, más allá de las planificaciones existentes a la fecha, que se realizan para periodos sexenales.
3. Esta planificación ambiental transversal, estaría incluida en el Plan Nacional de Desarrollo de México (2001-2025). Los sectores principales por abordar serían:
 4. i) biodiversidad de importancia mundial y;
 5. ii) reducción de GHG.
6. Por ser ésta una evaluación final de proyecto, PNUD ha dispuesto que el equipo evaluador esté constituido por 2 profesionales: i) un consultor internacional con experiencia en evaluación y monitoreo en proyectos GEF y ii) un consultor nacional con experiencia en administración pública de proyectos ambientales y en instituciones mexicanas involucradas en la temática ambiental. Este consultor estuvo encargado de realizar la evaluación de los aspectos administrativos, gerenciales y uso de recursos del proyecto.
7. Las normas del PNUD y del GEF, especifican que todo proyecto debe tener una evaluación final realizada por profesionales independientes al diseño e implementación del proyecto, con el fin de extraer conclusiones y lecciones aprendidas durante las distintas etapas del proyecto y poder traspasar esta experiencia a otros proyectos similares que se realizarán en el futuro o que están en etapa de elaboración o en ejecución.
8. El consultor internacional fue el responsable de la evaluación de los aspectos de diseño, implementación y sustentabilidad del proyecto, así como de la planificación financiera y redactar el informe final.

9. El consultor nacional tuvo la responsabilidad de reunir la información clave del proyecto y otorgar el apoyo logístico y de organización de la misión de evaluación. De esta forma, PNUD realizó una convocatoria pública para seleccionar los consultores que realizarían la evaluación final del proyecto, la que se hizo efectiva entre Julio-Agosto del 2011.
10. De acuerdo a los TDR de la consultoría, los siguientes serían los objetivos de la evaluación final del proyecto:
 11. I) Analizar la implementación del proyecto;
 12. II) Revisar los logros del proyecto en relación con el cumplimiento del objetivo del proyecto y sus resultados esperados;
 13. III) Establecer la relevancia, ejecución y éxito del proyecto, incluyendo la sostenibilidad de los resultados, y
 14. IV) Recopilar y analizar las lecciones específicas y buenas prácticas respecto a las estrategias utilizadas y los arreglos de implementación, que pueden ser relevantes para otros proyectos en el País y en otros países del mundo.
15. La evaluación final se enfocó en:
 16. I) Evaluar y calificar el logro de los objetivos, resultados/impactos, y productos del proyecto (se consideraron los cambios hechos en el tiempo respecto del marco lógico del proyecto en cuanto a sus objetivos, resultados esperados y modalidad de ejecución);
 17. II) Evaluar los logros del proyecto según los Criterios para Evaluación de Proyectos del GEF, incluyendo valoración de la puesta en práctica, apropiación de las autoridades ambientales locales y actores regionales, participación de los actores, sostenibilidad, replicabilidad, planificación financiera, costo/efectividad (rentabilidad), monitoreo y evaluación;
 18. III) Identificar los problemas o circunstancias que pudieron haber afectado la implementación del proyecto y el logro de impactos;
 19. IV) Recomendar medidas para asegurar la viabilidad y sostenibilidad del proyecto y sus resultados para orientar la preparación de otras fases de intervención a largo plazo incluyendo nuevas intervenciones potenciales de nuevos donantes;
 20. V) Identificar las principales lecciones aprendidas que se pueden diseminar entre proyectos relevantes del GEF y entre las autoridades y actores;
21. Los criterios aplicados por el GEF en la evaluación de sus proyectos, se refieren a la relevancia, efectividad, eficiencia, resultados y sostenibilidad de las intervenciones realizadas en un territorio, grupo, contexto político y social.
22. **Relevancia:** verificar si la actividad está en concordancia con las prioridades de las políticas de desarrollo local y nacional, incluyendo los cambios en el tiempo;

23. **Efectividad:** la medida en que se ha logrado el objetivo o la probabilidad que sea alcanzado;
24. **Eficiencia:** la medida en que se han logrado los resultados con los menores costos de recursos posibles;
25. **Resultados:** positivos y negativos (proyectados y no proyectados), los cambios hacia o efectos producidos por la intervención. En los términos del GEF, los resultados incluyen los productos, resultados de corto y mediano plazo e impactos de largo plazo, incluyendo beneficios medioambientales, replicación y otros efectos locales;
26. **Sustentabilidad:** la capacidad probable de la intervención para entregar beneficios por un período de tiempo extenso, después que la intervención haya sido completada. Los proyectos necesitan ser sustentables desde la perspectiva medioambiental, así como desde el punto de vista financiero y social.
27. También los TDR indican que se deberán calificar explícitamente diferentes aspectos del proyecto, los cuales se muestran resumidos en el Cuadro N°1.
28. Estas calificaciones son estándar del GEF, las que se clasifican en: i) Altamente Satisfactorio (AS); ii) Satisfactorio (S), iii) Moderadamente Satisfactorio (MS); iv) Moderadamente Insatisfactorio (MI); v) Insatisfactorio (I) y vi) Altamente Insatisfactorio (AI).
29. El equipo de evaluación del proyecto, estuvo conformado por el personal de Energía y Medio Ambiente de PNUD, los consultores y personal de la Dirección de General Adjunta de Financiamiento Estratégico de la SEMARNAT. Este equipo definió el listado de actores principales que deberían ser entrevistados (ver Anexo I), junto con acordar el plan de trabajo con fechas tentativas para realizar la evaluación final del proyecto. El Cuadro N°2 muestra las principales actividades realizadas, cuyo el informe final debiera estar aprobado a más tardar el 30 de Julio del 2011.
30. El aspecto metodológico utilizado en la presente evaluación, es la revisión de documentación aportada por el proyecto, los informantes claves y la propia información recopilada por los consultores para realizar el análisis contextual y de resultados.
31. La cantidad de actores claves entrevistados fue de 11, los que participaron en las distintas etapas del proyecto.

Cuadro N°1: Categorías de análisis del proyecto y las que deben ser calificadas de acuerdo a los TDR de la consultoría.

Ítem/Etapa	Aspecto a evaluar	Debe Calificar?
Resultados	<u>Aporte del Proyecto al objetivo de desarrollo nacional de largo plazo:</u> Establecer políticas medioambientales transversales y totalmente integradas en un marco de planificación de largo plazo, tanto nacional como local.	Sí
	<u>Capacidad del Proyecto de Lograr su Propósito:</u> fortalecer en el corto plazo (2001-2006) las capacidades de gobernabilidad ambiental dentro de México.	
	<u>Sostenibilidad,</u> riesgos sostenibilidad (socio-política, financiera, institucional, gobernabilidad, ambiental).	
Productos y Actividades	Capacidad del Proyecto para lograr sus 3 resultados parciales	Sí
	Capacidad del Proyecto para lograr sus 3 productos y actividades principales	Sí
Diseño	Estrategia para enfrentar el problema	Sí
	Conceptualización del problema	Sí
	Marco Lógico	No
	Apropiación Nacional	No
	Participación de Actores	Sí
	Replicabilidad	No
	Enfoque	Sí
Implementación	Uso Marco Lógico	Sí
	Manejo Adaptativo	Sí
	Uso de TI	Sí
	Relaciones entre las instituciones participantes	Sí
Monitoreo y Evaluación	Capacidades Técnicas asociadas con el proyecto.	Sí
	¿Existe un sistema de M&E?	Sí
Participación de Actores	Se han utilizado herramientas de M&E (línea de base, indicadores, análisis de datos, estudios) para evaluar los resultados esperados.	Sí
	Mecanismos de difusión, usuarios locales y ONG, establecimiento de alianzas, participación de entidades gubernamentales.	Sí
Modalidad de Ejecución	Efectividad de PNUD y en procesos de reclutamiento de expertos, definición de roles y funciones, calidad y oportunidad de insumos, efectos de la legislación y presupuesto que afectaron la implementación del proyecto.	No
	¿La modalidad fue eficiente/efectiva?, ¿La comunicación con actores fue efectiva?, ¿Los costos de administración fueron razonables?	
Planificación Financiera	Costos por componentes y actividades, costo eficiencia de resultados, manejo, estado contrapartidas.	No

Cuadro N°2: Plan de Trabajo tentativo para la consultoría.

Number	Task	Start	End	Duration	Q2 - 2011			Q3 - 2011		
					April	May	June	July	August	September
1	Teleconferencia de Inserción	15/6/2011	15/6/2011				◆			
2	Preparación de Plan de Trabajo y Análisis de Información Relevante	16/6/2011	6/7/2011	15			■			
3	Misión a México	20/7/2011	27/7/2011	6				■		
4	Presentación de Resultados Preliminares al Comité de evaluación	26/7/2011	26/7/2011					◆		
5	Informe Borrador	27/7/2011	16/8/2011	15				■		
6	Ronda de Comentarios	16/8/2011	29/8/2011	10					■	
7	Informe Final	29/8/2011	31/8/2011	3						■

2. El Proyecto y su Contexto de Desarrollo

32. México es uno de los 12 países megadiversos, constituyendo un ecosistema que alberga a más del 10% de las especies del planeta. Dentro del contexto hemisférico, México es el ecosistema más alto, encontrándose una de las mayores cantidades de especies y de endemismo.
33. Este alto nivel de endemismo y biodiversidad está actualmente bajo serias amenazas, debido principalmente a la alta tasa de deforestación, prácticas no sustentables en el uso de los recursos naturales, sobre-pastoreo, la tala y la quema en agricultura. También se debe mencionar los serios problemas de escasez de agua en diferentes regiones de México, especialmente en su capital federal.
34. Por estas razones, el Gobierno de México anunció -en el año 2000- una serie de acciones de carácter ambiental para proteger los recursos forestales y el agua, el que es uno de los elementos del Programa Nacional de Seguridad de México.
35. México además, contribuye con el 1,6% de las emisiones mundiales de CO₂, teniendo emisiones per-cápita de 6,2 ton de CO₂. Los costos estimados en pérdidas de biodiversidad y de mitigación, han hecho que México se haya trazado una meta de reducción de un 50% de sus emisiones de gases efecto invernadero (GEI) para el año 2050, lo que acarreará un costo estimado del 0,56% del PIB del país, cifra muy inferior a los costos estimados que se tendrían que pagar en caso de que México no tomara medidas para combatir el cambio climático¹.
36. La entrada de México a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) en 1994, impuso numerosos desafíos para el desarrollo de una política de institucionalidad ambiental en México, acorde a los lineamientos de la OCDE.
37. Desde el punto de vista institucional, el país formó en 1994 la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), producto de la fusión de organismos preexistentes como la Secretaría de Pesca, el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la creación de otras agencias como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPa). La SEMARNAP se reestructuró en el año 2000, con la entrada de un nuevo gobierno de signo político diferente al que había gobernado el país en los últimos 70 años, se formó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) mediante la reorientación de su enfoque antes centrado en agendas ambientales, para organizarse conforme a funciones. También tiene organismos sectorizados tales como la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Comisión Nacional de Biodiversidad.

¹ Se estima que el daño a la economía para México, sería de entre 3.5 y 4.2% del PIB al 2050. Fuente: "Política Ambiental de México", presentación SEMARNAT, 2010.

38. El marco jurídico ambiental está dado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), dictada en 1996 y vigente a la fecha, así como también la Ley Forestal (1997), la Ley de Aguas Nacionales y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, entre las más importantes.
39. Dentro de este contexto, de singular importancia es la Ley de Planeación, la cual obliga al Gobierno Federal a confeccionar un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para cada sexenio de gobierno, con sus respectivos Programas Sectoriales, lo que incluye al sector de medio ambiente dirigido por SEMANART.
40. La naturaleza transversal de la temática ambiental, ha introducido cambios en la gestión ambiental del gobierno federal, lográndose a través de la estrategia de transversalidad de la variable ambiental en las políticas públicas, la cual está integrada en el PND 2007-2012 y que dio lugar a la Agenda de Transversalidad, la que incluye los temas y compromisos adquiridos por los distintos sectores en materia ambiental.
41. Referente al sistema de planeación, México está realizando esfuerzos por integrar el tema ambiental en los distintos sectores y además está realizando planes indicativos de largo plazo, donde está identificando acciones y objetivos específicos a alcanzar en horizontes de 25 años. Dentro de este contexto, se intentó el Plan de Desarrollo 2001-2025 y en la actualidad se está trabajando en el Plan 2005-2030.
42. La planeación de objetivos y metas ambientales es un tema urgente en México, así como en muchos países en desarrollo, debido a la complejidad de los temas ambientales globales y a la necesidad de tener estabilidad y perseverancia en políticas que sólo darán sus frutos en el largo plazo.
43. Dentro de este contexto se desarrolló el proyecto que hoy se está evaluando. Este proyecto fue uno de los primeros esfuerzos en la planeación con un horizonte mayor a los 6 años que impone la Ley de Planeación. Asimismo, se ejecutó en paralelo con varias otras iniciativas que se desarrollaron durante la década de los 2000, tales como la Estrategia y la Agenda de Transversalidad, la reestructuración del sector ambiental que dio origen a la creación de y el impulso a la transversalidad dado por el proyecto del Banco Mundial llamado "Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental I".
44. Durante su período de ejecución, el proyecto también debió experimentar una serie de modificaciones, debido principalmente a los cambios de gobierno (dos administraciones federales en el transcurso de 10 años) y a las varias autoridades que comandaron SEMANART durante la década de ejecución del proyecto, lo que redundó en nuevas prioridades, énfasis y formas de ejecutar las políticas públicas ambientales del país.

3. Resultados y Conclusiones de la Evaluación

3.1. Concepto y Diseño del Proyecto

45. El objetivo declarado del proyecto pretendía aportar un apoyo puntual al nuevo gobierno mexicano, el que poseía un signo político distinto del de los gobiernos anteriores, por lo que se requería una asesoría urgente por parte del GEF para fortalecer en el corto plazo (2001-2006), las capacidades de gobernabilidad ambiental dentro de México y realizar una planificación ambiental transversal de largo plazo, más allá de las planificaciones existentes a la fecha, que se realizaba mediante sexenios. Por lo tanto, el principal objetivo del apoyo de corto plazo era fortalecer a los funcionarios del gobierno entrante en la elaboración de programas y planificación ambiental. Se suponía que el nuevo gobierno desconocía los procedimientos existentes en el Estado mexicano, debido a la poca experiencia en la gestión pública de las nuevas autoridades.
46. Esta planificación ambiental transversal, estaría incluida en el Plan Nacional de Desarrollo de México (2001-2025). Los sectores principales a abordar serían:
 47. i) biodiversidad de importancia mundial y;
 48. ii) reducción de Gases de Efecto Invernadero (GHG).
49. El Objetivo de Desarrollo o de largo plazo del proyecto, era establecer políticas medioambientales transversales y totalmente integradas en un marco de planificación de largo plazo, tanto nacional como local.
50. Los instrumentos a utilizar eran:
 51. i) planificación estratégica de desarrollo verde;
 52. ii) intervenciones programadas;
 53. iii) internalización de prácticas de manejo y protección adecuadas en ministerios y agencias claves.
54. Los productos originales a obtener eran 3:
 55. i) Unidades de Desarrollo Sustentable con planes de acción asociados se encuentran integradas y operando dentro de las agencias de gobierno.
 56. ii) Diseño y negociación de un marco programático-financiero entre el gobierno, el GEF y otros donantes, para explotar las sinergias y transversalidades en actividades y financiamiento.
 57. iii) Documento final del Plan Verde, integrado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2025.

58. Los resultados del proyecto se lograrían en 2 etapas, donde se contemplaba una planificación medioambiental participativa en que los actores relevantes serían convocados a talleres de trabajo; los estudios técnicos y los insumos proporcionados por los actores claves, definirían una planificación y formulación de políticas estratégicas de largo plazo y cambios institucionales asociados.
59. Los beneficios del plan verde serían difundidos a través de campañas de sensibilización a nivel federal, estatal y municipal.
60. Finalmente, el proyecto establecería un sistema de evaluación y monitoreo para el Plan Verde.
61. El Indicador para evaluar el éxito del proyecto era: un sistema de planificación, monitoreo y evaluación en operación, que considere un sello de desarrollo sustentable de indicadores de política. El Cuadro N°3 muestra con más detalle los resultados y objetivos originales del proyecto.
62. Inicialmente, el proyecto tenía una duración de solo un año, pero fue extendido a medida que se fueron detectando nuevas necesidades por parte del gobierno mexicano. En Julio del año 2003, los integrantes del Comité de Dirección del Proyecto (CDP) realizaron una revisión de los resultados obtenidos hasta ese momento y acordaron ajustar los objetivos y resultados del proyecto a la realidad del gobierno mexicano y a las necesidades que presentaba el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND), que ya se había formulado para el período 2000-2006.
63. La documentación entregada por PNUD a los evaluadores, muestra que se elaboraron 11 productos diferentes en el marco del proyecto, consistentes principalmente en estudios que serían insumos para el desarrollo de la planificación de políticas de largo plazo del gobierno.
64. Como primer comentario desde el punto de vista conceptual, este proyecto no tiene relación con la naturaleza de una ayuda de “emergencia” o de “corto plazo” de solamente un año de duración, con los objetivos declarados y resultados del proyecto. En este aspecto, los resultados a obtener y los objetivos declarados, se encuentran en línea con resultados de mediano y largo plazo, como por ejemplo, la creación de unidades ambientales en las distintas secretarías involucra un esfuerzo mayor por parte de las instituciones, donde se deben reformular presupuestos para incorporar unidades ambientales permanentes, situación que debía ser refrendada por el Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la que finalmente no dio los recursos necesarios para este tipo de estructura. De forma similar, la obtención de un Plan Verde de largo plazo, también involucra un esfuerzo de varios años y además, habría que tomar en cuenta que en el país existe una Ley de Planeación que obliga a los gobiernos y a los ministerios sectoriales a planificar en sexenios y a elaborar presupuestos de forma anual. La elaboración de una estrategia

participativa que involucre a actores a todo nivel del país (federal, estatal y municipal), también significa un esfuerzo de varios años, ya que la Ley de Planeación ~~no~~ obliga a los estados y municipios a coordinar sus propios planes estatales de desarrollo con el Plan Nacional y con los respectivos programas federales en el marco de Pacto Federal. Por otra parte, los Planes y programas son sólo indicativos para los actores del sector privado y social. Por otro lado, si esta estrategia no se incorpora a la Ley de Planeación, tampoco sería obligatoria para el gobierno federal.

65. Aunque el objetivo de desarrollo de largo plazo del proyecto es atingente a la situación actual y pasada del sector ambiental, choca con la realidad legal y operativa del país comentada en el párrafo anterior, situaciones que le restaron desde un comienzo, posibilidades de éxito para esta iniciativa de corto plazo.
66. Como en otros proyectos vistos con anterioridad por los consultores, en el diseño del presente proyecto no se consideran los tiempos necesarios para que el GEF apruebe el proyecto, así como tampoco los tiempos administrativos de PNUD para formalizar la cooperación con el país ni tampoco los tiempos institucionales de para aprobar esta iniciativa. Esta situación es muy contraproducente para una ayuda de corto plazo y muy focalizada en una coyuntura por la que atravesaba el Estado Mexicano.
67. Por lo tanto, conceptualmente, este es un proyecto equivocado desde su concepción, debido a que los resultados esperados son atingentes para el mediano y largo plazo, no para un apoyo de carácter de emergencia y de muy corto plazo.
68. Esta concepción errónea del proyecto, sumado a la larga espera entre la solicitud y ejecución del proyecto, obligó a los actores del gobierno y PNUD, a cambiar su naturaleza, objetivos y productos, debido a la pérdida de vigencia de las actividades originales y la poca viabilidad de concreción de ellas.
69. Respecto a la modalidad de aprobación, en el prodoc no se observan los comentarios de los miembros del Consejo del GEF respecto a lo planteado en el proyecto. Esta revisión, consistente normalmente en una tabla con comentarios que son respondidos por los gobiernos y que forman parte del proyecto, hubiera sido muy importante tenerla, ya que a la fecha no se conoce la argumentación que tuvo el GEF para aprobar este tipo de ayuda de corto plazo.

Cuadro N°3: Resultados y productos esperados del proyecto, de acuerdo a la versión en inglés del prodoc.

Nº	Resultado	Actividades Asociadas
1	Unidades de Desarrollo Sustentable integradas y operando en las agencias de gobierno involucradas.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo de una agenda ambiental estratégica para el gobierno federal y evaluación para un período de 6 años de gobierno. ✓ Creación de un grupo de planeación dentro de . ✓ Identificación y aplicación de metodologías para la integración de paquetes ambientales sectoriales (SEP). ✓ Realización de talleres consultivos a nivel federal, estatal, municipal y regional para la elaboración de propuestas específicas para la integración de los SEP. ✓ Elaboración de un documento borrador para la integración de los SEP. ✓ Establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación. ✓ Realización de campañas de sensibilización pública a nivel federal, estatal y municipal.
2	Un Marco Programático Financiero para proveer sinergias y actividades transversales entre GEF y otros donantes.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo y negociación de un portafolio de US\$ 30 millones entre el gobierno mexicano y donantes, incluido el GEF. Esta cartera apoyará los beneficios ambientales globales dentro del contexto de planeación nacional de México. ✓ Evaluación de la información existente de los marcos programáticos. ✓ Incorporación de Matriz de Marco Lógico, con estimaciones detalladas de costos. ✓ Realización de consultas amplias sobre la estrategia y beneficios del marco programático financiero. ✓ Elaboración de proyecto de marco programático financiero
3	Un Plan Verde nacional para 2001-2025, integrado dentro de un plan de desarrollo de largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis e intercambio de experiencias internacionales en la elaboración de planes verdes. ✓ Establecimiento de la estrategia de México para la elaboración del Plan Verde. ✓ Realización de consultas amplias con los actores claves para buscar consensos y establecer los compromisos financieros y políticos para la elaboración del Plan Verde. ✓ Realización de campañas de sensibilización ✓ Establecimiento de un sistema de evaluación y monitoreo del Plan Verde. ✓ Aprobación y adhesión de México al Plan Verde.

3.2. Implementación del Proyecto

Enfoque de Implementación

70. La solicitud de apoyo del gobierno mexicano al GEF se produjo en Enero del 2000. El proyecto fue aprobado por el GEF en Julio del 2001 y la aprobación por parte de PNUD se concretó en Mayo del 2002, mientras que el primer desembolso se realizó en Diciembre del 2002. En resumen, el apoyo de corto plazo brindado al gobierno mexicano, sólo pudo comenzar a implementarse casi 3 años después de ser solicitado, lo que significó un gran impacto para la ejecución del proyecto.
71. En efecto, al comenzar a implementarse el proyecto, la naturaleza de un apoyo urgente de corto plazo que hizo necesaria la presentación del proyecto al GEF, ya había perdido su vigencia, puesto que el nuevo gobierno ya estaba casi en la mitad de su mandato y además, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) ya había sido elaborado por el gobierno mexicano, debido a las exigencias de la Ley de Planeación.
72. Otro aspecto que es necesario mencionar, es la rotación de autoridades en y el cambio de gobierno en el 2006, situaciones que han significado cambios importantes en las prioridades ambientales de estas autoridades, teniendo como consecuencia cambios importantes, extensiones y atrasos en la ejecución del proyecto.
73. Durante el año 2003, se produjo un cambio fundamental en el proyecto, que redundó en la eliminación del coordinador de proyecto y la no formación de las unidades ambientales en los ministerios claves. Se acordó además, la elaboración de estudios que sirvieran de insumos para la formulación de políticas ambientales y la eliminación de los talleres de planeación participativa.
74. La decisión de eliminar las actividades/resultados antes descritos, está fundamentada en que la Ley de Planeación es el único instrumento de planificación obligatorio para el gobierno mexicano, junto a que los talleres participativos no serían necesarios debido al hecho de que cuando el proyecto comenzó en el año 2002, ya se habían formulado los planes sectoriales y, por lo tanto, se necesitaba actualizar el proyecto para que estuviera en línea con la situación actual de las prioridades del gobierno mexicano.
75. Los cambios antes descritos fueron acordados por el Comité Directivo del Proyecto (CDP), formado por SEMARNAT, PNUD México y la la coordinación del proyecto.
76. Los cambios introducidos en el 2003, se enfocan claramente a dar prioridad al tema de cambio climático, mientras que la problemática en biodiversidad quedó muy rezagada y en segundo plano. Las nuevas definiciones del proyecto se enfocan a la realización de estudios que apoyen la toma de decisiones y para la formulación de

políticas ambientales del país. Durante el año 2004, se cancela definitivamente la elaboración del Plan Verde².

77. También se decidió realizar el ajuste correspondiente a la Matriz de Marco Lógico, la cual se aprecia en el Anexo III.
78. Por lo tanto, para la nueva etapa del proyecto, se acordó la obtención de 7 resultados:
 - ✓ Un marco financiero programático para medio ambiente;
 - ✓ Escenarios de largo plazo para sectores económicos (producción y consumo) y políticas asociadas de largo plazo;
 - ✓ Revisión del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN) y propuesta para su actualización;
 - ✓ Un set de indicadores de desarrollo sustentable;
 - ✓ Instrumentos de Política Ambiental y propuestas;
 - ✓ Elaboración del Plan Verde.
 - ✓ Subsidios Dañinos al Medio Ambiente
79. Para alcanzar los resultados antes descritos, se elaboraron 11 estudios de diversa índole, los cuales se enumeran a continuación:

Cuadro N°4: Estudios realizados durante la ejecución del Proyecto

Nº	Nombre Estudio	Autor/Entidad	Año
1	Escenarios económicos (consumo y producción) sectoriales de largo plazo y política de desarrollo sustentable	Luis Miguel Galindo.	2004
2	Evaluación del impacto de las políticas ambientales y formulación de nuevas propuestas e instrumentos.	Gerencia Publica	2004
3	Indicadores de Desarrollo Sustentable.	SIGEA	2005
4	Análisis de subsidios dañinos al ambiente y evaluación de su posible remoción.	COESNA	2005
5	Integración del Plan Verde en el contexto de la Gestión Ambiental 2000-2006.	Fernando Aragón	2006
6	Análisis de la Gestión Ambiental 2000-2006 y perspectivas de planeación estratégica al 2025.	Rafael Robles	2006
7	Evaluación Comparativa de México en el contexto mundial, con base en Indicadores de desempeño en materia de Cambio Climático.	Centro Mario Molina	2006
8	Información de Cambio Climático a escala estatal: Tendencias climáticas, Escenarios de vulnerabilidad y Potenciales Estrategias de Adaptación al Cambio Climático.	Guillermo Ortega Gil	2006
9	Plan de financiamiento para las prioridades de planeación ambiental)	Universidad Anáhuac del Sur	2007
10	Mapa tecnológico para la generación micro-hidroeléctrica.	CDT-ITAM	2007
11	El Plan Verde en la integración del Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.	Enrique Provencio	2007

80. Aunque todos los estudios tienen como objetivos generar insumos para el diseño de políticas de largo plazo, la importancia e incorporación de tales insumos en el quehacer de las instituciones han sido disímiles y difíciles de identificar, debido principalmente a la falta de referencias específicas a estos estudios en los diferentes

² Ver "Informe Anual del Proyecto (IAP)" para el año 2004

documentos de política y planeación que los consultores han tenido a la vista. Las instituciones beneficiadas han sido principalmente , el Instituto Nacional de Ecología (INE) y el Ministerio de Hacienda.

81. De los estudios antes descritos, solo dos presentan claros indicios de su incorporación en políticas y planeación de largo plazo: el de “Escenarios económicos (consumo y producción) sectoriales de largo plazo y política de desarrollo sustentable” y otro de “Información de Cambio Climático a escala estatal: Tendencias climáticas, Escenarios de vulnerabilidad y Potenciales Estrategias de Adaptación al Cambio Climático”. El primero dio origen al estudio de la economía del cambio climático, el cual es ampliamente usado por los actores para planificación de políticas públicas, mientras que el segundo dio paso a la elaboración de los programas estatales de acción climática. Este último estudio, junto con el de economía para el cambio climático, es utilizado por el INE en la formulación de la 5ª Comunicación Nacional de México en Cambio Climático y además, realiza el seguimiento del avance en los progresos de los programas estatales, por medio de la página web de la institución.
82. Siguiendo en importancia relativa, el estudio “Evaluación del impacto de las políticas ambientales y formulación de nuevas propuestas e instrumentos”, tuvo como principal fin realizar una revisión de la pertinencia e impacto de 17 programas gubernamentales, de manera de realizar los ajustes necesarios para que tuvieran un mejor desempeño y alinearlos con las prioridades nacionales del gobierno mexicano.
83. El resto de los estudios han tenido importancia coyuntural, como responder la evaluación sobre desempeño ambiental de México realizada por la OCDE o han sido muy específicos, tales como el estudio sobre la generación micro-hidroeléctrica.
84. Otros estudios han tenido muy poco uso y no han aportado mucho a la planificación de largo plazo en materia ambiental. El Cuadro N°5, muestra una percepción de los actores entrevistados sobre la importancia e impacto de los distintos estudios para la definición de políticas, planes y programas a nivel federal y estatal.
85. De esta forma y dadas las continuas extensiones del proyecto, se pasó de un “apoyo coyuntural y de corto plazo” a una suerte de “asistencia técnica” casi permanente, donde el proyecto apoyó las actividades del gobierno en el tema de cambio climático, el cual había elevado su importancia debido a la decisión presidencial de relevar este tema a mediados del 2007.
86. La situación anterior significó una incomodidad para todos los actores involucrados, debido a la distorsión producida en los términos y objetivos del proyecto, lo que llevó a que un apoyo de solamente un año, finalmente durara casi 10 años, sin que ningún actor tomara la decisión de cerrar este proyecto y solicitar uno nuevo, más estándar del GEF y que respondiera a las necesidades del gobierno mexicano con vistas al mediano y largo plazo. La documentación analizada por los evaluadores,

muestra que hubo una gran cantidad de comunicaciones entre los actores (PNUD, , Unidad GEF de), donde se expresa la preocupación y la necesidad de cerrar el proyecto, pero lamentablemente estas comunicaciones no significaron un cierre oportuno, debido a las solicitudes de de realizar nuevas actividades en cambio climático.

Cuadro N°5: Ranking de importancia otorgado a los distintos estudios realizados, basado en la percepción de los entrevistados referente al grado de inclusión de los resultados en el proceso de planificación de largo plazo y toma de decisiones.

Nº Estudio	Ranking (máx. 5 ☆)	Impacto
1	☆☆☆☆☆	Por primera vez se analizaron los impactos de la economía sobre el medio ambiente y fue la antesala para la definición y elaboración del estudio “La Economía del Cambio Climático en México”, el que constituye un documento de largo plazo para definición de políticas ambientales. El estudio “La Economía.....”, fue realizado por el mismo autor y equipo del estudio N°1.
8	☆☆☆☆	Este estudio fue el primer paso e insumo para la elaboración de los programas estatales de adaptación y mitigación al cambio climático. En la actualidad, el INE aún lo utiliza y sus insumos estarán incluidos en la 5ª Comunicación Nacional de Cambio Climático de México.
2	☆☆☆☆	Se realizó una evaluación de 17 programas ambientales implementados por el gobierno de México, desde el punto de su pertinencia jurídica, metas prioritarias en medio-ambiente, capacidad institucional y su carácter estratégico dentro del sector ambiental. Aunque no se pueden identificar las decisiones tomadas a partir de estos insumos, ha sido útil para que tenga una visión sobre el desempeño de sus programas y logro de sus objetivos en áreas claves.
7	☆☆☆	Se utilizó como insumo para la respuesta de México a la evaluación de desempeño ambiental de México realizada por la OCDE. No se conoce que haya tenido influencia en la definición de políticas y programas de mediano o largo plazo.
11	☆☆	Sirvió como insumo para la confección del Libro Blanco sobre Medio Ambiente del gobierno de Vicente Fox. Se le indica como un estudio importante para la transición entre el gobierno de Fox y el de Calderón (2006-2007).
3	☆☆	Es utilizado por funcionarios que realizan planeación, pero el estudio no aportó un set de indicadores que pudieran ser utilizables, sino que aumentó el número de indicadores existentes. No se le otorga mucha aplicación a este estudio.
5	☆	No se utiliza mucho, estaba en el contexto de la gestión ambiental 2000-2006.
4	☆	Se usa esporádicamente en economía ambiental, pero sus resultados no fueron un gran aporte, ya que se centran en subsidios que ya estaban largamente identificados y discutidos con anterioridad.
9	☆	No se identificó mayor uso de este estudio.
6	☆	No se pudo identificar mayor uso de este estudio
10	☆	No se pudo identificar mayor uso de este estudio.

Participación de Actores

87. Se debe mencionar que las consultas a tomadores de decisiones se limitaron a las entidades gubernamentales federales, no viéndose claramente un proceso de consultas estatales. Con respecto a la ciudadanía, no se observa un rol activo de ésta en el proyecto, así como tampoco se aprecia que haya habido actividades por parte del proyecto para realizar consultas a organizaciones ciudadanas para fortalecer el proceso de planeación ambiental en México.
88. Durante la primera fase del proyecto (2002-2003), se realizó una serie de talleres de consulta, los cuales no dieron los resultados e insumos esperados, debido en parte a las expectativas que tenían los actores en cuanto al proyecto y sus objetivos. Como consecuencia de lo anterior, se decidió eliminar este tipo de actividad.
89. Aunque el prodoc especifica un Comité de Dirección del proyecto, éste es muy limitado en la participación de actores, pues sólo consideró a la oficina de PNUD-México, y al coordinador del proyecto dentro de sus integrantes. Esta orgánica responde más a una modalidad de revisión tripartita de un proyecto, más que a una de un comité de dirección. Hubiera sido deseable la incorporación de una mayor cantidad de actores dentro del comité de dirección, considerando que uno de los objetivos del proyecto era fortalecer la institucionalidad ambiental e introducir transversalmente la temática ambiental dentro de la institucionalidad de los actores relevantes.
90. De acuerdo a los antecedentes recopilados por los consultores, durante la ejecución del proyecto, se amplió la participación de actores gubernamentales, donde un logro importante fue el involucramiento de la Secretaría de Hacienda en la elaboración del estudio clave de la economía del cambio climático.
91. También se involucró al Instituto Nacional de Ecología (INE, dependiente de), la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, dentro de los más relevantes.

Manejo Adaptativo

92. Durante la ejecución del proyecto, se prepararon los Informes Anuales de Proyecto (APR), los Informes Anuales de Implementación (PIR), Planes Operativos Anuales (POA), la formulación de presupuestos anuales y diversas minutas de reuniones del equipo de proyecto y del Comité de Dirección del Proyecto.
93. Utilizando las herramientas de gestión antes mencionada, se realizaron una serie de cambios al proyecto, principalmente debido a que sus principales productos resultaron obsoletos al poco tiempo de iniciado, debido a la naturaleza de corto plazo de esta iniciativa GEF.

94. Una de las decisiones claves tomadas por el Comité de Dirección, fue la de eliminar el cargo de coordinador del proyecto, vistos los resultados de los talleres efectuados, los gastos incurridos (principalmente destinados al pago de la Coordinación del proyecto) y bajo el supuesto de que al incorporarse como principal acción la elaboración de estudios la gestión necesaria correspondía solamente a administrar contratos de consultores.
95. La eliminación del coordinador, redundó en que se perdió orientación y la capacidad de gestión y seguimiento diario de los resultados del proyecto. También tuvo como efecto que las responsabilidades propias de un coordinador, se tornaran difusas en la figuras del Comité de Dirección y en .
96. La gestión administrativa interina del proyecto quedó en manos de la Unidad GEF localizada en SEMARNAT, la cual tampoco poseía atribuciones suficientes para tomar decisiones, como por ejemplo, proponer el cierre del proyecto o cambiar actividades. En este sentido, la gestión de la Unidad GEF fue sólo parcial y no tuvo impactos mayores en la dirección del proyecto, debido al mandato limitado de sus funciones de seguimiento administrativo de las actividades del proyecto. Cabe mencionar que la Unidad GEF localizada en SEMARNAT, es un proyecto PNUD/SEMARNAT cuyo objetivo es buscar y explotar las sinergias de los distintos proyectos GEF que se ejecutan en México.
97. El proyecto de corto plazo fue extendido en numerosas ocasiones, debido a que las necesidades cambiantes del entorno político-institucional demandaban nuevas actividades y prioridades que eran cubiertas por el proyecto. Sin embargo, a mediados del año 2007, las actividades del proyecto se estancaron a la espera de un nuevo requerimiento en apoyo a las actividades relacionadas con la instrumentación del Programa Especial de Cambio Climático, las cuales nunca se concretaron, debido al retraso en la publicación oficial del Programa Especial lo que redundó en que no se pudiera clarificar el sentido y alcance de las actividades, lo que implicó que el proyecto se mantuviera abierto y sin actividad durante casi 3 años más.
98. La principal observación sobre el manejo adaptativo del proyecto, se refiere a la poca capacidad de todos los actores (PNUD y SEMARNAT principalmente), de tomar la decisión de cerrar este proyecto de buena forma en el año 2007 y preparar la formulación de un nuevo proyecto, más en línea con las necesidades de México y con los lineamientos actuales del GEF. Además, existe dificultad para medir los impactos del proyecto, debido a que no ha sido posible identificar claramente su influencia en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas ambientales de largo plazo, a excepción de un par de casos.
99. A lo anterior, habría que sumar la mala percepción creada por las continuas extensiones del proyecto, lo que ha opacado el logro de algunos resultados

importantes, tales como lo programas estatales en cambio climático y el estudio sobre la economía del cambio climático.

Planificación y Ejecución Financiera

100. El Prodoc³ contenía una estimación de gastos del proyecto, donde los fondos del GEF ascendían a US\$ 652,800, mientras que la contrapartida del Gobierno de México, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) ascendía a US\$ 640,000, esencialmente en especie. El gasto estimado a realizar y su distribución por resultado durante la ejecución del proyecto, se muestra en el Cuadro N°6.

Cuadro N°6: Gastos estimados de acuerdo al prodoc. Todos los valores en US\$

Concepto	GEF	% del total GEF	Semarnat	% del total Semarnat	Total del Proyecto	% del Total
Unidad de Coordinación del Proyecto	100,000	15%			100,000	8%
Unidad de Marcos Programáticos	90,000	14%			90,000	7%
Consultores internacionales de corto plazo	100,000	15%			100,000	8%
Personal técnico de SEMARNAT			210,000	33%	210,000	16%
Asesores técnicos de otras secretarías			315,000	49%	315,000	24%
Consultores nacionales de corto plazo	200,000	31%			200,000	15%
Pasajes	30,000	5%			30,000	2%
Talleres de consulta federal, estatal y local	67,360	10%	60,000	9%	127,360	10%
Apoyo de infraestructura			25,000	4%	25,000	2%
Misceláneos (publicaciones, comunicaciones, etc.)	17,800	3%	30,000	5%	47,800	4%
Equipamiento	47,640	7%			47,640	4%
TOTAL	652,800	100%	640,000	100%	1,292,801	100%
% del Total por aportante	50.5%		49.5%			

101. Como se puede apreciar, los mayores esfuerzos que se realizarían con fondos GEF, se destinarían originalmente a la contratación de consultores nacionales e internacionales (46%), seguido de los gastos administrativos del Proyecto (25%). En estos resultados se concentraría cerca del 71% de los recursos GEF.

³ United Nations Development Programme. Project of the Government of Mexico. Project Number: MEX/01/G35. Strategic Planning and Design for the Environmental Protection and Sustainable Development of Mexico.

102. Se contempla un presupuesto separado para la unidad de administración del proyecto que incluye salarios, equivalentes al 36% del total de las aportaciones del GEF (ver Cuadro N°7, de la página siguiente).
103. Referente a la contrapartida del Gobierno de México, esta correspondería al 49.5% del costo total del proyecto, asociada principalmente a costos en horas profesionales y aporte de oficinas e insumos.

Cuadro N°7: Gastos de recursos GEF contemplados en el Prodoc del proyecto (en US\$)

Concepto	Total	2002	% del Total
Personal			
Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP)	15,000	15,000	
Subtotal	15,000	15,000	2%
Monitoreo y Evaluación			
Pasajes	30,000	30,000	
Subtotal	30,000	30,000	5%
Consultores nacionales			
Coordinador de Proyecto (UCP)	60,000	60,000	
Asistente de Proyecto (UCP)	25,000	25,000	
Coordinador de Marco Programático	60,000	60,000	
Asistente de Marco Programático	30,000	30,000	
Subtotal	175,000	175,000	
SUBTOTAL PERSONAL DEL PROYECTO	220,000	220,000	34%
Contratos			
Unidades de Desarrollo Sustentable	60,000	60,000	
Programa de Financiamiento	60,000	60,000	
Plan Verde	80,000	80,000	
Consultores Internacionales de corto plazo	100,000	100,000	
SUBTOTAL CONTRATOS	300,000	300,000	46%
Capacitación			
Talleres	67,360	67,360	
SUBTOTAL CAPACITACIÓN	67,360	67,360	10%
Equipamiento			
Equipamiento	15,000	15,000	
Operaciones	32,640	32,640	
SUBTOTAL EQUIPAMIENTO	47,640	47,640	7%
Misceláneos			
Auditoría	2,800	2,800	
Otros gastos	15,000	15,000	
SUBTOTAL MISCELÁNEOS	17,800	17,800	3%
PRESUPUESTO TOTAL	652,800	652,800	100%

104. Los aportes en efectivo estarían concentrados en el pago al personal técnico de la SEMARNAT y asesores de otras dependencias (US\$ 525,000) (Cuadro N°8).
105. Con respecto a la velocidad del gasto a realizar, originalmente se contemplaba que en el lapso de un año (marzo de 2002 a marzo de 2003) se aplicaría la totalidad de los recursos GEF.

Cuadro N°8: Aportes de contrapartida original contemplados en el Prodoc, considerados por SEMARNAT.

Concepto	Total	2002	% del Total
Personal			
Personal Técnico Semarnat	210,000	210,000	
SUBTOTAL PERSONAL DEL PROYECTO	210,000	210,000	33%
Contratos			
Asesores técnicos de otras secretarías	315,000	315,000	
SUBTOTAL CONTRATOS	315,000	315,000	49%
Capacitación			
Talleres	60,000	60,000	
SUBTOTAL CAPACITACIÓN	60,000	60,000	9%
Equipamiento			
Equipamiento	35,000	35,000	
SUBTOTAL EQUIPAMIENTO	35,000	35,000	5%
Misceláneos			
Otros gastos	20,000	20,000	
SUBTOTAL MISCELÁNEOS	20,000	20,000	3%
PRESUPUESTO TOTAL	640,000	640,000	100%

106. Cabe destacar que durante el lapso transcurrido entre la aprobación e inicio del proyecto, transcurrieron 13 meses como consecuencia de la necesidad de la Semarnat de hacer frente a los problemas de planificación en el inicio del nuevo gobierno y de la obtención de la Delegación de Autoridad por parte de la oficina del PNUD-México.
107. En octubre de 2002 fue contratado un Coordinador del Proyecto y el 5 de noviembre de 2002 se estableció el plan de trabajo durante la primera reunión del Comité de Dirección del Proyecto. El plan de trabajo consistió en el diseño y realización de talleres temáticos para:
- ✓ Definir elementos para políticas ambientales;
 - ✓ Identificar oportunidades para modificar/adaptar el marco legal y regulatorio en el sector del medio ambiente e,
 - ✓ Identificar nuevos acuerdos y arreglos institucionales para el sector.
108. Debe señalarse que en julio de 2003, la SEMARNAT llevó a cabo una evaluación interna del proyecto donde fueron identificados siete nuevos productos:

- ✓ Escenarios económicos e indicadores de presión/respuesta sobre los recursos naturales en los sectores turístico, energético, agrícola y de agua, incluyendo la vulnerabilidad y la adaptación de ecosistemas prioritarios.
 - ✓ Una evaluación intermedia del Programa Sectorial 2001-2006 del Medio Ambiente, con recomendaciones para su actualización y modificación y un análisis de brechas.
 - ✓ Un análisis del impacto y la efectividad de las políticas y estrategias para proteger la biodiversidad de importancia mundial y para ayudar a reducir las emisiones atmosféricas.
 - ✓ Un mapa tecnológico de una de las cinco energías renovables principales (biomasa, hidrógeno, energía eólica, solar fotovoltaica y solar térmica) (pretende ser un contrato de una sola fuente con el Instituto de México de Investigaciones Eléctricas).
 - ✓ Desarrollo de indicadores de impacto para el desarrollo sostenible, con un sistema de monitoreo y evaluación.
 - ✓ Un plan de financiamiento de las prioridades a largo plazo de la planificación ambiental a nivel federal, estatal y municipal.
 - ✓ Un documento integrado para la difusión del proyecto.
109. El Cuadro N°9, muestra los gastos anuales efectivamente realizados por el proyecto, en función de cada resultado esperado, considerando incluso los cambios operados en los resultados esperados del Proyecto en julio de 2003. Los recursos aplicados a la elaboración de los estudios designados ascendieron a US\$ 264 mil (47% del total).
110. Conforme a las cifras reportadas, durante la primera etapa del proyecto (octubre de 2002 a julio de 2003) el gasto estuvo muy por debajo de lo esperado (aproximadamente 16%), ocupándose principalmente en sufragar la Coordinación del proyecto y la organización de los primeros talleres. La razón de deficiente ejercicio de gasto se debió a los continuos retrasos en la ejecución del Proyecto; a los escasos avances del Coordinador; a que en septiembre de 2003 el Secretario de Medio Ambiente fue reemplazado al igual que los tres subsecretarios de la SEMARNAT, y a la designación de un nuevo Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que de octubre a diciembre de 2003, todos los proyectos existentes quedaron en suspenso hasta que la nueva administración definiera sus estrategias y prioridades.
111. La continua rotación de autoridades afectó la marcha del proyecto y por lo tanto los desembolsos, ya que se debió sensibilizar a esas autoridades cada vez que se producía un cambio⁴.

⁴ Durante el período de ejecución se registraron 17 cambios de autoridades ambientales de alto nivel de decisión relacionadas con el Proyecto

112. En febrero de 2004, de acuerdo con las reglas y regulaciones del PNUD los términos de referencia (TOR) de cinco de los productos propuestos (con excepción del mapa tecnológico) se publicaron en el sitio web del PNUD y fueron enviados a consultores individuales, grupos de consultores y universidades. De los cinco estudios, sólo dos cumplieron el requisito de una lista corta de al menos tres candidatos y se procedió a contratarlos en mayo de 2004 (Escenarios Económicos y Análisis de las repercusiones de políticas).
113. A la luz de los avances en la identificación de indicadores de impacto y los ejercicios de establecimiento de prioridades llevados a cabo por la SEMARNAT, en agosto de 2004 dos de los productos propuestos (evaluación intermedia del programa sectorial y la integración definitiva), fueron cancelados y uno de los tres restantes (indicadores) se reestructuró integrándose nuevos TOR para una serie de estudios sobre los efectos de los subsidios sobre los recursos naturales en tres sectores (agua, agricultura y energía), y los términos de referencia para el mapa tecnológico fueron validados por la SEMARNAT.
114. Las consultorías realizadas en la segunda etapa del Proyecto (2004-2007) aumentaron el desembolso del proyecto hasta alcanzar el 79% del total de los recursos aportados, lo que significó una recuperación parcial del atraso producido en la primera etapa (ver Cuadro N° 10).

Cuadro N°9: Desembolsos efectivos por actividad realizados durante la ejecución del proyecto (en US\$)⁵.

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Personal											
Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP)											
<i>Subtotal</i>											
Monitoreo y Evaluación											
Pasajes											
<i>Subtotal</i>											
Consultores nacionales											
Coordinador de Proyecto (UCP)	19,049.00	54,561.47									73,610.47
Asistente de Proyecto (UCP)		14,777.64									14,777.64
Coordinador de Marco Programático											
Asistente de Marco Programático											
<i>Subtotal</i>											
SUBTOTAL PERSONAL DEL PROYECTO	19,049.00	69,339.11		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	88,388.11
Contratos											
Escenarios económicos y sectoriales a 2005			98,898.62			17,700.98					116,599.60
Instrumentos de política ambiental			49,579.55								
Plan de Financiamiento				9,896.32	-7.76	37,760.65					47,649.21
Indicadores de Desarrollo Sustentable				60,296.79							60,296.79
Análisis de subsidios dañinos				53,860.98							53,860.98
Integración Plan Verde						72,795.28					72,795.28

⁵ Elaboración propia, Fuente: UNDP, Combined Delivery Report by Activity with Encumbrance, 2003-2011.

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Plan Nacional de Desarrollo			148,478.17			29,972.83					178,451.00
SUBTOTAL CONTRATOS	0.00	0.00		124,054.09	72,795.28	67,733.48	0.00	0.00	0.00	0.00	264,582.85
Capacitación											
Talleres		19,870.18									19,870.18
SUBTOTAL CAPACITACIÓN	0.00	19,870.18		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	19,870.18
Equipamiento											
Equipamiento											
Operaciones	969.00	4,493.88									5,462.88
SUBTOTAL EQUIPAMIENTO	969.00	4,493.88		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5,462.88
Misceláneos											
Auditoría			810.08	811.38	492.29	1,002.72					3,116.47
Evaluación de capacidades					525.10						525.10
Otros gastos	334.00	597.14			27,203.00						28,134.14
SUBTOTAL MISCELÁNEOS	334.00	597.14	810.08	811.38	28,220.39	1,002.72	0.00	0.00	0.00	0.00	31,775.71
Varios											
Pérdida contable					252.58						252.58
Ganancia contable					-0.96						- 0.96
SUBTOTAL VARIOS	0.00	0.00	0.00	0.00	251.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	251.62
PRESUPUESTO TOTAL	20,352.00	94,300.31	149,288.25	124,865.47	101,259.53	68,736.20	0.00	0.00	0.00	0.00	558,801.76
% Respecto al Total del Proyecto	4%	17%	27%	22%	18%	12%	0.00	0.00	0.00	0.00	100%

115. De acuerdo a los datos reportados, los consultores elaboraron una categorización de gastos por tipo de servicios, para visualizar los principales ítems de gastos como administración (coordinador y apoyo), estudios y consultorías, resultado que se muestra en el Cuadro N° 10. Cabe destacar que las cifras son aproximadas, pues la forma de presentación de los datos del ATLAS no permite saber exactamente el tipo de estudio actividad realizada por cada entidad o persona natural.
116. Dado que el Proyecto se extendió durante 10 años, los gastos de los cuatro últimos ejercicios fueron nulos debido a la falta de actividades. El remanente de fondos a julio de 2011 se estima en US\$ 76 mil (11.7% del total de recursos), antes del desembolso para la Evaluación Final.
117. La diferencia para el año 2007 entre el Cuadro N°9, elaborado con datos proporcionados por la Unidad GEF-SEMARNAT y el Cuadro N°10, elaborado con información aportada por la Oficina Regional del PNUD, se debe al registro de US\$ 38 mil destinados al rubro de Construcción e Ingeniería que no aparece en la primera fuente.
118. Se puede apreciar que los gastos de coordinación del proyecto serían del orden del 20% del total de los recursos GEF para todo el periodo de ejecución, cifra que en la primera etapa del Proyecto resulta bastante elevada (US\$ 114 mil aproximadamente), para después descender aceleradamente en razón de los cambios efectuados en 2003, cuando se decidió que el contrato del Coordinador del Proyecto debía expirar en septiembre de ese año y, estimando que no era necesario contratar a una persona exclusivamente para supervisar los contratos, se propuso que el proyecto fuera coordinado por los responsables de la Unidad del GEF en la SEMARNAT.
119. Como fue señalado párrafos arriba, los estudios y la contratación de consultores locales siguen en importancia (62%), los fondos fueron utilizados para la formulación de los 11 estudios que han servido como base e insumo para el diseño de políticas públicas ambientales, como se informa en el apartado de Resultados del Proyecto.
120. Para resumir esta sección, se puede afirmar que el equipo de proyecto y la oficina del PNUD-México elaboraron sus presupuestos anuales y además realizaron el ejercicio de ajustar las actividades y productos para satisfacer las demandas que surgían al interior de la SEMARNAT y los costos reales de los estudios.

Cuadro N°10: Contribuciones del GEF al financiamiento del Proyecto de acuerdo a los PIMS (en US\$)⁶

Propuesto	Concepto	Ejecutado enero-diciembre de cada año (US\$)									TOTAL	
		antes de 2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
652,800.00	Talleres y Coordinación	114,652.00										114,652.00
	Consultores locales		98,898.62									98,898.62
	Proyecto		49,579.55	124,054.09	27,138.39	55,461.63						256,233.66
	Gastos de auditoría		810.08	811.38	492.29	1,002.72						3,116.47
	Construcción e Ingeniería				38,907.40	29,972.83						68,880.23
	Adquisición de equipo de cómputo				6,338.53							6,338.53
	Evaluación de capacidad				525.10							525.10
	Gastos diversos				27,606.20							27,606.20
	Pérdida contable				252.58							252.58
	Ganancia contable				-0.96							-0.96
	TOTAL		114,652.00	149,288.25	124,865.47	101,259.53	86,437.18	0.00	0.00	0.00	0.00	576,502.43
	Remanente		76,297.57									

⁶ Fuente : UNDP Combined Delivery Report by Activity with Encumbrance, 2004-2011

Contrapartida

121. De acuerdo al Prodoc, el cofinanciamiento del Gobierno de México debía ascender a US\$ 640,000 (49.5% del total del Proyecto).
122. La SEMARNAT fue la cofinanciadora del proyecto. A 2011 los desembolsos totales por concepto de cofinanciamiento (Cuadro N°11) ascendieron a 97% de lo comprometido (US\$ 620,000) lo que expresa un desempeño satisfactorio, derivado particularmente de la instrumentación de la segunda etapa del Proyecto, pero empañado por el pobre desempeño financiero del último periodo donde los desembolsos fueron prácticamente nulos (2008-2011).
123. Los aportes consistieron principalmente en especie, valorados como horas profesionales y uso de infraestructura propia de la institución. De acuerdo a lo reportado por el Proyecto, no ha sido posible realizar una estimación exacta de los aportes en especie.
124. En conclusión, el total de la contrapartida considerando aportaciones en especie y efectivo, correspondería al 97% de lo comprometido por el Gobierno de México en el documento del Proyecto.

Cuadro N°11: Aportes de Cofinanciamiento realizados por el Gobierno de México para el período 2002-2011 (en US\$)⁷.

Propuesto		Fecha de reporte	Ejecutado							TOTALES
			2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
GEF	0.652		15 de julio	21 de julio	30 de junio	30 de junio	30 de junio	n.d.	30 de junio	
SEMARNAT	0.640	GEF (desembolso neto)	0.265	0.306	0.400	0.152	0.024	n.d.	0.02	0.600
TOTAL	1.292	GEF (acumulado)	0.265	0.571	0.400	0.552	0.576	n.d.	0.600	
		% respecto al total de la fuente (acumulado)	40.64%	87.58%	61.35%	84.66%	88.34%	n.d.	92.02%	
		SEMARNAT (desembolso neto)	0.00	0.450	0.050	0.080	0.020	n.d.	0.020	0.620
		SEMARNAT (acumulado)	0.00	0.450	0.500	0.580	0.600	n.d.	0.620	
		% respecto al total de la fuente (acumulado)	0.00%	70.31%	78.13%	90.63%	93.75%	n.d.	96.88%	
		TOTAL (desembolso neto)	0.265	0.756	0.450	0.232	0.044	n.d.	0.044	1.791
		TOTAL (acumulado)								1.220
		Diferencia entre los totales								-0.571
		Diferencia respecto a lo propuesto								
Diferencia		GEF	Neto	0.052	-7.98%					
		SEMARNAT	Neto	0.020	-3.13%					
Remanente	0.052									

⁷ Fuente: Project Implementation Reports (PIR)

3.3. Resultados del Proyecto

Avance hacia el logro de objetivos del proyecto.

125. Tal como se explicó en las secciones anteriores, el principal objetivo del proyecto era prestar un apoyo de un año a las nuevas autoridades del país, para que pudieran realizar planificación de largo plazo en los temas ambientales, principalmente en cambio climático y biodiversidad. Todo lo anterior, llevaría a una planificación transversal de los distintos sectores, lo que tendría como resultado final, la elaboración y puesta en práctica de un Plan Verde 2001-2025 y un sistema de monitoreo y evaluación de los progresos de este plan.
126. Con los ajustes introducidos durante el año 2003, se cambiaron los resultados del proyecto, de forma de realizar actividades y estudios que constituyeran insumos para la formulación de políticas de medio ambiente y para la toma de decisiones de corto plazo.
127. Como primera aproximación al tema, se puede afirmar que el proyecto no alcanzó los objetivos primarios que se había propuesto, esto es, desarrollar un sistema de planificación ambiental transversal que abarcara los ministerios claves en el tema ambiental. Tampoco se puede decir que durante su primera etapa, este proyecto haya servido de apoyo a la nueva administración que asumió el gobierno en el año 2000, ya que al comenzar su ejecución, la nueva administración llevaba prácticamente 3 años de gobierno y ya había formulado su Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales para el sexenio, por lo que el proyecto comenzó desfasado o llegó tarde para realizar el apoyo de corto plazo para el cual había sido diseñado.
128. En su segunda etapa, el proyecto sirvió de apoyo para la transición de la administración del presidente Fox al nuevo gobierno del presidente electo Calderón (2006-2007). En este aspecto, el proyecto apoyó las nuevas prioridades ambientales del nuevo gobierno y también apoyó la formulación del PND y de los planes sectoriales 2007-2012. Especial mención debe hacerse sobre el apoyo del proyecto al tema de cambio climático, debido a la importancia que otorgó el gobierno del presidente Calderón a este tema. Los estudios de escenarios económicos y el apoyo para los programas estatales para mitigación y adaptación al cambio climático, son los dos aspectos más palpables del proyecto en su contribución a la planificación de largo plazo en cambio climático y en la elaboración de las Comunicaciones Nacionales de México.
129. Con respecto a la transversalidad que se deseaba lograr en la planificación ambiental, es difícil detectar la influencia específica del proyecto, debido a que la transversalidad ya había sido puesta en el tapete desde mediados de la década de

los 90 y fue impulsada por el Banco Mundial, a través de una operación de préstamo denominada “Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental I”, cuyos objetivos principales eran incorporar los aspectos ambientales en los planes de desarrollo sectoriales y mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos locales de gestión ambiental en México.⁸

130. Por otro lado, el gobierno de México había impulsado la agenda de transversalidad en materias ambientales, con lo que cada agencia gubernamental constituyó un profesional de “enlace” con SEMARNAT, de manera que los planes sectoriales específicos incorporaran los temas ambientales.
131. Por lo tanto, el aporte del proyecto en incorporar transversalmente los temas ambientales en la planificación de políticas es difuso, a excepción de los dos estudios de cambio climático, donde existe consenso entre los actores sobre su utilidad en la definición de políticas sectoriales y de largo plazo.
132. Los otros estudios han sido útiles para la toma de decisiones de índole coyuntural, más que de planificación.

Avance hacia el logro de resultados del Proyecto.

121. De acuerdo al prodoc original, se deseaba lograr la formación de unidades ambientales en sectores claves, para lograr la inclusión de la temática ambiental en cada plan sectorial. Este resultado demostró ser poco viable debido a las restricciones presupuestarias de las respectivas entidades de gobierno, por lo que debió ser eliminado.
122. La elaboración del marco programático para fortalecer sinergias entre los proyectos GEF y de otros donantes, ha sido sólo parcialmente lograda, debido a la realización de un estudio que identificó áreas de interés común. Sin embargo, con la información disponible, no se puede afirmar que exista una planificación y programación entre el gobierno mexicano, GEF y donantes que perdure en el tiempo.
123. Con respecto a ***la elaboración del plan verde, éste fue desechado***, debido a que no se pudo instaurar una cultura de planificación de largo plazo en los sectores y a que la Ley de Planeación vigente que sólo obliga a realizar planificación sexenal.
124. Con respecto al logro de los resultados modificados en 2003, se puede mencionar lo siguiente:
125. ***El Resultado N°1***, un marco financiero programático para medio ambiente, ***no ha tenido una influencia para comenzar una planificación de largo plazo*** y ha sido más

⁸ Ver Informe de Evaluación de Resultados del Proyecto “Programa Ambiental de la Frontera Norte” (Préstamo No. 3750); “Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental” (Préstamo No. 7136), Banco Mundial, 11 de julio de 2005. Este proyecto se ejecutó entre 2002-2003 y tuvo un monto de US\$ 200 millones.

bien coyuntural, ya que ha sido útil para obtener una visión de los compromisos ambientales internacionales que México ha suscrito.

126. **El Resultado N°2:** Escenarios Económicos de Largo Plazo, ha sido el resultado mejor logrado y el que ha tenido mayor impacto en la formulación de políticas para cambio climático de largo plazo. Dentro de estos impactos se puede mencionar el estudio sobre economía del cambio climático en México, donde se analizan los impactos de la economía sobre el medio ambiente y la generación de escenarios de adaptación y mitigación a nivel estatal, lo que daría insumos a la elaboración de los programas estatales de acción climática.
127. **El Resultado N°3:** Revisión del Programa Nacional para el Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN) y propuesta para su actualización, ha tenido un **impacto para re-organizar las actividades de SEMARNAT**, gracias a la evaluación de los 17 programas gubernamentales que se venían implementando, pero no ha generado una planificación de largo plazo clara.
128. **El resultado N°4** indicadores de desarrollo sustentable, ha tenido un uso reducido dentro de SEMARNAT.
129. **El Resultado N°5,** Instrumentos de Política Ambiental y propuestas, ha tenido un **impacto más bien coyuntural**, ya que fue útil para responder las observaciones que la OECD ha hecho sobre el desempeño ambiental de México.
130. **El resultado N°6: Plan Verde, fue eliminado** por su inviabilidad, explicada en párrafos anteriores.
131. **El Resultado N°7:** Subsidios dañinos al ambiente, **no aportó realmente nuevos antecedentes** a la discusión, principalmente al sector energía, donde todos los actores ya conocían la problemática sobre los subsidios a las tarifas eléctricas para el bombeo de agua. No está claro su impacto en el diseño de nuevas políticas ambientales.

Sostenibilidad de los Resultados

132. El proyecto finalizó sus actividades a mediados del año 2007 y se mantuvo vigente a la espera de definiciones del SEMARNAT para realizar actividades relacionadas con la instrumentación del Programa Especial de Cambio Climático, las cuales nunca se concretaron.
133. El Comité de Dirección del proyecto, no ha sesionado desde el año 2008, debido a la falta de actividades del proyecto.
134. Aunque el proyecto ha conseguido aportes importantes en la elaboración de programas y políticas en el campo del cambio climático, la sostenibilidad de los resultados es difícil de asegurar. En primer lugar, el gobierno mexicano se encuentra preparando planes ambientales de largo plazo (2006-2030), pero no se sabe a

ciencia cierta si estos planes sobrevivirán los cambios de gobierno y si las principales líneas de trabajo serán continuadas. Lo único que se puede ver con claridad, es que se continuarán las planificaciones sexenales hasta que no haya un cambio de legislación al respecto. Las planificaciones de largo plazo del gobierno federal solo serán motivo de coordinación con los respectivos programas de desarrollo estatales, e indicativas para los sectores privado y social.

135. Las actividades y resultados del proyecto se han limitado a un espectro muy reducido de actores (principalmente SEMARNAT, Energía, INE y en alguna medida a Hacienda). La presente evaluación no ha podido identificar claramente si se ha podido permear a otras agencias sectoriales, tales como Agricultura y Agua.
136. Igualmente, la participación de organizaciones ciudadanías ha estado ausente en este proyecto, por lo que los resultados logrados son prácticamente desconocidos para la población, e incluso para las otras agencias de gobierno o estatales.
137. Por lo tanto, la reducida participación de actores en el proyecto, permite visualizar que las posibilidades de mantención de los resultados y su actualización en el tiempo se vean comprometidas, debido principalmente a la falta de apropiación de los logros del proyecto. Peor aún, se observa un nivel de disconformidad debido a las continuas extensiones del proyecto, lo que ha opacado los logros importantes que el proyecto ha tenido.
138. Relacionado a lo anterior, existe el peligro probable de desconocer los reales alcances del proyecto, en parte por la mala percepción de su historia.
139. Aunque es difícil de cuantificar, el proyecto ha logrado apalancar recursos para actividades del país en cambio climático, principalmente en la elaboración del estudio de la economía del cambio climático, los programas estatales de adaptación y mitigación y para la confección de las comunicaciones nacionales⁹.
140. Con respecto al tema de la formación de alianzas estratégicas, la evaluación no ha podido determinar que éstas se hayan producido, al menos formalmente. Las alianzas de largo plazo que existen son las mismas que hace una década atrás (PNUD, BID, IRDB, etc.). No se ha podido establecer que como resultado de este proyecto, se hayan producido alianzas importantes con otros sectores del gobierno, pero si se puede mencionar que se logró incorporar a la Secretaría de Hacienda en las discusiones ambientales, situación poco probable una década atrás. La incorporación de Hacienda provocará una mayor sensibilidad y entendimiento del

⁹ Se comprometieron recursos de SEMARNAT, el Reino Unido y BID. También el programa de Cambio Climático 2009-2012 fue financiado por SEMARNAT. Las comunicaciones nacionales son apoyadas por la Convención de Cambio Climático y los programas estatales de adaptación y mitigación se realizan con fondos federales.

tema ambiental de esa Secretaría, por lo que la obtención de mayores recursos para futuras actividades podría estar más asegurada que en el pasado¹⁰.

4. **Conclusiones**

141. La planificación y la elaboración de políticas ambientales transversales y de largo plazo, que puedan proteger los componentes ambientales de importancia global, es un tema totalmente relevante y oportuno para México, por lo que los objetivos de desarrollo del proyecto es totalmente atingente.
142. Sin embargo, el diseño del proyecto fue equivocado desde un comienzo, puesto que los objetivos y resultados propuestos, no correspondían a un apoyo de corto plazo (1 año) y además chocaba con los aspectos de legislación en cuanto a planeación del gobierno.
143. El proyecto, por lo tanto, quedó obsoleto incluso durante su tramitación para aprobación por parte del GEF.
144. En cuanto a la administración, se debe mencionar que la eliminación del coordinador y la administración parcial entregada a la Unidad GEF en SEMARNAT (sólo administración de contratos), tuvieron un impacto negativo, debido a que las responsabilidades y dirección del proyecto se volvieron difusas. Finalmente, aunque existieron variadas comunicaciones entre los actores referentes a la preocupación y la necesidad de finalizar las actividades del proyecto, faltó una mayor gestión de PNUD para asesorar a SEMARNAT en cerrar el proyecto, cuando aún existía una percepción razonablemente positiva (en el 2007).
145. Los continuos cambios de autoridades en SEMARNAT impactaron negativamente la marcha del proyecto, retrasándolo e impidiendo el cierre oportuno de sus actividades. También se puede mencionar que PNUD también presentó cambios en su equipo de proyectos, lo que redundó también en atrasos.
146. Con respecto a las contrapartidas, se estima que el gobierno mexicano cumplió su compromiso.
147. El impacto del proyecto en la elaboración de políticas y programas resultó difícil a estimar, debido a la falta de indicadores apropiados para el propio proyecto. Estos indicadores están centrados más en productos que en resultados.
148. Otro aspecto que hace difícil estimar la influencia del proyecto en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas ambientales de largo plazo, es la falta de referencias al proyecto en los documentos de políticas y programas. Por ejemplo, en

¹⁰ Uno de los valores agregados del proyecto fue la incorporación de la cartera de Hacienda como contraparte en la elaboración de estudios económicos sobre medio ambiente global, lo que amplió la base de discusión ambiental para SEMARNAT, hasta ese entonces principalmente centrada en efectos dañinos de la actividad económica sobre el medio ambiente.

el estudio de la economía del cambio climático o en el Programa Especial 2007-2012, no existe ninguna referencia a insumos del proyecto (estudios, actividades, etc.), a pesar de que se sabe estos insumos fueron importantes para la elaboración de esos instrumentos de política.

149. Uno de los logros importantes del proyecto fue enlazar los temas económicos y los ambientales, involucrando a la Secretaría de Hacienda en la discusión ambiental.
150. El proyecto tuvo 2 estudios que podrían identificarse claramente como originadores de instrumentos de planificación y de políticas de largo plazo: el de escenarios económicos y los escenarios de vulnerabilidad y adaptabilidad. Los otros estudios tuvieron efectos más bien difusos y no se pueden asociar claramente a instrumentos de planificación de largo plazo.
151. El Proyecto pudo levantar recursos para diseño de políticas en cambio climático, pero no se puede aseverar que haya producido alianzas estratégicas importantes con donantes, agencias de gobierno, estados o con la sociedad civil. Este proyecto convocó a un espectro limitado de actores, restringidos principalmente al gobierno federal.
152. Las organizaciones de la sociedad civil estuvieron totalmente ausentes en el diseño y ejecución del proyecto.
153. La sostenibilidad de los resultados del proyecto no se pudo verificar y es muy probable que los actores se olviden de sus resultados positivos, debido a la mala percepción general que existe de la ejecución del proyecto, principalmente por las continuas extensiones. Se puede afirmar que falta mucha apropiación de los actores con la mayor parte de los productos y resultados del proyecto.
154. El mayor riesgo que ahora se podría enfrentar en términos de sostenibilidad, sería la pérdida de vigencia de los estudios, varios de los cuales no se conoce claramente su utilización.
155. El proyecto no produjo resultados en el tema de biodiversidad.
156. La introducción de una cultura de planificación de largo plazo en México está aún pendiente, a pesar de los esfuerzos del gobierno mexicano por elaborar planes a 20-25 años, éstos no garantizan la continuidad de las políticas ambientales.
157. Dentro del proceso de planeación de largo plazo, está también pendiente la participación de la sociedad civil y de las autoridades de los estados.

5. Recomendaciones

158. En el futuro, se debería evitar todo lo posible este tipo de asistencia de corto plazo, a menos que se tenga certeza que los tiempos de aprobación y ejecución se encuentren razonablemente dentro de lo denominado “corto plazo” y que además

los objetivos sean concretos y simples, consistentes con el lapso de ejecución programado.

159. Es muy importante que en el futuro exista un coordinador que centralice responsabilidades y dirección de los proyectos. Se debiera evitar la gestión “parcial” de componentes de los proyectos sin atribuciones suficientes para enmendar el rumbo cuando sea necesario.
160. Para afianzar la sostenibilidad de los resultados del proyecto, se recomienda realizar actividades de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la planificación ambiental. Se sugiere comenzar la participación en temas de planificación locales e ir avanzando gradualmente en planificación participativa a nivel estatal y federal.
161. En el futuro, sería recomendable que los documentos de política ambiental y los programas (aunque sean simples), hagan referencias específicas a los insumos que los distintos proyectos han generado. Esta sería una forma de estimar la influencia de estos proyectos en el diseño de las políticas públicas.

6. Lecciones Aprendidas

162. Los instrumentos de apoyo de corto plazo que puedan emanar del GEF, serán viables si y sólo si existe una certeza de que su aprobación se logrará dentro de los márgenes del corto plazo y que los objetivos sean propios de una ayuda de corto plazo.
163. Aunque pueda resultar poco atractivo cerrar un proyecto, esto debiera realizarse cuando ya no se presentan actividades concretas, de forma de no generar percepciones negativas, producto de extensiones de plazos que no arrojan resultados claros.
164. En general, los proyectos no debieran durar más de un período presidencial.
165. Aunque existan órganos colegiados en los proyectos GEF, no debiera renunciarse a tener un coordinador de proyecto, puesto que se necesita una dirección diaria y un responsable definido.
166. Una buena manera de “seguir” la influencia que podría tener un proyecto en la definición de programas y políticas, sería adoptar la práctica de citar los insumos de estos proyectos en los documentos de los programas y políticas.
167. Es importante que los proyectos que buscan definir planes y metas de largo plazo, cuenten con una participación amplia de actores -tanto en el diseño como la implementación- de manera de consolidar una mayor apropiación y legitimización de los resultados de estos proyectos.

7. Calificación del Proyecto

168. Basado en el análisis desarrollado durante el proceso de evaluación final del proyecto, las siguientes son las calificaciones para las distintas etapas del ciclo del proyecto, de acuerdo a lo solicitado en los TOR (ver Cuadro N° 1)

<i>Etapa/Concepto</i>	<i>Formulación</i>	<i>Implementación</i>
Conceptualización/Diseño	I	
Participación de Actores	MI	MI
Enfoque Implementación		MI
Monitoreo & Evaluación	MI	MI
Logro Resultados		MS

169. En términos globales, el proyecto podría calificarse como Moderadamente Satisfactorio (MS) en el logro de sus objetivos, Insatisfactorio (I) en su primera etapa (2000-2003); Moderadamente Satisfactorio (MS) en su segunda etapa (2004-2007) e Insatisfactorio (I) en su etapa de cierre (2008-2011).

Anexos

Anexo I:

Listado de Entrevistas

Nº	Tratamiento	Nombre	Apellido	Institución	Cargo	Teléfonos	Mail
1	Mtro.	César	Chávez	SEMARNAT	Ex Director General Adjunto de Financiamiento Estratégico de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental. SEMARNAT		
2	Sr.	Roberto	Cabral	SEMARNAT	Director General Adjunto de Financiamiento Estratégico	52-55-54900987	roberto.cabral@semarnat.gob.mx
3	Ing.	Raúl	Arellano	SEMARNAT	Director General de Planeación y Evaluación	52-55-54900900	raul.arellano@semarnat.gob.mx
4	Sr.	Carlos	Muñoz	SEMARNAT-INE	Director General de Investigación en Política y Economía Ambiental	52-55-54246411	carmunoz@ine.gob.mx
5	Biol.	Julia	Martínez	SEMARNAT-INE	Coordinadora del Programa de Cambio Climático	52-55-54246424	jmartine@ine.gob.mx
6	Sr.	Johnathan	Ryan	Unidad GEF-SEMARNAT	Jefe Unidad		jonathan.ryan@semarnat.gob.mx
7	Sr.	Sergio	Garzón	Unidad GEF-SEMARNAT	Administrador		sergio.garzon@semarnat.gob.mx
8	Sra.	Verania	Chao	PNUD-México	Directora del Programa de Desarrollo Sustentable	52-55-4000-9768	mariajose.mesen@undp.org
9	Sr.	María José	Mesen	PNUD-México	Gerenta Programa Desarrollo Sustentable	52-55-4000-9768	verania.chao@undp.org
10	Sr.	Lyes	Ferroukhi	UNDP Regional Center	Asesor Técnico Regional	507-302-4576	Lyes.FERROUKHI@undp.org
11	Sr.	Eduardo	Vega	Universidad Autónoma de México	Ex Director General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental. SEMARNAT		

Entrevistas programadas que no pudieron realizarse por diversos motivos:

1. Enrique Lendo Fuentes; Titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, SEMARNAT.
2. Rosa Elena Montes de Oca; Coordinadora de Asesores del Subsecretario de Planeación y Política Ambiental; SEMARNAT.
3. Fernando Tudela Abad; Subsecretario de Planeación y Política Ambiental; SEMARNAT.

Anexo II

Matriz de Marco Lógico Original

ANNEX A: LOGICAL FRAMEWORK MATRIX

Project strategy	Objectively verifiable indicator	Means of verification	Assumptions
Development objective: Cross-cutting environmental policies established and fully integrated into a long-term national and local planning framework, generating sustainable human development in Mexico in the period 2001-2025.			
Immediate objective 1: Environmental governance capabilities within Mexico strengthened over the short term (2000-2006) by means of strategic green development planning, programmed interventions and the internalization of sound environmental management and protection practices in line ministries and agencies.	A planning, monitoring and evaluation system in operation, which considers a sustainable development label of policy indicators.	Sustainable development indicators catalogue Policy sustainable impact monitoring database	President's office for coordination of sustainable development policy endowed with the capacity to mainstream sector policies.
Output 1: Sustainable development units with associated action plans, integrated and operating within government agencies to incorporate local, national and globally important environmental concerns within a human development perspective.	The incorporation of environment considerations in action plans.	Action plan documentation and analytical reviews.	Relevant ministries willing to reorient their sector-policies.
Output 2: A financial programmatic framework for environment providing globally relevant synergies and cross-cutting activities with GEF and other donors designed and negotiated.	Efficacy-indicators based on financial and environmental benchmarking Efficiency indicators measuring the cost-efficiency as well as economies of scale and scope, through implementation of programmatic framework.	Financial and environmental benchmarks, monitoring and evaluation system. A comparative appraisal	Coordination between stakeholders (UNEP, WB, UNDP, GEF-SEC) reaches necessary consensus.
Output 3: Final version of the 2001-2025 national Green Plan integrated within the long term National Development Plan.	Green plan success indicators reflected into environmental long-term benchmarks of NDP. Number of top-level government officials applying green considerations in their decision making processes.	NDP monitoring and evaluation catalogue and system of indicators. Survey considering a significant sample of top-level government officials.	Consensus between stakeholders is guaranteed.

Anexo III

***Marco Lógico revisado del proyecto, de acuerdo a las
nuevas circunstancias y prioridades del estado mexicano
(2003)¹¹***

¹¹ Traducido del documento "Annex A: Logical Framework", Marzo 2005, facilitado por la Unidad GEF de SEMARNAT.

Estrategia de Proyecto	Indicador Objetivamente Verificable	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Objetivo de Desarrollo:</p> <p>Políticas de medio ambiente transversales establecidas y completamente integradas en un marco de planificación nacional y local de largo plazo, generando un desarrollo humano sustentable en México en el período 2001-2025.</p>			
<p>Objetivo Inmediato 1:</p> <p>Capacidades de gobernabilidad ambiental dentro de México fortalecidas en el corto plazo (2000-2006), por medio de una planeación estratégica de desarrollo verde, intervenciones programadas y la internalización de prácticas de gestión y protección ambiental adecuadas en ministerios y agencias claves.</p>	<p>Un sistema mejorado de planificación, monitoreo y evaluación en operación, el cual considera una etiqueta de desarrollo sustentable de indicadores de política.</p>	<p>Catálogo de Indicadores de Desarrollo Sustentable.</p>	<p>SEMARNAT dotada con la capacidad para establecer políticas sectoriales.</p>
<p>Producto 1:</p> <p>Un marco financiero programático para medio ambiente, que provea sinergias relevantes globalmente y actividades transversales con GEF y otros donantes, diseñado y negociado.</p>			
<p>1.1 Evaluación de la consistencia entre el apoyo internacional y prioridades sectoriales en México.</p>	<p>Una matriz de referencia cruzada de producto 1.1 con producto 3.2 desarrollada.</p> <p>Prioridades Nacionales expresadas y articuladas en los programas de cooperación de los donantes.</p> <p>Aspectos globales relevantes de prioridades sectoriales sistemáticamente identificadas.</p>	<p>Matriz</p> <p>Acuerdos documentados entre SEMARNAT y principales donantes.</p>	<p>México continúa su compromiso y fortalece sus agendas globales y nacionales para el desarrollo sustentable y el medio ambiente.</p>

Estrategia de Proyecto	Indicador Objetivamente Verificable	Medios de Verificación	Supuestos
1.2 Propuesta para Gestión Adaptativa del portafolio GEF.	<p>Matriz desarrollada y negociada con las principales agencias federales involucradas, GEPSEC y las agencias implementadoras en México.</p> <p>Efficiency and impact indicators measuring the cost-efficiency as well as economies of scale and scope in GEF interventions, through implementation of programmatic framework.</p>	<p>Minutas de consultas, documentos de acuerdos.</p> <p>Documento Instrumentos ajustados.</p>	La Programación GEF permitirá la negociación de un marco programático robusto.
1.3 Revisión de los instrumentos sub-nacionales para implementación de los principios de la convención (cambio climático, conservación, uso de biodiversidad, residuos)	<p>Un estudio detallado sobre los compromisos de México (ligantes y no-ligantes) bajo diferentes convenciones.</p> <p>Enmiendas realizadas a marcos institucionales, legales y regulatorios. Amendments are made to institutional, legal and regulatory frameworks.</p>	<p>Report</p> <p>Matriz</p> <p>Instrumentos ajustados</p>	SEMARNAT mantiene interés en los principios de la convención y los apoya

Estrategia de Proyecto	Indicador Objetivamente Verificable	Medios de Verificación	Supuestos
2.4 Propuestas para enmiendas o mejoramiento de marcos legales, regulatorios o institucionales, subsidios, precios y mercados (agricultura, agua, etc).	Facturas, enmiendas y propuestas revisados por comités legislativos.	Propuestas presentadas a los comités. Estado de aprobación.	Consenso entre los actores claves está garantizado
2.5 Una Guía para toma de decisiones sobre tecnología de energía renovable y hoja de ruta para una política en México, para un horizonte de 25 años.	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma para foros virtuales completamente implementados. • Un foro virtual establecido y operacional para una tecnología de energía renovable específica. • Borradores de capítulos para el foro virtual ejecutado. • Guía Indicativa elaborada • Guía indicativa y capítulos individuales impresos y distribuidos. 	Guía Indicativa Final publicada.	El foro virtual está establecido y existe un significativo interés.
Producto 3: Revisión del Programa Nacional para el Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN) y propuesta para su actualización.			
3.1 Análisis de la consistencia legal-administrativa del PNMARN).	Estudio preparado y revisado.	Reportes de progreso. Revisión Documento Final	
3.2 Evaluación de las obligaciones internacionales y su instrumentación nacional (cambio climático, conservación, biodiversidad, residuos).	Indicadores de eficacia elaborados, basados en comparaciones financiera y ambiental (benchmarking).	Reportes de progreso. Revisión Documento Final	SEMARNAT mantiene el interés y apoyo de los principios de la convención.
3.3 Evaluación de la consistencia entre acciones y resultados en sectores prioritarios.	Recomendaciones adoptadas por SEMARNAT.	Reportes de progreso. Revisión Documento Final	

Estrategia de Proyecto	Indicador Objetivamente Verificable	Medios de Verificación	Supuestos
3.4 Análisis de consistencia de la zonificación aplicada por el Gobierno Federal.	Estudios de casos preparados y revisados.	Reportes de progreso. Revisión Documento Final	
3.5 Análisis de las dinámicas institucionales en el campo de la toma de decisiones.	Análisis de vacíos institucionales llevado a cabo. Diagrama Gantt preparado para procesos indicativos.	Reportes de progreso. Revisión Documento Final	Consenso entre los actores claves está garantizado
3.6 Propuestas para enmiendas o mejoramientos de secciones prioritarias del PNMRN.	Actualización parcial adecuada del PNMRN revisado, aprobado e incluido en un proceso formal de toma de decisiones. (Febrero, 2004).	Propuesta Estado de aprobación	
Producto 4: Un set de indicadores de desarrollo sustentable.			
4.1 Un set de indicadores de Impacto	Indicadores de Impacto desarrollados e insertados en el proceso de planificación.	Un Catálogo de Indicadores de Impacto.	
4.2 Un set de indicadores de desacople.	Indicadores de desacoplamiento desarrollados e incluidos en un kit de herramientas de planificación.	Un catálogo de indicadores de desacople.	
Producto 5: Instrumentos de Política Ambiental y propuestas.			
5.1 Evaluación de la revisión del Programa Ambiental 2003-2025, indicadores de desarrollo sustentable y escenarios económicos de largo plazo.	Funcionarios de SEMARNAT han llevado a cabo un análisis y una revisión completa de documentos.	Reportes de Progreso	

Estrategia de Proyecto	Indicador Objetivamente Verificable	Medios de Verificación	Supuestos
5.2. Evaluación de las recomendaciones de la OECD sobre el desempeño ambiental de México.	Grupo liderado por SEMARNAT ha planificado y consultores externos han identificado las recomendaciones de largo plazo más prometedoras para la planeación de largo plazo y han definido una estrategia para su implementación.	Informes de Progreso	
5.3. Definición de actividades que promueven políticas transversales de desarrollo sustentable.	Curso de acción definido	Informes de Progreso	
5.4 Informe Final	Informe Publicado	Número de consultas del informe final	
Producto 6: Plan Verde			
6.1 Un documento de política pública de mediano y largo plazo sobre aire, agua, tierra y sectores de energía.	Documento Borrador disponible.	Número de consultas a document borrador.	Consenso entre actores claves está garantizado.
6.2. Taller de diálogo con actores claves.	Reportes del Taller escritos.	Número de sugerencias entregadas e incluidas en los reportes del taller.	
6.3. Revisión del documento de acuerdo a los debates sectoriales.	Documento revisado y mejorado	Número de ajustes realizados.	
6.4. Documento Final del Plan Verde	Plan Verde Publicado.	Consultas al Plan Verde.	
Producto 7: Subsidios Ambientalmente Dañinos			

Estrategia de Proyecto	Indicador Objetivamente Verificable	Medios de Verificación	Supuestos
7.1 Una Lista de chequeo de subsidios ambientalmente dañinos para los sectores de agricultura, energía y agua.	Documento Borrador disponible.	Número de comentarios y sugerencias de las áreas técnicas.	
7.2. Análisis de efectos negativos y evaluación acerca de la remoción de subsidios en el sector agua.	Estudio preparado y revisado.	Número de comentarios y sugerencias de las áreas técnicas.	
7.3. Análisis de los efectos negativos y evaluación sobre la remoción de subsidios en el sector agrícola.	Estudio preparado y revisado.	Número de comentarios y sugerencias de las áreas técnicas.	
7.4. Análisis de los efectos negativos y evaluación sobre la remoción de subsidios en el sector energía.	Estudio preparado y revisado.	Número de comentarios y sugerencias de las áreas técnicas.	
7.5 Documento Final	Compilación de la lista de chequeo y análisis por sector disponible.	Documento publicado.	

