

# Programa Estatal de Manejo del Fuego

## Evaluación Externa de Diseño y Procesos

### Informe Ejecutivo de Evaluación



**Título de la evaluación:** Evaluación al Programa Cumplimiento Ambiental Voluntario

**Tipo de Evaluación:** Evaluación de Consistencia y Resultados

**Ejercicio anual evaluado:** 2016.

**Fecha de publicación:** Mayo de 2017.

**Entidad evaluadora:** Forestry Management S.A de R.L. de C.V.

**Identidad gráfica de la empresa:**



**Investigadores:**

**Dr. José María Salas González**  
Director de la Evaluación

**M. C. José Pastor Parra Piedra**  
Consultor especialista en temas ambientales  
Responsable de la evaluación

**Dra. Leticia Myriam Sagarnaga Villegas**  
Consultor especialista en técnicas cuantitativas

**Dra. María Elena Vera Villagrán**  
Consultor especialista en técnicas cualitativas

**M. C. Adair Camacho Linton**  
Consultor especialista en trabajos de campo

**Ing. Jorge Alberto Pulido Luna**  
Auxiliar especialista en temas ambientales

**Ing. Citlali García Pérez**  
Auxiliar especialista en trabajos de campo

## Directorio

### Gobierno del Estado de Jalisco

**Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz**

Gobernador constitucional del Estado de Jalisco

**Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida**

Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

Presidente Consejo Técnico Evalúa Jalisco

**Mtra. Carolina Toro Morales**

Subsecretaria de Planeación y Evaluación

Secretaria Ejecutiva Consejo Técnico Evalúa Jalisco

**Dra. Mónica Ballezá Ramírez**

Directora General de Monitoreo y Evaluación,

Secretaria Técnica del Comité Técnico Evalúa Jalisco

Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas de Jalisco (Consejo Técnico Evalúa Jalisco)

Representantes de instancias nacionales

**Dr. Gonzalo Hernández Licona**

Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

**Dra. Gabriela Pérez Yarahuán**

Coordinadora general del Centro Regional de América Latina para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados

**Lic. José Ángel Mejía Martínez del Campo**

Titular de la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (invitado)

**Norma Angélica Cabeza Esquivel**

Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función

Pública (invitado)

Representantes de instancias académicas locales

**Dr. Antonio Sánchez Bernal**

Universidad de Guadalajara

**Dr. Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

**Mtro. Alberto Bayardo Pérez Arce**  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

**Dra. Nancy García Vázquez**  
El Colegio de Jalisco

**Dra. Nora Claudia Ampudia Márquez**  
Universidad Panamericana

**Dr. Raúl Montalvo Corzo**  
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Representantes de Gobierno de Jalisco e instancias públicas locales

**Lic. Miguel Castro Reynoso**  
Secretario de Desarrollo e Integración Social

**Dr. Hugo Michel Uribe**  
Subsecretario de Finanzas

**Mtra. Lizana García Caballero**  
Directora General de Política Social

**Mtro. Roberto Orozco Gálvez**  
Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

Equipo técnico

Dra. Mónica Ballescá Ramírez, Directora general de Monitoreo y Evaluación  
Mtro. Estuardo Gómez Morán, Director de Evaluación de Resultados e Impacto

Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga, Coordinadora de Evaluación de Proyectos

Mtra. Adriana Valdez Calderón, Analista de Evaluación de Proyectos

## Informe ejecutivo

### Introducción

La evaluación de diseño y procesos del Programa Estatal de Manejo del Fuego tiene su fundamento legal en los “Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco” publicados el 18 de abril de 2015 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, y se realiza en atención a lo establecido en el artículo tercero, numeral uno del Programa Anual de Evaluación 2016 (PAE 2016) publicado en el periódico oficial el 23 de junio de 2016. Para llevar a cabo esta investigación evaluativa se contrató a la Empresa Forestry Management S. A. de R. L. de C. V., que realizó este trabajo en el periodo diciembre 2016 - marzo 2017.

La creación del Programa Estatal de Combate y Prevención de Incendios Forestales en 1998 -a partir del año 2013 se denomina Programa Estatal de Manejo del Fuego-, surge como respuesta a la política ambiental que el Estado de Jalisco ha desarrollado para frenar el deterioro del ambiente y de los recursos naturales, buscando con ello mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Desde el año 2012, el programa es operado por la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) a través de la Dirección General Forestal y Sustentabilidad (DGFS) y la Dirección Forestal de Manejo del Fuego (DFMF). En 2016, el presupuesto total ejercido por el programa fue de 32.08 millones de pesos, incluyendo aportaciones de la SEMADET (82%) y la CONAFOR (18%). El programa atiende metas, estrategias y tácticas definidas dentro de un proceso participativo en el Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego. Desarrolla acciones de manejo, prevención y combate de incendios forestales, propiciando la concurrencia de recursos humanos, financieros y de infraestructura de los tres órdenes de gobierno, así como de diversas organizaciones civiles y de productores.

La actual administración estatal ha dado gran relevancia al problema de incendios forestales, al considerarlos como una de las causas principales del deterioro de los recursos naturales del estado. Por ello, creó en el año 2012 la DFMF con el fin de mejorar la estrategia de combate de incendios y generar un Plan Estatal de Manejo del Fuego, que en una perspectiva amplia permita sentar las bases de una nueva estrategia de mediano y largo plazo para reducir a la mínima expresión posible el problema que atiende. A partir de 2015 se han ido ampliando y diversificando gradualmente las actividades de la DFMF para incluir tareas de

prevención con educación, prevención con ingeniería y prevención con legislación. Sin embargo, el proceso de reorientación del programa ha avanzado a un ritmo menor del esperado debido a restricciones de tipo técnico-presupuestal. En el año 2016, el número de incendios registrados y la superficie dañada se incrementaron sustancialmente, lo cual tuvo como consecuencia que el estado de Jalisco se ubicara a nivel nacional como el segundo estado en número de incendios y el primero en superficie afectada. El drástico incremento en estos indicadores se debió a las inusuales condiciones climáticas (sequía, altas temperaturas, baja humedad de materia combustible), que prevalecieron en todo el estado durante ese año.

El objetivo general de la evaluación fue *“Determinar la pertinencia de la lógica de intervención y los instrumentos del Programa Estatal de Manejo del Fuego así como la lógica de la ejecución operativa y la implementación de sus procesos para atender el problema público de degradación y deforestación de los ecosistemas”* y sus objetivos específicos: 1) *Determinar en qué medida los elementos del diagnóstico son suficientes para tener una comprensión válida del problema;* 2) *La validez de la lógica de intervención;* 3) *En qué medida los instrumentos de los que se vale son pertinentes;* 4) *En qué medida la planeación contribuye a la optimización de sus procesos;* 5) *Si el proceso de difusión es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas;* 6) *Si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios y* 7) *Si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.* La evaluación del programa tuvo un *enfoque predominantemente cualitativo, con alcance descriptivo;* y en su desarrollo se emplearon técnicas de investigación no experimentales como análisis documental y análisis comparativo; entrevistas a profundidad, entrevistas semi-estructurada y grupo focal.

## Principales hallazgos

### OE1

1. El programa no cuenta con un diagnóstico elaborado *ex profeso* que argumente su diseño. Existen disposiciones legales, algunos estudios e información histórica con los que se justifica su creación y la estrategia de intervención; sin embargo, éstos no cumplen cabalmente con los criterios de suficiencia, calidad y pertinencia y no sustentan explícitamente la teoría del cambio y la conexión lógica entre el problema y la solución que está siendo aplicada. El diseño y la estrategia del programa se derivan del diagnóstico nacional del problema. La Dirección responsable del programa no ha contado con

recursos destinados para llevar a cabo un diagnóstico propio que atienda el problema específico del estado, mismo que implicará una amplia coordinación interinstitucional, importantes recursos financieros y humanos, además de que sólo podrá elaborarse a mediano y largo plazo. Carece de un marco lógico documentado -con criterios de suficiencia, calidad y pertinencia- que explique la relación causa-efecto y la idoneidad de la intervención que se ha venido implementando para superar el problema.

2. El programa tiene identificado parcialmente el problema que busca resolver, sin embargo, su lógica causal no está plenamente documentada. Se considera que la lógica causal subyacente o implícita del programa es parcialmente consistente con la intervención seleccionada. Como se señaló previamente, el programa no cuenta con un diagnóstico realizado ex profeso para emplearlo en su diseño. A pesar de ello, el problema está parcialmente identificado, a partir de la abundante información histórica que documenta el fenómeno y su comportamiento en el estado; está identificado empíricamente como un hecho negativo que puede ser revertido y atendido. Dicho problema se encuentra identificado en los diferentes documentos de planeación, tales como el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 (PED) y el Programa Estatal de Manejo del Fuego y las Fichas técnicas de la alineación del programa con los instrumentos estatales de planeación. Al juzgar la medida en que la lógica causal del programa es consistente con base en los estudios utilizados o realizados para la fundamentación de la intervención, ésta se considera parcialmente consistente, dado que el Programa Estatal de Manejo del Fuego aún está orientado principalmente a la pre-supresión y supresión de los incendios forestales, sin contar con una visión integral de manejo del fuego.

3. El programa identifica, cuantifica y ubica geográficamente su población potencial y objetivo, la cual está estrechamente relacionada con la definición del problema que atiende. Éstas se especifican en unidades de superficie cuantificadas y monitoreadas en referentes estadísticos del estado y la federación. Así, la población atendida es monitoreable. Las estadísticas que se presentan incluyen el número de incendios y los tipos de vegetación afectada en el estado y en los municipios y, se acompañan de un análisis comparativo; son útiles para planificar estrategias de prevención y disminución del número de incendios y sus consecuencias.

## **OE2**

4. No existe evidencia documentada de que el programa estatal haya efectuado un análisis de alternativas para seleccionar el tipo de intervención que implementa. El programa que actualmente se ejecuta surge por disposición legal, sin previo diagnóstico realizado ex profeso; por tanto, tiene una intervención intencional, confeccionada deliberadamente (basada en el conocimiento histórico

del fenómeno), para atender prioritariamente emergencias de siniestros forestales y en menor medida, complementada con algunas acciones, encaminadas a la prevención de incendios. El programa es una réplica del Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales que implementa la federación a través de CONAFOR, por lo que retoma su diseño y estrategia de intervención. El programa actual carece de información para elegir distintas alternativas de intervención. Se requiere un diagnóstico actualizado para que, identificado el árbol de problemas, se estime la racionalidad técnica, económica y ambiental de las potenciales alternativas. El programa no puede mantener su enfoque predominantemente reactivo; requiere evolucionar a intervenciones proactivas a partir de la valoración de la eficacia, eficiencia y la relación beneficio-costos lograda por cada alternativa de intervención en el combate del problema.

5. La lógica actual de intervención del programa está basada en preceptos básicos de incendios forestales. Aunque es una premisa aún utilizada para tratar el problema en el mundo, se debe señalar que ésta es una lógica que ya no concuerda con la nueva visión del problema del fuego forestal, la cual implica como factor común el uso de tecnologías de información satelital, que son combinadas con investigación de campo y la aplicación de medidas para desarrollar una cultura popular de prevención de incendios forestales. Dado que la degradación de ecosistemas forestales por efectos de incendios, es el problema público que busca atender el programa, es posible afirmar que la intervención contribuye positivamente a su atención. Las evidencias empíricas que sostienen este hecho son: la superficie protegida de siniestros forestales y el porcentaje de superficie arbolada siniestrada con respecto a la total. Asimismo, las actividades de prevención y combate que aplican todos los programas similares en el mundo, son evidencia técnico-científica de que éste es un medio efectivo para proteger los ecosistemas forestales. El programa mantiene lógica y correspondencia causal con el problema planteado en el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033.

6. El programa no cuenta con RdeO, pero dispone de normatividad que cumple parcialmente sus funciones. Las normativas más importantes son el Reglamento interno y el Manual de Organización de la SEMADET. Ambos documentos describen las funciones que debe cumplir la DGFS para su implementación. En el segundo documento se describen las funciones de la Dirección de Manejo del Fuego; este documento reglamenta prácticamente todos los procedimientos más relevantes del programa y éstos están en correspondencia con el diagnóstico del problema. Es cierto que estos documentos son muy útiles para operar el programa, pero no incluyen todos los elementos que deben contener las RdeO, ya que éstas no solo describen los flujos de las actividades, además las organizan y establecen plazos para su cumplimiento.

7. El PEMF, en su ficha básica publicada en el portal del Sistema de Monitoreo de Programas Públicos MIDE+EVALUA Jalisco, define como población potencial los 125 municipios del estado, como población beneficiada a los 42 municipios -en el ejercicio 2015- y su población meta 96 municipios para el año 2016; sin embargo en otras fuentes de información oficiales estas poblaciones se definen en términos diferentes. Independientemente de la forma en que se definan las poblaciones, la información disponible hace factible determinar que el programa cuenta con mecanismos y procedimientos adecuados para dar seguimiento a la población atendida y verificar si ésta corresponde con su población objetivo. Dicha verificación demuestra que los apoyos fueron entregados de manera correcta, ya que la población beneficiada tiene plena correspondencia con la definición del problema.

### **OE3**

8. La implementación del PEMF exige una amplia coordinación interinstitucional en todos los ámbitos de gobierno y con diferentes organismos de la sociedad civil. Este aspecto es uno de los mejor conducidos en la ejecución del programa, aunque con algunas áreas de mejora importantes. Existe una amplia coordinación del programa con los tres niveles de gobierno y con otras dependencias y programas gubernamentales. En el ámbito internacional también mantiene un convenio de coordinación con la Provincia de Alberta para la capacitación, intercambio y ayuda en el combate de incendios forestales. En la mayoría de casos la relación de coordinación tiene resultados muy positivos, pero en otros, hay necesidad de fortalecerla para un mejor funcionamiento. De particular relevancia será el fortalecimiento de la relación con las instituciones académicas y de investigación para el desarrollo de investigaciones aplicadas –en un proyecto debidamente concertado- que permitan fundamentar la transición del programa de la visión de prevención y combate a la visión de manejo del fuego.

9. En el proceso de planeación técnica, la DFMF utiliza diversos instrumentos que contextualizan el problema bajo la lógica de intervención actual. Por tanto, la actualización de la MIR también sigue una lógica inercial, que considera básicamente los resultados obtenidos en el ejercicio anterior como insumos de planeación. En este proceso se carece de más insumos específicos con base científico-técnica como modelos de combustible, regímenes de fuego, camas de combustibles forestales, tamaño y tipo de combustible, ecología del fuego, impacto ambiental del fuego sobre los ecosistemas, valoración económica –social de los ecosistemas y monitoreo climatológico. El proceso de planeación es realizado a nivel de Dirección General, por lo que se cuenta con los recursos humanos suficientes; no se erogaron recursos financieros específicos, ya que el personal contratado para el ejercicio corriente (nivel de DGFS) es suficiente para cumplir con esta tarea. Se debe señalar que no se obtuvieron evidencias documentales

que especificaran ejercicios de planeación de largo plazo del programa, por lo que la planeación que se realiza se reduce prácticamente a preparar los POA (corto plazo). Producto de lo anterior, no existe un documento que justifique objetivos y metas de mediano y largo plazo respecto a la solución del problema; esto a pesar de que en el PED se fijan este tipo de metas. Asimismo, en el proceso no se incluye la planeación para la atención de contingencias. Como consecuencia, el programa no tiene capacidad de respuesta ante este tipo de eventos climáticos extremos.

#### **OE4**

10. La DGFS a través de la Dirección de Manejo del Fuego es la responsable de gestionar el programa y por tanto de realizar su planeación; en la elaboración del POA se involucran la DGFS, la DFMF y 6 de las 9 coordinaciones regionales administrativas, que cuentan con Consejo Forestal Regional y Comités Regionales de Manejo del Fuego. La instrucción inicial de la DGFS a los Coordinadores es que elaboren el POA regional, considerando como base el presupuesto del año previo (el programa lleva prácticamente tres años sin incremento presupuestal), con lo que se reduce sustancialmente el margen de maniobra para programar mayor número de actividades o nuevas actividades. Elaborados los planes regionales, la DFMF los emplea para elaborar la propuesta de POA del programa, a cargo de la SEMADET. Para conducir el proceso de planeación ésta cuenta con el MOP y el Reglamento Interno. Los componentes y los actores que desarrollan el proceso de planeación del programa son medianamente adecuados y permiten optimizar sus otros procesos operativos. Sin embargo, la restricción presupuestal que se impone de inicio a la fase de planeación está restringiendo la inclusión de mayor número de actividades o de nuevas actividades, independientemente de que estén técnicamente justificadas en una visión integral de manejo del fuego. Este factor se está constituyendo en la principal limitante para que el programa transite a un auténtico Programa de Manejo del Fuego.

11. El POA del programa se constituye en el eje articulador de la prevención, combate y manejo del fuego en el estado; en él se describen todas las actividades que se realizarán para cumplir con esos objetivos. Por lo antes descrito, el proceso de planeación –cuyo producto principal es el POA- es el insumo estratégico para la correcta generación de las actividades y componentes del programa, tanto en tiempo como en forma. Sin embargo, el proceso adolece de una visión de mediano y largo plazo y carece también de una visión contingente que permita realizar planes para enfrentar fenómenos catastróficos, ya que la planeación que se realiza se circunscribe a la visión de corto plazo. Aún con las limitaciones señaladas, este proceso es fundamental para el correcto funcionamiento de las fases posteriores de la operación del programa.

12. La difusión de la información del programa es clave para dar transparencia al uso de recursos públicos y rendir cuentas sobre su eficacia y eficiencia en la solución del problema; estos elementos resultan indispensables para mejorar su gestión, ya que permiten a la sociedad conocer las acciones de gobierno y sus resultados, además de permitir que ésta pueda –a través de mecanismos específicos- expresar opinión respecto a su gestión. El RI de la SEMADET establece que la DGFS es la responsable de difundir la información del programa, para dar cumplimiento a los temas de apertura, transparencia y rendición de cuentas; asimismo, se encarga de atender las solicitudes de acceso a la información que le son presentadas. El empleo de canales electrónicos oficiales, para difundir la información con fines de transparencia y rendición de cuentas, garantiza que ésta esté disponible para la mayoría de la ciudadanía; sin embargo, se advierte la carencia de un medio de difusión impreso, dado el perfil de los beneficiarios del programa y de los potenciales usuarios de la información, que en su mayoría son dueños y usuarios de terrenos forestales y potencialmente forestales en el estado. Debido al tipo de difusión que realiza el programa – convocatoria a beneficiarios y transparencia y rendición de cuentas-, no se requiere una asignación de insumos y recursos específicos para el desarrollo de esta actividad. En cuanto a normativa del proceso de difusión, el programa no cuenta con un documento escrito que defina sus objetivos e intencionalidad, describa los procedimientos necesarios para organizar el proceso, especifique sus componentes e identifique a los responsables de llevar a cabo cada una de las actividades que ello implica.

#### **OE5**

13. El proceso de difusión que lleva a cabo el programa es medianamente suficiente para el cumplimiento de la rendición de cuentas. La información del programa que es difundida a la sociedad incluye dos tipos de indicadores: indicadores sobre la gestión e indicadores sobre los resultados obtenidos en la operación. La información sobre los indicadores de resultados obtenidos por el programa se genera de manera coordinada entre la SEMADET y la CONAFOR, en el Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego de Jalisco. Esta información es revisada y validada por ambas instancias antes de hacerse pública a través de las áreas de comunicación estatales y federales; en ellas se presenta toda la información necesaria: descripción, objetivo general, presupuesto, modalidades de apoyo, tipo de beneficiarios, apoyos que brinda, los requisitos necesarios para acceder a los mismos, la Ficha Básica del programa, la Matriz de Resultados y el Padrón Único de Beneficiarios. Con esta información fue posible verificar que hay plena correspondencia entre la población beneficiada con la población objetivo; es decir, los apoyos fueron asignados y entregados correctamente. En cuanto a la difusión de información financiera del

programa, ésta se publica en la página de SEMADET y en la página de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Para la evaluación sólo se dispuso de archivos de reportes internos periódicos, en los que se presenta la información financiera agregada a nivel de SEMADET, a partir de la cual no fue posible desagregar la información correspondiente al programa. Tampoco se pudo verificar si se realiza un control presupuestal con base en los resultados obtenidos por el programa, pues no se contó con la información correspondiente a la gestión del presupuesto basado en resultados. El análisis indica que no existe un manual de procedimientos específico para orientar la difusión de información del programa con el fin de cumplir con el objetivo de rendición de cuentas, en el que se defina cuál es la información que será hecha pública. De acuerdo con el análisis realizado, se puede afirmar que la información difundida del programa con fines de transparencia y rendición de cuentas, es amplia y de excelente calidad; sin embargo, no se difunde de manera consistente. Esto indica que la gestión del programa, no está precisamente orientada a resultados y a la rendición de cuentas, ya que sus indicadores no reflejan adecuadamente su desempeño; es decir, que sólo se le da seguimiento con fines administrativos.

14. En el cumplimiento de las disposiciones del marco legal, la DGFS instrumenta diversos mecanismos –principalmente a través de medios electrónicos- para difundir información del programa y conocer la opinión de la ciudadanía sobre los bienes y servicios que presta y sobre los resultados que obtiene. Se dispone de un esquema de apertura, transparencia y rendición de cuentas bastante sólido y diversificado, el cual da apertura a la participación ciudadana, en prácticamente todos los procesos de su gestión. Sin embargo, se debe destacar que no se contó con información documental que describiera procedimientos formalmente establecidos, para usar la información que genera este sistema en la mejora del programa, salvo lo relacionado con quejas y denuncias y requerimientos de acceso a la información. De la misma manera, se pudo advertir que el programa no cuenta con un esquema de evaluaciones externas para conocer si es correcto su diseño, la eficiencia y eficacia con la que se conducen sus procesos y sus resultados y nivel de avance en la solución del problema que le dio origen. Asimismo, no se recaba información sobre lo que opina y percibe la población que se beneficia con su operación. A partir del análisis del esquema de Transparencia y Rendición de cuentas del programa se puede concluir que éste es medianamente pertinente para cumplir con las obligaciones legales en la materia.

15. La normativa que se aplica para generar y entregar los bienes y servicios, se establece en el MOP y se complementa con los Lineamientos administrativos de la SEMADET, formatos de oficios y modelos de convenio. Para la adquisición de insumos con los que se generarán los bienes y servicios, se aplica un sistema

de administración centralizada a nivel de SEMADET, aunque la DGFS cuenta con una coordinación administrativa. Una circunstancia muy importante es que la SEMADET es de reciente creación y no ha tenido hasta ahora posibilidad de incrementar el personal de acuerdo con las múltiples tareas que se le han encomendado, además, de que la DGFS desarrolla actividades atípicas a las que desarrolla la SEMADET, por el tipo de programas que opera. Por esta razón, se complica la administración y aplicación del presupuesto de los programas de la DGFS, particularmente el de Manejo del Fuego. Los recursos financieros y la infraestructura que se requieren en este proceso son mínimos, y no resultan limitativos; sin embargo, el recurso humano sí se convierte en un factor que incide negativamente sobre el desarrollo del proceso. El personal de la Dirección General de Administración no tiene gran experiencia en la adquisición de insumos con el tipo y calidad que requiere el programa y no ha recibido capacitación al respecto.

#### **OE6**

16. Entre los problemas relacionados con los recursos que emplea el programa para su implementación se debe destacar la forma de contratación del personal de campo participante en el programa (brigadistas, torreros y personal técnico), el cual está a lista de raya por lo que no cuentan con seguridad social adecuada respecto a las tareas que desempeñan. Por otro lado, dada la ubicación del programa en la SEMADET, el presupuesto asignado tiene que ser negociado anualmente, por lo que puede incluso ser disminuido. Esta desventaja no se presentaría si el programa estuviera ubicado en la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos, como es el caso que se presenta en otros estados. En suma, la gestión administrativa es complicada y exige demasiado tiempo, lo que se refleja en falta de oportunidad en la adquisición de insumos para generar los bienes y servicios; problemas de liquidez en caso de contingencias, y problemas de control de calidad en compra de insumos. Las dificultades ya señaladas son relevantes en cuanto al ejercicio presupuestal programado, pues incluso se han llegado a reflejar en subejercicios. La problemática descrita, indica que los insumos y recursos empleados en la generación de bienes y servicios que ofrece el programa son medianamente suficientes y son medianamente oportunos para lograr el cumplimiento de los objetivos.

17. No existen manuales de procedimientos u otros documentos institucionales que contengan información sobre la relevancia estratégica del proceso de generación y distribución de bienes y servicios en la consecución de otros procesos administrativos del programa. Algunas acciones se describen en la MIR y otras en el MOP, pero no se explicita cómo estos componentes están ligados a las actividades que realiza el programa. La distribución de los mismos se hace principalmente con base en criterios técnicos y disponibilidad de recursos, por lo que resulta muy adecuada en función de los objetivos de la intervención; con la

información referente a la entrega de los bienes y servicios se integra una base de datos de los beneficiarios con la que es posible dar seguimiento y monitoreo. Por lo anterior, se considera que el proceso de generación y distribución de bienes y servicios está estrechamente relacionado con los otros procesos operativos y es esencial para el logro de los objetivos del programa. Ciertamente se registran problemas importantes en la generación y distribución de los bienes, lo cual complica la operación, pero sin efectos relevantes en el logro de los objetivos fijados en el POA.

## **OE7**

18. El programa no cuenta con una MIR específica; su gestión se coordina en una MIR maestra de la DGFS en donde se incorpora como componente. La MIR considera el componente descrito como: Programa estatal de manejo del fuego, elaborado y ejecutado para la protección de los ecosistemas forestales del estado de Jalisco. Este componente describe su principal actividad como la activación de seis comités regionales para coordinación de actividades de prevención y combate de incendios forestales, con el indicador: activación de seis comités regionales para coordinación de actividades de prevención y combate de incendios forestales. En este sentido tanto la narrativa del componente como del indicador no dejan claro cuáles son los bienes y servicios generados para contribuir al propósito o las acciones que se deberán realizar para producir y entregar los bienes y servicios. Los indicadores están definidos a nivel de actividad y tienen carácter administrativo en lugar de orientarse a presentar información cuantitativa y cualitativa para evaluar los avances que genera el programa en la solución del problema. Ante esta circunstancia es necesario revisar y orientar los indicadores hacia una medida que refleje el impacto del fuego sobre los ecosistemas y sobre el entorno económico, ecológico y social. A partir de esta información se identifica la necesidad de contar con indicadores de desempeño de tipo ambiental que se sumen a los ya existentes, de forma tal que se mida el impacto tanto positivo como negativo de la ecología del fuego y que pondere los ecosistemas por la importancia y el servicio que estos generan. El aspecto central que da origen a una MIR inadecuada del programa es que el diagnóstico que se tiene del problema –basado en la experiencia y limitado conocimiento científico-técnico del fenómeno- está incompleto, por lo que sólo ofrece una visión parcial del mismo, y por lo tanto genera reducidas alternativas de intervención (prevención y control de incendios).

19. La SEMADET utiliza un sólido sistema de información -sustentado en medios electrónicos- como plataforma para el control, transparencia y rendición de cuentas sobre los beneficios que entrega el programa. El programa dispone de múltiples plataformas para medir los indicadores de resultados de acuerdo a la intervención que actualmente ejecuta. Se tiene un sistema de control de gestión

para registrar el cumplimiento de las actividades programadas, los principales son el MIDE y la MIR, en ellos se monitorea y reporta la entrega de los bienes y servicios que entrega el programa. Asimismo, el sistema de información geográfica que usa el programa estatal de manejo del fuego, cuenta con la georeferenciación de predios atendidos en la prevención y combate de incendios forestales; al mismo tiempo se incorporan indicadores de superficie siniestrada, número de incidentes, kilómetros de líneas negras y brechas cortafuego.

20. El programa no cuenta con manual de procedimientos u otros documentos institucionales en los que se describa el proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación de los beneficios que entrega y, hasta el momento –después de 19 años de operación-, sólo se cuenta con los resultados de una evaluación sobre la consistencia de instrumentos estratégicos, estudio que fue realizado en el año 2015. El monitoreo y seguimiento que actualmente realiza el programa es únicamente en el ámbito interno de la SEMADET, con fines administrativos, ya que los indicadores de la MIR-DGFS solamente se refieren al cumplimiento de las actividades del programa. Asimismo, el programa carece de una línea de base definida para evaluar su impacto a nivel de propósito, lo cual limita la valoración objetiva del desempeño del programa. El hecho de que no haya un estrecho seguimiento y monitoreo de los beneficios del programa, no implica que no se disponga de información para hacerlo. De acuerdo con la información contenida en la base de datos del Centro Estatal, se podrían analizar los impactos positivos o negativos de cada evento, para evaluar de manera objetiva los resultados de la intervención que actualmente se implementa. Estos datos parecen indicar un avance en la mitigación de los efectos de siniestros sobre el estrato forestal de mayor valor económico, social, ambiental y cultural. En suma, el seguimiento y monitoreo de los beneficios del programa permite sólo parcialmente cumplir con la etapa subsiguiente de evaluación del programa con el fin de revisar y adecuar las estrategias para mejorarlo y aplicar los recursos públicos con criterios de eficiencia y calidad.

### **Recomendaciones derivadas de los hallazgos en orden de importancia y objetivo específico**

1. **OE1.** Coordinar acciones conjuntas con las Juntas Intermunicipales, Comisión Nacional Forestal, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, instituciones académicas y de investigación y otras entidades relacionadas con el problema para obtener recursos que permitan financiar el desarrollo del Plan Estatal de Manejo del Fuego. El estudio permitirá identificar, cuantificar y localizar el problema al interior del estado, elaborar el árbol de problemas, identificar

objetivos y nuevas alternativas de intervención, así como diseñar un programa con un argumento basado en información científico-técnica.

2. **OE2.** Elaborar un documento multipropósito del programa, que haga las veces de reglas de operación (con la mayor parte de su contenido), que permita reunir todos los elementos de la estructura del marco de actuación del programa, así como la información referente a su diseño. Esto permitirá articular los elementos de planeación y operación del actual programa y se dispondrá de información oficial del programa para cualquier actor que desee obtener acceso a la información, ya sea como solicitante, como auditor, evaluador externo o público en general.

3. **OE7.** Realizar el trámite del Registro Patronal de la SEMADET para la contratación del personal del programa bajo los términos legales que correspondan, con lo cual se tendrá personal que gozará de acceso a la seguridad social, se eliminará el pago del seguro de vida, se realizará el pago oportuno de los salarios y se mejorará su gestión. Asimismo, se ofrecerán mejores condiciones laborales, además de que se facilitará la conservación de la plantilla laboral que tiene amplia experiencia y capacitación brindada por el Estado.

4. **OE6.** Elaborar una MIR propia y específica del programa para facilitar su diseño, ejecución, seguimiento y monitoreo, así como la evaluación de sus resultados en cualquiera de sus niveles (fin, propósito, componente y actividades) considerando acciones congruentes con la naturaleza del programa. La MIR permitirá transitar del actual modelo de monitoreo y seguimiento genérico a nivel de Dirección General, hacia una MIR con sistema de indicadores de desempeño, resultados e impactos acorde a la naturaleza del programa y del problema público que atiende.

5. **OE2.** Elaborar una MIR propia y específica del programa para facilitar su diseño, ejecución, seguimiento y monitoreo, así como la evaluación de sus resultados en cualquiera de sus niveles (fin, propósito, componente y actividades) considerando acciones congruentes con la naturaleza del programa. Facilitará el tránsito del actual modelo de monitoreo y seguimiento genérico a nivel de Dirección General, hacia una MIR propia, con sistema de indicadores de resultados acorde a la naturaleza del programa y del problema público que se pretende atender.

6. **OE2.** Realizar acompañamiento institucional con teoría organizacional para diseñar el PEMF a partir de los Términos de Referencia ya elaborados en 2014, que permita, a partir de un diagnóstico enriquecido, se explicita la lógica causal con la metodología de la MML, la teoría del cambio o alguna similar. Esto permitirá disponer de un instrumento para la planeación, operación, evaluación y monitoreo del PEMF; el documento incluirá, además de una metodología organizacional para abordar el problema, la identificación, cuantificación y análisis del problema

público que pretende atender el programa estatal de manejo del fuego de acuerdo con los Términos de Referencia 2014.

7. **OE2.** A partir del diagnóstico que se va a generar implementando los Términos de referencia 2014, identificar nuevas alternativas de intervención y valorarlas bajo criterios específicos de eficacia, eficiencia y relación beneficio/costo para el abordaje del problema que dio origen al programa. Con ello se eficientarán los procesos operativos del programa y el uso de recursos públicos.

8. **OE2.** Alinear los indicadores de la MIR del programa estatal con los indicadores de la MIR del Programa Nacional, ya que la mayoría de los indicadores no están orientados a medir el logro de los objetivos a nivel de componente ni de propósito y solamente indican el nivel de cumplimiento de algunas actividades que se desarrollan en su operación. Esto permitirá evaluar la contribución del programa a la solución del problema y contar con referentes de eficacia y eficiencia a nivel nacional.

9. **OE5.** Establecer en la normatividad del programa un mecanismo para hacer uso de la información que se genera en el proceso de difusión con fines de transparencia y rendición de cuentas. Con la información generada se podrá mejorar el programa e incluso los mecanismos que opera con ese fin.

10. **OE5.** Difundir información financiera desagregada a nivel de programa con fines de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas. Se fortalecerá la transparencia en el uso de recursos públicos asignados al programa.

11. **OE5.** Enriquecer el esquema de transparencia y rendición de cuentas con la aplicación de una encuesta periódica a beneficiarios directos e indirectos del programa para conocer su opinión sobre la gestión, los resultados y avances en la solución del problema. La encuesta permitirá conocer la opinión de los beneficiarios y los resultados directos de los bienes y servicios que entrega y mejorar la operación del programa.

12. **OE4.** Elaborar una estrategia de difusión del programa en la que se establezca la normativa para implementar el proceso con fines de rendición de cuentas y transparencia, en la que se definan fechas, responsables, actividades, la información a difundir y que se valore la inclusión de medios impresos. Ello permitirá ampliar la difusión de información del programa, precisará la información a difundir e identificará a los responsables de llevar a cabo la tarea. Asimismo, permitirá el acceso a la información a interesados o usuarios potenciales que no emplean medios electrónicos.

13. **OE4.** Incluir en la normatividad del programa mecanismos de planeación contingente con el fin de atender eventos catastróficos en el que se consideren acciones, insumos y recursos necesarios para su aplicación. Esto permitirá contar con un marco normativo que determine acciones, insumos, y recursos necesarios, responsabilidades y atribuciones de los actores que participan en los procesos de

planeación y operación del programa ante eventos climáticos extremos, evitando el rezago en la atención de la vulnerabilidad a siniestros forestales y restauración de ecosistemas.

14. **OE7.** Elaborar un calendario de evaluaciones externas del programa, describiendo el tipo de evaluación y sus objetivos. Esto posibilitará la mejora en el desempeño del programa a partir de los resultados derivados de las evaluaciones. Se tendrá una valoración objetiva sobre los resultados que entrega el programa, basado en indicadores de desempeño, resultados e impactos respecto a una línea base.

15. **OE3.** Difundir el Programa Operativo Anual especificando las acciones comprometidas y los resultados alcanzados a través del portal digital de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Éste debe contemplar la congruencia entre la población potencial, objetivo y atendida. Con ello se daría una mayor difusión de las actividades e intervenciones que realiza el programa; se fijarían referentes para que la sociedad evalúe el desempeño del programa y se mejoraría el monitoreo de los resultados en el corto plazo.

## CONCLUSIONES

La evaluación estimó una calificación promedio para el programa en su conjunto de 2.8, la cual corresponde a un nivel de medianamente suficiente en la escala de Likert de 4 grados (desde 1 hasta 4, en donde uno es insuficiente, 2 parcialmente suficiente, 3 medianamente suficiente y 4 suficiente); es decir, obtuvo la segunda calificación más alta posible.

*El diseño es la parte del programa con menor calificación; la calificación promedio obtenida fue de 2.15, que se ubica en un nivel de parcialmente suficiente. Las razones más importantes que influyeron en la calificación son: su diseño resulta parcialmente adecuado para atender el problema que le dio origen; los elementos del diagnóstico del programa son parcialmente suficientes para tener una comprensión válida del problema; no cuenta con un diagnóstico ex profeso por lo que el problema está parcialmente identificado y la población objetivo está definida de manera inconsistente (diversas maneras); la validez de la lógica de intervención no está documentada, pero es validada parcialmente por casos nacionales e internacionales y por la alineación de sus objetivos con el diagnóstico que presenta el Programa estatal de desarrollo y el programa no cuenta con una MIR que permita verificar su lógica atendiendo los elementos del diagnóstico.*

*Los procesos del programa son desarrollados en un nivel calificado de medianamente suficiente; la calificación promedio de la etapa es de 3. El proceso*

mejor calificado es la pertinencia de los instrumentos para atender el problema, el cual resulta en un nivel de suficiente (más alta calificación) y el proceso de planeación es la etapa peor calificada con un nivel de sólo parcialmente suficiente.

Los instrumentos que emplea el programa público son medianamente pertinentes para atender el problema; se cuenta con mecanismos de seguimiento y verificación de la población atendida que permiten comprobar su correspondencia con la población objetivo, el programa interactúa con otros programas gubernamentales y el proceso de planeación se desarrolla de modo que permite organizar el resto de las actividades del programa.

La planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos; los insumos y los recursos disponibles resultan medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de planeación y las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de planeación del programa son medianamente suficientes para desarrollar la planeación y optimizar el resto de sus procesos operativos. No se realiza planeación de mediano y largo plazo, ni tampoco planeación contingente.

El proceso de difusión del programa resulta medianamente suficiente para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas. Los insumos y los recursos disponibles son medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso; el proceso es parcialmente adecuado para el cumplimiento de la rendición de cuentas y con los objetivos de transparencia.

El funcionamiento de los procesos de generación y distribución de bienes y servicios que entrega resultan medianamente adecuados; los insumos y los recursos disponibles son medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso.

El programa no cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) específica; se incorpora en la MIR de la DGFS la cual resulta parcialmente adecuada para facilitar su organización y seguimiento y los sistemas de información que se utilizan para controlar los beneficios y beneficiarios, resultan medianamente suficientes para verificar el cumplimiento de sus objetivos y la atención del problema público que pretende atender.