

Programa Estatal de Manejo del Fuego

Evaluación Externa de Diseño y Procesos

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

Siglas y Acrónimos

| Siglas | Significado |
|---------------------|--|
| ANP | Área Natural Protegida |
| CEMAF | Comité Estatal de Manejo del Fuego |
| CEPCIF | Comité Estatal de Protección Contra Incendios Forestales |
| CONABIO | Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad |
| CONACYT | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología |
| CONAFOR | Comisión Nacional Forestal |
| CONAGUA | Comisión Nacional del Agua |
| CONANP | Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| DGFS | Dirección General Forestal y Sustentabilidad |
| DFMF | Dirección Forestal de Manejo del Fuego |
| EE | Entidad Evaluadora |
| ENCC | Estrategia Nacional para el Cambio Climático |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FODA | Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas |
| INIFAP | Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias |
| JIMA | Junta Intermunicipal de Medio Ambiente |
| LGDFS | Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable |
| LGEEPA | Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente |
| LGCC | Ley General de Cambio Climático |
| MIR | Matriz de Indicadores para Resultados |
| MML | Matriz de Marco Lógico |
| NOM | Norma Oficial Mexicana |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| PAE | Programa Anual de Evaluación |
| PED | Plan Estatal de Desarrollo |
| PEMF | Programa Estatal de Manejo del Fuego |
| PF | Código Penal Federal |
| PMFM | Programa de Manejo Forestal Maderable |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 |
| PNPIF | Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales |
| Reglamento LGDFS | Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SEDENA | Secretaría de la Defensa Nacional |
| SEDER | Secretaría de Desarrollo Rural (antes SENADER) |
| SEMADET | Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Antes SEMADER) |
| SEMARNAT | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| SEPAF | Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas |
| SUBSEPLAN | Subsecretaría de Planeación |
| TRdeE | Términos de Referencia de la Evaluación |
| UMAFOR | Unidad de Manejo Forestal |
| USAID | Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América |

Índice de Contenido

| | |
|---|-------|
| Siglas y Acrónimos | 2v |
| Índice de Contenido | v |
| Índice de Tablas | viii |
| Índice de Figuras | ix |
| Resumen ejecutivo | x |
| Introducción | x |
| Principales hallazgos | xi |
| Recomendaciones derivadas de los hallazgos por orden de importancia y objetivo específico | xx |
| Conclusiones | xxiii |
| 1. Introducción | 25 |
| 2. Descripción del programa evaluado | 26 |
| 3. Objetivos de la evaluación | 32 |
| 1.1. Objetivos específicos | 32 |
| 4. Metodología | 33 |
| 1.2. Enfoque y alcance de la evaluación | 33 |
| 1.3. Procedimiento de evaluación | 35 |
| 1.4. Preguntas de evaluación | 37 |
| 5. Resultados de la evaluación | 38 |
| 1.5. Objetivo Específico 1. Determinar en qué medida los elementos del diagnóstico del programa público son suficientes para tener una comprensión válida del problema público que se pretende atender (Preguntas 1 a 3) | 38 |
| 5.1.1. Pregunta 1. ¿El programa cuenta con un estudio diagnóstico elaborado expreso para su diseño? | 38 |
| 5.1.2. Pregunta 2. ¿El programa tiene identificado el problema y la lógica causal acerca de su dinámica? | 42 |
| 5.1.3. Pregunta 3. ¿El programa cuenta con una identificación (cuantificación y ubicación geográfica) de la población potencial y objetivo de su intervención, y ésta se relaciona con la definición del problema público que se plantea atender? | 46 |
| 1.6. Objetivo Específico 2. Determinar la validez de la lógica de intervención del programa público para atender el problema planteado a partir de una comparación con casos nacionales o internacionales similares (Preguntas 4 a 7) | 48 |

| | |
|--|----|
| 5.1.4. Pregunta 4. ¿Existe evidencia documentada de que el programa haya realizado un análisis de alternativas para confeccionar el tipo de intervención que implementa? | 48 |
| 5.1.5. Pregunta 5. ¿Existe suficiente evidencia empírica para sostener que la lógica de intervención es pertinente para tratar el problema público que se pretende atender? | 51 |
| 5.1.6. Pregunta 6. ¿La estructura de objetivos planteada por el programa mantiene lógica y correspondencia causal con el problema planteado en el diagnóstico? | 56 |
| 5.1.7. Pregunta 7. ¿De qué instrumentos se vale el programa para su implementación?..... | 59 |
| 1.7. Objetivo específico 3: Determinar en qué medida los instrumentos de los que se vale el programa público son pertinentes para atender el problema que fue diagnosticado..... | 64 |
| 5.1.8. Pregunta 8. ¿El programa cuenta con mecanismos de seguimiento y verificación de la población atendida, y éstos permiten saber quiénes reciben los beneficios del programa?..... | 64 |
| 5.1.9. Pregunta 9. ¿Es posible identificar la interacción del programa con otros programas o acciones del gobierno, con las que exista potencial de coordinación para optimizar el logro de los resultados de la intervención? | 66 |
| 1.8. Objetivo específico 4: Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos..... | 69 |
| 5.1.10. Pregunta 10. ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de planeación del programa?..... | 69 |
| 5.1.11. Pregunta 11. ¿En qué medida las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de planeación del programa son adecuados para optimizar sus otros procesos operativos? | 73 |
| 5.1.12. Pregunta 12. ¿En qué medida el proceso de planeación del programa adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa? | 78 |
| 1.9. Objetivo específico 5. Determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas. | 80 |
| 5.1.13. Pregunta 13. ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de difusión del programa? | 80 |
| 5.1.14. Pregunta 14. ¿En qué medida el proceso de difusión que lleva a cabo el programa es adecuado para el cumplimiento de la Rendición de Cuentas sobre su gestión?..... | 85 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 5.1.15. | Pregunta 15. ¿En qué medida el proceso de difusión del programa es pertinente para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia?..... | 90 |
| 1.10. | Objetivo específico 6. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios. | 96 |
| 5.1.16. | Pregunta 16. ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo de los procesos de generación y distribución de los bienes o servicios que entrega? | 96 |
| 5.1.17. | Pregunta 17. ¿En qué medida el proceso de generación y distribución de bienes o servicios del programa, adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa?..... | 101 |
| | Objetivo específico 7. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema. | 103 |
| 5.1.18. | Pregunta 18. ¿El programa cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) o algún otro instrumento que facilite su organización y seguimiento, y en qué medida es adecuada para ello? | 103 |
| 5.1.19. | Pregunta 19. ¿En qué medida los sistemas de información que utiliza el programa para tener un control de los beneficios que entrega son adecuados para verificar el cumplimiento de sus objetivos y la atención del problema público que pretende atender? | 107 |
| 5.1.20. | Pregunta 20. ¿En qué medida el proceso de seguimiento y monitoreo de los beneficios que entrega el programa, adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa? | 109 |
| 6. | Hallazgos relevantes y Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas, recomendaciones y valoración final del programa | 112 |
| 1.11. | Hallazgos relevantes por respuesta formulada..... | 112 |
| 1.12. | Matriz de recomendaciones derivada de los hallazgos..... | 119 |
| 1.13. | Matriz de Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, en formato de doble entrada por objetivo específico. | 123 |
| 6.1.1. | OE1. Objetivo Específico 1 | 124 |
| 6.1.2. | OE2. Objetivo Específico 2 | 126 |
| 6.1.3. | OE3. Objetivo Específico 3 | 128 |
| 6.1.4. | OE4. Objetivo Específico 4..... | 130 |
| 6.1.5. | OE5. Objetivo Específico 5 | 132 |
| 6.1.6. | OE6. Objetivo Específico 6 | 134 |
| 6.1.7. | OR7. Objetivo Específico 7..... | 136 |

| | |
|---|-----|
| 1.14. Prioridad de las recomendaciones, mejora esperada, actividades por recomendación e implicaciones por actividad..... | 138 |
| 1.15. Valoración final del programa..... | 145 |
| 7. Bibliografía..... | 148 |
| 8. Actores estratégicos entrevistados | 156 |
| 9. Anexos | 157 |
| 1.16. Anexo 1 Ficha Técnica..... | 157 |

Índice de Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1 Modalidades, descripción y grupos de atención del programa estatal de manejo del fuego..... | 27 |
| Tabla 2. Fuentes de información documental analizadas..... | 34 |
| Tabla 3. Entrevistas a profundidad y semi-estructuradas..... | 35 |
| Tabla 4. Grupo Focal..... | 35 |
| Tabla 5. Preguntas de evaluación..... | 37 |
| Tabla 6. Hallazgos relevantes por pregunta..... | 112 |
| Tabla 14. Recomendaciones derivadas de los hallazgos..... | 119 |
| Tabla 7. Análisis FODA para el Objetivo Específico 1. Determinar en qué medida los elementos del diagnóstico del programa público son suficientes para tener una comprensión válida del problema público que se pretende atender..... | 124 |
| Tabla 8. Análisis FODA para el Objetivo Específico 2. Determinar la validez de la lógica de intervención del programa público para atender el problema planteado a partir de una comparación con casos nacionales o internacionales similares..... | 126 |
| Tabla 9. Análisis FODA para el Objetivo Específico 3. Determinar en qué medida los instrumentos de los que se vale el programa público son pertinentes para atender el problema que fue diagnosticado..... | 128 |
| Tabla 10. Análisis FODA para el Objetivo Específico 4. Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos..... | 130 |
| Tabla 11. Análisis FODA para el Objetivo Específico 5. Determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas..... | 132 |

| | |
|--|-----|
| Tabla 12. Análisis de FODA para el Objetivo Específico 6. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios..... | 134 |
| Tabla 13. Análisis FODA para el Objetivo Específico 7. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema | 136 |
| Tabla 14. Recomendaciones priorizadas..... | 138 |
| Tabla 16. Valoración final del programa..... | 145 |
| Tabla 16. Actores estratégicos entrevistados..... | 156 |
| Tabla 18. Ficha técnica de la evaluación..... | 157 |

Índice de Figuras

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Procedimiento de la evaluación del Programa Estatal de Manejo del Fuego | 36 |
| Figura 2. Diagrama de flujo para la realización de las actividades | 75 |
| Figura 3. Diagrama del proceso de concreción de convenios del programa | 84 |
| Figura 4. Diagrama de flujo del proceso de generación y distribución de bienes y servicios | 102 |
| Figura 5. Proceso de seguimiento y monitoreo de beneficios que entrega el programa. | 111 |

Resumen 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, las cuales está estrechamente relacionadas con la definición del problema que atiende. Estas se especifican en unidades de superficie cuantificadas y monitoreadas en referentes estadísticos del estado y la federación. Así, la población atendida es monitoreable en referentes estadísticos oficiales del estado y la federación. 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 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 para 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 por 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.

1. 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.

De acuerdo con CONEVAL (2017), la evaluación de diseño es un proceso dirigido a los programas de reciente creación, que permite valorar la lógica interna del programa e identificar si su esquema actual de intervención contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. En tanto que la evaluación de procesos se centra en el análisis de la gestión operativa del programa, teniendo como propósito fortalecer y mejorar su implementación, a partir de una investigación de campo que analiza la eficiencia y eficacia de los procesos operativos.

El programa de Manejo del Fuego tiene sus orígenes en el año de 1998, cuando la entonces Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) del Gobierno del Estado de Jalisco asume la prioridad de contar con brigadas contra incendios forestales. Desde el año 2012 a la fecha el Programa está a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), a través de la Dirección General Forestal y Sostenibilidad (DGFS). Este Programa busca disminuir el número de incendios dañinos, la intensidad y la superficie afectada, fortaleciendo la prevención y mejorando la eficiencia y eficacia de combate y control de incendios. Para lo cual induce la participación social y atiende las problemáticas específicas a través de doce regiones administrativas forestales al interior del estado.

En ese marco, la Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas (SEPAF), por conducto de la Subsecretaría de Planeación (SUBSEPLAN), que son las encargadas de la planeación y evaluación de la política pública estatal, en coordinación con la SEMADET decidió evaluar el diseño y los procesos del Programa Estatal de Manejo del Fuego (PEMF). El objetivo de la evaluación fue determinar la pertinencia de la lógica de intervención y los instrumentos del programa, así como la lógica de la ejecución operativa y la implementación de sus procesos.

Para llevar a cabo esta investigación evaluativa se contrató a la Empresa Forestry Management S. de R. L. de C. V., que realizó este trabajo entre diciembre de 2016 y marzo de 2017.

El equipo de investigación desea agradecer a todos los responsables operativos de la SEMADET que participaron en la evaluación, particularmente al Ingeniero Mario Aguilar Hernández y al Técnico Eduardo Cruz Castañeda, así como a la Doctora Mónica Ballezá Ramírez y al Maestro Edgar Estuardo Gómez de la SUBSEPLAN, quienes brindaron todas las facilidades a su alcance para concluir satisfactoriamente la tarea encomendada.

2. Descripción del programa evaluado

La creación del Programa Estatal de Combate y Prevención de Incendios Forestales en 1998 -y que a partir de 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. El marco legal y normativo federal que sustenta a este Programa se encuentra en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), Ley General de Cambio Climático (LGCC), la Estrategia Nacional para el Cambio Climático (ENCC), el Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales (PNPIF), el Código Penal Federal (PF) y la Norma Oficial Mexicana NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA. En el ámbito estatal, se alinea con la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Jalisco (LDFS), la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y con las políticas establecidas en el PED 2013-2018.

Los objetivos y la mecánica de la operación del programa se definen con base en los Art. 12, fracc. XVI, Art. 13 fracc. XV, Art. 22 fracc. XX y Art. 24 fracc. II de la LGDFS; Art. 7 fracc. VI, Art. 8 fracc. XVI y Artículos 14 y 29 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Jalisco. En ese sentido el objetivo del programa se orienta a disminuir el número de incendios dañinos, su intensidad y la superficie afectada, fortaleciendo la prevención y mejorando la eficiencia y eficacia en el combate y control de incendios, así como la coordinación y participación interinstitucional.

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), específicamente a través de la Dirección Forestal de Manejo del Fuego, cuya estructura consiste de un Director de programa, 9 Coordinadores regionales (tiempo parcial), 145 brigadistas SEMADET para el combate de incendios, y personal de oficina (tiempo parcial) de la Dirección General que apoya en gestión y administración.

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%). Otras aportaciones paralelas al programa son las de CONANP, Municipio de Zapopan, organizaciones de silvicultores y prestadores de servicios técnicos forestales quienes implementan acciones de prevención y manejo del fuego en el estado.

El programa atiende metas, estrategias y tácticas definidas por consenso en el Comité Estatal de Manejo del Fuego (CEMAF), que es el órgano colegiado de toma de decisiones estratégicas para la operación. Para ello lleva a cabo 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 organizaciones civiles como la UNASIL Jalisco y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otros.

El programa tiene seis modalidades de apoyo: (1) Curso de capacitación básico y especializado en materia de incendios forestales con dos sub-modalidades que más adelante se explican, (2) Equipamiento con vestuario y equipo de protección personal a los combatientes de incendios con dos sub-modalidades, (3) Aportación en especie de combustible y equipo de protección a los Ayuntamientos también con dos sub-modalidades, (4) Préstamo de herramienta manual y equipo de radio comunicación a los Ayuntamientos, (5) Contratación de brigadistas contra incendios de SEMADET y (6) Contratación de brigadas rurales con recursos de CONAFOR y SEMADET (Tabla 1).

Tabla 1 Modalidades, descripción y grupos de atención del programa estatal de manejo del fuego

| Modalidad | Descripción de la modalidad | Grupo de atención |
|-----------|--|---|
| 1a | Se ejecuta un programa de capacitación básica y especializada en materia de prevención y combate de incendios forestales, dando prioridad a las brigadas oficiales de los tres niveles de gobierno y voluntarios que se encuentran | <ul style="list-style-type: none"> Brigadas de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y SEMADET. Municipios. Organizaciones Gubernamentales (ONG's) Voluntarios de comunidades |

| Modalidad | Descripción de la modalidad | Grupo de atención |
|-----------|--|--|
| | organizados en las asociaciones civiles. | <ul style="list-style-type: none"> indígenas. Ejidos y comunidades. |
| 1b | Se ejecuta un programa de capacitación básica y especializada en materia de prevención y combate de incendios forestales, dando prioridad a las brigadas oficiales de los tres niveles de gobierno y voluntarias que se encuentran organizadas en las asociaciones civiles. | <ul style="list-style-type: none"> Instituciones gubernamentales de la Federación, Estado y Municipios que tienen firmado el convenio de coordinación en materia de incendios forestales. Organizaciones civiles establecidas. |
| 2a | Otorga equipamiento consistente en botas de campo, camisola, pantalón, casco, googles, guantes, mochilas de línea y botiquín. | <ul style="list-style-type: none"> Ayuntamientos que tienen firmado el convenio de coordinación en materia de incendios forestales. Ayuntamientos que firmaron el convenio de coordinación. |
| 2b | Cada una de las dependencias de gobierno otorga equipamiento consistente en botas de campo, camisola, pantalón, casco, googles, guantes, mochila de línea, botiquín de primeros auxilios principalmente, en el caso de la SEMADET de acuerdo a disponibilidad de presupuesto otorga equipo de protección personal a brigadas municipales y brigadas estatales. | <ul style="list-style-type: none"> Instituciones gubernamentales de la Federación, Estado y Municipios que tienen firmado el convenio de coordinación en materia de incendios forestales. Organizaciones civiles establecidas. |
| 3a | Se entrega la aportación en especie de combustible y equipo de protección a los Ayuntamientos, para que los administren y los suministren al personal y vehículo de la brigada. | <ul style="list-style-type: none"> Ayuntamientos que tiene firmado el convenio de coordinación en materia de incendios forestales. |
| 3b | La SEMADET entrega aportación en especie de combustible a los Ayuntamientos prioritarios con los que suscribe un Convenio de Coordinación, para el uso en acciones de detección y combate de incendios. | <ul style="list-style-type: none"> Instituciones gubernamentales de la Federación, Estado y Municipios que tienen firmado el convenio de coordinación en materia de incendios forestales. Organizaciones civiles establecidas. |
| 4 | La SEMADET otorga en préstamo temporal a los municipios herramienta manual y equipo de radio comunicación, por un periodo de 3 a 4 meses, durante el periodo crítico de cada año. | <ul style="list-style-type: none"> Instituciones gubernamentales de la Federación, Estado y Municipios que tienen firmado el convenio de coordinación en materia de incendios forestales. Organizaciones civiles |

| Modalidad | Descripción de la modalidad | Grupo de atención |
|-----------|--|--|
| | | establecidas. |
| 5 | La SEMADET contrata y capacita al personal brigadista que realizará actividades de prevención y combate de incendios forestales. | <ul style="list-style-type: none"> Instituciones gubernamentales de la Federación, Estado y Municipios que tienen firmado el convenio de coordinación en materia de incendios forestales. Organizaciones civiles establecidas. |
| 6 | Se suscribe un Anexo de Ejecución con la CONAFOR, mediante el cual se otorgan recursos financieros a la SEMADET para la contratación de brigadas rurales que refuerzan las áreas forestales críticas de atención de incendios durante el periodo de marzo a junio. | <ul style="list-style-type: none"> Instituciones gubernamentales de la Federación, Estado y Municipios que tienen firmado el convenio de coordinación en materia de incendios forestales. Organizaciones civiles establecidas. |

Fuente: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/reporte/fichaBasica/381>

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 Dirección Forestal de Manejo del Fuego (DFMF) con el fin de mejorar la estrategia de combate de los incendios y generar un Plan Estatal de Manejo del Fuego en una perspectiva amplia que permita sentar las bases de una nueva estrategia de mediano y largo plazo para reducir a la mínima expresión posible el problema que atiende.

La nueva estrategia estatal dotó a la Dirección de autonomía para ejercer el presupuesto corriente con el fin de mejorar su nivel de gestión y dar facultades para atender su problemática. Asimismo, se aumentó en casi 60 por ciento el gasto corriente histórico que venía ejerciendo, al pasar de 8 millones de pesos en 2011 a 12.7 millones de pesos en el año 2012.

Para continuar con el proceso de cambio y darle viabilidad a la reorientación del Programa de Combate al de Manejo del Fuego, a partir de 2015 se han ido ampliando y diversificando sus actividades gradualmente, para incluir tareas de prevención por 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.

Como parte de ese proceso, se amplió el periodo de contratación de 4 a 8 meses, para 10 brigadas, con el fin de realizar más y nuevas labores de prevención física en áreas prioritarias, cuando en el estado no se realizaban acciones preventivas por un largo periodo. A partir de 2013 se realizaron inversiones adicionales importantes para la adquisición de equipo especializado y renta de equipo aéreo con recursos federales y estatales, a fin de hacer más efectivas y eficientes las acciones de combate.

Dentro de la nueva estrategia debe destacarse la contratación de un estudio especializado en el año 2014 para elaborar los Términos de Referencia que servirán de base para rediseñar el PEMF, con el fin de orientarlo a desarrollar más acciones de prevención y manejo. Dichos términos se están revisando actualmente en la Dirección, para proceder con la contratación de un equipo especializado que cumpla con la tarea.

Esta medida coincide con el esfuerzo que está realizando la Federación a través de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) para incorporar el concepto de manejo integral del fuego al Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales -cuya estrategia actualmente se orienta más a la prevención y control de incendios forestales-, como una acción para enfrentar los efectos del cambio climático¹.

Se debe señalar que la nueva estrategia de intervención del programa estatal exige una amplia coordinación institucional entre instancias de los tres niveles de gobierno. Estas tres instancias concurren en el Comité Estatal de Protección Contra Incendios Forestales (CEPCIF) que opera bajo un esquema de mando unificado en el Centro estatal de Incendios Forestales y Manejo del Fuego (CECIF). Este Comité Estatal cuenta con un Comité Técnico Operativo (integrado por personal de SEMADET, CONAFOR, CONANP y Protección Civil) que se reúne cada semana para evaluar la situación de incendios estatales y para realizar acciones de prevención. En caso de que se presenten incendios, se apoyan en los Centros Regionales Intermunicipales de Combate y en los Centros Municipales de Combate. Además se establecen convenios de coordinación con los municipios prioritarios de protección contra incendios forestales para desarrollar actividades de prevención y combate.

¹ CONAFOR. Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales. <https://www.gob.mx/conafor/documentos/incendios-forestales-27734>

El programa guarda estrecha vinculación con los instrumentos de definición y planeación de la política pública, tanto en el ámbito federal, como estatal. Con el Plan Nacional de Desarrollo vigente se alinea con el derecho social en el ámbito del Medio Ambiente; con el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 en la dimensión del Entorno y Vida Sustentable y con la dimensión de Medio Ambiente².

Los indicadores reportados por el programa en el Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE Jalisco)³ son “Número de incendios forestales” y “Superficie afectada por incendios forestales”. En el periodo 2013-2015, el primer indicador evolucionó favorablemente al pasar de 104 a 52 incendios forestales registrados en el estado y el segundo, varió de 2,160 a 1,241 hectáreas afectadas. Sin embargo, en el año 2016, el número de incendios registrados se incrementó a 980 y la superficie afectada a 67,118 hectáreas (incrementos en ambos indicadores de 9.4 y 54.1 veces, respectivamente). Esto tuvo como consecuencia que el estado de Jalisco se ubicó a nivel nacional como el segundo estado en número de incendios y el primero en superficie afectada. El aumento drástico en el número de incendios se debió a las condiciones climáticas desfavorables (sequía, altas temperaturas, baja humedad de combustibles), que prevalecieron en todo el estado durante el año 2016.

La población potencial del programa está definida como los 125 Municipios con los que cuenta el Estado, habiéndose atendido un total de 26 durante el año 2016 y teniéndose programados para 2017 un total de 40 Municipios⁴.

En lo que respecta a la población objetivo, es aquella superficie dentro del área de la población potencial que puede ser atendida con el presupuesto asignado y de acuerdo con las características y objetivos específicos de cada uno de sus componentes de apoyo, dando prioridad a la superficie con mayor nivel de riesgo de incendios y con mayor valor forestal.

En el año 2016 se programó integrar 60 brigadas, realizar 50 talleres, impartir 10 cursos básicos y especializados, atender 450 kilómetros para construcción y

² Sistema de Monitoreo de Programas Públicos. MIDE+EVALUA JALISCO. Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Programa Estatal de Manejo del Fuego 2016. Programas Públicos Ciudadanos 2016.

³ Estrategia Evalúa Jalisco es la estrategia oficial de monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas del Gobierno de Jalisco.

⁴ MIDE+EVALUA JALISCO. Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Programa Estatal de Manejo del Fuego 2016. Programas Públicos. Ciudadanos 2016.

mantenimiento de brechas corta fuego en áreas prioritarias de protección contra incendios, y elaborar 150 kilómetros de líneas negras, para la reducción de combustible en derecho de vía, para cortar la continuidad horizontal de la vegetación.

Los recursos administrados por el programa que fueron suministrados por la SEMADET en 2016 consistieron en: 10 brigadas regionales con 145 brigadistas; 41 brigadas SEMADET-Municipios con 451 brigadistas; 20 brigadas SEMADET-CONAFOR con 200 brigadistas, 14 torres de detección con 30 torreros; 17 técnicos especializados; 2 helicópteros auxiliares del gobierno del estado; 1 helicóptero contratado, un Centro Integral de Capacitación; equipo de radiocomunicación especializado; 30 vehículos equipados y 2 carros cisterna.

3. Objetivos de la evaluación

De acuerdo con lo establecido en los Términos de Referencia de la evaluación, el objetivo general de ésta 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.”

1.1. Objetivos específicos

Sobre el diseño del programa:

1. Determinar en qué medida los elementos del diagnóstico del programa público son suficientes para tener una comprensión válida del problema que se pretende atender.
2. Determinar la validez de la lógica de intervención del programa para atender el problema planteado a partir de una comparación con casos nacionales o internacionales similares.
3. Determinar en qué medida los instrumentos de los que se vale el programa son pertinentes para atender el problema que fue diagnosticado.

Sobre la operación del programa:

4. Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.
5. Determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.
6. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios.
7. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.

4. Metodología

La metodología aplicada para cumplir con los objetivos de la evaluación de diseño y procesos del PEMF consideró cuatro elementos: 1) Enfoque de evaluación, 2) Alcances, 3) Técnicas de investigación y 4) Fuentes de información.

1.2. Enfoque y alcance de la evaluación

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; entrevista a profundidad, entrevista semi-estructurada⁵ y grupo focal⁶.

Las fuentes de información predominantes fueron indirectas, aunque también se usaron fuentes directas. De las fuentes indirectas se obtuvo información oficial del programa y literatura general relacionada con éste (Tabla 2). Las fuentes directas

⁵ La entrevista semi-estructurada es una técnica de colecta de información que puede ser aplicada para bordar una investigación cuando no se conoce la totalidad de las respuestas o éstas no se pueden prever, proporcionando al investigador libertad para variar el seguimiento de los temas (Mediavilla Saldaña and García, García 2013).

⁶ La técnica de grupo focal es una reunión con modalidad de entrevista grupal abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de individuos seleccionados por los investigadores discutan y elaboren, desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación (Hamui-Sutton and Varela-Ruiz 2012).

de información fueron los actores principales que participan en la ejecución del programa (funcionarios responsables del programa y de su operación).

Tabla 2. Fuentes de información documental analizadas

| Finalidad | Fuente |
|--|---|
| Responder las preguntas relacionadas con el diseño del programa y procesos | Información oficial |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Documentos normativos • Documentos de diagnósticos oficiales • Documentos descriptivos del programa • Manuales de procedimientos y/u operación, base o padrón de beneficiarios, normatividad interna aplicable al desarrollo de sistemas de información, bases de datos y/o sistemas informativos. • MIR de la Dirección General Forestal y Sustentabilidad. • Documentos oficiales relacionados con la operación del programa y relacionados con los temas de evaluación • Documentos oficiales de planeación y/o programación, sistemas y herramientas de planeación • Planes/programas de trabajo 2015-2017 • Instrumentos de gestión, seguimiento, técnicos, financieros usados para la implementación del programa • Informe final de evaluación externa sobre Consistencia de Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos 2015 • Bases de datos con información de los beneficiarios, información de la población potencial y objetivo • Documentos oficiales, sistemas de información, e instrumentos de seguimiento del programa. • Documentos oficiales para identificar la población potencial y objetivo • Manuales de procedimientos, documentos normativos y/o informes internos de desempeño • Convocatorias del programa a municipios, ONG´s y CONANP • Información de beneficiarios (padrón) • Formato(s) de solicitud de apoyo(s) • Documento en proceso de revisión como instrumento normativo • Informes financieros • Plan estatal de desarrollo y programa sectorial 2013-2033 • Informes, diagnósticos, estudios y documentos con información sobre el problema atendido por el programa, su población, su cuantificación y su proceso de revisión o actualización. • Estudios y evaluaciones internas del programa, documentos oficiales. |

Fuente: elaboración propia con base en los TRdeE.

En el trabajo de campo se aplicaron entrevistas a profundidad y semi-estructuradas a funcionarios (Tabla 3) sobre los temas relevantes de la evaluación. Se realizó un grupo focal con los responsables operativos del programa (Tabla 4) para analizar y discutir las respuestas preliminares a las preguntas de evaluación, además de analizar en general los temas de “procesos y actividades del programa”, “fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas”, así como potenciales “recomendaciones de mejora”.

Tabla 3. Entrevistas a profundidad y semi-estructuradas

| Finalidad del análisis | Actores participantes |
|---|--|
| El objetivo de la entrevista fue obtener información detallada sobre el diseño del programa | Se aplicaron a 9 funcionarios responsables del diseño y operación del programa. Estas entrevistas se realizaron los días 1, 2 y 3 de febrero de 2017. |

Fuente: elaboración propia con base en los TRdeE.

Tabla 4. Grupo Focal

| Grupo Focal 1: Finalidad | Actores participantes |
|--|--|
| Análisis de resultados preliminares de la evaluación con funcionarios responsables operativos del programa | Se realizó una reunión tipo grupo focal. En esta reunión participaron 5 funcionarios operativos del programa, más el responsable administrativo y el encargado del sistema mediante el cual se maneja la base de datos de resultados del programa. Esta reunión se realizó la tercera semana de marzo de 2017. |

Fuente: elaboración propia con base en los TRdeE.

1.3. Procedimiento de evaluación

De acuerdo con lo descrito previamente, la evaluación constó de 3 actividades sustantivas: 1) Colecta y revisión de información documental que fue realizada en el periodo del 12 de enero al 20 de febrero del presente año, 2) Entrevistas a profundidad y semi-estructuradas a funcionarios (Figura 1) y 3) Observación directa, las cuales fueron realizadas del 1 al 3 de febrero del presente año.

A partir de la información obtenida se generaron respuestas preliminares a las preguntas de evaluación, tomando como referentes del “deber ser” los marcos lógicos que plantean la Matriz de Marco Lógico (MML) ⁷ y la Teoría del Cambio⁸. Estos resultados preliminares, fueron revisados en un grupo focal con funcionarios para generar el informe preliminar entregado para revisión a la Unidad de Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco, a fin elaborar del Informe Final.

Figura 1. Procedimiento de la evaluación del Programa Estatal de Manejo del Fuego



Fuente: elaboración propia

⁷ i) E. Ortegón, J. F. Pacheco y A. Prieto. CEPAL. ONU. Serie manuales. Reimpresión. Abril de 2015. Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile; ii) Guía para el diseño de indicadores de la Matriz de Resultados. SHCP. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>, iii) E. Aldunate y J. Córdoba. CEPAL-FAO. 2011. Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Santiago de Chile; iv) SHCP, SFP y CONEVAL. Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal. 30 de marzo. Diario Oficial de la Federación. México, D. F. v) CONEVAL. 2013. Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, D. F.

⁸ i) Rogers, P. 2014. La teoría del cambio. Síntesis metodológica: evaluación de impacto. No. 2. Centro de Investigaciones de la UNICEF, Florencia. ii) FSC. Teoría del Cambio. Descripción. 2014-01. Versión revisada. iii) FSC. Impactos deseados y objetivos generales. 2014-01. Versión revisada. Documento preliminar. iv) Teoría del Cambio y vías de impacto. 2014-01. Versión revisada. Documento Preliminar. v) <https://ic.fsc.org/es/our-impact/program-areas/monitoring-and-evaluation/fsc-theory-of-change>

1.4. Preguntas de evaluación

En total, se atendieron dos temas –diseño y procesos del programa- y se plantearon 20 preguntas de evaluación (7 de diseño y 13 de procesos); de las 20 preguntas de evaluación 14 tienen respuesta de tipo binaria con 4 niveles de suficiencia a partir de una escala Likert de 4 grados (desde 1 hasta 4, en donde uno es insuficiente, 2 parcialmente suficiente, 3 medianamente suficiente y 4 suficiente). Para cada pregunta de evaluación se definió una valoración cuantitativa que resume la apreciación del evaluador. Todas las respuestas se generaron a partir de la información proporcionada por las fuentes directas e indirectas, misma que fue verificada con observación directa en los casos pertinentes.

A partir de las respuestas a las preguntas de evaluación, se construyeron índices de suficiencia sobre cada tema de evaluación, para finalmente construir un índice general de suficiencia respecto a los aspectos evaluados⁹.

Tabla 5. Preguntas de evaluación

| Apartado | Preguntas (No.) | Preguntas Abiertas (No.) | Preguntas Binarias ^{1/} | Total (No.) |
|-------------|-----------------|--------------------------|----------------------------------|-------------|
| 1. Diseño | 1- 7 | 0 | 6 | 7 |
| 2. Procesos | 8-20 | 0 | 14 | 13 |

1/ valoración cuantitativa/ cualitativa

Fuente: TRdeE

⁹ El método empleado para la construcción del índice de suficiencia del programa, se explica en los anexos de este documento.

5. Resultados de la evaluación

1.5. Objetivo Específico 1. Determinar en qué medida los elementos del diagnóstico del programa público son suficientes para tener una comprensión válida del problema público que se pretende atender (Preguntas 1 a 3)

5.1.1. Pregunta 1. ¿El programa cuenta con un estudio diagnóstico elaborado ex profeso para su diseño?

Nivel 2. Existe información diagnóstica parcialmente suficiente para tener una comprensión válida del problema.

- Se debe hacer explícita la naturaleza de los estudios con los que se ha justificado la existencia y las particularidades del programa; si satisface criterios de suficiencia, calidad y pertinencia y si sustentan la teoría del cambio y la conexión lógica entre el problema y la solución planteada.

La elaboración de un diagnóstico *ex profeso* para la creación y diseño de un programa es deseable, porque implica entre otras cosas, que se puede caracterizar plenamente el problema, determinar su magnitud y profundidad, así como identificar la población potencial y objetivo. Asimismo, el diagnóstico es indispensable para fundamentar el diseño del programa con base en un marco lógico que explique la relación causa-efecto, que permita identificar la alternativa de intervención más adecuada, definir los objetivos y sus plazos de consecución e identificar la línea base que permitirá realizar evaluaciones de impacto. Aunque también es cierto que pese a la ausencia del diagnóstico oficial que sustente el arranque de un programa, con el paso del tiempo se va generando una base de información sumamente valiosa, para construir en la marcha ese diagnóstico que le dé mayor racionalidad a la intervención y sobre todo permita el diseño de estrategias y acciones más efectivas para atender el problema.

En esta evaluación se asume que 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.

La creación del programa se justifica por lo dispuesto en la Ley Estatal de Desarrollo Forestal Sustentable, en su Art. 7 fracción VI que establece que “Corresponde al Gobierno del Estado, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, las siguientes atribuciones: Llevar a cabo acciones coordinadas con la Federación y los Municipios en materia de prevención, capacitación y combate de incendios forestales, *en congruencia con el programa nacional respectivo*”. El Art. 8 fracción XVI señala que “Es obligación del Estado: realizar las acciones tendientes para la prevención de incendios y combate a la extracción ilegal y la tala clandestina de los recursos forestales”. En la misma Ley, título noveno, Artículos 49, 50, 51, 52 y 53 se describen las actividades de prevención, control y combate de incendios forestales para la conservación de las zonas forestales al interior de la entidad.

La explicación del porqué no existió un diagnóstico *ex profeso* para crear y diseñar el Programa Estatal es que éste fue creado por mandato de Ley, en congruencia con el Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales de la federación¹⁰, retomando el diagnóstico nacional del problema, diseño y estrategia de intervención.

Por otro lado, 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, el cual implicará una amplia coordinación interinstitucional, importantes recursos financieros y humanos, además de que sólo podrá elaborarse a mediano y largo plazos.

El Programa Nacional que ha operado desde hace varias décadas, también surgió sin un diagnóstico *ex profeso* previo; sin embargo, dispone de información histórica que hace las veces de diagnóstico del problema, aunque ésta resulta demasiado agregada en el ámbito estatal para proponer alternativas de intervención más precisas (efectivas y eficientes), que las actualmente aplicadas para solucionar el problema.

¹⁰ CONAFOR. Programa Nacional de Combate de Incendios Forestales. <http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/incendios/>

Se debe señalar que, en el estado la mayoría de los programas gubernamentales que se instrumentan no cuentan con diagnósticos específicos para su diseño y operan en el marco del Programa estatal de desarrollo o del Programa sectorial¹¹.

Una herramienta relevante que ayuda a solventar en parte la falta de un diagnóstico específico del programa, es que el personal que labora en la DGFS-DFMF tiene gran experiencia y conocimiento científico-técnico sobre las distintas regiones forestales y el fenómeno en cuestión, lo que le permite hacer importantes aportaciones para la planeación y ejecución del programa.

La información disponible para elaborar un diagnóstico (parcial) que fundamenta el programa en el ámbito estatal es la siguiente:

- 1) Registros históricos de la operación del programa. Mediante éstos, la Dirección ha acumulado información que permite tener un diagnóstico razonable del Problema y de su causalidad (se tiene información desde el año 1998 sobre el número de incendios, superficie y tipo de vegetación afectadas, causas de su origen, duración, tiempo de intervención, etcétera).
- 2) En el ámbito estatal, el Programa estratégico forestal del estado de Jalisco 2001-2030¹² y la Ley de Desarrollo forestal sustentable¹³ cuantifican el número de incendios anuales, la superficie afectada y construyen indicadores sobre la evolución de problema.
- 3) El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 en su apartado de Garantía de Derechos y Libertad, elabora un diagnóstico de los principales problemas que aquejan la Seguridad Civil, en los que se mencionan los Incendios forestales. En dicho documento se describe el fenómeno, magnitud (número de incendios y superficie afectada), causas y consecuencias, e incluso se definen la línea base y los objetivos fijados en la materia para el año 2033 (pasar de 601 a 550 incendios anuales). Se enfatiza la importancia de contar con acciones estratégicas para el manejo del fuego en materia de prevención, alerta, combate y control de incendios forestales, con lo cual se contribuye a revertir la degradación, deforestación y pérdida de ecosistemas y biodiversidad.

¹¹ PolicyLab. Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Gobierno del estado de Jalisco. Reporte de Evaluación sobre Consistencia de Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos 2015. Febrero de 2016.

¹² Publicado en el mes de febrero de 2006.

¹³ H. Congreso del Estado de Jalisco. Decreto publicado por el Gobernador Constitucional el día 020 de julio de 2004.

- 4) Otros documentos clave son los Programas Operativos Anuales (POA) Regionales de Prevención y Combate de Incendios Forestales¹⁴, que se elaboran bajo la coordinación de la DGFS-DFMF y son aprobados en los Consejos Regionales Forestales. Dichos documentos presentan diagnósticos regionales del Problema que son generados mediante un proceso participativo, en el que concurren los actores institucionales y sociales, así como las organizaciones de silvicultores. Estos documentos utilizan principalmente en su elaboración, la información histórica disponible generada por el Centro Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales, la cual es enriquecida con resultados de estudios regionales específicos.

Esta información acumulada hace las veces de diagnóstico y constituye el punto de partida para la elaboración del POA del programa. Sin embargo, pese a la disponibilidad de esta información diagnóstica sobre el problema, se debe precisar que resulta sólo parcialmente suficiente para diseñar un programa con una estrategia de intervención integral de manejo del fuego, por lo que se deben realizar esfuerzos importantes en este sentido, si se desea tener una mayor fundamentación del diseño del programa y su estrategia de intervención.

Dada esta situación, aún subsiste la carencia 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.

¹⁴ El año 2016 se elaboraron 6 Programas Regionales de Manejo del Fuego. Entre otros: i) SEMADET. Dirección Forestal de Manejo del Fuego. Coordinación Regional Forestal 06 Sur. Programa Regional de Prevención y Combate de Incendios Forestales Región. Campaña 2017. Noviembre de 2017; ii) SEMADET. Dirección Forestal de Manejo del Fuego. Coordinación Regional Forestal 08 Costa Sur. Programa de prevención, detección y control de incendios forestales 2016-2017. Región Costa Sierra Occidental.

5.1.2. Pregunta 2. ¿El programa tiene identificado el problema y la lógica causal acerca de su dinámica?

Nivel 2. El programa tiene identificado parcialmente el problema, sin explicitar la lógica causal.

- El problema o necesidad para el que va dirigido el programa se identifica como un hecho negativo que se puede revertir o atender; se cuenta con árbol de problemas (u otro elemento documentado) que permita identificar la lógica causal del problema al que se busca atender; juzgar la medida en que la lógica causal del programa es consistente con los estudios utilizados para fundamentar la intervención.

De acuerdo con el CONEVAL, *el origen de un programa se da a partir de la identificación de un problema que debe ser atendido*. Por ello, la identificación del problema puede ser caracterizado a través de la metodología Matriz de Marco Lógico (MML), que permite orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población. Una de las etapas de la MML es la elaboración del árbol de problemas¹⁵, que *es una estructura causal que presenta de manera explícita las causas estructurales, causas intermedias y efectos del problema que pretende atender el programa. El objetivo de este instrumento es ayudar a entender la problemática a resolver, al presentar en forma esquemática un encadenamiento de causas y efectos*.

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 lo anterior, el problema está parcialmente identificado, a partir de la abundante información histórica que documenta el fenómeno y su comportamiento en el estado.

El problema que atiende el programa está identificado empíricamente como un hecho negativo que puede ser revertido y atendido, ya que su objetivo es

¹⁵ Información relacionada con la MML y bibliografía relacionada, consultada en <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/bibliografia/marco.es.do>

“Disminuir el número de incendios dañinos, la intensidad y la superficie afectada, fortaleciendo la prevención y mejorando la eficiencia y eficacia del combate y control de incendios”. Dicho objetivo se encuentra identificado en los diferentes documentos de planeación, tales como el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 (PED), Programa Estatal de Manejo del Fuego, POA y las Fichas Técnicas de la alineación del programa con los instrumentos estatales de planeación.

A pesar de que el programa no cuenta con un árbol de problemas documentado, sí tiene parcialmente identificada la lógica causal del problema que atiende. Prueba de ello es que, en el Programa Estatal de Manejo del Fuego se contempla, en el apartado del marco conceptual, las causas de los incendios forestales, señalando principalmente que las de origen humano son las que más inciden en los incendios, a través de quema de residuos agrícolas, pastizales, quemados que se realizan en *coamilos*, descuidos al hacer fogatas, o incluso intencionalmente por incendiarios; mientras que, se presentan muy pocos incendios por causas naturales, la mayoría provocados por tormentas eléctricas.

Al juzgar la medida en que la lógica causal del programa es consistente con los estudios utilizados o realizados para la fundamentación de la intervención, ésta se considera parcialmente consistente, dado que el Programa de Manejo del Fuego para el estado de Jalisco aún está orientado principalmente a la pre-supresión y supresión de los incendios forestales, sin contar con una visión integral de manejo, ya que se estima que un poco más del 88% del presupuesto del programa se aplica para desarrollar ese tipo de actividades.

Se debe señalar también que la DGFS, a través de la DFMF, realiza esfuerzos para contar con un diagnóstico actualizado que le permita identificar nuevas alternativas de intervención del programa, con una visión integral de manejo del fuego. En el año 2014, el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) contrató un estudio para elaborar los Términos de Referencia (TdeR 2014) que permitan diseñar el Programa Estatal de Manejo del Fuego, en el que se especifiquen los requerimientos técnicos mínimos del plan para el estado de Jalisco; el estudio fue concluido ese mismo año¹⁶. La finalidad del estudio y el nuevo programa es mejorar la eficiencia de las acciones emprendidas, para manejar, prevenir, controlar y, en su caso, suprimir los incendios. En general, es un Plan de Manejo del Fuego con una perspectiva

¹⁶ Dr. José Germán Flores Garnica. Plan de manejo del fuego para el estado de Jalisco. Solicitud 03/0701-00 partida 1. Términos de referencia. Noviembre, 2014.

integral que contempla criterios de suficiencia, calidad, y oportunidad. La propuesta está actualmente en revisión por la DGFS y se espera que pronto se disponga de recursos para iniciar el proceso de transición del programa con acciones concretas.

Es importante destacar los valiosos esfuerzos realizados a nivel regional para elaborar programas integrales de manejo del fuego, en los cuales se han tratado de integrar en procesos participativos, el conocimiento y la experiencia de diversos actores relacionados con el problema. Entre éstos se pueden señalar: “Manejo del Fuego y Restauración de bosques en la Reserva de la Biosfera en la Sierra de Manantlán” y “Estrategia de Manejo del Fuego en la Cuenca del Río Ayuquila y Cerro Grande”. También son destacables los casos del Programa de Manejo Integral del Fuego en la Región Frontera Sur, Istmo, y Pacífico Sur 2009-2012 (CONANP y TNC, 2008) y la Guía para la elaboración de un Programa de Manejo Integral del Fuego en Áreas Naturales Protegidas (CONANP y TNC, 2009). El propósito común de estos documentos ha sido facilitar y uniformar criterios para la elaboración de un Programa Integral de Manejo del Fuego.

Esta nueva orientación que se pretende dar al programa estatal coincide con la reorientación que se está tratando de dar en el ámbito federal al Programa Nacional de Protección Contra Incendios Forestales. La CONAFOR está también en un proceso de transformación del programa, buscando transitar hacia una nueva estrategia, que coadyuve a mitigar el cambio climático y reducir los incendios forestales catastróficos. Con ello se busca, a partir de una visión integral de manejo del fuego, incorporar nuevas estrategias como desarrollar la conciencia social sobre la importancia de la conservación de los recursos forestales y aplicar medidas proactivas de manejo de combustibles vegetales para reducir el riesgo de ocurrencia de incendios¹⁷.

Esta estrategia es una respuesta a los pronósticos mundiales de que se registrará un incremento en el número y severidad de incendios forestales, debido al calentamiento global y al cambio climático, lo cual convierte al manejo integral del

¹⁷ CONAFOR. Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales. <https://www.gob.mx/conafor/documentos/incendios-forestales-27734>

fuego en uno de los enfoques emergentes para promover la conservación y el manejo de los recursos naturales (REBISO, 2009 citado por Flores G., 2014¹⁸).

De acuerdo con opiniones expertas, la propuesta técnica contenida en los TdeR elaborados para desarrollar el Programa Estatal del Manejo del Fuego es *integral, e implícitamente* sustenta la teoría del cambio y muestra la conexión lógica entre el problema y la solución planteada. Sin embargo, se considera necesario complementar esta propuesta técnica, *con teorías y conceptos organizacionales para la elaboración de un marco lógico explícito*, que explique su relación causal, permita valorar nuevas alternativas de intervención, ordene la información del programa, mejore su diseño, guíe su instrumentación y facilite la evaluación de sus resultados.

¹⁸ Dr. José Germán Flores Garnica. Plan de manejo del fuego para el estado de Jalisco. Solicitud 03/0701-00 partida 1. Términos de referencia. Noviembre, 2014

5.1.3. Pregunta 3. ¿El programa cuenta con una identificación (cuantificación y ubicación geográfica) de la población potencial y objetivo de su intervención, y ésta se relaciona con la definición del problema público que se plantea atender?

Nivel 3. El programa identifica y cuantifica la población potencial y objetivo y ambas están relacionadas con el problema que se aborda.

- La definición del problema es traducido a unidades concretas de personas, grupos específicos o zonas geográficas cuantificables y monitoreables en referentes estadísticos oficiales del estado y/o federación.

El programa identifica, cuantifica y ubica geográficamente su población potencial y objetivo y está estrechamente relacionada con la definición del problema que atiende. Se traducen en unidades de superficie cuantificadas y monitoreadas en referentes estadísticos del estado y la federación.

El programa tiene diferentes definiciones de población potencial y objetivo y no existe un documento oficial en donde se describan estos conceptos en el ámbito estatal. En el sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos¹⁹, se señala como población potencial del programa a los 125 municipios que integran el estado y no se define la población objetivo. Sin embargo, en la ficha técnica del programa 2016 publicada en la página de la SEMADET²⁰ se define como población potencial a los 125 municipios y la población atendida 42 municipios, y no se define la población objetivo. En tanto que en el POA 2017 del programa estatal de manejo del fuego, la población potencial son las 5.01 millones de hectáreas forestales y potencialmente forestales del estado, la población objetivo es la superficie con mayor valor -arbolado adulto y renuevo- y la población atendida las áreas forestales en donde se aplicarán acciones de prevención y combate de incendios.

Al respecto, los funcionarios entrevistados confirmaron que la población potencial del programa es toda la superficie forestal del estado que comprende 5,011,592 de hectáreas de bosques, selvas, matorrales, zonas áridas y semiáridas. En lo que

¹⁹ MIDE. Gobierno de Jalisco. Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos. 2016.
<https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>

²⁰ <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/programa-estatal-de-manejo-del-fuego/381>

respecta a la población objetivo, señalaron que es aquella superficie forestal – arbolado adulto y renuevo- con mayor nivel de riesgo de incendios forestales, en las que se incluyen las 19 áreas naturales protegidas del estado (ANP) con una superficie de 789,884 ha más 89.7 km de litoral. Estas poblaciones se relacionan con el problema público de degradación de ecosistemas que se intenta resolver ya que estas poblaciones son las que se desea proteger contra la degradación por efecto del fuego.

Con base en la información histórica del problema y diversos estudios regionales, el programa identifica la población a atender anualmente. La población a atender con la intervención del programa depende de los recursos disponibles; *se prioriza la superficie con mayor riesgo y valor forestal y los municipios con mayor incidencia de incendios forestales en el Estado.*

La información disponible, muestra que los tres tipos de población están delimitados y geo-referenciados y en cuanto a la población atendida, ya sean superficie forestal o municipios beneficiados existen registros de ésta desde que inició la operación del programa en el estado (1998). En ese sentido existe divergencia entre definiciones de población atendida. En el programa 2016 esta población es superficie forestal mientras que en la MIR son número de convenios.

Así, la población atendida es monitoreable en referentes estadísticos oficiales del estado²¹ y la federación²². 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.

²¹ Información generada en el Centro Estatal de Incendios Forestales (CONAFOR-SEMADET). <http://incendios.semadet.jalisco.gob.mx/estadisticas>.

²² La información oficial del Programa se gestiona a través del Sistema Nacional de Información Forestal de la CONAFOR, que es un sistema de información del Gobierno Federal que es de acceso público. Sistema de Información Nacional Forestal. <http://www.cnf.gob.mx:8090/snif/portal/las-demas/reportes-de-incendios-forestales>.

1.6. Objetivo Específico 2. Determinar la validez de la lógica de intervención del programa público para atender el problema planteado a partir de una comparación con casos nacionales o internacionales similares (Preguntas 4 a 7)

5.1.4. Pregunta 4. ¿Existe evidencia documentada de que el programa haya realizado un análisis de alternativas para confeccionar el tipo de intervención que implementa?

Nivel 1. El programa no cuenta con suficiente evidencia documental que muestre que realizó un análisis de alternativas de intervención. Por lo tanto, tampoco se documentan los criterios para seleccionar la alternativa que actualmente se aplica.

- Se deberá hacer explícito cómo se identificaron las distintas alternativas para definir el tipo de intervención, así como identificar cuáles fueron los criterios para definir esta intervención respecto del resto de las alternativas.

Una metodología analítica para seleccionar la alternativa de intervención requiere como insumo conocer a profundidad las causas y efectos que dan origen al problema, lo cual permite definir un fin y propósito sin ambigüedades - preferentemente en términos cuantitativos- para seleccionar la alternativa de intervención más idónea. A partir del árbol de problemas, se pueden identificar alternativas de intervención para la solución de un problema público. La alternativa de intervención seleccionada será aquella que resulte más eficaz y eficiente para resolver el problema, tanto en términos técnicos, como económicos y sociales.

No existe evidencia documentada de que el programa estatal de manejo del fuego 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 *exprofeso*; 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, encaminada 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*. Se debe señalar que esta situación del programa no es una condición de excepción a nivel nacional; más bien es una

situación generalizada. Prácticamente todos los programas estatales en la materia (e incluso el nacional que se encuentra en plena transición a una visión integral de manejo del fuego) aún tienen un enfoque principalmente reactivo; se centran principalmente en combatir los siniestros debido a que no tienen un diagnóstico preciso del problema.

Lo anterior se manifiesta en la forma en que se elaboran los POA del programa. En opinión de los funcionarios entrevistados, para la elaboración del POA del programa estatal de manejo del fuego –ejercicio en *el que se define su estrategia de intervención-*, los principales criterios que se consideran en orden de importancia son: 1) actividades desplegadas en el POA del año previo; 2) disponibilidad presupuestal para implementar la estrategia; 3) datos históricos del programa, 4) conocimiento empírico del problema por parte del personal operativo; 5) opinión pública de los habitantes del área conurbada de Guadalajara; 6) lógica del combate estratégico de siniestros, y finalmente, 7) contribución a la prevención de incendios forestales y a la preservación y restauración de ecosistemas.

Consecuentemente, la alternativa de intervención resultante es única y dirigida y se focaliza aún, en el combate a incendios forestales, lo cual define a su vez, el tipo de componentes y las actividades que deberán realizarse.

Como es sabido, en el largo plazo esta estrategia de intervención, que enfatiza en la presupresión-supresión, puede incluso incrementar riesgos para las áreas forestales con ecosistemas adaptados al fuego²³.

Es necesario comentar que en el mundo, los programas más “exitosos” de combate y prevención de incendios forestales son los que aplican el “concepto integral de manejo del fuego” en los que se incluyen, entre otras, la incorporación preponderante de alternativas de intervención como son la prevención con educación, la prevención con ingeniería, además de la prevención con legislación, las cuales se orientan a generar cambios sociales estructurales en el mediano y largo plazos.

Como fue comentado previamente, la Dirección responsable de la operación del programa ha advertido esta necesidad. Para ello elaboró los TdeR²⁴ necesarios

²³ Dr. José Germán Flores Garnica. Plan de manejo del fuego para el estado de Jalisco. Solicitud 03/0701-00 partida 1. Términos de referencia. Noviembre, 2014.

²⁴ TdeRPMF.

para rediseñar el Programa de Combate de Incendios, con el fin de orientarlo a un verdadero Programa de Manejo del Fuego, en el que se plantea prevalezcan acciones preventivas y de uso del fuego forestal sobre las de combate.

Se debe señalar que en el estado se cuenta con capital humano con conocimiento empírico y científico-técnico para precisar el diagnóstico e incluso evaluar alternativas de intervención para solucionar el problema; sin embargo, se considera que una revisión exitosa del diagnóstico y la consiguiente evaluación de diferentes alternativas de intervención deberá necesariamente acompañarse de nueva información científica-técnica derivada de información directa de campo apoyada con nuevas tecnologías.

El tipo de intervención actual carece de información para elegir entre alternativas de intervención. Se requiere actualizar el diagnóstico para que, identificado el árbol de problemas, se estime la racionalidad técnica, económica y ambiental de cada alternativa de intervención. 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.

5.1.5. Pregunta 5. ¿Existe suficiente evidencia empírica para sostener que la lógica de intervención es pertinente para tratar el problema público que se pretende atender?

Nivel 3. Existe evidencia empírica medianamente suficiente para sostener que la lógica de intervención es pertinente para tratar el problema que se pretende atender.

- Explicitar si existe evidencia científica estatal, nacional o internacional que muestre que el tipo de intervención del programa contribuye positivamente a la atención del problema público, compararla con al menos tres casos representativos, nacionales o internacionales, e identificar cuáles son las ventajas y desventajas que presenta la intervención del programa.

El programa estatal de manejo del fuego en Jalisco incluye componentes de prevención y combate de incendios. Las actividades de prevención incluyen: brechas cortafuego, quemas prescritas, líneas negras, curso básico a brigadistas, promoción de la NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA-2006, difusión de material divulgativo, quemas controladas y reuniones de planeación- coordinación interinstitucional. En combate de incendios están: integración de brigadas contra incendios, rehabilitación de helipistas y combate directo a siniestros forestales.

La lógica 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 no concuerda con la actual visión de la dependencia estatal responsable de operar el programa.

A nivel internacional se cuenta con ejemplos de cambio de concepción del problema del fuego y sus efectos sobre la vegetación forestal. Por ejemplo, el Parque Nacional Yellowstone, ubicado al noroeste del estado de Wyoming, en los Estados Unidos de América (USA) cuenta con un Plan de Manejo del Fuego (2012), que permite al fuego continuar con su papel ecológico en el parque, mientras se protegen las vidas humanas y los recursos naturales y culturales sensibles. Es decir, la visión del fuego aplicada no solo considera efectos negativos sino también positivos sobre la vegetación del parque.

Otro ejemplo puede verse en tierras privadas, en Nuevo México, USA, dentro de las propiedades de una fundación sin fines de lucro, donde se implementa un plan de manejo del fuego, que contempla su uso para fines ecológicos. En este sitio se ha elaborado un plan de quema prescrita (Cottonwood Gulch-Pratt, 2015); los objetivos de este plan se basan en el conocimiento del papel del fuego en los

bosques nativos de *Pinus ponderosa*. Dentro de los principales objetivos de la quema prescrita están:

- Reducir exceso de combustibles muertos y caídos de aclareos anteriores.
- Reducir la densidad de *Pinus ponderosa*, eliminando ejemplares de diámetros pequeños.
- Reducir de 20 a 90% de vegetación leñosa de las praderas para restaurar/mantener la vegetación deseada.
- Mejorar la calidad y cantidad de los forrajes, quemando de 50 a 80% de pastos.
- Quemar de 50 a 60% de árboles maduros de *Cercocarpus*, *Quercus*, y otras especies de matorrales para rejuvenecer y mejorar la disponibilidad de alimento para alces y ciervos.

Estas visiones del fuego no concuerdan con la lógica actual de intervención del programa evaluado, pero son válidas para poderse aplicar si existiesen estudios integrales de los ecosistemas del Estado y su relación con el fuego.

En el ámbito nacional, un ejemplo importante es lo que se realiza en el Municipio de Villaflores, Chiapas (2015); ahí se ejecuta un programa de manejo del fuego que considera, como parte fundamental del análisis del programa, los regímenes de fuego en los ecosistemas del municipio. Hay que señalar que, aún no cuentan con información científica sobre estos regímenes, pero ya se están realizando investigaciones para determinar los modelos de combustibles y los regímenes de fuego adecuados para los ecosistemas en ese municipio, en específico. Cuando esta información esté disponible, el municipio podrá implementar un plan de quemas prescritas, con conocimiento de causa y efecto del fuego en los ecosistemas forestales locales.

Otros casos representativos son los de Quintana Roo, Campeche, Yucatán y Coahuila. Comparadas con el estado de Jalisco, las tres primeras entidades presentan la ventaja de contar con una ley específica para la prevención y combate de incendios forestales, además de considerar un calendario de quemas prescritas, en la que se establecen sanciones en caso de desacato, las cuales son ejecutadas por autoridades competentes. En el caso de Coahuila, ya se han generado mapas de riesgo de ocurrencia de incendios con variables climatológicas y sensores remotos, que permiten diversificar instrumentos de la intervención, priorizar las zonas de atención y planear y eficientar la aplicación del gasto; estas son las principales ventajas que tiene respecto al Programa Estatal de Manejo de Fuego (PEMF) del gobierno del estado de Jalisco.

En el contexto nacional, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) opera el programa nacional de prevención de incendios forestales. Una ventaja notable respecto al programa estatal de manejo del fuego de Jalisco, es que el primero cuenta con toda una estrategia de investigación que tiene ya proyectos en marcha, los cuales están siendo financiados con recursos del fondo sectorial CONACYT-CONAFOR²⁵. Estos estudios generarán los siguientes productos: (1) modelos de combustibles forestales (UNAM); (2) evaluación de metodologías para áreas prioritarias (INIFAP) y sistema de predicción de peligro (UJED), esto servirá para una mejor toma de decisiones y para fortalecer las tecnologías para el manejo del fuego. Otra ventaja comparativa es que cuenta con el Centro Nacional de Control de Incendios Forestales (CENCIF); en éste se procesa información del tiempo atmosférico con información de la CONAGUA, puntos de calor de CONABIO, información satelital e imágenes de percepción remota, que en suma generan los mapas de áreas prioritarias para protección de incendios forestales. Este mismo CENIF cuenta con personal especializado en sistemas de información geográfica y manejo de información que permite la oportuna planeación e intervención en el ámbito federal, estatal y municipal.

A nivel internacional destacan los programas de Canadá, Australia y Chile. Canadá tiene documentados sus incendios forestales, el impacto y la catástrofe que ello produce desde el año 1825²⁶. En estos países se ha desarrollado investigación en la mayoría de las zonas forestales desde la década de los 80, lo que permite hacer un balance entre los beneficios y perjuicios del uso del fuego²⁷. La estrategia del fuego en Canadá está compuesta por cuatro elementos principales: Modelación del efecto del fuego; Sistemas de Información de incendios forestales; Reporte de situación de incendios forestales y efecto del fuego sobre ecosistemas y emisiones de carbono.

Por otro lado, Australia destaca en estrategia de manejo del fuego, por inclusión de componentes como calidad del aire y efectos del humo en la salud humana, sistema de manejo del fuego con conocimientos de nativos indígenas, conservación de la biodiversidad y vida silvestre. Chile destaca por contar con una

²⁵ Fondo Sectorial para la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica forestal. FONDO CONACYT-CONAFOR. Propuestas aprobadas. Convocatoria CONAFOR 2014-2 y 2014-3. <http://www.conacyt.mx/index.php/fondos-sectoriales-constituidos2/item/conafor-conacyt>

²⁶ "Lest we forget". Martin E. Alexander. University of Alberta, Department of Renewable Resources. School of Forest Science and Management, Edmonton, Alberta, Canada. Published by the International Association of Wildland Fire, Birmingham, Alabama, USA.

²⁷ Consultado en <http://www.nrcan.gc.ca/forests/fire-insects-disturbances/fire/13143>

unidad de investigación especializada en detectar causas y origen de los incendios forestales, lo que permite llegar a sanciones en caso de fincar responsabilidades²⁸.

En estos países tres países, el factor común es el uso de tecnologías de información satelital, lo que combinado con investigación de campo, permite desarrollar la estrategia integral de manejo; además de que, en todos los casos se implementan 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.

Las actividades de prevención y combate, que aplican todos los programas similares en el mundo, son evidencia técnico-científica de que este es un medio efectivo para proteger los ecosistemas forestales. Demostrando que la movilización de personal puede contener los efectos de un siniestro forestal, siempre y cuando las brigadas no sean rebasadas por el fenómeno. Asimismo, el centro nacional de prevención de desastres coincide en que las acciones de prevención, como las que implementa el programa de manejo del fuego en Jalisco, evitan que ocurran incendios, y por tanto la degradación de ecosistemas forestales.

Las principales desventajas del programa estatal son que desconoce la relación beneficio/costo de su operación; se desconoce la eficacia y eficiencia de cada componente de la estrategia de intervención; no permite conocer la valoración del impacto real de las acciones; no se pueden estimar las necesidades presupuestales con anticipación, no se conoce la zonificación de riesgo y peligro y no se evalúan alternativas de intervención, a partir de un diagnóstico del problema del fuego en el ámbito estatal.

²⁸ "Living in a land of fire". Rob Whelan, University of Wollongong. Whelan, R, Kanowski, K, Gill, M and Andersen, A 2006, 'Living in a land of fire', article prepared for the 2006 Australia State of the Environment Committee, Department of Environment and Heritage, Canberra, Australia. Disponible en: <http://www.deh.gov.au/soe/2006/integrative/fire/index.html>

En el caso de un rediseño del programa estatal, se debe considerar que no existe una cultura ambiental en la opinión pública sobre el papel ecológico del fuego sobre los ecosistemas, lo cual podría generar controversias sobre las decisiones de la administración estatal para la implementación de nuevas prácticas del manejo del fuego.

A manera de conclusión, se tiene que México y sus administraciones estatales avanzan gradualmente hacia programas integrales de manejo del fuego. Las estimaciones estatales de Índice de riesgo, mapa de grado de peligro y mapa de prioridades son elementos básicos para fundamentar dicha estrategia, pero actualmente se encuentran ausentes en el programa, lo que limita su orientación a un programa integral.

La investigación forestal resulta un elemento fundamental para generar dichos estudios y para conocer el potencial del fuego sobre los ecosistemas (vida silvestre, agua, suelo, vegetación y comunidad humana), a fin de protegerlos y de justificar la relación beneficio/costo de una estrategia dinámica e integral, que pueda atenuar los efectos del cambio climático global en el estado.

5.1.6. Pregunta 6. ¿La estructura de objetivos planteada por el programa mantiene lógica y correspondencia causal con el problema planteado en el diagnóstico?

Nivel 2. Los objetivos del programa mantienen lógica y correspondencia causal con el problema planteado en el diagnóstico del Plan estatal de Desarrollo 2013-2033.

- Verificar la contribución del programa a los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo y de otros instrumentos de planeación de mediano y largo plazo; si la hipótesis de intervención del programa mantiene una lógica causal con la problemática que se quiere atender, y si el programa cuenta con MIR y ésta tiene lógica horizontal y vertical congruente con los elementos de diagnóstico.

El programa mantiene lógica y correspondencia causal con el problema planteado en el diagnóstico del Plan estatal de Desarrollo 2013-2033; la intervención mantiene una lógica causal parcial con el problema; sin embargo, no cuenta con una MIR específica.

El programa *no tiene documentada una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) propia*, adecuada a su diseño específico. Éste se organiza bajo la lógica de la MIR de la DGFS²⁹, en la que se incluye como componente.

El programa busca disminuir el número de incendios dañinos, la intensidad y la superficie afectada, fortaleciendo la prevención y mejorando la eficiencia y eficacia del combate y control de incendios; con estas acciones mantiene una lógica y correspondencia causal con el problema planteado en el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, que es la “*Degradación y deforestación de los ecosistemas*”, que identifica como las principales causas de la deforestación en Jalisco, el cambio de uso de suelo, incendios forestales, tala ilegal, inadecuado aprovechamiento de los bosques y cerros, actividades agropecuarias y, en menor medida, desastres naturales.

Asimismo, el programa contribuye al logro de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 pues está claramente alineado con sus objetivos y estrategias. Es decir, el programa apoya al cumplimiento del objetivo de desarrollo

29 MIR. Reporte de avances de Programas Presupuestarios 2016 de la Dirección General Forestal y Sustentabilidad.

OD1. “Aprovechar, conservar y proteger la biodiversidad y los ecosistemas mediante el uso sustentable de los recursos naturales” instrumentando objetivos de desarrollo sectorial OD102. “Revertir la degradación, deforestación y pérdida de los ecosistemas y la biodiversidad”, y que se delimitan en objetivos específicos: OD102E1. Reducir la deforestación, OD102E2. Coordinar acciones para el manejo del fuego en materia de prevención, alerta, combate y control de incendios forestales, OD102E5. Incrementar la investigación, educación, capacitación y cultura ambiental para la sustentabilidad y el cuidado de los recursos naturales, y OD102E6. Reducir la superficie estatal afectada por incendios forestales, inundaciones, deslaves y otros fenómenos que afectan a los ecosistemas.

El hecho de que el programa carezca de una MIR específica, no permite evaluar con precisión el resultado de las actividades que realiza y de los bienes y servicios que entrega. Esta carencia da idea de que no se está evaluando adecuadamente el desempeño del programa. Por lo tanto se puede deducir que esa MIR es de uso interno, principalmente con fines administrativos, y no está orientada a la rendición de cuentas, por lo que su evaluación no tiene efectos prácticos importantes sobre el programa.

Al comparar la MIR de la DGFS 2016, con los POA 2015-2016 y 2016-2017 del programa, se aprecia que no se encuentran todas las actividades incluidas en los POA; faltan construcción y mantenimiento de helipuertos, construcción y mantenimiento de caminos, quemas prescritas, quemas controladas, manejo de combustibles y elaboración del plan estatal de manejo del fuego.

Asimismo, los componentes de esos POA no corresponden con los descritos en el Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE JALISCO). No se incluyen la aportación en especie de combustible y equipo de protección a los Ayuntamientos; préstamo de herramienta manual y equipo de radio comunicación a los Ayuntamientos; aportación en especie de combustible y equipo de protección a los Ayuntamientos y contratación de brigadas contra incendios SEMADET.

Por otro lado, los dos principales indicadores de propósito, definidos en la MIR de la DGFS para el programa (Número de incendios registrados en el periodo y superficie forestal afectada³⁰), no corresponden con los del Programa Nacional. En éste ya se ajustó el indicador de propósito a “tasa de variación de la superficie

³⁰ Sábana de indicadores de la MIR de la DGFS. 2016.

promedio anual de arbolado adulto y renuevo afectada por incendios forestales”³¹, pues ahora la CONAFOR reconoce que no es posible fijar un objetivo de reducción o eliminación de incendios, como es la tendencia “deseable” que se plantea en el PED³² (superficie afectada por incendios). Asimismo, los indicadores de la MIR de la DGFS no corresponden con los que se registran en MIDE Jalisco (solamente un indicador: superficie afectada por incendios forestales).

Los indicadores de la MIR-DGFS no son útiles para evaluar la evolución del problema y el impacto del programa, dado que no tienen calidad y no reflejan correctamente los resultados o efectos del programa. No miden una evolución que exprese correctamente la protección de los recursos forestales de incendios dañinos, dado que no son comparables los tipos de vegetación afectados.

Dadas las inconsistencias señaladas, no se puede evaluar la lógica vertical y horizontal de la MIR del programa.

Por lo tanto, se puede concluir que el programa -a partir de la evidencia empírica- mantiene lógica y correspondencia causal con el problema que le dio origen, contribuye al logro de los objetivos del PED y otros instrumentos de planeación. Sin embargo, debido a que el programa no cuenta con una MIR adecuadamente definida, no se puede evaluar su consistencia vertical y horizontal respecto al problema que intenta solucionar.

³¹ CONEVAL. Ficha de evaluación 2014. Programa Protección Forestal.

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEMARNA/T/E014/E014_FMyE.pdf

³² Gobierno del Estado de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo. Jalisco 2013-2033. Actualizado a 2016.

5.1.7. Pregunta 7. ¿De qué instrumentos se vale el programa para su implementación?

- Entre los instrumentos tendrá que verificarse la existencia de Reglas de Operación u otro instrumento normativo que sea congruente con los elementos del diagnóstico. Se identificarán también aquellos instrumentos de gestión, seguimiento, técnicos y financieros para la implementación del programa.

Las Reglas de Operación (RdeO) expresan las normas que regulan la operación de las intervenciones públicas; indican los mecanismos y procedimientos que deberán aplicarse para operar los recursos que se les asignan en apego a norma y con objetivos de transparencia, equidad, eficacia y eficiencia. Al aplicarse, se fortalece la institucionalidad de las acciones del gobierno aumentando certidumbre sobre el ejercicio del gasto público y creando un marco de referencia para su control, seguimiento y evaluación, con lo que se mejora la intervención gubernamental³³. En la legislación en materia de transparencia se contempló desde 2011 la publicación de las RdeO como parte de la información fundamental de los sujetos obligados que ejecuten programas sociales³⁴.

El programa no cuenta con RdeO, pero dispone de normatividad que cumple parcialmente sus funciones. Las normativas más importantes son el Reglamento interno de la SEMADET³⁵ y el Manual de Organización de la SEMADET³⁶. Ambos documentos describen las funciones que debe cumplir la DGFS. 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 en congruencia con el problema que atiende.

El manual de organización de la Dirección Forestal y Sustentabilidad presenta la organización de la unidad administrativa, el organigrama, fichas de responsabilidades funcionales, inventario y descripción de los procedimientos

³³ Subsecretaría de Planeación y Evaluación. 2014. Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco, México. Gobierno de Jalisco. Guadalajara, Jalisco.

³⁴ Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", 22 de diciembre de 2011; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", 08 de agosto de 2013.

³⁵ Gobierno del Estado de Jalisco. Reglamento interno de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Guadalajara, Jalisco, a 6 de octubre de 2014. Periódico oficial El Estado de Jalisco. Jueves 16 de octubre de 2014. Número 27. Sección VI.

³⁶ Gobierno del Estado de Jalisco. SEMADET. Manual de Organización y procedimientos de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Tomo II: Octubre de 2014.

(modelado, narrativa y ficha del servicio)³⁷. Describe los siguientes procedimientos: 1) Convenio con la federación correspondiente a los apoyos económicos y en especie para el fortalecimiento del Programa Estatal de Manejo del Fuego; 2) Procedimiento de Suscripción de convenios con Municipios prioritarios de protección contra incendios forestales del Estado; 3) Procedimiento de Operación de la infraestructura disponible (Centro Estatal de Incendios Forestales y Torres de Detección) y brigadas regionales durante el periodo de prevención y combate de incendios forestales; 4) Procedimiento de Firma del Convenio de Hermanamiento Internacional y Plan de Trabajo de Ayuda Mutua; 5) Procedimiento de Elaboración de Proyectos para la obtención de recursos financieros de la federación para el fortalecimiento de la infraestructura del PEMF; 6) Procedimiento de Elaboración de solicitud para participar en cursos de capacitación; 7) Procedimiento de Otorgamiento de Capacitación en materia de Incendios Forestales.; 8) Procedimiento de Elaboración del Programa Estatal de Capacitación Especializada en Prevención y Combate de Incendios Forestales; 9) Procedimiento de Elaboración del POA y 10) Procedimiento de Elaboración del Programa Anual de Difusión de la NOM-015 y Legislación en materia de Incendios Forestales.

Es cierto que este documento es muy útil para operar el programa, pero no incluye 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. Algunos aspectos que se deben desarrollar para complementar el contenido del manual de organización de la SEMADET son las siguientes: establecimiento de criterios para la asignación de apoyos, cobertura, plazos para el desarrollo de las actividades, procedimientos para la operación de algunas modalidades de apoyo –notoriamente contratación de aeronaves que representa el 30% del presupuesto total del programa-, indicadores de actividades, componentes y propósito, procedimientos generales para el monitoreo y el seguimiento de los beneficiarios y beneficios, procedimientos para la evaluación, transparencia y rendición de cuentas del programa, entre otros.

Un comentario importante es que los coordinadores regionales entrevistados indicaron la necesidad de contar con un manual de procedimientos para el desarrollo de sus funciones; señalan que requieren un manual para desempeñar sus tareas, pues prácticamente sólo cuentan con un oficio de comisión de la SEMADET para desempeñarlas. Sin embargo, en el Manual de organización de la

³⁷ Gobierno del Estado de Jalisco. Secretaría de medio ambiente y desarrollo territorial. Manual de organización y procedimientos. 15 de octubre de 2014. Tomo II. Guadalajara, Jalisco.

DGFS están descritas de manera muy clara sus funciones y los procedimientos (modelado y narrativa) para cumplir con ellas. Esto puede indicar que el manual no ha sido difundido con la profundidad necesaria.

Otro aspecto relevante que se debe comentar es que los Coordinadores entrevistados describieron un proceso participativo regional para elaborar los POA del programa, mientras que el Manual lo describe como un proceso interno sin ningún tipo de participación de actores ajenos a la SEMADET³⁸.

En lo que respecta a otros instrumentos de gestión, seguimiento técnico y financiero que se emplean para gestionar el programa, se tiene lo siguiente:

Como se comentó, la información relevante del programa se difunde a través de sistemas de información oficiales del estado³⁹ y la federación⁴⁰. 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 (SNIF); son útiles para planificar estrategias de prevención y disminución del número de incendios y sus consecuencias.

El seguimiento técnico del programa se hace a nivel de DGFS-DFMF; para ello se emplea la MIR de la Dirección General y en ella se incluyen los principales componentes considerados en el POA del programa, pero no todos. Con este instrumento se hacen reportes mensuales de los avances y el de cierre de año. Con esta información se alimenta también la Agenda de Competitividad del Estado⁴¹. En esta agenda se reportan todos los indicadores de la MIR-DGFS. Su objetivo es identificar áreas de intervención estratégica que permitan impulsar la competitividad del Estado.

³⁸ El Manual de Organización describe las relaciones jerárquicas y funcionales de la organización con relación a su(s) Macro-proceso(s), asociadas a fichas de responsabilidades funcionales (expresan el contenido del trabajo de las áreas y sus responsables), un listado detallado de los procesos que asocia, la instancia que tiene bajo su adecuado funcionamiento y los servicios derivados.

³⁹ Información generada en el Centro Estatal de Incendios Forestales (CONAFOR-SEMADET). <http://incendios.semadet.jalisco.gob.mx/estadisticas>.

⁴⁰ La información oficial del Programa se genera en el Centro Estatal de Combate a Incendios y se gestiona por disposición de la LGDFS a través del Sistema Nacional de Información Forestal de la CONAFOR, que es un sistema de información del Gobierno Federal de acceso público. Sistema de Información Nacional Forestal. <http://www.cnf.gob.mx:8090/snif/portal/las-demas/reportes-de-incendios-forestales>.

⁴¹ Agenda de Competitividad Jalisco. Fichas de información básica de programas o proyectos. <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/agenda/38128>

También se genera información para MIDE Jalisco⁴², en el que se incluye sólo el indicador de Incendios forestales atendidos, pues todavía no se actualiza con el PED (2016). Como puede advertirse, la difusión de la información del programa es bastante amplia y se dirige a todos los ámbitos, además próximamente se va a hacer una reforma jurídica para que se publique toda la información y los resultados del programa en el Periódico Oficial del estado, de modo que haya mayor transparencia y rendición de cuentas.

En lo administrativo, para la operación de la SEMADET se dispone del Reglamento Interno⁴³, en el que se especifican las atribuciones de la Secretaría y de cada una de sus cuatro Direcciones Generales. Este documento se complementa con los perfiles de puestos elaborados por la Subsecretaría de Administración, Dirección de Planeación y Desarrollo de Recursos Humanos (desde director de área hasta coordinadores regionales y personal operativo) y por lo establecido en el Manual de Organización de la Secretaría.

Se cuenta con un sistema de administración del gasto a nivel de SEMADET; la elaboración del presupuesto se inicia desde el mes de junio, bajo la política del mismo presupuesto del año previo. En agosto se captura en el sistema en sólo un día. En enero viene la autorización del presupuesto y puede haber cambios; el ejercicio inicia a partir de febrero-marzo.

Las adquisiciones de insumos y servicios requeridos por el programa, se inician con la preparación de requerimientos para hacer las adquisiciones; la Dirección de Administración pide tres cotizaciones de cada bien o servicio a adquirir, a pesar de que en el Manual de Procedimientos de Compras no se establece esto. Los entrevistados consideran que las cotizaciones que se elaboran no son de utilidad, ya que en el 99% de los casos, se adquiere lo requerido con proveedores determinados en otra instancia. Esta tarea, que finalmente resulta inútil, le consume gran cantidad de tiempo al personal técnico del programa.

La SEMADET es de reciente creación (2012). No ha tenido hasta ahora posibilidad de incrementar el personal de acuerdo a múltiples tareas que se le han

⁴² MIDE Jalisco. Monitoreo de Indicadores de Desarrollo.

<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/indicador/consultarDatos/1126?temaElementalId=1&nivelId=&max=10&programald=&conceptold=&ids=&palabra=&nivelIndicadorId=&offset=0&dependenciald=&temald=&dimensionId=&agregado=1&url=buscar>

⁴³ Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Guadalajara, Jalisco. 6 de octubre de 2014. Publicado en el Periódico oficial Estado de Jalisco el día 16 de Octubre de 2014.

encomendado. Por eso el personal técnico, los coordinadores regionales y hasta el coordinador administrativo de la DGFS son los encargados de obtener las cotizaciones, con inversiones importantes de tiempo. Esta es una de las razones de la lentitud de las adquisiciones de los insumos del programa, además de la poca experiencia del personal administrativo. Un ejemplo es que el combustible en 2016 se compró hasta el mes de septiembre. Asimismo, conforme a la experiencia de los años previos las adquisiciones se realizan en el último trimestre del año, de manera apresurada, que en ocasiones, repercuten en sub-ejercicio (2016), impactando negativamente la operación del programa.

Por otro lado, el sistema de administración del gobierno estatal está muy concentrado en la SEPAF, con fines de evitar potenciales problemas de corrupción, particularmente el paquete comprobatorio del Capítulo 6000 “Inversión Pública”. Esto complica aún más los procesos administrativos de la SEMADET.

Los aspectos de transparencia y rendición de cuentas del programa, se llevan a nivel de SEMADET. Ninguna de las Direcciones Generales tiene su propia administración, llegan sólo a nivel de coordinador administrativo. Es importante señalar que la gestión del programa no está particularmente orientada a obtener resultados y el presupuesto que se le asigna no está en función de los mismos.

1.7. Objetivo específico 3: Determinar en qué medida los instrumentos de los que se vale el programa público son pertinentes para atender el problema que fue diagnosticado.

5.1.8. Pregunta 8. ¿El programa cuenta con mecanismos de seguimiento y verificación de la población atendida, y éstos permiten saber quiénes reciben los beneficios del programa?

Nivel 3. El programa cuenta con mecanismos de seguimiento y verificación de la población atendida medianamente suficientes, y éstos permiten comprobar su correspondencia con la población objetivo.

- Se debe verificar si la población atendida es consistente con la población potencial y la población objetivo identificadas en el documento de diagnóstico y si la población se relaciona con la definición del problema.

El PEMF, en su ficha básica publicada en el portal del Sistema de Monitoreo de Programas Públicos MIDE+EVALUA Jalisco⁴⁴, 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. En el mismo portal ubica los requisitos para acceder a apoyos mediante la modalidad de “Apoyo a Municipios”; también se encuentra el enlace hacia el padrón único de beneficiarios⁴⁵, donde se reportan en términos de “municipios”.

Sin embargo, esta definición de las poblaciones no corresponde con la que se ubica en el Programa Nacional de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Sanidad Forestal⁴⁶ que define como población potencial el total de la superficie forestal que asciende a 138 millones de hectáreas, una población prioritaria 100.2 millones de hectáreas (áreas susceptibles) y como población objetivo 49.2 millones de hectáreas correspondiente a arbolado adulto y renuevos de terrenos forestales, preferentemente forestales y temporalmente forestales, bajo cualquier tipo de tenencia de la tierra, que sean susceptibles de protección. No obstante, el programa cumple de manera suficiente el seguimiento y verificación de su

⁴⁴<https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Programa-estatal-de-manejo-del-fuego/381>

⁴⁵ http://padronunico.jalisco.gob.mx/sites/default/files/semadet_-_manejo_del_fuego_2016a.pdf

⁴⁶ Integración de aspectos susceptibles de mejora Programa Nacional Forestal – Protección Forestal – E014, derivados de la ficha de monitoreo y evaluación 2013 y evaluación complementaria del programa Nacional Prevención y Combate de Incendios Forestales, ejercicios fiscales 2011 y 2012. Página 2.

población atendida en congruencia con su población objetivo, al menos la definida en el programa operativo anual.

Si se considera como población potencial “aquel conjunto de la población que presenta el problema central que el programa atiende”⁴⁷, se considera más adecuado definir a la población potencial como la superficie forestal, preferentemente forestal o con uso forestal temporal del estado, dado que otro tipo de incendios (áreas no forestales) son atendidos por Protección Civil.

Para fundamentar el cambio, en el Manual de Programación y Presupuesto (MPP) 2016⁴⁸, se define la población de referencia, o área total, como la población o área referida con una problemática general, y la población potencial o área de enfoque como aquella parte de la población de referencia, con una problemática común, que requiere de los servicios o acciones del programa, o que es susceptible de intervención gubernamental. La población objetivo o área de enfoque son aquel conjunto de personas o superficies que estará en condiciones reales de ser atendidas por el programa presupuestario.

Independientemente de la forma en que se definen las poblaciones, la información disponible hace posible 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. La base de datos de la superficie beneficiada –la cual está georreferenciada- contiene información sobre el número de incendios, los tipos de vegetación afectada en el estado y en los municipios, horas de duración del fuego, tiempo de llegada al siniestro, costo estimado en pesos de las acciones de combate, carbono perdido estimado, superficie protegida y superficie afectada en hectáreas.

En sentido estricto, se dispuso de información documental que demuestra que el programa cuenta con mecanismos que permiten el seguimiento de la población beneficiada y verificar que la población beneficiada está dentro de la 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.

⁴⁷ Anexo 2 “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo”.

⁴⁸ SEPAF (2016). Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

5.1.9. Pregunta 9. ¿Es posible identificar la interacción del programa con otros programas o acciones del gobierno, con las que exista potencial de coordinación para optimizar el logro de los resultados de la intervención?

Nivel 4. Sí se dispone de información suficiente para identificar la interacción del programa con otros programas o acciones del gobierno, con los que existe potencial de coordinación para optimizar el logro de los resultados de la intervención.

- Se debe identificar qué esquemas de coordinación intergubernamental o intersectorial serían los pertinentes para optimizar el logro de resultados del programa.

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 áreas de mejora importantes.

En el ámbito estatal, existe una amplia coordinación del programa con otros programas gubernamentales: con la Unidad Estatal de Protección Civil con relación a manejo de incidentes por incendios forestales, con la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) en relación a la difusión de la normatividad en actividades agropecuarias (NOM-015 SEMARNAT/SAGARPA-2007⁴⁹), con las Juntas Intermunicipales (JIMA) dentro de la misma SEMADET, con relación a la implementación de estrategias locales de Manejo de Fuego (MF), con la SIOP con relación a la contratación de personal operativo para el combate de incendios forestales; con la Secretaría General de Gobierno (SGG) con relación al uso de equipo aéreo especializado para el combate de incendios forestales; con el Organismo Público Descentralizado (OPD) Bosque La Primavera en relación con actividades preventivas y de combate de incendios forestales; con instituciones académicas y de investigación (UdeG, UNAM, INIFAP) en relación con la conceptualización científica del MF, la generación de insumos para la planificación de la estrategia de MF en el estado y en general con la generación de conocimientos sobre ecología del fuego, y con los municipios en relación a las labores de prevención y combate de incendios forestales.

⁴⁹ Norma Oficial Mexicana NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA-2007, que establece las especificaciones técnicas de métodos de uso del fuego en los terrenos forestales y en los terrenos de uso agropecuario.

Otros ámbitos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es la instalación y operación del Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego, donde las instancias antes mencionadas interactúan y coadyuvan al cumplimiento de los objetivos del PEMF. El esquema de interacción a nivel operativo para el combate de incendios forestales, es la operación del Centro Estatal de Control de Incendios Forestales, coordinado por CONAFOR y SEMADET.

Con el gobierno federal también es posible identificar interacciones muy importantes. Así por ejemplo, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se tiene la difusión de la normatividad sobre el uso del fuego en actividades agropecuarias (NOM-015 SEMARNAT/SAGARPA-2007⁵⁰), con la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), a través del Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego en Jalisco (CEPCIFMF) y, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en relación a las acciones de prevención y combate de incendios forestales en las áreas naturales protegidas; con la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO) en relación a la alerta de incendios forestales; con la Procuraduría Federal de Protección al ambiente (PROFEPA) en relación al seguimiento de acciones punitivas sobre causas de incendios forestales; con la universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en relación a investigaciones aplicadas en el tema de ecología del fuego; con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) en relación a las actividades de prevención de incendios en los derechos de vías; con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en el tema de uso de información de las estaciones meteorológicas y, con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) en relación al combate de incendios forestales. Asimismo, se mantienen relaciones de coordinación con prestadores de servicios técnicos forestales y el Colegio de Ingenieros Forestales.

Dentro de las interacciones actuales, la colaboración más importante es con la CONAFOR, que mediante convenio atiende la contratación de brigadas de combate de incendios forestales; en el ámbito estatal con la SIOP que mediante convenio atiende la contratación del personal que forma las brigadas oficiales del PEMF y en el ámbito municipal, con los municipios prioritarios en materia de

⁵⁰ Norma Oficial Mexicana NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA-2007, que establece las especificaciones técnicas de métodos de uso del fuego en los terrenos forestales y en los terrenos de uso agropecuario.

incendios forestales, con los que el PEMF establece convenios de coordinación. 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 mencionados, la relación de coordinación tiene resultados muy positivos, pero en otros, hay necesidad de fortalecerla para un mejor funcionamiento del programa. Tal es el caso de la coordinación con la Delegación estatal de la SAGARPA, en la que ésta registra escasa participación y colaboración para el establecimiento y observación de calendarios de quemas agrícolas, que es una de las principales causas de incendios forestales. En otros casos hay que iniciar esa relación, como con los beneficiarios del Programa de Pago por Servicios Ambientales, los cuales deben conformar brigadas de combate que deberán integrarse al PEMF por norma⁵¹; con los beneficiarios del Programa de Restauración Forestal y Reconversión Productiva de la CONAFOR quienes deben realizar acciones de prevención de incendios, así como con los propietarios de tierras temporalmente forestales (plantaciones comerciales) y con los comités de protección y fomento de recursos naturales. En el tema de educación ambiental y manejo del fuego se debe fortalecer la coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y Secretaría de Educación Del Gobierno del estado de Jalisco (SEJ) en los temas de salud y efectos del fuego sobre la sociedad y el desarrollo de acciones de prevención. Finalmente, una relación que debe fortalecerse particularmente es con *la CONAFOR y la DGFS para desarrollar acciones de restauración de las áreas afectadas por los incendios.*

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. Se debe comentar que ya se están desarrollando proyectos de investigación en el estado que están generando conocimiento de avanzada sobre el fenómeno, lo cual vendrá a reforzar su diagnóstico⁵². En este proyecto deberán realizarse investigaciones sobre camas de combustibles forestales, evaluación del ambiente de fuego, factores de consumo y de emisiones de las camas y modelos de

⁵¹ CONAFOR. Reglas PRONAFOR 2017. Sección I. Anexo Técnico del Componente V. Pago por Servicios Ambientales. Diario Oficial. Miércoles 28 de diciembre de 2016.

⁵² CONACYT. Fondo sectorial para la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica forestal. Propuestas aprobadas. Convocatoria CONAFOR 2014-2 y 2014-3.

combustibles que ayuden a establecer prioridades de protección y desarrollar un sistema de predicción de peligro de incendios en el estado y en sus municipios.

1.8. Objetivo específico 4: Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.

5.1.10. Pregunta 10. ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de planeación del programa?

Nivel 2. Los insumos y los recursos disponibles son parcialmente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de planeación.

- Describir los insumos y recursos que se emplean en el proceso de planeación y determinar su suficiencia para el proceso de planeación.
- Explicitar la existencia de manuales de procedimientos o documentos institucionales que describen los recursos que se emplean en el proceso de planeación.

De acuerdo a la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios⁵³, la planeación se define como “la ordenación racional y sistemática de las acciones del Gobierno y la sociedad para coadyuvar a mejorar la calidad de vida de la población en el Estado”. Este proceso comprende las actividades para la creación y/o actualización de la MIR y el anteproyecto de presupuesto para la elaboración del PEMF. En Jalisco, la MML en el año 2014 pasó a ser la herramienta oficial del Gobierno del Estado, para la programación y presupuestación, sustituyendo los POA⁵⁴.

El Manual de Programación y Presupuesto 2016 (MPP) ⁵⁵ es el documento que proporciona la pauta metodológica para cumplir cabalmente con el proceso de planeación. El MPP 2016 describe el proceso de elaboración del presupuesto de

⁵³ Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. 2000. Capítulo Primero. Artículo 2°Bis. Núm. I.

⁵⁴ SEDIS. 2016. Metodología para la Evaluación del Cumplimiento de los Objetivos de los Programas de la SEDIS.

⁵⁵ SEPAF (2016). Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

egresos en Jalisco⁵⁶; la calendarización de este proceso se encuentra normada por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (LPCGP)⁵⁷. La LPCGP dice en su Art. 29⁵⁸ que el anteproyecto debe entregarse a la SEPAF a más tardar el 15 de agosto de cada año y se deberá observar lo dispuesto en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

La ejecución del proceso “Presupuesto basado en Resultados” y la implementación generalizada de la Metodología de Marco Lógico – Matriz de Indicadores (MIR) para Resultados-, es realizado bajo la orientación y asesoría de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP), con el propósito de conducir un adecuado logro de resultados⁵⁹.

En la entrega de los programas presupuestarios, las Direcciones Generales de la SEMADET utilizan los formatos establecidos por la DGPP para la realización de la MIR y la alineación mediante la clave presupuestal⁶⁰. Otros insumos necesarios para el proceso de planeación, son el Manual de Normas y Lineamientos Presupuestales para la Administración Pública Estatal y Paraestatal 2016 y Clasificador por Objeto del Gasto y Tipo de Gasto para la Administración Pública Estatal 2016⁶¹.

Para efectuar el proceso de planeación, se utilizan dos instrumentos institucionales, el primero a nivel externo y el segundo a nivel interno, el MPP⁶² 2016 y el Manual de Organización y Procedimientos (MOP)⁶³. El MOP orienta la planeación del PEMF, describe el organigrama de la DGFS, define el alcance de cada funcionario en el proceso de planeación mediante el perfil de responsabilidades funcionales (PRF). El MOP representa el instrumento que guía los procesos a seguir, el responsable de cumplir el proceso y la consecución de

⁵⁶ SEPAF (2016). Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

⁵⁷ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco. 2017.

⁵⁸ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco. 2017.

⁵⁹ SEPAF (2016). Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

⁶⁰ SEPAF (2016). Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

⁶¹ SEPAF (2016). Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

⁶² SEPAF. 2016. Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

⁶³ SEMADET. 2014. Manual de organización y procedimientos.

procesos mediante la ficha de responsabilidades funcionales⁶⁴ (FRF). El MOP tiene su base jurídica en leyes fundamentales como por ejemplo en la Ley Orgánica de la dependencia y en el Reglamento Interno de la dependencia. Estos procesos se articulan entre sí, de tal manera que la demora de uno puede desencadenar demora de los demás procesos dentro del PEMF.

En el proceso de planeación técnica, la DFMF utiliza diversos instrumentos que contextualizan el problema bajo la lógica de intervención actual, tales como programas regionales de manejo del fuego, mapa de áreas prioritarias con la metodología de CONAFOR, estadísticas históricas de incendios forestales, cartografía específica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como topográfica, carreteras y caminos, uso de suelo y vegetación, etc. Los insumos están limitados al análisis histórico de ocurrencia de incendios en la superficie forestal del estado. 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 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 erogan recursos financieros específicos, ya que el personal contratado para el ejercicio corriente (nivel de DGFS) es suficiente para cumplir con esta tarea. Los recursos tecnológicos y de infraestructura destinados son suficientes para el correcto cumplimiento del proceso; en algunos casos, para la planeación regional, no se cuenta con espacios e instalaciones adecuados, pero aun así, *no existen retrasos en el cumplimiento de esta etapa de la gestión del programa.*

Sin embargo, 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 y monitoreo de zonas con gran cantidad de

⁶⁴ SEMADET. 2016. Ficha de responsabilidades funcionales.

material combustible producto de contingencias o fenómenos catastróficos tales como sequías, heladas, erupciones volcánicas, huracanes, ciclones, etcétera, por lo que no se dispone de recursos humanos, materiales y financieros para la atención de un incendio forestal de grandes magnitudes. Como consecuencia, el programa no tiene capacidad de respuesta ante este tipo de eventos climáticos extremos.

Por lo anteriormente descrito, se puede concluir que los insumos y recursos dispuestos para realizar la planeación del programa así como su normativa, son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso en la generación de los POA, pero no para realizar planeación de mediano y largo plazo o para atender fenómenos catastróficos.

5.1.11. Pregunta 11. ¿En qué medida las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de planeación del programa son adecuados para optimizar sus otros procesos operativos?

Nivel 3. Las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de planeación del programa son medianamente suficientes para optimizar el resto de sus procesos operativos.

- Verificar la existencia y analizar documentos institucionales o manuales de procedimientos para corroborar que la planeación del programa es adecuada para optimizar sus otros procesos.
- Presentación del diagrama de flujo en el que se aprecia la oportunidad respecto de los tiempos para la realización de las actividades y su duración.

El proceso de planeación observa puntualmente lo establecido en el Art. 29 de la LPCGP⁶⁵. Para poder cumplir con los tiempos establecidos, la planeación técnica y operativa se inicia en cada región. A nivel central, durante la primera etapa, los titulares de las dependencias del ejecutivo designan mediante oficio a los funcionarios responsables de la integración y seguimiento⁶⁶.

Para que el proceso de planeación pueda realizarse, inicialmente debe de corroborarse la alineación al PED 2013-2033⁶⁷. Para realizar este proceso es necesario fijar metas y objetivos que busquen la generación de bienes y servicios para atender el problema. Los funcionarios designados para la integración de los Programas Presupuestarios y el Anteproyecto de Presupuesto serán capacitados y asesorados por funcionarios de la SEPAF en los lineamientos generales a seguir y en el uso de las herramientas que se han diseñado para tal efecto⁶⁸. Para realizar el proceso, la administración estatal ha dispuesto de instrumentos orientativos que deben ser observados por los designados para el cumplimiento. La integración del Anteproyecto de Presupuesto se realizará mediante el Sistema de Programación y Presupuesto 2016 (SPP), que permitirá procesar información presupuestaria vinculada al Presupuesto de Egresos en ambiente Web⁶⁸.

⁶⁵ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco. 2017.

⁶⁶ SEPAF. 2016. Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

⁶⁷ Secretaría General de Gobierno. 2013. *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. Jalisco, México: Oficialía Mayor de Gobierno.

⁶⁸ SEPAF. 2016. Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

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 de inicio 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.

El periodo en el que se realiza la planeación del programa inicia en el mes de junio y continúa hasta el mes de diciembre del año previo a la operación. La instancia responsable de iniciar el proceso son las coordinaciones regionales de la DGFS, de acuerdo con el Manual de Organización de la SEMADET.

El POA del programa se integra fundamentalmente con los POA que elaboran las coordinaciones regionales, los cuales se orientan a atender en su ámbito las necesidades que se presentan en la materia. Las coordinaciones regionales elaboran el POA correspondiente empleando como insumo principal el POA del año previo. Estos se complementan con análisis de registros históricos de actividades y con resultados de estudios que realiza la CONAFOR, basados en pronósticos de lluvias, temperaturas y datos de información satelital; asimismo, se incorporan aspectos derivados de la experiencia y conocimiento de la situación de los bosques que poseen los coordinadores regionales.

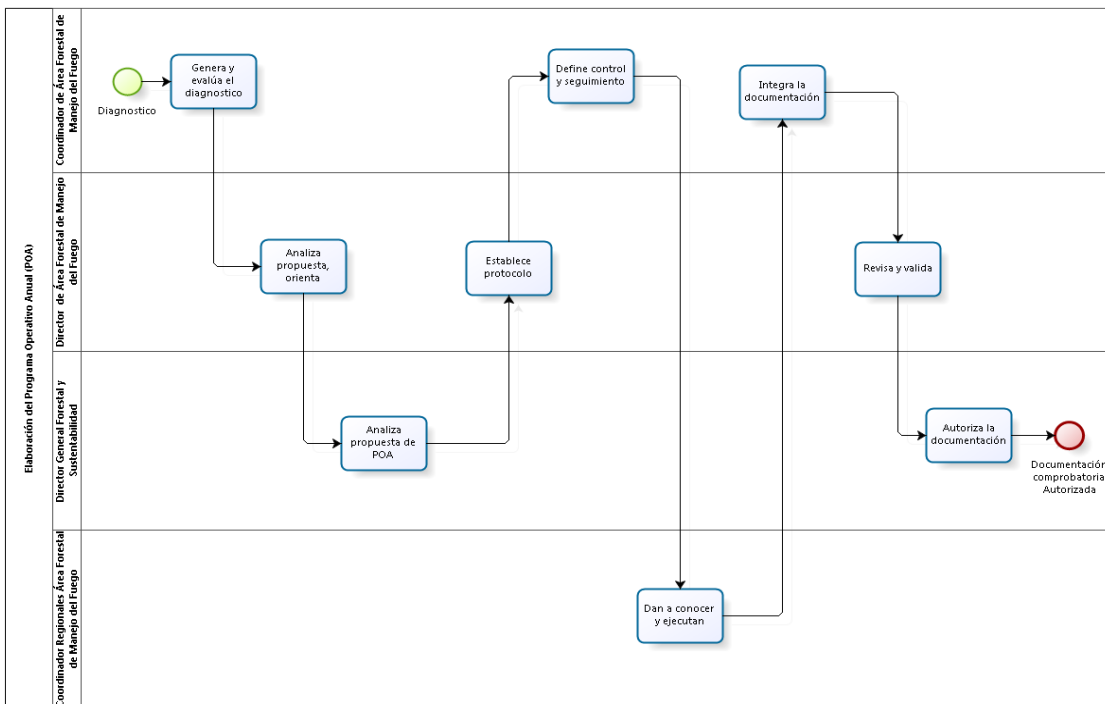
Los planes regionales elaborados son revisados y consensuados en los Consejos Forestales Regionales, establecidos por Ley, en los que participan representantes de las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, así como organizaciones de productores y productores silvícolas, ONG's, académicos, investigadores, expertos locales y representantes de la sociedad civil.

Elaborados los planes regionales, la DFMF los emplea para elaborar la propuesta de POA del programa, el cual es enviado a la DGFS para su análisis y aprobación. Aprobado el documento, éste es enriquecido y complementado con las propuestas de operación que presentan -a solicitud de la DGFS- las dependencias públicas federales y estatales, municipios, Asociación de Silvicultores, ANP de la federación y del estado, OPD y otras organizaciones civiles legalmente constituidas para integrar finalmente el POA Estatal, el cual se sujeta a aprobación

de la SEMADET para posteriormente presentarlo al Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego en Jalisco.

El POA Estatal se constituye en el eje articulador de las acciones de prevención, combate y manejo del fuego en el estado; en él se describen las actividades que se realizarán para cumplir con los objetivos del programa, las cuales incluyen contratación de personal, capacitación, dotación de equipamiento a brigadistas, suministro de combustibles a municipios, préstamo de equipo de radiocomunicación y herramientas a brigadas municipales y de productores, entre otras (Figura 2.).

Figura 2. Diagrama de flujo para la realización de las actividades



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de documentos del programa estatal de manejo del fuego.

Para conducir el proceso de planeación del programa, a nivel interno de la SEMADET, se cuenta con el MOP⁶⁹ que es el instrumento orientativo y rector para los procesos de producción de bienes y servicios. Sin embargo, en este documento no se aprecia a cabalidad la descripción del proceso de planeación

⁶⁹ SEMADET. 2014. Manual de Organización y Procesos.

como parte importante para el cumplimiento de las funciones de la DFMF. La definición de responsabilidades en el proceso de planeación se encuentra en el Reglamento Interno (RI)⁷⁰ de la SEMADET. El RI de la SEMADET, dice en su Art. 10⁷¹: Los titulares de las Direcciones Generales de la Secretaría tienen las siguientes atribuciones y funciones: Núm. VII. Formular y proponer al Secretario, el anteproyecto de programas, presupuesto y programa de trabajo anual, así como establecer los mecanismos para optimizar el uso y destino de los recursos asignados conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia y vigilar su cumplimiento.

El mismo documento dice en su Art. 41⁷²: La Dirección Administrativa tiene las siguientes atribuciones y funciones: Núm. II. Formular en coordinación con las unidades administrativas competentes el anteproyecto del programa presupuestal anual. Sobre el mismo proceso de planeación, el RI de SEMADET dice en su Art. 28⁷³: La Dirección Forestal de Manejo del Fuego, tiene entre sus principales atribuciones elaborar un Programa Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales, y ejecutarlo promoviendo la participación de municipios, organizaciones de silvicultores, organizaciones de la sociedad civil y de la federación, así como de las dependencias y entidades competentes.

En el tema operativo, en el MOP se describe el proceso de elaboración del POA⁷⁴, el cual tiene un alcance interno. En este proceso participan todos los niveles de organización funcional dentro de la DGFS. El incumplimiento u omisión dentro de este proceso se atenderá a lo descrito en la LPCGP, que dice en su Art 30⁷⁵: Cuando alguna Unidad Presupuestal o entidad no presente anteproyecto presupuestal en el plazo establecido en el precepto anterior, la Secretaría dará cuenta al Comité para que éste, a su vez lo formule tomando como base el del año anterior, con objeto de que se integre en tiempo y forma con los demás anteproyectos que conformarán el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Afortunadamente esta situación no se ha presentado en lo que se refiere al PEMF,

⁷⁰ POE. 2014. Reglamento Interno de la SEMADET. Secretaría General de Gobierno. Oficialía Mayor de Gobierno. Guadalajara, Jalisco.

⁷¹ POE. 2014. Reglamento Interno de la SEMADET. Secretaría General de Gobierno. Oficialía Mayor de Gobierno. Guadalajara, Jalisco.

⁷² POE. 2014. Reglamento Interno de la SEMADET. Secretaría General de Gobierno. Oficialía Mayor de Gobierno. Guadalajara, Jalisco.

⁷³ POE. 2014. Reglamento Interno de la SEMADET. Secretaría General de Gobierno. Oficialía Mayor de Gobierno. Guadalajara, Jalisco.

⁷⁴ SEMADET. 2014. Manual de Organización y Procedimientos.

⁷⁵ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco. 2017.

pues el proceso de planeación se conduce en tiempo y forma de acuerdo con los documentos normativos antes descritos.

Como conclusión se tiene que las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de planeación del programa son medianamente adecuados para optimizar sus otros procesos operativos, debido a la restricción presupuestal que se impone de inicio a la fase de planeación que restringe 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. Se debe señalar que la disponibilidad presupuestal del programa se está constituyendo en la principal limitante para su transición a un auténtico Programa de Manejo del Fuego. Éste se refiere a un programa que integra los componentes de prevención, combate, restauración, vigilancia y sanción, investigación en flora – fauna – economía ambiental, uso de tecnologías de información y uso de equipo sofisticado para implementar las acciones del programa.

5.1.12. Pregunta 12. ¿En qué medida el proceso de planeación del programa adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa?

El proceso de planeación del programa adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa.

- Análisis integral de los documentos institucionales, así como la existencia y contenido de manuales de procedimientos.
- Identificación de la relevancia del proceso de planeación y su relación con otros procesos operativos.

El PEMF no tiene argumento normativo para generar su propio anteproyecto de presupuesto, esto es una atribución única de la DGFS descrito en el RI de la SEMADET en el Art. 10⁷⁶. Los titulares de las Direcciones Generales de la Secretaría tienen las siguientes atribuciones y funciones: Núm. VII. Formular y proponer al Secretario, el anteproyecto de programas, presupuesto y programa de trabajo anual, así como establecer los mecanismos para optimizar el uso y destino de los recursos asignados conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia y vigilar su cumplimiento.

Sin embargo, el mismo RI dice en su Art. 28⁷⁷: La Dirección Forestal de Manejo del Fuego, tiene las siguientes atribuciones: Elaborar un Programa Estatal de Prevención de Incendios Forestales, y ejecutarlo promoviendo la participación de municipios, organizaciones de silvicultores, organizaciones de la sociedad civil y de la federación, así como de las dependencias y entidades competentes.

El cumplimiento del proceso de planeación se garantiza con la observancia del RI de la SEMADET, los tiempos administrativos descritos en el Proceso de Presupuesto de Egresos en Jalisco⁷⁸ y lo dispuesto en La Ley PEJM; la Ley PCGP y su reglamento.

El MPP 2016 es un instrumento que reúne las indicaciones y las normativas a seguir para concretar de manera correcta y en tiempo las acciones de planeación, incluyendo presupuestación y actividades enfocadas a la solución del problema. El

⁷⁶ POE. 2014. Reglamento Interno de la SEMADET. Secretaría General de Gobierno. Oficialía Mayor de Gobierno. Guadalajara, Jalisco.

⁷⁷ POE. 2014. Reglamento Interno de la SEMADET. Secretaría General de Gobierno. Oficialía Mayor de Gobierno. Guadalajara, Jalisco.

⁷⁸ SEPAF. 2016. Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.

primer punto se da mediante el anteproyecto de presupuesto y el segundo con la formulación de la MIR.

Para orientar correctamente el proceso de planeación, deben observarse las 6 dimensiones y las 32 temáticas sectoriales que integran el PED 2013-2033. Las responsabilidades funcionales y los procesos internos de planeación operativa se describen en el Manual de Organización y Procedimientos (MOP). El MOP describe cada etapa del proceso de planeación, desde la elaboración del programa operativo anual hasta la programación de la impartición de capacitación básica y especializada.

Es así como el POA 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 –como fue señalado previamente-, 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. Una mala planificación implica menor cantidad y calidad de los bienes y servicios a ser suministrados o menor cantidad de insumos y recursos para lograr los objetivos.

1.9. Objetivo específico 5. Determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.

5.1.13. Pregunta 13. ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de difusión del programa?

Nivel 3. Los insumos y los recursos disponibles son medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de difusión del programa.

- Descripción de los insumos y recursos que se emplean en el proceso de difusión; analizar suficiencia, calidad y pertinencia de los insumos y recursos; existencia de manuales de procedimientos o documentos institucionales.
- Determinar si los manuales de procedimientos o documentos institucionales son adecuados para optimizar los otros procesos operativos.

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 gestión⁷⁹.

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.

La difusión de información tiene dos fases importantes: la convocatoria a potenciales beneficiarios para la asignación de los apoyos del programa y la difusión de información para la transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a la convocatoria a beneficiarios, la información recopilada indica que el programa no implementa un proceso de difusión masiva para convocar a los

⁷⁹ Plan Estatal de Desarrollo. 29. Gobierno Abierto y rendición de cuentas. Gobierno del Estado de Jalisco.

potenciales beneficiarios. Esto debido a que la mayoría de los subsidios que otorga son apoyos complementarios dirigidos exclusivamente a los municipios del estado (125) y a organizaciones civiles establecidas y competentes en la materia, que están obligados por Ley, a cumplir con la prevención y combate de los incendios forestales. Con dichos apoyos, *el estado busca incentivar la participación de los Municipios y propietarios de terrenos forestales y preferentemente forestales*, en la realización de acciones de prevención y combate de incendios, de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en la LGDFS y la LGDFSEJ. Así, el interés de los potenciales beneficiarios hace que el programa funcione impulsado por la demanda, y presiona por la programación oportuna de sus actividades.

Por lo anterior, el medio más importante de difusión para convocar la participación de los potenciales beneficiarios en estas modalidades de apoyo, es un oficio-invitación que envía SEMADET, por medios electrónicos, a los ciento veinticinco municipios del estado y a las organizaciones civiles establecidas y competentes en la materia. En este oficio se les invita a elaborar una propuesta de Convenio de Coordinación que permita desarrollar actividades conjuntas con el programa. En respuesta, los interesados presentan un Programa de actividades de prevención, alerta, combate y control de incendios a la DGFS.

En lo que se *refiere a los medios utilizados para la difusión de información con fines de transparencia y rendición de cuentas*, se tiene que el medio más utilizado es la red de internet (medios electrónicos), –en línea con la política de difusión del gobierno del estado⁸⁰- en donde se emplea el sitio web oficial de la SEMADET⁸¹ para insertar la página oficial del Programa Incendios Forestales, la cual es alimentada con información del Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego en Jalisco⁸² en las que se incluyen las principales estadísticas sobre el fenómeno.

Otro medio, también oficial de difusión de información del Programa es el megasitio de internet administrado por el Gobierno del estado de Jalisco⁸³,

⁸⁰ En cuanto a la rendición de cuentas, en el sitio de Gobierno del Estado de Jalisco denominado Rendición de Cuentas, está disponible una Pestaña de Accesibilidad donde se declaran las “Políticas de contenidos Web accesibles en la Red de Portales del Gobierno del Estado de Jalisco” y se establecen como prioridades promover la participación y colaboración ciudadana facilitando el acceso a la información pública a través del uso de las tecnologías de información.

⁸¹ (<http://semadet.jalisco.gob.mx/>)

⁸² <http://incendios.semadet.jalisco.gob.mx/>

⁸³ <http://www.jalisco.gob.mx/>

mediante el cual se difunde información del programa a través del sitio *Transparencia*⁸⁴; en el micrositio *Programas de Apoyo*⁸⁵ se accede al *Sistema de Monitoreo de Programas y Acciones del Gobierno de Jalisco*⁸⁶ y de ahí a la pestaña Medio Ambiente Sano⁸⁷, para finalmente acceder a la página del programa⁸⁸.

El empleo de ambos canales electrónicos oficiales, para difundir la información del programa 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*. Todas las acciones –recopilación de información, sistematización, captura, bases de datos y generación de archivos para la actualización de las páginas- son desarrolladas por el personal de base de la DFMF-DGFS-SEMADET, aplicando los recursos corrientes de operación.

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.

Únicamente para la entrega de bienes y servicios que ofrece el programa, la DGFS dispone de normas y procedimientos que están establecidos en el MOP, los cuales son aplicados rigurosamente. Estos procedimientos son: Suscripción de convenios con Municipios prioritarios de protección contra incendios forestales del Estado; de Operación de la infraestructura disponible (Centro Estatal de Incendios Forestales y Torres de Detección) y brigadas regionales durante el periodo de prevención y combate de incendios forestales; Firma del Convenio de Hermanamiento Internacional y Plan de Trabajo de Ayuda Mutua con Canadá; Elaboración de

⁸⁴ <http://www.jalisco.gob.mx/es/transparencia>

⁸⁵ <http://www.jalisco.gob.mx/gobierno/programas>

⁸⁶ <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/panel/ciudadano>

⁸⁷ <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/panel/buscar?alineacionDDS=Medio+ambiente+sano>

⁸⁸ <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Programa-estatal-de-manejo-del-fuego/381>

solicitud para participar en cursos de capacitación y Otorgamiento de Capacitación en materia de Incendios Forestales, entre otros.

En ellos se describen las acciones a seguir para concretar cada tipo de convenio de coordinación específico; las actividades a realizar y los responsables (Figura 3.). Estos convenios de coordinación son la base legal para hacer llegar los apoyos a los beneficiarios. Los procedimientos descritos en el MOP, se acompañan con otros documentos oficiales (formatos pre-establecidos/oficios, formatos de convenios, de solicitudes de contratación de brigadistas, entre otros) para cumplir con los trámites específicos requeridos para otorgar los apoyos.

Los convenios con municipios⁸⁹ y organizaciones⁹⁰ legalmente constituidas fungen como unos de los principales instrumentos de transparencia y rendición de cuentas del PEMF.

Dado que la difusión de la convocatoria y la difusión de información con fines de transparencia y rendición de cuentas se hacen con oportunidad y permiten un funcionamiento adecuado de otros procesos operativos del programa, se considera que los insumos y recursos destinados a esta actividad son suficientes, de calidad y pertinentes, aunque es importante que se incluyan insumos y recursos para producir medios de comunicación impresos con el fin de garantizar el acceso a más potenciales usuarios de la información.

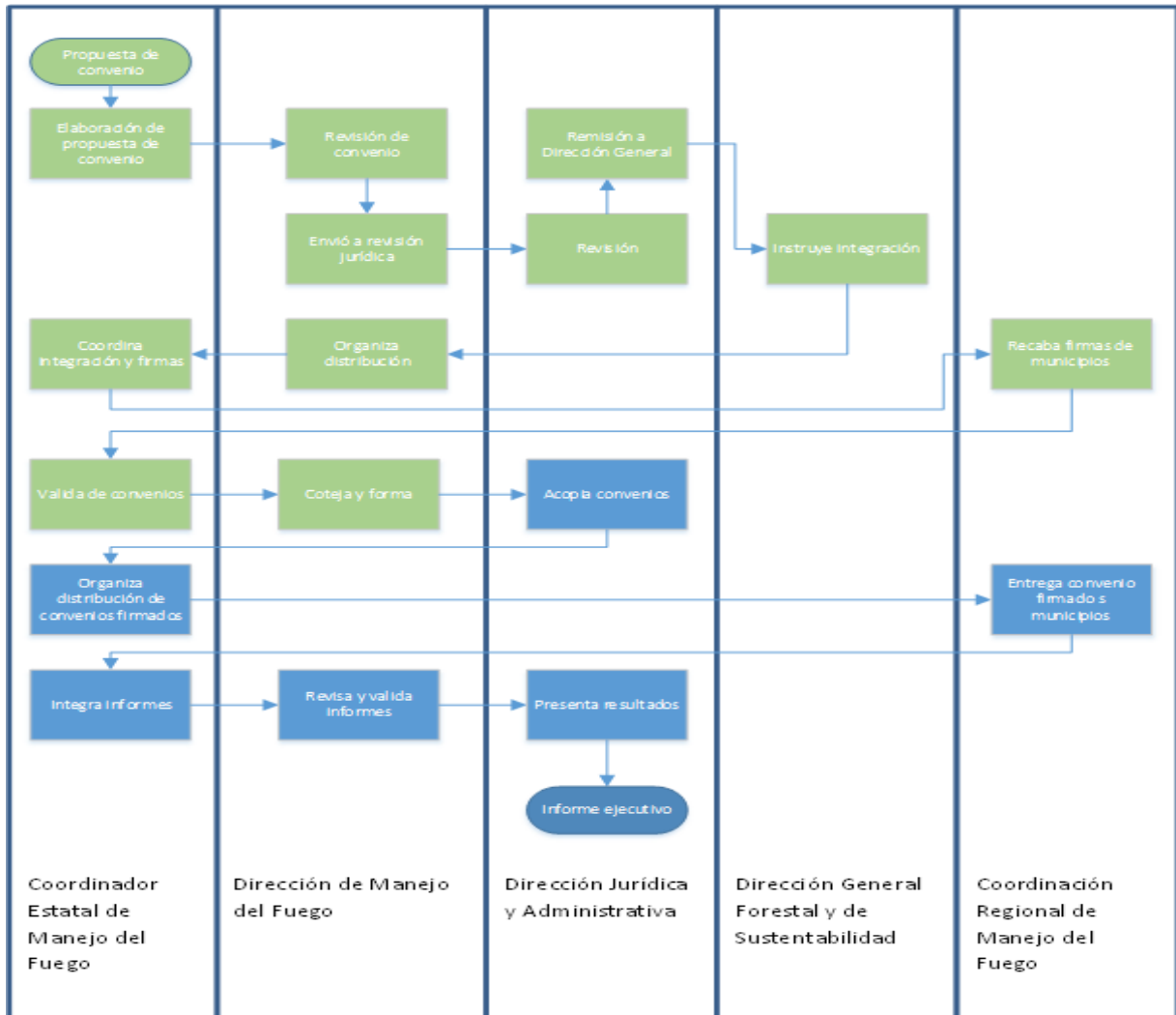
Asimismo, se considera que los manuales de organización y procedimientos, acompañados de otros documentos oficiales resultan adecuados -aunque mejorables-, para conducir satisfactoriamente el proceso.

Por lo anterior, se considera que la SEMADET cumple con el objetivo de difundir la información del programa a la sociedad, como una primera etapa para cumplir con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas.

⁸⁹ Ver SEMADET. 2016. Convenio de Coordinación sobre programa de actividades en materia de prevención, alerta, combate y control de incendios forestales. Convenio firmado con 38 municipios.

⁹⁰ SEMADET. 2016. Convenio de coordinación para la aplicación del programa operativo anual para la prevención y combate de incendios forestales en Jalisco. SEMADET – SEPAF – UNASIL. 9 pp.

Figura 3. Diagrama del proceso de concreción de convenios del programa



Fuente: elaboración propia.

5.1.14. Pregunta 14. ¿En qué medida el proceso de difusión que lleva a cabo el programa es adecuado para el cumplimiento de la Rendición de Cuentas sobre su gestión?

Nivel 3. El proceso de difusión que lleva a cabo el programa es medianamente suficiente para el cumplimiento de la rendición de cuentas.

- Análisis integral de los documentos institucionales, existencia y contenido de manuales de procedimientos.
- Identificación de la relevancia del proceso de difusión del programa para garantizar que los beneficios son entregados a su población objetivo.

El concepto de rendición de cuentas se refiere a la obligación de los gobiernos, sus agencias y sus funcionarios de suministrar información a la sociedad sobre sus decisiones y acciones, con el fin de justificarlas públicamente. Esta obligación debe ser cumplida a través de mecanismos políticos, legales y administrativos formalmente instituidos.

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 en cuanto a resultados de gestión del programa se generan a partir de la MIR de la DGFS, en la que éste se integra con otros tres programas. El programa no cuenta con MIR específica; como se analizará posteriormente (pregunta 18), la MIR de la DGFS únicamente cuenta con indicadores de resultados a nivel de actividades y no cuenta con indicadores a nivel de componentes y de propósito.

La información sobre los 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; dicha información se canaliza a las áreas de comunicación estatales y federales para su difusión y uso. En el ámbito federal, la información se difunde a través de la página del Sistema Nacional de Información Forestal^{91, 92}.

⁹¹ En el artículo 39 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se establece que el Sistema Nacional de Información Forestal tiene por objeto: Registrar, integrar, organizar, actualizar

En el ámbito estatal, la SEMADET difunde el programa y sus resultados en múltiples medios. La Secretaría cuenta con dos portales institucionales⁹³: del Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego en Jalisco incorporado al proyecto de Portales de la SEPAF.

La información oficial del programa se publica en el sitio web de la SEMADET, en donde se localiza el portal del Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego en Jalisco⁹⁴. En éste se presenta toda la información del programa⁹⁵, tanto a nivel estatal, como municipal, incluidos datos históricos de incendios, causas, superficie afectada y tipo de vegetación afectada e infraestructura operativa disponible, así como un análisis comparativo histórico de incendios. El portal permite además reportar incendios y acceder a las redes sociales relacionadas con el tema. Sin embargo, en la información que se presenta no se incluyen los resultados de los indicadores de la MIR-DGFS.

La difusión de la información del programa se realiza también a través del portal oficial del Gobierno del estado de Jalisco; ahí se ubica el sitio *Transparencia* en donde se localiza la pestaña *Programas de apoyo*, de ahí se accede al *Sistema de Monitoreo de Programas Públicos del Gobierno de Jalisco*. En la pestaña *Medio Ambiente Sano* se ubica el Programa Estatal de Manejo del Fuego. En el sitio se presenta toda la información necesaria del programa: 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, el Padrón Único de Beneficiarios y la Sección MIDE Jalisco en donde se publica el Indicador EV3-409 Superficie afectada por Incendios Forestales, e incluyendo metas y aspectos metodológicos de cálculo.

y difundir la información relacionada con la materia forestal.
<http://www.cnf.gob.mx:8090/snif/portal/?>

searchword=incendios+forestales&searchphrase=any&limit=20&ordering=newest&view=search&itemid=99999999&option=com_search

⁹² Se debe anotar que el estado no ha cumplido con su obligación de Ley de crear el Sistema Estatal de Información Forestal (solamente 6 estados lo han hecho), el cual debe integrar su contenido al Sistema Nacional.

⁹³ <http://semadet.jalisco.gob.mx> y <http://incendios.jalisco.gob.mx>

⁹⁴ Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego en Jalisco (<http://incendios.semadet.jalisco.gob.mx/>).

⁹⁵ Información generada en el Centro Estatal de Incendios Forestales (CONAFOR-SEMADET).

A través de Mide Jalisco⁹⁶, se presenta la alineación del programa con el plan estatal de desarrollo, el presupuesto que ejerce, la población potencial, objetivo y atendida, así como las metas del plan hasta el 2033 y las metas anuales hasta el año 2018. Reporta en la sección de indicadores de Desarrollo-Campo el indicador GD2-014 *Incendios forestales atendidos*, que refleja el número de incendios atendidos en el estado por parte de las brigadas municipales y estatales⁹⁷. Se debe destacar que este indicador no aparece en la página de SEMADET, la cual es marcada como sitio de interés.

Por otro lado, en la Matriz de Indicadores para Resultados SEMADET del Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal 2016⁹⁸, se reportan seis indicadores de gestión: Activación de Comités Regionales, Integración de brigadas rurales, Talleres realizados, Cursos básicos y especializados impartidos, Equipamiento de brigadas y kilómetros de elaboración de líneas negras, los cuales son distintos a los registrados en la MIR-SEMADET.

Finalmente, con información documental aportada por el programa, en el POA 2017 del programa, se presentan los resultados obtenidos en la operación 2016, proporcionándose sólo información parcial sobre las actividades desarrolladas, un análisis de la evolución del número de incendios y superficie afectada, y los recursos empleados, pero no se presentan resultados de todos los indicadores de la MIR-DGFS (con excepción de los ya mencionados). Se debe anotar que el POA del programa no se difunde por los conductos oficiales de la SEMADET.

Un aspecto que se debe destacar es que, a pesar de que el programa estatal maneja la misma información del programa federal, la MIR 2016 del programa federal⁹⁹ tiene *un indicador a nivel de propósito diferente al reportado en todos los medios estatales citados; éste es Tasa de variación de la superficie promedio anual de arbolado adulto y renuevo afectada por incendios forestales, vs. Incendios forestales atendidos* que es el único reportado a nivel de propósito en el ámbito estatal.

⁹⁶ Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Gobierno del Estado de Jalisco. MIDE Jalisco. <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>

⁹⁷ Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Gobierno del Estado de Jalisco. MIDE Jalisco. <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/indicador/consultarDatos/1126?temaElementalId=1&max=10&offset=0&agregado=1&url=buscar>.

⁹⁸ SEPAF. Matriz de indicadores para resultados del presupuesto de egresos del Ejercicio Fiscal 2016.

⁹⁹ Programa Nacional Forestal-Protección Forestal. MIR 2015 // 2014-16-RHQ-E-014 // 1/10. [file:///C:/Users/TOSHIBA/Downloads/2015-16-RHQ-E-014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/TOSHIBA/Downloads/2015-16-RHQ-E-014%20(1).pdf)

En cuanto a la difusión de información financiera del programa, ésta se publica en la página de SEMADET¹⁰⁰,¹⁰¹ y en la página de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas¹⁰². 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 resultados¹⁰³. Se debe señalar que no se dispuso de normas o cualquier otro documento escrito que definiera la difusión de este tipo de información del programa y cuál es el procedimiento para asignarle presupuesto.

En lo que se refiere a la información de los beneficiarios del programa, se tiene que en el sitio de internet del gobierno del estado de Jalisco > sistema de monitoreo de programas públicos¹⁰⁴> medio ambiente sano > programa estatal de manejo del fuego > Padrón Único de Beneficiarios, Actualización 2016-A se reporta el padrón único de beneficiarios del programa que es la relación de Municipios beneficiados, con el tipo de apoyo otorgado, concepto del apoyo, monto, fecha de entrega y tipo de beneficiario. Con esta información fue posible verificar que hay plena correspondencia entre la población beneficiada con la población objetivo del programa; es decir, los apoyos fueron asignados y entregados correctamente.

El análisis previo 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. Como ya se señaló existen algunas discrepancias importantes en la información vertida en los medios -en cuanto al tipo de indicadores, no en cuanto a consistencia-.

De acuerdo con el análisis presentado, se puede afirmar que la información del programa difundida, con fines de rendición de cuentas, es amplia y de excelente

¹⁰⁰ <http://semadet.jalisco.gob.mx/transparencia>

¹⁰¹ http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/12-19-15-lx-vol_ii.pdf

¹⁰² <http://sepaf.jalisco.gob.mx/transparencia/gestion-financiera>.

¹⁰³ El sitio de la SEPAF en la sección de Presupuesto basado en resultados (PbR) reporta: "/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/presupuesto-basados-en-resultados-(pbr)" solicitada no se ha podido encontrar.

¹⁰⁴ <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Programa-estatal-de-manejo-del-fuego/381>

calidad; sin embargo, no se difunde de manera consistente -se informa de múltiples indicadores de resultados-, pero no son los mismos en los diferentes medios; incluso, algunos de los indicadores difundidos no están incluidos en la MIR-DGFS. Esto indica que la gestión del programa, basada en este instrumento, 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.

Una deficiencia muy importante es que la información financiera del programa no se publica desagregada, pues sólo se difunde a nivel de SEMADET; esto no permite conocer la forma en que se aplican los recursos financieros del programa, lo cual debilita su rendición de cuentas y transparencia.

Asimismo, al analizar la información de la base de datos de beneficiarios publicada en los medios oficiales, se pudo verificar que el proceso de difusión del programa garantiza que los bienes y servicios que produce sean entregados a la población objetivo.

Como fue señalado previamente, el MOC y otros documentos institucionales sirven como guías para apoyar el proceso de difusión del programa, pero registran algunas carencias importantes en cuanto a procedimientos específicos.

Se puede concluir que el programa realiza un proceso de difusión de información pertinente y adecuado que le permite cumplir con sus obligaciones legales en materia de transparencia y rendición de cuentas.

5.1.15. Pregunta 15. ¿En qué medida el proceso de difusión del programa es pertinente para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia?

Nivel 3. El proceso de difusión del programa es medianamente pertinente para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia.

- Análisis de la legislación en la materia, artículos aplicables y relación que guarda con el proceso de difusión.
- Análisis integral de los documentos institucionales, existencia y contenido de los manuales de procedimiento.
- Relevancia del proceso de difusión del programa para garantizar que los beneficios son entregados a su población objetivo.

La normatividad aplicable que regula la transparencia y rendición de cuentas en el estado es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios¹⁰⁵. En este documento, en el Título Primero, Artículo 1°, se señala que es una ley de orden e interés público, y reglamentaria de los artículos 6 y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a datos personales en posesión de entes públicos, así como párrafo tercero, 9 y 15 fracción IX de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Se establece que la información materia de este ordenamiento, es un bien del dominio público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere. Posteriormente dicta que el derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados; así como lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Jalisco, favoreciendo en todo tiempo los principios pro persona y de máxima publicidad.

En el Art. 2° se señala entre otras cosas que "...la Ley tiene por objeto reconocer el derecho a la información como un derecho humano y fundamental; transparentar el ejercicio de la función pública, la rendición de cuentas, así como el proceso de la toma de decisiones en los asuntos de interés público; garantizar y hacer efectivo el

¹⁰⁵ Documento legislativo disponible en: [//www.asej.gob.mx/Modulos/MarcoLegal/MarcoLegal.html](http://www.asej.gob.mx/Modulos/MarcoLegal/MarcoLegal.html)

derecho a toda persona de solicitar, acceder, consultar, recibir, difundir, reproducir y publicar información pública, de conformidad con la presente ley; promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público.”

En el Art. 3° se anota que la información pública es toda información que generen, posean o administren los sujetos obligados, como consecuencia del ejercicio de sus facultades o atribuciones, o el cumplimiento de sus obligaciones y en su Art. 8° se establece que la información sobre la planeación estratégica gubernamental aplicable al y por el sujeto obligado, comprende: a) El Plan General Institucional del poder, organismo o municipio correspondiente, b) Los programas operativos anuales, c) Los manuales de organización; d) Los manuales de operación; e) Los manuales de procedimientos; f) Los manuales de servicios; g) Los protocolos, y h) Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados.

En el Artículo 25 se establece que los sujetos obligados tienen las siguientes responsabilidades: I. Promover la cultura de transparencia y el derecho a la información, II. Constituir su Comité y su Unidad, así como vigilar su correcto funcionamiento, III. Establecer puntos desconcentrados de su Unidad para la recepción de solicitudes y entrega de información, cuando sea necesario; IV. Publicar los datos de identificación y ubicación de su Unidad, su Comité, y el procedimiento de consulta y acceso a la información pública; V. Orientar y facilitar al público la consulta y acceso a la información pública, incluidas las fuentes directas cuando sea posible; para lo cual, de acuerdo a su presupuesto, procurarán tener terminales informáticas en las Unidades para facilitar la consulta de información; VI. Publicar permanentemente en internet o en otros medios de fácil acceso y comprensión para la población, así como actualizar al menos una vez al mes, la información fundamental que le corresponda; VII. Recibir las solicitudes de información pública dirigidas a él, remitir al Instituto las que no le corresponda atender, así como tramitar y dar respuesta a las que sí sean de su competencia; VIII. Implementar un sistema de recepción de solicitudes y entrega de información pública vía electrónica, que garantice el seguimiento de las solicitudes y genere los comprobantes de la recepción de la solicitud y de la información.

Por otro lado, en el Reglamento Marco de Información Pública para Sujetos Obligados¹⁰⁶, en el Capítulo 11 De la Unidad de Transparencia Artículo 21 se establece que el sujeto obligado, conforme a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley, contará con una Unidad, que estará encargada: de la atención al público en materia de acceso a la información, dando trámite a las solicitudes de información que les sean presentadas en los términos de la Ley. En su Artículo 23 señala que la Unidad operará el sistema de recepción de solicitudes y entrega de información pública vía electrónica, que garantice el seguimiento de las solicitudes y genere los comprobantes de recepción de la solicitud y de entrega de información. En el Artículo 24, establece que la Unidad girará comunicaciones internas a las áreas generadoras de la información a fin de requerirles por la remisión de la información solicitada, mismas que habrán de constar al interior de los expedientes de los procedimientos de acceso a la información, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 32, fracción VIII, y 83, fracción 11 de la Ley. En su Artículo 26, indica que las dependencias, direcciones y áreas internas de los sujetos obligados, conocidas como "Áreas Generadoras" son responsables de remitir a la Unidad la información fundamental que generen, posean o administren para su puntual publicación. También son responsables del contenido de las respuestas y envío de información que se genere en el área respectiva, derivadas de las solicitudes de información. En el Artículo 32 establece que los sujetos obligados deberán mantener publicada y actualizada la información pública fundamental, que les corresponda, en medios de fácil acceso a la población, así como en Internet. En el Artículo 33, señala que en caso de que los sujetos obligados no cuenten con los recursos para publicar la información fundamental vía Internet, deberán dar aviso al Instituto para que éste actúe de acuerdo a la fracción XXXI, del artículo 35, de la Ley.

En el Artículo 38 se establece que para el desahogo del Procedimiento de Acceso a la Información, la Unidad deberá girar las comunicaciones internas que sean necesarias a las Áreas Generadoras al interior del sujeto obligado, para que en plazo improrrogable de dos días hábiles contados a partir de que hayan quedado legalmente practicadas, den contestación al requerimiento realizado; mismas que deberán constar en el expediente respectivo.

En este marco legal, la SEMADET está obligada a difundir de manera íntegra la información del programa para cumplir con los objetivos de Transparencia, Rendición de Cuentas y Accesibilidad. Para cumplir con ese objetivo, el RI de la

¹⁰⁶ Reglamento marco de información pública para sujetos obligados. Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Jueves 19 de marzo de 2015. Número 43. Sección II.

SEMADET establece que ésta debe integrar y operar la Unidad de Transparencia e Información de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios y atender oportunamente las solicitudes de información que reciba.

En el cumplimiento de las disposiciones del marco legal analizado, el programa 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. A continuación se describen los más importantes mecanismos.

Mecanismos empleados para difundir información del programa con fines de Transparencia y Rendición de cuentas.

- En la página del Gobierno del Estado de Jalisco¹⁰⁷ existen dos sitios *Transparencia*¹⁰⁸ y *Rendición de Cuentas*. En *Transparencia* se brinda información relacionada con el marco legal y se puede acceder a información de todos los rubros de la administración pública, además de dar la opción de realizar una solicitud de información pública. En la pestaña *Rendición de Cuentas* se tiene acceso a *Consulta en línea del Presupuesto*, *Información de Proyectos de Inversión Pública e Indicadores de Desarrollo del Estado*. En este último se puede acceder a la sección *Campo* donde se presentan todos los indicadores relevantes del sector, incluido el de *Incendios Forestales atendidos* principal indicador del programa (GD2-014). Ahí está la liga al sitio *Manejo del Fuego* que presenta toda la información pública disponible del programa¹⁰⁹.

Mecanismos empleados para difundir información complementaria y recabar la opinión pública sobre el programa.

- **Acceso a la información** Respecto al acceso a la información del programa, se tiene disponible el sitio *Solicitud de información de transparencia de la SEMADET* para realizar el trámite en línea¹¹⁰. Además se pueden presentar solicitudes en la Unidad de Transparencia de la Secretaría. Para la evaluación se presentaron documentos relacionados con el tema, en donde se verificó que en el año 2016 solamente se presentaron muy pocas solicitudes (menos de 12), de información del programa (memorándums). Estas solicitudes, en su mayoría,

¹⁰⁷ <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/dependencias/despacho-del-gobernador/rendicion-cuentas>

¹⁰⁸ <http://www.jalisco.gob.mx/es/transparencia>

¹⁰⁹ <http://incendios.semadet.jalisco.gob.mx/>

¹¹⁰ <http://tramites.jalisco.gob.mx/tramite/13586>

fueron de tipo genéricas a nivel de SEMADET. A los requerimientos de información específica se les dio respuesta oportuna, confirmándose que toda la información solicitada era de libre acceso y ya estaba publicada en los medios oficiales. Ningún requerimiento se refirió a información protegida por ley. Un requerimiento en particular se refirió a un aspecto escasamente documentado, relacionado con el contrato del helicóptero para combate de incendios y su uso; sin embargo se le dio respuesta íntegra y oportuna¹¹¹.

- **Mecanismos de quejas y denuncias.** Para recibir este tipo de opiniones de la sociedad, se cuenta en los medios electrónicos con el sitio de SEMADET-Incendios¹¹² en donde se dispone del Buzón de sugerencias. En éste se atienden todo tipo de reportes, quejas, denuncias y sugerencias que tengan las personas interesadas en el programa. La existencia del sitio fue verificada por los evaluadores, sin embargo, no se proporcionó información documental sobre la información generada con estos mecanismos, ni se reportó cómo se resuelven este tipo de requerimientos sociales.
- **Mecanismos de Contraloría Social.**¹¹³ La página permite a la población beneficiaria del programa participar en el control y vigilancia de los recursos públicos que se invierten en las obras y acciones realizadas por el programa. No se proporcionó información documental sobre la información generada con este mecanismo.
- **Consejo Ciudadano de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo**¹¹⁴. El Consejo Ciudadano "MIDE Jalisco" es un órgano consultivo que busca promover la participación ciudadana con el fin de revisar y fortalecer el sistema de monitoreo de los indicadores del desarrollo del estado de Jalisco- recordar que el programa sólo tiene un indicador en este sistema-. Recibe sugerencias en este sentido del público en general. No se proporcionó información documental sobre la información generada con este mecanismo.

¹¹¹ Sistema de consulta en línea de reportes de solicitudes de información. SIREs específico de la SEMADET. Fecha de actualización 15/03/2017.

RECO https://www.itei.org.mx/reportes/index.php/menu_principal/consulta_2012_2016

¹¹² <http://incendios.semadet.jalisco.gob.mx/buzon-de-sugerencia>

¹¹³ Contraloría Social. <http://www.jalisco.gob.mx/es/dependencias/contraloria-social>

¹¹⁴ <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/mideLab>

- **Mecanismos de diseño participativo de los programas a partir del diálogo con expertos**¹¹⁵. MIDE Lab es una estrategia dinámica que se plantea involucrar a actores no gubernamentales y ciudadanía en general, en el uso y fortalecimiento de la información y herramientas que ofrece MIDE Jalisco, así como en la creación conjunta de propuestas técnicas que mejoren el monitoreo del desarrollo del estado. En las *Mesas de diálogo técnico* se crean espacios de interacción presencial dinámica gobierno-especialistas ciudadanos, con el objetivo de apoyar la definición de elementos técnicos que fortalezcan el monitoreo del desarrollo de Jalisco. No se proporcionó información documental sobre la información generada con este mecanismo.

Como se puede apreciar, existe un esquema de apertura, transparencia y rendición de cuentas bastante sólido para el programa, 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 los cuales se describen en el RI y en el MOP, los cuales tras una verificación de información documental, tales como solicitudes de información y oficios de respuesta fechados y sellados se concluye que éstas solicitudes fueron atendidos en tiempo y forma por la Secretaría.

De la misma manera, se pudo advertir que el programa no cuenta con un esquema de evaluaciones externas previas y futuras 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, el programa no 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 pertinente para cumplir con las obligaciones legales en la materia. Sin embargo, es factible fortalecerlo, ya que registra algunas deficiencias sobre todo en materia de rendición de cuentas.

¹¹⁵ Mide Lab. Jalisco. <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/mideLab>

1.10. Objetivo específico 6. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios.

5.1.16. Pregunta 16. ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo de los procesos de generación y distribución de los bienes o servicios que entrega?

Nivel 3. Los insumos y los recursos disponibles son medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo de los procesos de generación y distribución de los bienes o servicios que entrega.

- Explicitar existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que describen el proceso de generación de bienes y servicios que entrega el programa.
- Análisis, además de insumos y recursos disponibles, de las actividades, componentes y actores que desarrollan el proceso de generación y distribución de los bienes y servicios y, si éstos son oportunos para optimizar el cumplimiento de los objetivos.
- Valoración de la oportunidad en el tiempo y la duración de las actividades de generación y distribución de los bienes y servicios, y si éstos son oportunos para optimizar el cumplimiento de los objetivos.

La generación y distribución oportuna de los bienes y servicios con las características técnicas y de calidad comprometidos, es un derecho de los beneficiarios y es clave para garantizar el logro de los componentes y los objetivos del programa. Éste entrega y distribuye bienes y servicios siguiendo la lógica de la intervención y de acuerdo con los plazos y fechas establecidos en el POA; algunos son tangibles y otros intangibles, en correspondencia con la estrategia actual de presupresión o supresión de los incendios forestales.

Los *servicios* que genera el programa son capacitación básica y especializada, talleres de difusión de la NOM 015, préstamo temporal de equipo de radiocomunicación y herramientas y contratación de personal e integración de brigadas; los *bienes* son apoyos monetarios, vales de gasolina, folletos divulgativos, uniformes (camisola y pantalón), botas, cascos de protección, guantes y herramienta para combate, tales como: machetes, hachas, rastrillos y palas.

Una vez elaborado el presupuesto, producto de la planeación del programa, éste se autoriza en el mes de enero, aunque todavía puede registrar ajustes hasta el cierre de mes, según disponibilidades. Se debe señalar que el presupuesto es muy competido a nivel de Secretaría y no está garantizado para ningún programa, aunque en el caso del PMF prácticamente no ha registrado cambios en los últimos tres años.

Respecto a la normativa que se aplica para generar y entregar los bienes y servicios, se tiene que en el MOP se establecen 10 procedimientos y en la MIR se describen 6 actividades para cumplir lo comprometido en el POA. Esta normatividad se complementa con los Lineamientos administrativos de la SEMADET¹¹⁶, formatos de oficios y modelos de convenio que están disponibles en la Dirección General Forestal y Sustentabilidad para adquirir insumos y generar los bienes y servicios del programa.

En los lineamientos administrativos, se describen trámites como: pago de viáticos personal lista de raya, pago por alimentación personal lista de raya, compra de gasolina para las brigadas contra incendios forestales, pago de seguro de vida para las brigadas contra incendios forestales, entre otros.

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. Las instancias que intervienen en el proceso son la Dirección General de Administración, DGFS, DFMF, coordinación administrativa, coordinaciones regionales y personal de apoyo. Para la difusión de la NOM 015 y realizar cursos básicos y de especialización se cuenta con el personal de la DFMF, el cual participa también en labores de capacitación a brigadistas de los municipios y de los silvicultores.

Los bienes y servicios entregados son clave para el desarrollo de las actividades de prevención y combate de incendios; éstos deben ser suministrados en las fechas programadas, ya que el contar con ellos oportunamente significa poder cumplir con las acciones de prevención y combate del fuego. Las actividades del programa se desarrollan desde el mes de noviembre y hasta el mes de junio, siendo marzo-junio el periodo de mayor concentración de las acciones.

¹¹⁶ Lineamientos Administrativos de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Documento sin fecha. Su objetivo es establecer los lineamientos y políticas generales para el control de los recursos asignados a la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, con fundamento en las leyes, manuales y reglamentos vigentes aplicables.

En el mes de febrero se inicia el proceso de adquisición de insumos para generar y distribuir los bienes y servicios a los beneficiarios directos e indirectos. Este inicia con la preparación de requerimientos para hacer las adquisiciones; lo cual implica que se tienen que elaborar 3 cotizaciones de cada bien o servicio a adquirir.

Una circunstancia muy importante en la administración del programa es que la DGFS (con sus cuatro programas) se reubicó de la SEDER a la SEMADET apenas en el año 2012. 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. Ésta es más normativa que operativa; en cambio los programas de la DGFS son muy operativos y con trabajo de campo por lo que los insumos que requiere para su operación son de gran especificidad. 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 el proceso son mínimos, y no resultan limitativos de su buen desarrollo. Sin embargo, en el caso del recurso humano sí se convierte en un factor que incide sobre el desarrollo del proceso.

Con información derivada de las entrevistas a funcionarios del programa y personal administrativo se identificó que el recurso humano de la coordinación de administración de la SEMADET-DGFS resulta insuficiente para elaborar las requisiciones y las cotizaciones, por lo que el personal técnico del programa lo debe apoyar. Normalmente se elaboran como prerrequisito tres cotizaciones de los bienes y servicios a adquirir, las cuales resultan poco útiles pues en la mayoría de los casos, se adquiere lo requerido con proveedores determinados por la Dirección General de Administración, por lo que su elaboración solamente implica una pérdida importante de tiempo.

Por otro lado, 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. Esto se suma a que la coordinación del personal que participa en el proceso tiene deficiencias, una de ellas es en las licitaciones o revisión de ofertas, pues el personal de la Dirección General de Administración no convoca a personal técnico de la Dirección General Forestal y de Sustentabilidad para evaluar los productos a adquirir.

Estos factores se convierten en retrasos importantes en la adquisición de insumos, con especificaciones técnicas y calidades requeridas (equipo de radiocomunicación, vestimenta de brigadistas, entre otro). Asimismo, el tiempo en el que se generan algunos de los bienes y servicios más importantes no corresponde con lo planeado. Generalmente hay retrasos sustanciales en el abasto de gasolina y en el pago a los brigadistas. Para poner un ejemplo, el combustible en 2016 se compró hasta el mes de septiembre, prácticamente cuando ya habían concluido las tareas más importantes del programa.

En otros aspectos, actualmente la sociedad usa mucho las redes sociales para estar vigilante del cuidado de los recursos naturales en el estado; a los Coordinadores regionales no se les han proporcionado los medios para aprovechar esta vía de comunicación con la sociedad y ellos se sienten rezagados. En ocasiones advierten que no se difunden los esfuerzos que se están realizando con el programa, e incluso consideran que en ocasiones se difunde información inadecuada, sin sustento técnico lo cual influye en la imagen pública del programa y el personal que lo opera.

Otro aspecto importante es que el programa requiere disponer de un fondo revolvente de recursos financieros para tener liquidez operativa en caso de contingencia. Si bien éste se encuentra en operación, su disponible es de 4 mil pesos, lo cual resulta insuficiente para cumplir con el objetivo para lo que fue creado.

Un aspecto muy importante del proceso es la contratación del personal que integra las brigadas y que despliega otro tipo de actividades operativas del programa (concepto que es el rubro más importante en términos financieros), ya que actualmente la SEMADET no cuenta con el perfil legal que le permita la contratación directa del personal. Para realizar dicha contratación triangula con la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP), lo cual complica la gestión del presupuesto¹¹⁷. Además, por el perfil laboral del personal y las labores que desarrolla la SIOP, el IMSS no cubre cierto tipo de riesgos de trabajo, en detrimento del personal que se contrata para combatir incendios¹¹⁸. Esto implica la realización de gastos extras por parte de la SEMADET como es la contratación

¹¹⁷ Esto ha venido ocurriendo desde administraciones anteriores. La SIOP tiene registro patronal ante el IMSS, que es lo que no tiene actualmente la SEMADET razón por la cual no puede realizar la contratación de personal. En este año, por cambios internos, la SIOP paró la contratación y la condicionó por última ocasión debido a las posibles imputaciones legales.

¹¹⁸ El personal operativo de campo está contratado a lista de raya, en el capítulo 6000.

obligada de seguro de vida para dicho personal. Debido al esquema de contratación del personal, se registran problemas en la oportunidad del pago, en el que se registran retrasos de hasta dos meses, lo cual incide sobre el rendimiento de los trabajadores.

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.

5.1.17. Pregunta 17. ¿En qué medida el proceso de generación y distribución de bienes o servicios del programa, adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa?

El proceso de generación y distribución de bienes y servicios del programa, es estratégico para el logro de los otros procesos operativos del programa.

- Explicitación de la existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que describen la relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa.
- Diagrama de flujo mostrando en qué medida el proceso de generación y distribución de bienes o servicios del programa adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos.
- Análisis integral sobre el proceso de generación y distribución de bienes y servicios y su relación con los otros procesos operativos determinando la relevancia del mismo.

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.

El proceso de generación de bienes y servicios que entrega el programa es clave, pues sirve como insumo para la consecución de los otros procesos; y por tanto, de sus objetivos de prevención, control y manejo del fuego. 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.

El suministro de gasolina, equipamiento y préstamo de equipo de radiocomunicación y herramientas a los municipios son indispensables para la supervisión y vigilancia, así como en el combate de los incendios forestales que se pudieran llegar a presentar. La capacitación de brigadistas es fundamental para hacer más eficaz y eficiente la prevención y el combate de incendios, así como para reducir el riesgo de pérdida de vidas.

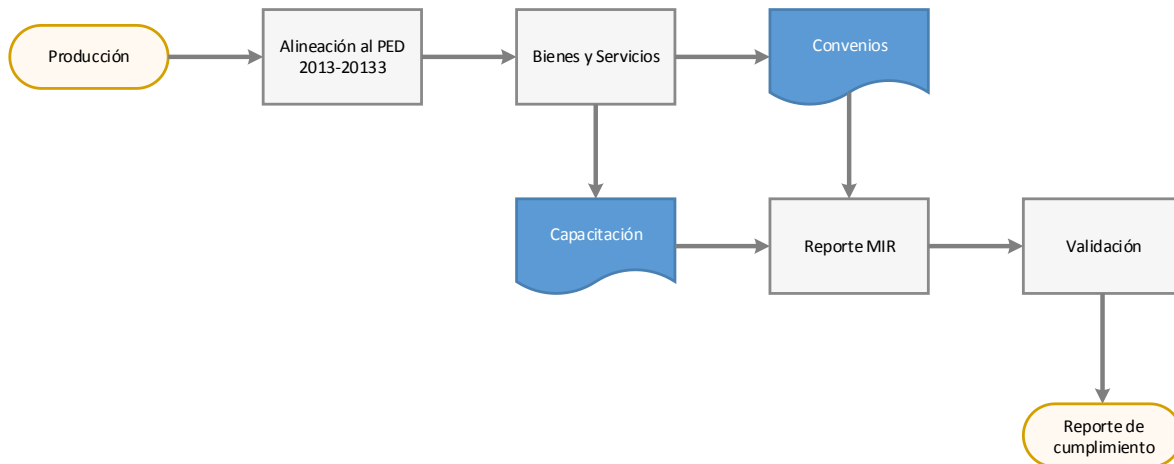
La contratación del personal para la integración de las brigadas SEMADET y las brigadas rurales resulta indispensable para realizar oportunamente acciones de

prevención y combate y para articular toda la estrategia del programa en el estado (sólo las brigadas de SEMADET realizan acciones de prevención).

La realización de los talleres para la promoción de la NOM 015, extensionismo en comunidades en materia de incendios, pláticas en municipios para difundir el marco legal y distribución de folletos informativos, que incrementan la cultura social de protección de recursos naturales y prevención de incendios forestales, son elementos indispensables para generar cambios estructurales de largo plazo en la sociedad.

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* (Figura 4.).

Figura 4. Diagrama de flujo del proceso de generación y distribución de bienes y servicios



Fuente: elaboración propia.

Objetivo específico 7. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.

5.1.18. Pregunta 18. ¿El programa cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) o algún otro instrumento que facilite su organización y seguimiento, y en qué medida es adecuada para ello?

Nivel 2. El programa cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que resulta parcialmente adecuada para facilitar su organización y seguimiento.

- Verificación de la existencia y análisis de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), indicadores de gestión y de resultados del programa encontrados en bases de datos y plataformas de consulta entre los actores involucrados en los diferentes procesos del programa.

La MIR de un programa permite sintetizar de manera esquemática y homogénea, la alternativa de intervención seleccionada para dar solución a un problema y establecer los objetivos y resultados esperados de un programa que emplea recursos públicos. Permite también definir los indicadores estratégicos y de gestión que serán útiles para conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, evaluar el éxito o fracaso de su instrumentación. En ese sentido la MIR es una herramienta que debe facilitar el diseño, la organización y la evaluación de cada programa y no de un grupo de programas¹¹⁹.

El programa estatal de manejo del fuego no cuenta con una MIR específica; su gestión se coordina en una MIR maestra¹²⁰ de la DGFS¹²¹ en donde se incorpora como componente.

En la narrativa de esta MIR el fin se describe como: contribuir al capital social y a la gobernanza territorial que conlleve al desarrollo social, ambiental y económico

¹¹⁹ Gobierno Federal. Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf>

¹²⁰ Una MML “maestra” se emplea cuando se tiene un “Programa”, definido en este caso como una operación que cuenta con un Fin y más de un Propósito, producidos por dos o más Proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Apoyo Regional de Operaciones (ROS). Oficina de Gestión de Cartera y Seguimiento de Proyectos (PMP). El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos. BID – NOVIEMBRE DE 2004.

¹²¹ MIR DGFS. Enero-Diciembre 2016.

de las comunidades locales y sus regiones del estado de Jalisco, mediante la instrumentación de una política forestal, de conservación, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. El indicador del fin es: Manejo, Conservación, Restauración y Protección de los ecosistemas del estado. El fin debe contener los objetivos específicos del impacto negativo del fuego sobre los recursos forestales y que provocan su deterioro, estos objetivos contenidos en el fin deben sumar a los objetivos sectoriales o de nivel inmediato superior²⁰. En ese sentido el indicador debería describirse en número de hectáreas de la superficie forestal, preferentemente forestal y temporalmente forestal, degradadas por el impacto negativo del fuego.

En la MIR, la narrativa de propósito es: contribuir a la conservación, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el estado de Jalisco. El indicador del propósito es: superficie preservada, superficie restaurada, superficie con aprovechamiento forestal sustentable (65,000 ha) en el estado de Jalisco. El propósito describe débilmente el aporte concreto a un objetivo real del problema que es la degradación de zonas forestales por el efecto negativo del fuego.

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.

El programa como componente de la MIR-DGFS 2016 ubica las siguientes actividades y sus indicadores correspondientes: (1) integración de sesenta brigadas institucionales para la operación en la prevención y combate de incendios forestales para disminuir la afectación por incendios forestales. (2) Difusión de la normatividad en materia de protección contra incendios forestales a través de cincuenta talleres/conferencias. (3) equipamiento de sesenta brigadas institucionales para la operación en la prevención y combate de incendios forestales para disminuir la afectación por incendios forestales durante el año. (4) Diez cursos básicos y especializados de capacitación en materia de incendios forestales. (5) Elaboración de 450 kilómetros de líneas negras para la reducción

de combustible en derecho de vía para cortar la continuidad horizontal de la vegetación. (6) construcción y mantenimiento de 150 kilómetros de brechas corta fuego en áreas prioritarias de protección contra incendios. Como se puede advertir, 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.

Se debe señalar que el programa reporta otros indicadores diferentes en diversos medios; por ejemplo en el Sistema MIDE Jalisco, reporta Número de incendios forestales en el estado y Superficie siniestrada, los cuales no están incluidos en la MIR-DGFS y no están alineados a los indicadores reportados por el programa Nacional en 2016. Además, es importante señalar que éstos indicadores no reflejan la verdadera magnitud de degradación de los ecosistemas por efecto del fuego. Por ejemplo, la quema de estrato herbáceo puede ser un impacto positivo al disminuir la carga de combustibles; o bien, las emisiones de dióxido de carbono a la atmosfera originadas por la quema de pastizales no tienen la misma magnitud que las emitidas por la quema de un bosque maduro; la pérdida de un ecosistema de matorral no tiene la misma riqueza ecológica que un humedal. 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).

Como se comentó previamente, este problema ya fue advertido por la DFMF por lo que está buscando migrar el programa de la visión de prevención y combate a la visión de manejo integral del fuego. Actualmente, ya se está trabajando en la incorporación del concepto de Manejo del Fuego a la estrategia de Protección contra Incendios –que incluye protección contra incendios forestales dañinos, manejo de quemas prescritas benéficas y manejo del fuego agropecuario-

Forestales. Para ello, en el año 2014, la DFMF elaboró los términos de referencia¹²² para rediseñar el programa y convertirlo en un programa de manejo del fuego. El proyecto está en espera de disponibilidad presupuestal para llevarse a cabo, lo cual no ha ocurrido en los dos años transcurridos a partir de su elaboración.

Derivado del análisis presentado, se puede concluir que el programa no cuenta con una MIR que le permita facilitar su organización y seguimiento, así como la evaluación de sus resultados. Esto se logra solo parcialmente al incorporarse como componente en la MIR de la DGFS, aunque aquí no se percibe de manera clara cuál es la relación causa efecto del problema, la forma en que éste es resuelto con el programa y por lo tanto, la lógica horizontal y vertical de su organización.

¹²² Dr. José Germán Flores Garnica. Plan de manejo del fuego para el estado de Jalisco. Solicitud 03/0701-00 partida 1. Términos de referencia. Noviembre, 2014.

5.1.19. Pregunta 19. ¿En qué medida los sistemas de información que utiliza el programa para tener un control de los beneficios que entrega son adecuados para verificar el cumplimiento de sus objetivos y la atención del problema público que pretende atender?

Nivel 4. Los sistemas de información que utiliza el programa para tener un control de los beneficios que entrega, resultan suficientes para verificar el cumplimiento de sus objetivos y la atención del problema público que pretende atender.

- Análisis sobre los sistemas de información e idoneidad de éstos para verificar la atención del problema público que el programa intenta resolver.

Los sistemas de información permiten cuantificar y medir de manera sistemática y ordenada el desempeño de un programa y de la intervención gubernamental¹²³. El gobierno del estado es reconocido por desplegar un sistema de información eficaz y eficiente para dar transparencia, monitorear y evaluar los programas públicos denominado estrategia Evalúa Jalisco, que contiene el Sistema de Agenda de Mejora y además cuenta con el Sistema de Monitoreo de Programas Públicos; con él se genera información estratégica para mejorar su gestión y resultados. Asimismo, la SEMADET utiliza sistemas de información electrónicos como plataforma para el control y transparencia de los beneficios que entrega el programa¹²⁴. También vía sitio web, el gobierno del estado describe el programa, los objetivos, modalidades de apoyo del programa, requisitos, y da las opciones de: descargar información complementaria, requisitos, ficha básica del programa, matriz de resultados y un padrón único de beneficiarios¹²⁵.

El programa estatal de manejo del fuego 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. Otro es el sistema de información que registra la base de datos de beneficiarios directos con indicadores, tales como personas que han recibido los cursos, municipios que han firmado convenio, representantes de brigadas de incendios forestales.

¹²³ Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. CEPAL. 2009.

¹²⁴ SEMADET, Incendios Forestales en portal de internet: <http://incendios.semadet.jalisco.gob.mx/>

¹²⁵ Sistema de monitoreo de acciones y programas públicos MIDE+Evalúa Jalisco disponible en: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Programa-estatal-de-manejo-del-fuego/381>.

Asimismo, los sistemas de información geográfica que usa el programa estatal de manejo del fuego, cuentan con la geo-referenciación 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.

Otro sistema importante para la rendición de cuentas implementa la transparencia con indicadores financieros y de contabilidad gubernamental en la erogación de cada ejercicio fiscal. A lo largo del año el programa entrega informes conforme a la normatividad estatal.

El sistema de coordinación para la atención de incidentes se opera con éxito en colaboración con la Comisión Nacional Forestal, ahí se reportan indicadores de desempeño tales como tiempo de reacción para atender un siniestro forestal, tiempo de llegada a pie de incendio, tiempo para abatir el incendio forestal y superficie protegida al implementar la estrategia. A nivel nacional se utiliza el sistema nacional de información forestal¹²⁶ como plataforma para informar el número total de incendios por año y la superficie forestal siniestrada anualmente.

En suma, este conjunto de sistemas resulta idóneo para el cumplimiento de los objetivos actuales del programa. Como se puede concluir, la información del programa que se difunde para tener un control de los beneficios que entrega es bastante profusa y diversa, aunque consistente, por lo que se requiere sistematizar e integrar toda la información y la diversidad de medios dentro de una estrategia institucional única.

¹²⁶ Comisión Nacional Forestal, Sistema Nacional de Información Forestal disponible en: <http://www.cnf.gob.mx:8090/snif/portal/>

5.1.20. Pregunta 20. ¿En qué medida el proceso de seguimiento y monitoreo de los beneficios que entrega el programa, adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa?

El proceso de seguimiento y monitoreo de los beneficios que entrega el programa adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa.

- Explicitación de la existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que describen el proceso de seguimiento y monitoreo de los beneficios que entrega el programa.
- Diagrama de flujo que muestra el proceso de seguimiento y monitoreo de los beneficios que entrega el programa.
- Análisis integral sobre el proceso de seguimiento y monitoreo y la relación con los otros procesos operativos, determinando la relevancia del mismo.

La Subsecretaría de Planeación y Evaluación ha realizado esfuerzos importantes por evaluar los programas públicos del gobierno del estado de Jalisco; la presente evaluación es muestra de ello. Sin embargo, el programa no cuenta con manuales de procedimientos u otros documentos institucionales en los que se describa el proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación de los beneficios que el programa 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 de programas públicos de gobierno del estado de Jalisco, estudio que fue realizado en el año 2015¹²⁷.

El monitoreo y seguimiento que actualmente realiza el programa es únicamente en el ámbito interno de la SEMADET, con fines de administrativos, ya que los indicadores de la MIR-DGFS solamente se refieren al cumplimiento de las actividades del programa. Si bien también se reportan al SNIF los indicadores de superficie siniestrada¹²⁸ y número total de incendios forestales¹²⁹, éstos no son usados de manera sistemática y explícita para mejorar el programa y medir el grado de éxito alcanzado en la solución del problema.

¹²⁷ Reporte de evaluación sobre consistencia de instrumentos estratégicos de programas públicos 2015. Elaborado por PolicyLab. 2016.

¹²⁸ Superficie afectada por incendios forestales en el año 2016. Base de datos del programa estatal de manejo del fuego.

¹²⁹ Número de incendios forestales por municipio en el año 2016. Base de datos del programa estatal de manejo del fuego.

En cuanto al componente de capacitación, sí se realiza un seguimiento y monitoreo a personal de campo y brigadistas que han tomado los cursos de capacitación, así como también se da seguimiento a los brigadistas que son enviados a la provincia de Alberta, Canadá. Este monitoreo cobra relevancia por el hecho de que los brigadistas trabajan en periodos discontinuos por cinco meses y otros por ocho meses; esta interrupción en tiempo propicia que algunos elementos busquen otras alternativas de empleo y tengan que incorporarse nuevos miembros a las brigadas, con la consecuente necesidad de capacitación. Si bien existe el seguimiento a los cursos de capacitación, no existe un mecanismo que permita recoger la opinión de los participantes, o una encuesta de satisfacción a quienes toman estas capacitaciones.

Asimismo, el programa no cuenta con un plan de monitoreo y evaluación de las áreas que fueron atendidas con incendios forestales, los actores entrevistados¹³⁰ consideran necesaria la evaluación de superficies en períodos posteriores al siniestro para evaluar la regeneración natural y proceder a la restauración de los ecosistemas. Por otro lado, no existe evidencia documental sobre el monitoreo de las acciones de difusión de la NOM-015-SEMARNAT-SAGARPA, ni tampoco de los folletos impresos que se emplean como medio de difusión del programa.

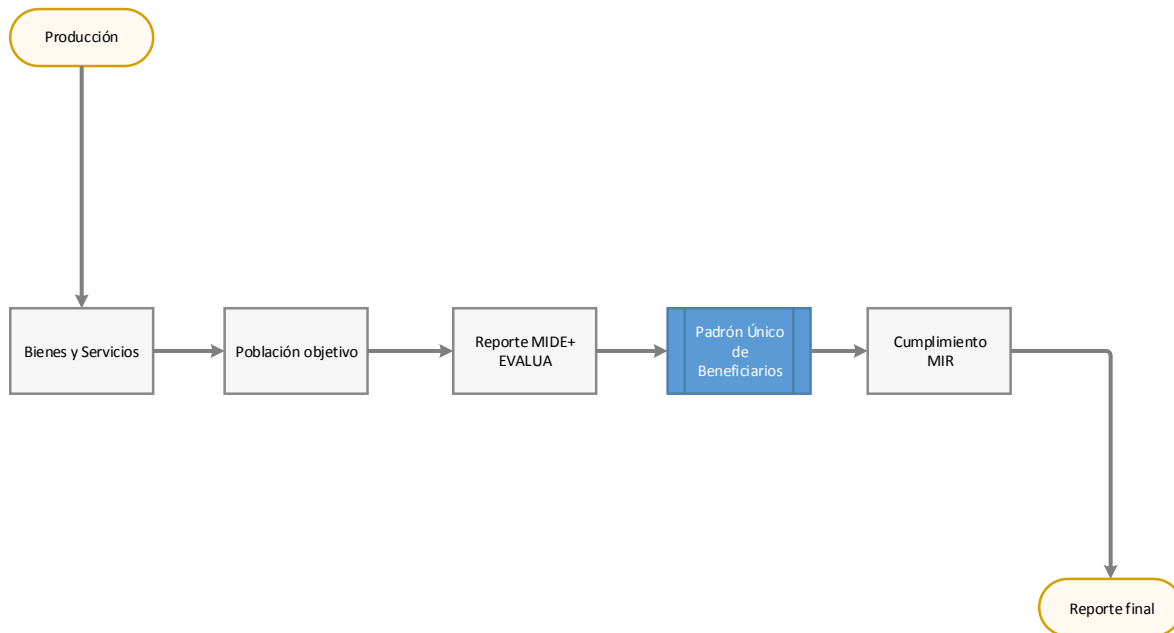
Otro factor importante que limita el seguimiento a los beneficios que genera el programa son los indicadores de resultados que se reportan a nivel de MIR-DGFS, ya que no permiten verificar de manera integral el cumplimiento de sus metas y objetivos. Asimismo, el hecho de que el programa carezca de una línea de base definida para evaluar su impacto a nivel de propósito 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 Estatal¹³¹, 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.

¹³⁰ Entrevista directa a coordinadores regionales de la Dirección Forestal y de Manejo del Fuego.

¹³¹ Estadística 2016 de incendios forestales.

Figura 5. Proceso de seguimiento y monitoreo de beneficios que entrega el programa



Fuente: elaboración propia.

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.

6. Hallazgos relevantes y Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas, recomendaciones y valoración final del programa

1.11. Hallazgos relevantes por respuesta formulada

A continuación, se identifican los hallazgos relevantes de cada respuesta y de las fuentes de información consultada. Estos hallazgos describen de manera sintética las áreas de oportunidad de mejora o bien de las amenazas o debilidades que tiene el programa. Al final de cada observación se asignó entre paréntesis una clave para identificarla como (F) = fortaleza, (O) = oportunidad, (A) = amenaza y (D) = debilidad.

Tabla 6. Hallazgos relevantes por pregunta

| Pregunta asociada | Hallazgos relevantes |
|-------------------|---|
| 1 | <p>El programa no cuenta con un diagnóstico <i>ex profeso</i> para su diseño. Considera un diagnóstico parcial del problema basado en conocimiento empírico-técnico que lo orienta principalmente a una estrategia reactiva a los incendios forestales. (D)</p> <p>No hay un diagnóstico completo ni una lógica causal explícita, por lo tanto no se pueden valorar alternativas de intervención. (D)</p> <p>La conexión lógica entre el problema y la solución es parcial; el marco lógico del programa no se soporta en una relación causa-efecto. No se aplica la MML, la teoría del cambio o alguna metodología similar. (D)</p> <p>El programa cuenta con capital humano con experiencia y amplios conocimientos empíricos sobre el problema de manejo del fuego. (F)</p> <p>Existen instituciones de investigación interesadas en el tema de manejo del fuego, y algunas de ellas ya están desarrollando investigación sobre temas afines al problema tales como el INIFAP, la UNAM y la UdeG (Centro Universitario de la Costa Sur). (O)</p> <p>Existen organismos que pueden financiar estudios para fortalecer el diagnóstico del problema y/o la reorientación del programa estatal de manejo del fuego, tales como la CONAFOR, JIMAS, CONANP, PNUD y Fondos internacionales. (O)</p> <p>El programa no tiene capacidad de respuesta ante eventos climáticos extremos tales como huracanes, inundaciones, sequías y heladas; tampoco considera una estrategia de adaptación en el largo plazo ante las evidencias</p> |

| Pregunta asociada | Hallazgos relevantes |
|-------------------|--|
| 2 | <p>del cambio climático cambio climático. (A)</p> <p>El programa en su actual diseño es altamente efectivo en la atención parcial del problema, por ejemplo en su componente de combate de incendios forestales. (F)</p> <p>No existen evidencias documentales sobre el árbol de problemas, la lógica causal ni la magnitud del problema. El programa actual solo considera la prevención y supresión de incendios forestales sin considerar criterios ecológicos del fuego. (D)</p> <p>Existen organismos con recursos financieros, técnicos, tecnológicos, de investigación y humanos para identificar la magnitud y particularidades del problema, la lógica causal y efectos de éste. (O)</p> <p>Probable desinterés de la administración estatal por desarrollar el programa con la visión integral del manejo del fuego, y que no perciba la importancia de asignar recursos económicos con este fin. (A)</p> <p>Durante el ejercicio fiscal 2016 la administración central estatal no asignó recursos económicos para implementar los TdR y la elaboración del Plan Estatal de Manejo del Fuego, resaltando que en este estudio se considera ampliar el diagnóstico del problema con conocimiento científico-técnico. (A)</p> |
| 3 | <p>Existen discrepancias en la definición de la población potencial y objetivo del programa. (D)</p> <p>En la ficha técnica del programa publicada en la página de la SEMADET¹³² se define como población potencial a los 125 municipios y la población atendida que fue de 42 municipios (año 2016), en tanto que en el programa estatal de manejo del fuego la población potencial son las 5.01 millones de hectáreas, la población objetivo son las áreas prioritarias de atención, que incluyen superficies forestales con arbolado adulto y renuevo y la población atendida son las áreas donde se aplicó la prevención y combate de incendios.</p> |
| 4 | <p>Se cuenta con capital humano con conocimiento empírico técnico-científico para evaluar alternativas en un grupo focal especializado de expertos. (F)</p> <p>En el diseño del programa no se valoran alternativas de intervención. (D)</p> <p>Enriquecer el diagnóstico con conocimiento científico-técnico para identificar</p> |

¹³² <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/programa-estatal-de-manejo-del-fuego/381>

| Pregunta asociada | Hallazgos relevantes |
|-------------------|---|
| | nuevas alternativas de intervención para fortalecer la estrategia de intervención del programa. (O) |
| | Al no existir evidencia documentada de que se hayan valorado alternativas de intervención, se desconoce la viabilidad y la relación beneficio/costo de otras alternativas de intervención que pudieran ser mejores respecto a la actual estrategia. (A) |
| | Los componentes de prevención y combate contribuyen positivamente a la atención del problema evidenciándose en forma empírica y científica. (F) |
| | El tipo de intervención no considera una visión integral de manejo del fuego. No existe evidencia documentada de que se evalúe el impacto de la intervención sobre los componentes de suelo, agua, aire y social. (D) |
| 5 | Hay experiencias técnicas y científicas que sirven como referentes para mejorar la lógica de intervención del programa. (O) |
| | La existencia de una débil cultura ambiental en la opinión pública sobre el papel ecológico del fuego sobre los ecosistemas pone en controversia las decisiones de la administración estatal para la implementación de nuevas prácticas del manejo del fuego. (A) |
| | Los objetivos del programa son compatibles, contribuyen y están alineados al cumplimiento de los objetivos del plan estatal de Desarrollo 2013 – 2033. (F) |
| | La lógica y correspondencia causal con el problema identificado en el programa estatal de manejo del fuego es parcial. (D) |
| 6 | Los indicadores de la MIR-SEMADET no permiten hacer una evaluación pertinente de los bienes y servicios que entrega el programa. (D) |
| | En los instrumentos de planeación de mediano y largo plazo se considera el concepto de manejo del fuego, por tanto no es necesario reformas legales para implementar un plan de manejo del fuego. (O) |
| | La inexistencia de una MIR específica para el programa pone en riesgo futuras evaluaciones y debilita la evaluación de resultados e impactos del programa. (A) |
| 7 | Existen documentos e instrumentos para la gestión, seguimiento técnico – financiero del programa. No requiere reglas de operación debido a que no entrega recursos económicos. (F) |
| | Los convenios establecen los compromisos técnicos y financieros de las partes firmantes, siendo éste el instrumento normativo para la gestión y seguimiento de los bienes y beneficiarios del programa. (F) |

| Pregunta asociada | Hallazgos relevantes |
|-------------------|---|
| 8 | <p>El desconocimiento del manual de organización de la SEMADET por parte del personal operativo del programa. (D)</p> <p>No se cuenta con un documento que integre los instrumentos normativos del programa que permita facilitar su operación. (D)</p> <p>El manual de organización y procedimientos regula algunos de los procesos del programa, con la narrativa de organigramas, fichas de responsabilidades funcionales, flujos de procedimientos y narrativas de procesos. (F)</p> <p>Ante la falta de sistematización de la normatividad del programa se puede debilitar la transparencia y rendición de cuentas. (A)</p> <p>Cuenta con un padrón de beneficiarios a los cuales entrega los beneficios del programa tales como: combustibles, equipo de radiocomunicación, capacitación y equipamiento. (F)</p> <p>Cuenta con una base de información georreferenciada de las áreas que fueron atendidas por las acciones del programa tales como siniestros forestales combatidos, líneas negras, brechas cortafuego y quemas prescritas. (F)</p> <p>Existen versiones distintas en documentos de la SEMADET y del programa, sobre la población potencial y la población objetivo lo que provoca inconsistencias para determinar mecanismos de seguimiento y verificación del aporte a la solución del problema real con lo documentado en la MIDE y la MIR. (D)</p> <p>El programa Estatal de Manejo del Fuego puede alinear la población potencial, objetivo y atendida con los criterios definidos en el programa Nacional Prevención y Combate de Incendios Forestales. (O)</p> |
| 9 | <p>Se tiene un buen nivel de coordinación interinstitucional SEMADET-CONAFOR en la operación del Comité Estatal de Manejo del Fuego y del Centro Estatal para la Prevención y Control de Incendios Forestales. (F)</p> <p>La coordinación con algunas dependencias no es la mejor, particularmente con SAGARPA, PROFEPA, SCT, CFE, CONANP. (D)</p> <p>Contar con un esquema de coordinación con brigadas de los beneficiarios del programa de pago por servicios ambientales para contar con elementos brigadistas de prevención y combate de incendios forestales. (O)</p> <p>Es posible firmar convenios de colaboración con SAGARPA, CFE, SCT entre otros que permitan mejorar los resultados del programa. (O)</p> <p>Insuficiente participación y escaso compromiso de algunas dependencias</p> |

| Pregunta asociada | Hallazgos relevantes |
|-------------------|---|
| 10 | <p>que participan en el fomento y protección de los recursos forestales. (A)</p> <p>Cambios en los objetivos particulares de las nuevas administraciones municipales pondrían en riesgo la continuidad de acciones de coordinación intergubernamental. (A)</p> <p>Insumos y recursos medianamente suficientes y adecuados para desarrollar el proceso de planeación del programa. (F)</p> <p>No se dispone de un manual que describa los insumos y recursos que se habrán de disponer para el proceso de planeación. (D)</p> <p>Existen instituciones de investigación que están generando investigación científica de utilidad para el proceso de planeación. (O)</p> <p>Que la administración central estatal no considere recursos especiales para el proceso de planeación del programa. (A)</p> |
| 11 | <p>Los planes regionales surgen de un proceso participativo de los consejos forestales regionales y de los comités regionales de manejo del fuego. (F)</p> <p>Se han desarrollado los perfiles de puesto para orientar el alcance y responsabilidad de cada funcionario en la operación del programa. (F)</p> <p>Existe inflexibilidad presupuestal, la cual se restringe al mismo presupuesto anual más menos un ajuste por inflación. (D)</p> <p>A falta de manual de procedimientos, la toma de decisiones se da mediante un proceso con cierto nivel de espontaneidad. (D)</p> <p>Actores gubernamentales y no gubernamentales están interesados en el proceso de planeación del programa, previendo incluso la concurrencia de recursos materiales, humanos y científicos. (O)</p> <p>Un evento catastrófico superaría la planeación que se realiza anualmente; no se dispone de un documento de planeación para estos eventos extremos que considere insumos y recursos extraordinarios para enfrentar el problema. (A)</p> |
| 12 | <p>Se cuenta con personal especializado y con conocimientos técnicos y empíricos de los procesos operativos del programa que mejoran el proceso de planeación. (F)</p> <p>En el Manual de Organización y Procedimientos de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial Tomo 2, no se plantea un proceso participativo para llevar a cabo la planeación del programa. (D)</p> <p>Que la Secretaría de finanzas no considere la necesidad de agilizar trámites en los procesos administrativos del programa estatal de manejo del fuego</p> |

| Pregunta asociada | Hallazgos relevantes |
|-------------------|--|
| | pone en riesgo la permanencia del personal que integra las brigadas SEMADET. (A) |
| 13 | <p>Los medios de difusión de la información del programa son múltiples y de gran alcance, pero no acceden a todo tipo de población. (F)</p> <p>No hay evidencia documentada del proceso de difusión del programa a actores tales como brigadas rurales, grupos indígenas, etc. (D)</p> <p>No hay un procedimiento claramente definido para realizar el proceso de difusión del programa, particularmente en algunos componentes como la prevención. (D)</p> <p>Se cuenta con espacios intergubernamentales e intersectoriales para la difusión del programa. (O)</p> |
| 14 | <p>Existe una estructura amplia y adecuada al interior del estado para poder realizar una difusión y rendición de cuentas del programa. (F)</p> <p>No existe una encuesta a beneficiarios, no se conoce su opinión sobre el funcionamiento del programa. (D)</p> <p>Se pueden aplicar instrumentos como una encuesta a beneficiarios directos y beneficiarios indirectos -como la población del área conurbada de Guadalajara- para conocer su opinión sobre el programa. (O)</p> <p>El programa no sistematiza la información y los resultados de los mecanismos existentes de contraloría social, por lo que no se cuenta con evidencia para juzgar si se atienden quejas y denuncias y si éstos son empleados para mejorar la gestión del programa. (A)</p> |
| 15 | <p>El programa cuenta con un marco regulatorio suficiente para la rendición de cuenta pública y del ejercicio presupuestal anual. (F)</p> <p>Es posible publicar en el portal de internet de la dependencia el ejercicio presupuestario desglosado por actividad lo que consolidaría la transparencia en la entrega de bienes y servicios. (O)</p> <p>No explorar otras alternativas de operación, adicional a los convenios institucionales, pondría en riesgo la credibilidad del programa en la asignación de recursos. (A)</p> |
| 16 | <p>El programa cuenta con insumos y recursos medianamente suficientes para el correcto desarrollo de los procesos de generación de bienes y servicios que entrega el programa. (D)</p> <p>El régimen de contratación de los brigadistas SEMADET pone en riesgo el</p> |

| Pregunta asociada | Hallazgos relevantes |
|-------------------|---|
| | <p>funcionamiento adecuado del programa. (D)</p> <p>Existen recursos humanos como investigadores, insumos documentales de campo como información de inventarios forestales e infraestructura como sensores remotos que pueden ser utilizados para mejorar la generación de bienes y servicios que otorga el programa. (O)</p> <p>Al atender un siniestro forestal el suministro de insumos y recursos son tardados, lo que repercute de manera directa en la atención del problema; esas demoras implican que el impacto negativo hacia los ecosistemas será mayor. (A)</p> |
| 17 | <p>Los bienes y servicios que entrega el programa, tales como capacitaciones y difusión de normativa han fortalecido el capital social y humano con el que opera el programa, sobre todo en el componente de combate de incendios forestales. (F)</p> <p>No existen documentos o manuales de procedimiento que describan la relevancia estratégica de la producción de bienes y servicios que entrega el programa. (D)</p> <p>Los beneficios que entrega el programa pueden medirse con otras variables, como por ejemplo emisiones de CO2 a la atmosfera, biomasa protegida por tipo de estrato o valor económico y social de los ecosistemas protegidos. (O)</p> |
| 18 | <p>El programa considera dos indicadores de gestión: número de incendios forestales y superficie siniestrada, estos están alineados a los indicadores que a nivel nacional reporta la federación. (F)</p> <p>El programa no cuenta con una matriz de indicadores de resultados específica. (D)</p> <p>La narrativa del fin y propósito de la Dirección General Forestal y Sustentabilidad es compartida con otros programas, lo cual desvirtúa el propósito del programa y no suma a solucionar el problema. (D)</p> <p>Se tiene la oportunidad de elaborar una matriz de indicadores de resultados que sistematice los resultados del programa y considere indicadores de actividades, componentes y propósito acordes a la naturaleza del programa. (O)</p> |
| 19 | <p>Se cuenta con un sistema de información de información geográfica alineada y compartida con la federación; también se cuenta con un sistema de operación y coordinación interinstitucional altamente efectivo para la atención y combate de incendios forestales. (F)</p> <p>Los sistemas de información que utiliza el programa para difundir los resultados de su gestión se encuentran dispersos; el sistema de</p> |

| Pregunta asociada | Hallazgos relevantes |
|-------------------|--|
| 20 | <p>administración por ejemplo no es administrado por la SEMADET, lo cual dificulta los procesos administrativos y operativos del propio programa. (D)</p> <p>Contar con un sistema de monitoreo y evaluación interna, que integre la información que se difunde en múltiples plataformas de información, con el fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas. (O)</p> <p>De continuar con la dispersión de los sistemas de información se carecerá de un orden que evalúe el desempeño del programa y de la intervención gubernamental. (A)</p> <p>El programa cuenta con una base de datos para el monitoreo y seguimiento de los beneficios que ha entregado. (F)</p> <p>El seguimiento y monitoreo de los resultados debe tener enfoques ecológicos que consideren el impacto positivo del fuego sobre los ecosistemas y sobre los diferentes estratos de la vegetación, con ello se podrá llevar a una medida estándar de los resultados de la intervención por ejemplo carbono liberado por tipo de estrato, biomasa perdida en un incendio forestal, disminución de carga de combustible, entre otros. (O)</p> <p>Ante una evaluación externa de resultados el programa tendría una calificación baja como es la actual percepción a nivel nacional; Jalisco ocupa el segundo lugar en superficie siniestrada con incendios, sin embargo este indicador resulta sesgado por implicar otras variables que no reflejan la realidad de la intervención. (A)</p> |

Fuente: elaboración propia.

1.12. Matriz de recomendaciones derivada de los hallazgos

Tabla 7. Recomendaciones derivadas de los hallazgos

| Pregunta asociada | Recomendaciones |
|-------------------|---|
| 1 | <p>1. Iniciar una estrategia para generar información científico-técnica para enriquecer el diagnóstico del programa; ésta deberá permitir identificar nuevas alternativas de intervención para justificar un Programa Estatal de Manejo del Fuego con una visión integral.</p> |

| Pregunta asociada | Recomendaciones |
|-------------------|--|
| 2 | <p>2. A partir de ese nuevo diagnóstico gestionar los recursos económicos necesarios para realizar el estudio propuesto por los TdeR 2014 para generar el Programa de Manejo del Fuego.</p> <p>3. Realizar acompañamiento institucional con teoría organizacional para diseñar el programa a partir del nuevo diagnóstico, en el que se explicita la lógica causal con la metodología de la MML, la Teoría del Cambio o alguna similar. Con este producto se tendrán mayores herramientas para planear, operar y evaluar los resultados del programa.</p> |
| 3 | <p>4. Estandarizar en todos los documentos el concepto de población potencial y población objetivo del programa con fines de transparencia y rendición de cuentas; se sugiere continuar utilizando a las áreas forestales, preferentemente forestales o temporalmente forestales que se encuentran al interior del estado de Jalisco (medida en hectáreas). La población potencial y objetivo deben definirse en términos de superficie forestal, preferentemente forestal y temporalmente forestal.</p> |
| 4 | <p>5. A partir del diagnóstico y de la relación causa-efecto identificada bajo los TdeR 2014, identificar nuevas alternativas de intervención y valorarlas bajo criterios específicos de eficiencia, eficacia y relación beneficio/costo.</p> |
| 5 | <p>6. Emplear las evidencias científicas de aquellas experiencias estatales, nacionales e internacionales para mejorar la lógica de intervención del programa.</p> |
| 6 | <p>7. Elaborar la MIR del programa.</p> <p>8. Alinear la MIR del programa estatal con la MIR del programa Nacional. 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.</p> <p>9. Con la MIR adecuada, gestionar el programa orientado a resultados; transparencia y rendición de cuentas. La MIR se deberá usar para orientar las acciones del programa y no solo como un instrumento de corte administrativo en el ámbito de la Dirección General.</p> |
| 7 | <p>10. 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.</p> |

| Pregunta asociada | Recomendaciones |
|-------------------|---|
| 8 | 11. El Programa Operativo Anual y los resultados de éste deberían ser publicados en el portal digital de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Éste debe contemplar la congruencia entre la población potencial, objetivo y atendida. |
| 9 | 12. Establecer instrumentos de coordinación institucional y colaboración entre el programa y los beneficiarios del programa de pago de servicios ambientales y los titulares de aprovechamientos forestales maderables, no maderables, de vida silvestre y plantaciones forestales comerciales. 13. Fortalecer, en el ámbito estatal, la relación con las instituciones académicas y de investigación forestal para el desarrollo de investigaciones aplicadas que den sustento al programa de manejo del fuego. |
| 10 | 14. Incluir en la normatividad la realización de ejercicios de planeación de mediano y largo plazos del programa. Considerar lo planteado por la Ley General de Cambio Climático. 15. Incorporar en el proceso de planeación la información derivada de investigaciones aplicadas al manejo del fuego, información del inventario nacional forestal y de suelos, información del inventario estatal forestal, cartas de uso actual del suelo y tipos de vegetación, imágenes de satélite y aplicar la metodología para la elaboración de mapas de áreas prioritarias de protección contra incendios forestales. 16. Incluir en la normatividad la realización de planes para enfrentar contingencias o fenómenos catastróficos, así como la asignación de recursos para enfrentarlos. |
| 11 | 17. Normar la realización de planeación contingente con el fin de enfrentar eventos catastróficos en el que se consideren insumos y recursos necesarios para su aplicación. |
| 12 | 18. Incrementar los recursos del fondo revolvente del programa para enfrentar contingencias. |
| 13 | 19. 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 y la información a difundir y que se valore la inclusión de medios impresos para acceder a todo tipo de usuarios de la información. |

| Pregunta asociada | Recomendaciones |
|-------------------|--|
| 14 | <p>20. Llevar a cabo difusión abierta del programa dirigida al público en general para integrar las brigadas rurales, de ejidos y comunidades, de comunidades indígenas y organizaciones civiles legalmente establecidas, cumpliendo los requisitos establecidos en el perfil del puesto oficial.</p> <p>21. Establecer normatividad que defina mecanismos para dar seguimiento y hacer uso de la información generada por el esquema de transparencia y rendición de cuentas.</p> |
| 15 | <p>22. Establecer normatividad para dar seguimiento y hacer uso de la información generada por el esquema de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>23. Incorporar información financiera desagregada a nivel de programa para la difusión con fines de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del programa</p> <p>24. 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 del programa y sobre los resultados y avances en la solución del problema.</p> |
| 16 | <p>25. Realizar el trámite de registro patronal de la SEMADET para acceder a la contratación directa del personal. Revisar la situación laboral del personal operativo del programa para proceder a su contratación con la seguridad social prevista por la ley.</p> |
| 17 | <p>26. Los indicadores deben orientarse a medir la disminución de la afectación e impacto negativo de incendios sobre las zonas forestales, preferentemente forestales y temporalmente forestales ; la columna de indicadores debe medir los aspectos ponderados tales como emisión de dióxido de carbono a la atmosfera por estrato de vegetación siniestrada, nivel o grado de afectación del incendio forestal, impacto positivo o negativo del incendio forestal, volumen y biomasa perdida, valor económico por tipo de ecosistema.</p> |
| 18 | <p>27. Elaborar la MIR específica propia del programa para facilitar su diseño, ejecución, seguimiento y monitoreo, así como la evaluación de sus resultados en cualquiera de sus niveles.</p> |
| 19 | <p>28. Integrar un sistema único de información con los principales sistemas de información que se encuentran dispersos a fin de realizar de manera periódica evaluaciones internas.</p> |

| Pregunta asociada | Recomendaciones |
|-------------------|---|
| 20 | 29. Adicionar indicadores de desempeño que consideren variables ambientales y valorar el impacto positivo o negativo del fuego sobre los ecosistemas. 30. Estandarizar los resultados de la intervención a una medida que pondere el estrato forestal siniestrado, por ejemplo, biomasa perdida o protegida. 31. Un calendario de evaluaciones externas del programa, describiendo el tipo de evaluación y sus objetivos. |

Fuente: elaboración propia.

1.13. Matriz de Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, en formato de doble entrada por objetivo específico.

A continuación se presenta una matriz de doble entrada por objetivo específico, en la que se ubicaron los hallazgos de acuerdo a la naturaleza según corresponde, siendo 5 fortalezas, 5 oportunidades, 5 debilidades y 5 amenazas.

6.1.1. OE1. Objetivo Específico 1

Tabla 8. Análisis FODA para el Objetivo Específico 1. Determinar en qué medida los elementos del diagnóstico del programa público son suficientes para tener una comprensión válida del problema público que se pretende atender.

| | Fortalezas | Debilidades |
|---------------|---|--|
| | <p>1 Se cuenta con capital humano con experiencia y conocimientos empíricos sobre el problema de manejo del fuego.</p> <p>2 El programa en su actual diseño es altamente efectivo en la atención parcial del problema, por ejemplo en su componente de combate de incendios forestales.</p> <p>3 Se cuenta con información derivada de dos estudios regionales específicos orientados al manejo del fuego, uno es el “Programa integral de manejo del fuego para la región Costa – Sur de Jalisco” y el otro “Manejo del Fuego y Restauración de bosques en la Reserva de la Biosfera en la Sierra de Manantlán”.</p> | <p>1 El programa no cuenta con el estudio <i>ex profeso</i> para su diseño y considera un diagnóstico parcial del problema basado en retrospectiva para continuar con la estrategia reactiva a siniestros forestales.</p> <p>2 No hay una lógica causal explícita, por tanto no se puede valorar alternativas de intervención.</p> <p>3 La conexión lógica entre el problema y la solución no es suficientemente clara, lo que el marco lógico del programa no soporta la teoría del cambio.</p> <p>4 No existen evidencias documentales sobre el árbol de problemas, la lógica causal y la magnitud del problema. El programa actual considera la prevención y supresión de incendios forestales sin tomar en cuenta criterios ecológicos del fuego.</p> <p>5 Existen discrepancias en la definición de la población potencial y la población objetivo del programa</p> <p>6 En la ficha técnica del programa publicada en la página web de la SEMADET se define como población potencial a los 125 municipios y la población atendida en el año 2016 de 42 municipios, esto difiere de lo citado en el programa estatal de manejo del fuego 2016 donde señala que la población potencial son 5.01 millones de hectáreas.</p> |
| Oportunidades | Recomendaciones | Recomendaciones |

| | | |
|--|--|--|
| <p>1 Hay organismos que pueden financiar elementos para el diagnóstico del problema y/o el costo de la elaboración del programa estatal de manejo del fuego, tales como la CONAFOR, JIMAS, CONANP, PNUD y Fondos internacionales.</p> | | <p>1. Iniciar una estrategia para generar información científico-técnica para enriquecer el diagnóstico del programa; ésta deberá permitir identificar nuevas alternativas de intervención para justificar un Programa Estatal de Manejo del Fuego con una visión integral.</p> <p>2. Estandarizar en todos los documentos el concepto de población potencial y población objetivo del programa con fines de transparencia y rendición de cuentas; se sugiere continuar utilizando a las áreas forestales, preferentemente forestales o temporalmente forestales que se encuentran al interior del estado de Jalisco (medida en hectáreas). La población potencial y objetivo deben definirse en términos de superficie forestal, preferentemente forestal y temporalmente forestal.</p> |
| Amenazas | Recomendaciones | Recomendaciones |
| <p>1 Durante el ejercicio fiscal 2016 la administración central estatal no asignó recursos económicos para implementar los TdR y la elaboración del Plan Estatal de Manejo del Fuego, resaltando que en éste estudio se considera el diagnóstico del problema.</p> | <p>1 Realizar Acompañamiento institucional con teoría organizacional para diseñar el programa a partir del nuevo diagnóstico, en el que se explicita la lógica causal con la metodología de la MML, la Teoría del Cambio o alguna similar. Con este producto se tendrán mayores herramientas para planear, operar y evaluar los resultados del programa.</p> | <p>1 A partir de un nuevo diagnóstico gestionar los recursos económicos necesarios para realizar el estudio propuesto por los TdeR 2014 para generar el Programa de Manejo del Fuego.</p> <p>2 Coordinar acciones conjuntas con las Juntas Intermunicipales, con la Comisión Nacional Forestal, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y otras entidades para conseguir fondos que permitan financiar el Plan de Manejo del Fuego para el estado de Jalisco</p> |

Fuente: elaboración propia.

6.1.2. OE2. Objetivo Específico 2

Tabla 9. Análisis FODA para el Objetivo Específico 2. Determinar la validez de la lógica de intervención del programa público para atender el problema planteado a partir de una comparación con casos nacionales o internacionales similares.

| | Fortalezas | Debilidades |
|---------------|---|--|
| | <p>1 Se cuenta con capital humano con conocimiento empírico para evaluar alternativas en un grupo focal especializado de expertos.</p> <p>2 Los componentes de prevención y combate contribuyen positivamente a la atención del problema evidenciándose en forma empírica y científica.</p> <p>3 Los objetivos del programa son compatibles, contribuyen y están alineados al cumplimiento de los objetivos del plan estatal de Desarrollo 2013 – 2033.</p> <p>4 Existen documentos e instrumentos para la gestión, seguimiento técnico – financiero del programa. No requiere reglas de operación debido a que no entrega recursos económicos.</p> <p>5 Los convenios establecen los compromisos técnicos y financieros de las partes firmantes, siendo éste el instrumento normativo para la gestión y seguimiento de los bienes y beneficiarios del programa.</p> <p>6 El manual de organización y procedimientos regula algunos de los procesos del programa, con la narrativa de organigramas, fichas de responsabilidades funcionales, flujos de procedimientos y narrativas de procesos.</p> | <p>1 En el diseño del programa no se valoran alternativas de intervención.</p> <p>2 El tipo de intervención no considera un Manejo Integral del Fuego. No existe evidencia documentada de que se evalúe el impacto de la intervención sobre los componentes de suelo, agua, aire y social.</p> <p>3 La lógica y correspondencia causal con el problema identificado en el programa estatal de manejo del fuego es parcial.</p> <p>4 Los indicadores de la MIR no permiten hacer una evaluación pertinente de los bienes y servicios que entrega el programa.</p> <p>5 El desconocimiento del manual de organización de la SEMADET por parte del personal operativo del programa.</p> <p>6 No se cuenta con un documento que integre los instrumentos normativos del programa que permita facilitar su operación.</p> |
| Oportunidades | Recomendaciones | Recomendaciones |

| | | |
|---|---|--|
| <p>1 enriquecer el diagnóstico con conocimiento científico-técnico para identificar nuevas alternativas de intervención para fortalecer la estrategia de intervención del programa.</p> <p>2 Hay experiencias técnicas y científicas que sirven como referentes para mejorar la lógica de intervención del programa.</p> <p>3 En los instrumentos de planeación de mediano y largo plazo se considera el concepto de manejo del fuego, por tanto no es necesario reformas legales para implementar un plan de manejo del fuego.</p> | | <p>1 A partir del diagnóstico y de la relación causa-efecto identificada bajo los TdeR 2014, identificar nuevas alternativas de intervención y valorarlas bajo criterios específicos de eficiencia, eficacia y relación beneficio/costo.</p> <p>2 Emplear las evidencias científicas de aquellas experiencias estatales, nacionales e internacionales para mejorar la lógica de intervención del programa.</p> |
| Amenazas | Recomendaciones | Recomendaciones |
| <p>1 Al no existir evidencia documentada de que se hayan valorado alternativas de intervención, se desconoce la viabilidad y la relación beneficio costo de otras alternativas de intervención que pudieran ser mejores respecto a la actual estrategia.</p> <p>2 La existencia de una débil cultura ambiental en la opinión pública sobre el papel ecológico del fuego sobre los ecosistemas pone en controversia las decisiones de la administración estatal para la implementación de nuevas prácticas del manejo del fuego.</p> <p>3 La inexistencia de una MIR específica para el programa pone en riesgo futuras evaluaciones y debilita la evaluación de resultados e impactos del programa.</p> <p>4 Ante la falta de sistematización de la normatividad del programa se puede debilitar la transparencia y rendición de cuentas.</p> | <p>1 Con la MIR adecuada, gestionar el programa orientado a resultados; transparencia y rendición de cuentas. La MIR se deberá usar para orientar las acciones del programa y no solo como un instrumento de corte administrativo en el ámbito de la Dirección General.</p> <p>2 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.</p> | <p>1 Elaborar una MIR propia del programa.</p> <p>2 Alinear la MIR del programa estatal con la MIR del Programa Nacional. 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.</p> |

Fuente: elaboración propia.

6.1.3. OE3. Objetivo Específico 3

Tabla 10. Análisis FODA para el Objetivo Específico 3. Determinar en qué medida los instrumentos de los que se vale el programa público son pertinentes para atender el problema que fue diagnosticado.

| Fortalezas | | Debilidades |
|--|-----------------|---|
| <p>1 Cuenta con un padrón de beneficiarios a los cuales entrega los beneficios del programa tales como: combustibles, equipo de radiocomunicación, capacitación y equipamiento.</p> <p>2 Cuenta con una base de información georreferenciada de las áreas que fueron atendidas por el programa tales como siniestros forestales, líneas negras, brechas cortafuego y quemas prescritas.</p> <p>3 Se tiene un buen nivel de coordinación existente y opera el Comité Estatal de Manejo del Fuego y de la Operación del C14 centro estatal de control de incendios forestales.</p> | | <p>1 Existen versiones distintas en documentos de la SEMADET y del programa, sobre la población potencial, la población objetivo y la población atendida lo que provoca inconsistencias para determinar mecanismos de seguimiento y verificación del aporte a la solución del problema real con lo documentado en la MIDE y la MIR.</p> <p>2 La coordinación con algunas dependencias no es la mejor, particularmente con la SAGARPA, PROFEPA, SCT, CFE, CONANP.</p> <p>3 No existen convenios de coordinación de mediano y largo plazo que permita una interacción entre acciones de gobierno u otros organismos que mejore los resultados de la intervención.</p> |
| Oportunidades | Recomendaciones | Recomendaciones |
| <p>1 El programa Estatal de Manejo del Fuego puede alinear la población potencia, objetivo y atendida con los criterios definidos en el Programa Nacional Prevención y Combate de Incendios Forestales.</p> <p>2 Contar con un esquema de coordinación con brigadas de los beneficiarios del programa de pago por servicios ambientales para contar con elementos brigadistas de prevención y combate de incendios forestales.</p> <p>3 Es posible firmar convenios de colaboración con</p> | | <p>1 El Programa Operativo Anual y los resultados de éste deberían ser publicados en el portal digital de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Éste debe contemplar la congruencia entre la población potencial, objetivo y atendida.</p> |

| SAGARPA, CFE, SCT entre otros que permita mejorar los resultados del programa. | | |
|---|---|--|
| Amenazas | Recomendaciones | Recomendaciones |
| <p>1 Insuficiente participación y escaso compromiso de algunas dependencias que participan en el fomento y protección de los recursos forestales.</p> <p>2 Cambios en los objetivos particulares de las nuevas administraciones municipales pondrían en riesgo la continuidad de acciones de coordinación intergubernamental.</p> | <p>1 Fortalecer, en el ámbito estatal, la relación con las instituciones académicas y de investigación forestal para el desarrollo de investigaciones aplicadas que den sustento al programa de manejo del fuego.</p> | <p>1 Establecer instrumentos de coordinación institucional y colaboración entre el programa y los beneficiarios del programa de pago de servicios ambientales y los titulares de aprovechamientos forestales maderables, no maderables, de vida silvestre y plantaciones forestales comerciales.</p> |

Fuente: elaboración propia.

6.1.4. OE4. Objetivo Específico 4

Tabla 11. Análisis FODA para el Objetivo Específico 4. Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.

| Fortalezas | | Debilidades |
|--|-----------------|---|
| <p>1 Los insumos y recursos son medianamente suficientes y adecuados para el proceso de planeación del programa.</p> <p>2 Los planes regionales surgen de un proceso participativo de los consejos forestales regionales y de los comités regionales de manejo de fuego.</p> <p>3 Se han desarrollado los perfiles de puesto para orientar el alcance y responsabilidad de cada funcionario.</p> <p>4 Se cuenta con personal especializado y con conocimientos empíricos de los procesos operativos del programa que permitirían mejorar el proceso de planeación.</p> | | <p>1 No se dispone de un manual que describa los insumos y recursos que se habrán de disponer para el proceso de planeación.</p> <p>2 Existe inflexibilidad presupuestal, la cual se restringe al mismo presupuesto anual más menos un ajuste por inflación.</p> <p>3 En el Manual de Organización y Procedimientos de la Secretaría de Medio Ambiente Desarrollo Territorial Tomo 2, no se plantea un proceso participativo para llevar a cabo la planeación del programa.</p> |
| Oportunidades | Recomendaciones | Recomendaciones |
| <p>1 Existen instituciones de investigación que están generando investigación científica de utilidad para el proceso de planeación.</p> <p>2 Actores gubernamentales y no gubernamentales están interesados en el proceso de planeación del programa, previendo incluso la concurrencia de recursos materiales, humanos y científicos.</p> | | <p>1 Incluir en la normatividad la realización de ejercicios de planeación de mediano y largo plazos del programa. Considerar lo planteado por la Ley General de Cambio Climático.</p> <p>2 Incorporar en el proceso de planeación la información derivada de investigaciones aplicadas al manejo del fuego, información del inventario nacional forestal y de suelos, información del inventario estatal forestal, cartas de uso actual del suelo y tipos de vegetación, imágenes de satélite y aplicar la metodología para la elaboración de mapas de áreas prioritarias de protección contra incendios forestales.</p> |

| Amenazas | Recomendaciones | Recomendaciones |
|---|--|---|
| <p>1 Que la administración central estatal no considere recursos especiales para el proceso de planeación del programa.</p> <p>2 Un evento catastrófico superaría la planeación que se realiza anualmente, así también, no existe un documento de planeación para estos eventos extremos que considere insumos y recursos extraordinarios para enfrentar el problema.</p> | <p>1 Incrementar los recursos del fondo revolvente del programa para enfrentar contingencias.</p> <p>2 Elaborar normatividad para realizar planeación emergente con el fin de atender eventos catastróficos en el que consideren insumos y recursos necesarios para su aplicación.</p> | <p>1 Incluir en la normatividad la realización de planes para enfrentar contingencias o fenómenos catastróficos, así como la asignación de recursos para enfrentarlos.</p> <p>2 Normar la realización de planeación contingente con el fin de enfrentar eventos catastróficos en el que se consideren insumos y recursos necesarios para su aplicación.</p> |

Fuente: elaboración propia.

6.1.5. OE5. Objetivo Específico 5

Tabla 12. Análisis FODA para el Objetivo Específico 5. Determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.

| Dimensión interna | | |
|-------------------|--|---|
| | Fortalezas | Debilidades |
| | <p>1 Los medios de comunicación y difusión del programa son múltiples y de gran alcance, pero no acceden a todo tipo de población.</p> <p>2 Existe una estructura organizacional al interior del estado para poder realizar una difusión y rendición de cuentas del programa.</p> <p>3 El programa cuenta con un marco regulatorio suficiente para generar la rendición de cuenta pública y del ejercicio presupuestal anual.</p> | <p>1 No hay evidencia documentada del proceso de difusión del programa a actores tales como brigadas rurales, grupos indígenas, etc.</p> <p>2 No hay un procedimiento claramente definido para realizar el proceso de difusión del programa, particularmente en algunos componentes como la prevención.</p> <p>3 No existe una encuesta a beneficiarios, no se conoce su opinión sobre el funcionamiento del programa.</p> |
| | Oportunidades | Recomendaciones |
| Dimensión externa | <p>1 Se cuenta con espacios intergubernamentales e intersectoriales para la difusión del programa.</p> <p>2 Se pueden aplicar instrumentos como una encuesta a beneficiarios directos y beneficiarios indirectos –como la población del área conurbada de Guadalajara- para conocer su opinión sobre el programa.</p> <p>3 Es posible publicar en el portal de internet de la dependencia el ejercicio presupuestario desglosado por actividad lo que consolidaría la transparencia en la entrega de bienes y servicios.</p> | <p>Recomendaciones</p> <p>1 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 y la información a difundir y que se valore la inclusión de medios impresos para acceder a todo tipo de usuarios de la información.</p> <p>2 Llevar a cabo difusión abierta del programa dirigida al público en general para integrar las brigadas rurales, de ejidos y comunidades, de comunidades indígenas y organizaciones civiles legalmente establecidas, cumpliendo los requisitos establecidos en el perfil del puesto oficial.</p> |

| Dimensión interna | | |
|--|---|---|
| Amenazas | Recomendaciones | Recomendaciones |
| <p>1 El programa no sistematiza la información y los resultados de los mecanismos existentes de contraloría social, por lo que no se cuenta con evidencia para juzgar si se atienden quejas y denuncias y si éstos son empleados para mejorar la gestión del programa.</p> <p>2 No explorar otras alternativas de operación, adicional a los convenios institucionales, pondría en riesgo la credibilidad del programa en la asignación de recursos.</p> | <p>1 Incorporar información financiera desagregada a nivel de programa para la difusión con fines de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del programa</p> <p>2 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 del programa y sobre los resultados y avances en la solución del problema.</p> | <p>1 Establecer normatividad que defina mecanismos para dar seguimiento y hacer uso de la información generada por el esquema de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>2 Establecer normatividad para dar seguimiento y hacer uso de la información generada por el esquema de transparencia y rendición de cuentas.</p> |

Fuente: elaboración propia.

6.1.6. OE6. Objetivo Específico 6

Tabla 13. Análisis de FODA para el Objetivo Específico 6. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios.

| Dimensión interna | | |
|-------------------|--|--|
| | Fortalezas | Debilidades |
| | <p>1 Los bienes y servicios que entrega el programa, tales capacitaciones y contratación de brigadas contra incendios han fortalecido el capital social y humano con el que opera el programa, sobre todo en el componente de combate de incendios forestales.</p> | <p>1 El programa cuenta con insumos y recursos medianamente suficientes para el correcto desarrollo de los procesos de generación de bienes y servicios que entrega el programa.</p> <p>2 El régimen de contratación de los brigadistas SEMADET pone en riesgo el funcionamiento adecuado del programa.</p> <p>3 No existen documentos o manuales de procedimiento que describan la relevancia estratégica de la producción de bienes y servicios que entrega el programa.</p> |
| | Oportunidades | Recomendaciones |
| Dimensión externa | <p>1 Existen recursos humanos como investigadores, insumos documentales de campo como información de inventarios forestales e infraestructura como sensores remotos que pueden ser utilizados para mejorar la generación de bienes y servicios que otorga el programa.</p> <p>2 Los beneficios que entrega el programa pueden medirse con otras variables, como por ejemplo emisiones de CO2 a la atmosfera, biomasa protegida por tipo de estrato o valor económico y social de los ecosistemas protegidos.</p> | <p>1 Los indicadores deben orientarse a medir la disminución de la afectación e impacto negativo de incendios sobre las zonas forestales, preferentemente forestales y temporalmente forestales ; la columna de indicadores debe medir los aspectos ponderados tales como emisión de dióxido de carbono a la atmosfera por estrato de vegetación siniestrada, nivel o grado de afectación del incendio forestal, impacto positivo o negativo del incendio forestal, volumen y biomasa perdida, valor económico por tipo de ecosistema.</p> |

| Dimensión interna | | |
|--|-----------------|---|
| Amenazas | Recomendaciones | Recomendaciones |
| 1 Al atender un siniestro forestal el suministro de insumos y recursos son tardados, lo que repercute de manera directa en la atención del problema, de continuar con esas demoras el impacto negativo hacia los ecosistemas será mayor. | | 1 Realizar el trámite de registro patronal de la SEMADET para acceder a la contratación directa del personal. Revisar la situación laboral del personal operativo del programa para proceder a su contratación con la seguridad social prevista por la ley. |

Fuente: elaboración propia.

6.1.7. OR7. Objetivo Específico 7

Tabla 14. Análisis FODA para el Objetivo Específico 7. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.

| Dimensión interna | | | |
|-------------------|--|--|---|
| | | Fortalezas | Debilidades |
| | | <p>1 El programa considera dos indicadores de gestión: número de incendios forestales y superficie siniestrada, estos están alineados a los indicadores que a nivel nacional reporta la federación.</p> <p>2 Se cuenta con un sistema de información geográfica alineada y compartida con la federación; también se cuenta con un sistema de operación y coordinación interinstitucional altamente efectivo para la atención y combate de incendios forestales.</p> <p>3 El programa cuenta con una base de datos para el monitoreo y seguimiento de los beneficios que entrega el programa.</p> | <p>1 El programa no cuenta con una matriz de indicadores de resultados específica.</p> <p>2 La narrativa del fin de la Dirección General Forestal y Sustentabilidad es compartida con otros programas, esto desvirtúa el propósito del programa y no suma a solucionar el problema.</p> <p>3 Los sistemas de información que utiliza el programa se encuentran dispersos; el sistema de administración por ejemplo no es administrado por la SEMADET, lo cual dificulta los procesos administrativos y operativos del propio programa.</p> <p>4 En los documentos de planeación no se consideran indicadores ambientales para evaluar la estrategia de intervención, lo que resulta en un escenario sesgado de los resultados de la estrategia de intervención.</p> |
| Dimensión externa | | Oportunidades | Recomendaciones (no aplican) |
| | | <p>1 Se tiene la oportunidad de elaborar una matriz de indicadores de resultados que sistematice los resultados del programa y considere actividades acordes a la naturaleza del programa.</p> <p>2 Contar con un sistema de monitoreo y evaluación interna, que integre la información que se difunde en múltiples plataformas de información con el fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas.</p> | <p>1 Integrar un sistema único de información con los principales sistemas de información que se encuentran dispersos a fin de realizar de manera periódica evaluaciones internas.</p> |

| Dimensión interna | | |
|--|--|---|
| <p>3 En el futuro será necesaria una evaluación de resultados y de impacto de la estrategia de intervención, por lo que el programa debe prever indicadores adecuados que permitan evaluar adecuadamente el logro de los objetivos del programa.</p> | | |
| Amenazas | Recomendaciones | Recomendaciones |
| <p>1 De continuar con la dispersión de los sistemas de información se carecerá de un orden que evalúe el desempeño del programa y el logro de sus objetivos.</p> | <p>1 Diseñar un calendario de evaluaciones externas del programa, describiendo el tipo de evaluación y sus objetivos 2 Llevar a cabo ejercicios de planeación de mediano y largo plazo del programa. Considerar lo planteado por la Ley General de Cambio Climático.</p> | <p>1 Adicionar indicadores de desempeño que consideren variables ambientales y valorar el impacto positivo o negativo del fuego sobre los ecosistemas. 2 Estandarizar los resultados de la intervención a una medida que pondere el estrato forestal siniestrado, por ejemplo, biomasa perdida o protegida.</p> |

Fuente: elaboración propia.

1.14. Prioridad de las recomendaciones, mejora esperada, actividades por recomendación e implicaciones por actividad

Tabla 15. Recomendaciones priorizadas

| P ^{1/} | Recomendación | Mejora esperada | Actividades | Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras) |
|-----------------|--|---|--|--|
| 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 para obtener recursos que permitan financiar el desarrollo del Plan de Manejo del Fuego para el estado de Jalisco. | Se tendrá un estudio específico que identifique, cuantifique y localice el problema al interior del estado de Jalisco. Esto permitirá elaborar el árbol de problemas, identificar objetivos y alternativas de intervención, así como diseñar un programa con un argumento basado en información técnico científica. | En colaboración con las JIMAS revisar los convenios de colaboración y adicionar en su caso acuerdos de financiamiento. Concertar convenios de colaboración con el sistema de investigación forestal en el estado y los fondos de financiamiento para el desarrollo de investigaciones prioritarias que permitan fundamentar el Plan Estatal de Manejo del Fuego. Crear convenios de colaboración en materia de gestión de recursos con el propósito de elaborar el Plan estatal de manejo del fuego. | Asignar personal para gestionar convenios, reuniones de trabajo, minutas y acuerdos de colaboración en materia de financiamiento de recursos económicos externos con el enfoque de lograr financiar el plan estatal de manejo del fuego. |
| 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 | Articulación de los elementos de planeación y operación del actual programa, atendiendo oportunamente la población potencial, objetivo y programada. Con este instrumento se contará con | Especificar las características e información que debe contener el documento integral multipropósito. Sistematizar, revisar y depurar | Asignar personal para la elaboración del documento normativo del programa, con la colaboración y asesoría de la |

| P ^{1/} | Recomendación | Mejora esperada | Actividades | Implicaciones (operativas, jurídico- administrativas, financieras) |
|-----------------|---|--|---|--|
| | elementos de la estructura del marco de actuación del programa, así como la información referente a su diseño. | 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. | la información disponible. Elaborar el documento integral multipropósito. | SEPAF. |
| 3 (OE7) | Aplicar una estrategia de planeación de mediano y largo plazo del programa, considerando lo planteado por la Ley General de Cambio Climático. | Posibilidad de medir y dar congruencia a los resultados y avances del programa. Las acciones de cambio climático y la reducción de emisiones de dióxido de carbono deben tener un impacto en el corto, mediano y largo plazo, por este motivo la planeación se orientará a medir los resultados en dicho ámbito, contrario a lo que actualmente implementa el programa, es decir, sólo planeación anual. | Crear y operar instancias de planeación en las que se definan actividades con un horizonte de mediano y largo plazo, en las que se planteen y definan acciones a llevar a cabo dentro del Plan estatal de manejo del fuego y del Programa Estatal de Manejo del Fuego. | Incluir en la normatividad la realización de ejercicios de planeación de mediano y largo plazo. Asignar personal para desarrollar este tipo de planeación del Plan estatal de manejo del fuego. |
| 4 (OE6) | Realizar el trámite de Registro Patronal de la SEMADET para la contratación del personal del programa bajo los términos legales que correspondan. | Personal legalmente contratado. Acceso a seguridad social para empleados del programa. Se prescindirá del pago de seguro de vida. Mayor agilidad en el pago del personal que labora en las actividades de prevención y combate de incendios forestales. Mejora en el control y administración del personal que laborar en forma temporal dejando de depender de | Gestionar autorización y realizar el trámite de registro Patronal, ante la instancia correspondiente. Contratar al personal bajo procedimientos legales establecidos. Gestionar y programar los recursos requeridos para el pago del personal. Incluir en la nómina de SEMADET al personal del | Autorización del Registro Patronal de la SEMADET. Recursos financieros asignados a la SEMADET para pagar directamente al personal. Contratar legalmente al personal del programa Registro de personal del programa en los |

| P ^{1/} | Recomendación | Mejora esperada | Actividades | Implicaciones (operativas, jurídico- administrativas, financieras) |
|-----------------|---|--|--|---|
| | | <p>otra Secretaría. Mejora en las condiciones laborales del personal del programa. Conservación de plantilla laboral con amplia experiencia y capacitación brindada por el Estado.</p> | <p>programa. Hacer los trámites requeridos para que el personal del programa tenga acceso a seguridad social.</p> | <p>servicios de seguridad social establecidos en la ley.</p> |
| 5 (OE2) | <p>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.</p> | <p>Transitar 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.</p> | <p>Capacitar al personal normativo del programa en la Metodología Matriz de Marco Lógico. Reuniones de planeación estratégica con el personal del programa. Elaborar la MIR, con indicadores y las fichas técnicas correspondientes en un contexto de planeación de largo plazo.</p> | <p>Asignar personal a la elaboración de la MIR. Disposición del personal para recibir la capacitación. Disponibilidad de tiempo para las reuniones de planeación estratégica.</p> |
| 6 (OE2) | <p>Realizar acompañamiento institucional con teoría organizacional para diseñar el PEMF a partir de los Términos de Referencia ya elaborados en 2014, en el que, con base en un diagnóstico enriquecido, se explicita la lógica causal con la metodología de la MML, la teoría del cambio o alguna similar.</p> | <p>Disponer de un instrumento para la planeación, operación, evaluación y monitoreo del PEMF; este 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.</p> | <p>Reuniones de planeación estratégica y desarrollo organizacional con el personal del programa.</p> | <p>Designar personal para realizar actividades de planeación y desarrollo organizacional. Disponibilidad de tiempo del personal para las reuniones de planeación estratégica.</p> |

| P1/ | Recomendación | Mejora esperada | Actividades | Implicaciones (operativas, jurídico- administrativas, financieras) |
|----------------|--|--|---|--|
| 7 (OE2) | A partir del diagnóstico fortalecido, identificar nuevas alternativas de intervención y valorarlas bajo criterios específicos de eficacia, eficiencia y relación beneficio/costo en el abordaje del problema que dio origen al programa. | Acciones más efectivas con menor o igual cantidad de recursos, haciendo más eficiente el uso de recursos públicos y los procesos operativos del programa, teniendo como referencia la relación beneficio costo al elegir entre las potenciales alternativas de intervención. | Reuniones de planeación estratégica con el personal del programa. Análisis y valoración de alternativas de intervención. | Disponibilidad de tiempo para las reuniones de planeación estratégica. Asignar personal para definir nuevas actividades de intervención. Inclusión de actividades en la normativa. |
| 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. | Permitir la medición de la contribución del programa a la solución del problema que le dio origen en tiempo, magnitud y pertinencia. Contar con referentes de eficacia y eficiencia a nivel nacional. | Reuniones de planeación estratégica con el personal del programa. Definición de Indicadores. Elaboración de fichas técnicas. | Disponibilidad del personal para realizar actividades de planeación. |
| 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 | Con la información generada se podrá mejorar el programa e incluso los mecanismos que opera con ese fin. | Establecer la norma. Diseñar procedimiento para genera la información. Uso de la información para mejorar el programa y los mecanismos de transparencia | Disponibilidad de personal para revisar normatividad, diseñar procedimiento y generar informes. |

| P ^{1/} | Recomendación | Mejora esperada | Actividades | Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras) |
|-----------------|---|--|--|---|
| | rendición de cuentas. | | y rendición de cuentas. | |
| 10 (OE5) | Difundir información financiera desagregada a nivel de programa con fines de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas. | Fortalecimiento de la transparencia en el uso de recursos públicos asignados al programa. Mejoras en la transparencia y rendición de cuentas. | Generar información financiera específica del programa. Análisis financiero de actividades. Incorporación de este análisis en los informes de resultados. | Asignación de personal o disponibilidad del personal para realizar informes financieros e incorporarlos a los informes de resultados. |
| 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 del programa, sobre los resultados y avances en la solución del problema. | Conocer la opinión de los beneficiarios y los resultados directos de los bienes y servicios que entrega el programa. Posibilidad de mejorar la operación del programa a través de los resultados obtenidos en dicha encuesta. | Diseño de encuesta de satisfacción a beneficiarios directos e indirectos. Aplicación de dicha encuesta. Captura, procesamiento y análisis de la información recabada. Elaboración de reporte de satisfacción con el apoyo otorgado. Difusión del reporte de satisfacción a través de la página de SEMADET. | Disponibilidad de tiempo del personal para diseñar, aplicar, y procesar la encuesta de satisfacción. |
| 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 | Ampliación en la difusión de información del programa. Se define la información del programa a difundir y los responsables de llevarlo a cabo. Con esta estrategia quedarán documentadas las bases para | Reuniones de planeación estratégica con personal del programa. Definición de estrategia de difusión. Diseño de medios impresos de difusión del programa | Disponibilidad de tiempo del personal para realizar actividades de planeación. Inclusión de la estrategia de difusión |

| P ^{1/} | Recomendación | Mejora esperada | Actividades | Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras) |
|-----------------|--|---|---|---|
| | información a difundir y que se valore la inclusión de medios impresos para permitir el acceso a todo tipo de usuarios de la información. | realizar la difusión del programa, desde la ejecución hasta la rendición de cuentas. Acceso a interesados o usuarios potenciales de la información que no usan medios electrónicos. Mejora en la imagen del programa. | Inclusión de dicha estrategia en la normativa (elaboración de un manual de difusión). | en la normativa. |
| 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. | Se contará 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. | Reuniones de planeación estratégica con el personal del programa. Definir estrategia de atención a eventos catastróficos. Formalizar esta estrategia en un manual de procedimientos. | Disponibilidad del personal para realizar actividades normativas. Formalizar manual de procedimientos para atención a eventos catastróficos. |
| 14 (OE7) | Elaborar un calendario de evaluaciones externas del programa, describiendo el tipo de evaluación y sus objetivos. | Posibilidad de mejorar 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. | Definir una estrategia de evaluaciones externas de diseño, procesos, resultados e impactos del programa. Elaborar un documento en el que se especifiquen los lineamientos requeridos para cada tipo de evaluación planteada. | Disponibilidad del personal para realizar actividades normativas. Planear en el mediano y largo plazo evaluaciones externas con insumos y recursos necesarios. |
| 15 (OE3) | Difundir el Programa Operativo Anual especificando las acciones comprometidas y | Se daría una mayor difusión de las actividades e intervenciones que | Proporcionar información del POA para ser publicada en el portal de internet de la | Asignar personal para realizar actividades de compilación y envío |

| P ^{1/} | Recomendación | Mejora esperada | Actividades | Implicaciones (operativas, jurídico- administrativas, financieras) |
|-----------------|---|--|---|--|
| | 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. | realiza el programa. Se fijarían referentes para que la sociedad evalúe el desempeño del programa. Mejoraría el monitoreo de los resultados en el corto plazo, aunado a que se contribuiría a mejorar la transparencia, rendición de cuentas en los bienes y servicios que presta el programa. | SEMADET Reportar avances del POA en forma trimestral, semestral o anual para su publicación en el portal de internet de la SEMADET | de información en tiempo y forma de los avances de las acciones y los resultados del programa. |

1/ Prioridad / (OE): Objetivo específico

Fuente: elaboración propia

1.15. Valoración final del programa

| Tipo de población | Unidad de Medida |
|------------------------------------|---|
| Nombre del programa | Programa Estatal de Manejo del Fuego |
| Dependencia/Entidad | Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Gobierno del Estado de Jalisco. |
| Unidad Administrativa Responsable: | Dirección General Forestal y de Sustentabilidad |
| Tipo de evaluación | De Diseño y Procesos |
| Año de evaluación | 2015-2016 |

Tabla 16. Valoración final del programa

| Objetivo de la evaluación | Pregunta | Nivel | Justificación |
|--|----------|------------|--|
| 1. Diseño | | | |
| OE1. Determinar en qué medida los elementos del diagnóstico del programa público son suficientes para tener una comprensión válida del problema público que se pretende atender. | 1 | 2 | <ul style="list-style-type: none"> No se cuenta con un diagnóstico ex profeso para el programa Problema parcialmente identificado, lógica causal no documentada. Diferentes definiciones de población potencial y objetivo |
| | 2 | 2 | |
| | 3 | 3 | |
| Promedio | | 2.3 | |
| OE2. Determinar la validez de la lógica de intervención del programa público para atender el problema planteado a partir de una comparación con casos nacionales o internacionales similares | 4 | 1 | <ul style="list-style-type: none"> No hay evidencia documental de que se hayan analizado alternativas de intervención. Objetivos alineados al PED. No se cuenta con MIR. La pregunta 7 es cualitativa por lo que no procede calificación |
| | 5 | 3 | |
| | 6 | 2 | |
| | 7 | Na | |
| Promedio | | 2.0 | |
| • 2. Procesos | | | |

| Objetivo de la evaluación | Pregunta | Nivel | Justificación |
|---|----------|------------|---|
| OE3. Determinar en qué medida los instrumentos de los que se vale el programa público son pertinentes para atender el problema que fue diagnosticado. | 8 | 3 | <ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con mecanismos de seguimiento y verificación de la población atendida que permiten comprobar su correspondencia con la población objetivo. Se dispone de información para identificar la interacción del programa con otros programas o acciones del gobierno. |
| | 9 | 4 | <ul style="list-style-type: none"> Los insumos y los recursos disponibles son medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de planeación. |
| Promedio | | 3.5 | |
| OE4. Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos. | 10 | 2 | <ul style="list-style-type: none"> Los insumos y los recursos disponibles son medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de planeación |
| | 11 | 3 | <ul style="list-style-type: none"> Las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de planeación del programa son medianamente suficientes para optimizar el resto de sus procesos operativos |
| | 12 | Na | <ul style="list-style-type: none"> Las preguntas 12 es cualitativa por lo que no procede calificación. |
| Promedio | | 2.5 | |
| OE5. Determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas. | 13 | 3 | <ul style="list-style-type: none"> Los insumos y los recursos disponibles son medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de difusión del programa |
| | 14 | 3 | <ul style="list-style-type: none"> El proceso de difusión que lleva a cabo el programa es parcialmente adecuado para el cumplimiento de la rendición de cuentas |
| | 15 | 3 | <ul style="list-style-type: none"> El proceso de difusión del programa es medianamente pertinente para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia. |
| Promedio | | 3.0 | |

| Objetivo de la evaluación | Pregunta | Nivel | Justificación |
|---|----------|------------|---|
| OE6. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios. | 16 | 3 | <ul style="list-style-type: none"> Los insumos y los recursos disponibles son medianamente adecuados y suficientes para el correcto desarrollo de los procesos de generación y distribución de los bienes o servicios que entrega. La pregunta 17 es cualitativa por lo que no procede calificación. |
| | 17 | Na | |
| Promedio | | 3.0 | |
| OE7. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema. | 18 | 2 | <ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que resulta parcialmente adecuada para facilitar su organización y seguimiento Los sistemas de información que utiliza el programa para tener un control de los beneficios que entrega, resultan suficientes para verificar el cumplimiento de sus objetivos y la atención del problema público que pretende atender La pregunta 20 es cualitativa por lo que no procede calificación. |
| | 19 | 4 | |
| | 20 | Na | |
| Promedio | | 3.0 | |
| Valoración final | | 2.8 | |

Na: No aplica

Fuente: elaboración propia

7. Bibliografía

- Alexander, M. E. (2010). "Lest we Forget": Canada's Major Wildland Fire Disasters of the Past, 1825-1938. Presented at the Proceedings of 3rd Fire Behavior and Fuels Conference. International Association of Wildland Fire.
- CEPAL. Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Versión preliminar. ILPES-CEPAL. 103 pp.
- CONACYT. Demandas específicas. Convocatoria C02-2014. Fondo sectorial para la investigación el desarrollo y la innovación tecnológica forestal. CONACYT-CONAFOR. 3 pp.
- CONAFOR. 2015. Compensación ambiental por cambio de uso de suelo en terrenos forestales. Gerencia de Suelos. 35 pp.
- CONAFOR. 2016. Cierre nacional de incendios forestales 2016. Comisión Nacional Forestal. 19 pp.
- CONAFOR. 2016. Manual. Anexo 4. Anexo técnico de brigadas rurales de incendios forestales, justificación para la operación de brigadas rurales. SEMARNAT-CONAFOR. 14 pp.
- CONANP. 2011. Estrategia y Lineamientos de Manejo del fuego en Áreas Naturales Protegidas. 2da edición. CONANP. México. 35 p.
- CONEVAL. 2017. Términos de referencia para evaluación de procesos.
- CONEVAL. 2014. Ficha de evaluación 2013, Programa Nacional Forestal-Protección Forestal. CONEVAL-SEMARNAT. 2 pp.
- CONEVAL. 2014. Ficha de monitoreo y evaluación. Criterios de elaboración. 24 pp.
- CONEVAL. 2013. Modelo de términos de referencia para la evaluación específica de desempeño 2012-2013.

- CONEVAL. 2013. Ficha de monitoreo y evaluación 2013, guía de elaboración.
- CONEVAL. ----. Anexo 1: guión del análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto.
- Congreso del Estado de Campeche. 1993. Ley para hacer las quemas en el estado de Campeche. 8 pp.
- Congreso del Estado de Jalisco. 200. Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Congreso del estado de Jalisco. 2017. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.
- Congreso del estado de Quintana Roo. 2014. Ley de quemas y prevención de incendios forestales para el estado de Quintana Roo. 9 pp.
- Congreso del Estado de Yucatán. 2006. Ley de prevención y combate de incendios del estado de Yucatán. 9 pp.
- Factor CO². 2016. Sistema de monitoreo, reporte y verificación para el estado de Jalisco. Agendas sectoriales de cambio climático. Medidas de mitigación y adaptación. Factor CO² – GIZ – SEMADET.
- Flores G. J. y Gómez M. L. 2013. Programa Nacional de Investigación Incendios Forestales. Núm. 3. INIFAP-CIRPAC. Campo Experimental Centro-Altos de Jalisco, México.
- Gott, B. 2005: Aboriginal fire management in southeastern Australia: aims and frequency. *Journal of Biogeography* 32, 1203-208.
- Granados S., D. 1998. Ecología del Fuego. *Revista Chapingo. Serie Ciencias Forestales*. 4(1):193-206, 199.
- Monzón-Alvarado C. Arocha M., F. Carrillo C., L. A. Padilla P., S. E. 2016. Programa de inversión del Estado de Campeche. Iniciativa IRE. Alianza MexicoREED+-Rainforest Alliance-Woods Hole Research Center - Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable. 147 pp

- Natural Resources Canada. Government of Canada. Forest fires. Consultado en: <http://www.nrcan.gc.ca/forests/fire-insects-disturbances/fire/13143>.
- Olsen, P. and Weston, M. 2005. Fire and birds: fire management for biodiversity. *Wingspan* 15: S1-32.
- POE. 2014. Reglamento Interno de la SEMADET. Secretaría General de Gobierno. Oficialía Mayor de Gobierno. Guadalajara, Jalisco. Pág. 9.
- Rodríguez-Trejo, D. 2001. Ecología del fuego en el ecosistema de *Pinus hartwegii* Lindley. *Revista Chapingo Serie Ciencias Forestales y del Ambiente* 7(2):145-15.
- Secretaría General de Gobierno. 2013. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Jalisco, México: Oficialía Mayor de Gobierno.
- SEDIS. 2016. Metodología para la Evaluación del Cumplimiento de los Objetivos de los Programas de la SEDIS. Pág. 1.
- SEMADET. 2013. Convenio de coordinación en materia forestal CONAFOR – Gobierno del estado de Jalisco 2013-2018. 6 pp.
- SEMADET. 2014. Manual de Organización y procedimientos de la SEMADET: Tomo II. Guadalajara, Jalisco. 390 pp.
- SEMADET. 2014. Términos de referencia: Plan de manejo del fuego para el estado de Jalisco. 264 pp.
- SEMADET. 2016. Acuerdo de coordinación interinstitucional. SEMADET-SIOP. Pág. 7.
- SEMADET. 2016. Agenda Mejora-Manejo del fuego. Recomendaciones. (Archivo de Excel).
- SEMADET. 2016. Anexo 3. Brigadas rurales (parte 1). Solicitud única de apoyo del programa nacional forestal 2016. Comisión Nacional Forestal – Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Pág.102.

SEMADET. 2016. Anexo 3. Brigadas rurales (parte 2). Solicitud única de apoyo del programa nacional forestal 2016. Comisión Nacional Forestal – Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. 18 pp.

SEMADET. 2016. Anexo 4. Brigadas rurales. Anexo técnico de brigadas rurales de incendios forestales. Justificación para la operación de brigadas rurales. Jalisco. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Comisión Nacional Forestal – Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. 24 pp.

SEMADET. 2016. Anexo de ejecución. Brigadas rurales. Anexo de ejecución número 01/2016 del convenio de coordinación en materia forestal. Comisión Nacional Forestal – Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. 4 pp.

SEMADET. 2016. Calificación de recomendaciones. Formato de trabajo para formalización de las Agendas de Mejora (archivo Word).

SEMADET. 2016. Cierre proyecto Incendios (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Convenio de coordinación para la aplicación del programa operativo anual para la prevención y combate de incendios forestales en Jalisco. SEMADET – SEPAF – UNASIL. Pág. 9.

SEMADET. 2016. Convenio de Coordinación sobre programa de actividades en materia de prevención, alerta, combate y control de incendios forestales. Convenio firmado con 38 municipios (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Cuestionario Demanda estadísticas incendios. Banco Mundial. Práctica global de pobreza. Cuestionario de demanda de información de gerentes de programas públicos a nivel estatal (Archivo Word).

SEMADET. 2016. Estadísticas de incendios forestales Jalisco (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Ficha básica de programas o proyectos. Agenda de Competitividad (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Ficha de recomendaciones a SEMADET. Ficha de recomendaciones. Evaluación sobre Consistencia de Instrumentos

Estratégicos de Programas Públicos 2015. Estudio elaborado por Policy Lab (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Ficha del Proyecto Manejo del fuego. (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Formato 1. Informe Semanal prevención. FORMATO 1/SEMADET/DGFS/DFMF (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Formato 2. Informe Mensual prevención. FORMATO 2/SEMADET/DGFS/DFMF (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Formato 3. Informe individual de incendios. FORMATO 3/SEMADET/DGFS/DFMF (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Formato 4. Formato de incendios relevantes. FORMATO 4/SEMADET/DGFS/DFMF (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Formato 5. Accidente y fallecimiento. FORMATO 5/SEMADET/DGFS/DFMF (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Formato de padrón único de Silvicultores (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Incendios ocurridos Enero-Diciembre 2016. MIDE (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Listado de aliados. Programa de manejo del fuego (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Listado de programas públicos para el bienestar (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Listado de proyectos de SEMADET (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Memo DGFS 178/2016. Entrega para validación de anexo 4 y anexo 3 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. MEMO SEMADET/DA/001/2016. Presupuesto 2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Minuta Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego. Acta de la primera reunión ordinaria 2016. 26/02/16.

SEMADET. 2016. Minuta Comité Estatal de Prevención y Combate de Incendios Forestales y Manejo del Fuego. Acta de la segunda reunión ordinaria 2016. 27/04/16.

SEMADET. 2016. MIR de la DGFS. Dirección General Forestal y de Sustentabilidad. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. (Archivo Excel).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS 68/2016. Formatos brigadas rurales (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/012/2016. Informe físico financiero diciembre/2015 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/035/2016. Informe físico financiero enero/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/053/2016. Informe físico financiero febrero/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/097/2016. Informe físico financiero abril/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/126/2016. Informe físico financiero mayo/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/141/2016. Informe físico financiero junio/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/167/2016. Informe físico financiero julio/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/176/2016. Informe físico financiero agosto/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/194/2016. Informe físico financiero septiembre/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio DGFS/PEF/202/2016. Informe físico financiero octubre/2016 (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio SEMADET/1512/2015. Solicitud de programa municipal de prevención (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio SEMADET/413/2016. Medidas de coordinación con municipios (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Oficio SEMADET/714/2016. No uso del fuego en municipios (Archivo PDF).

SEMADET. 2016. Perfil de puesto. Brigadista. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Pág. 4.

SEMADET. 2016. Perfil de puesto. Coordinador "A". Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Pág. 6.

SEMADET. 2016. Perfil de puesto. Coordinador de Desarrollo Rural "C". Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Pág. 2.

SEMADET. 2016. Perfil de puesto. Director de Área. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Pág. 5.

SEMADET. 2016. Perfil de puesto. Técnico especializado. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Pág. 4.

SEMADET. 2016. Sistema de Información Geográfico Ambiental Territorial y Cambio Climático (SIGATyCC). <http://sigat.semadet.jalisco.gob.mx/mxsig/>

SEMADET. 2016. Sistema de Monitoreo de Programas Públicos: MIDE +Evalúa. <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Programa-estatal-de-manejo-del-fuego/381>

- SEMADET. 2016. Superficie afectada Enero-Diciembre 2016. MIDE. (Archivo Excel).
- SEMADET. 2017. Programa Estatal de Manejo del Fuego 2017. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Pág. 37.
- SEMADET. 2017. Relación de dependencias involucradas en el programa estatal de manejo del fuego 2016 (Archivo Word).
- SEMADET. 2017. Reporte semanal de incendios 2017. <http://www.gob.mx/conafor/documentos/reportesemanal-de-incendios-2017-90771?idiom=es>
- SEMADET.2016. Convenio específico de coordinación. Anexo 30. Presupuestos de Egresos de la Federación 2014 (PEF) (Archivo PDF).
- SEMADET.2016. Convenio específico de coordinación. Anexo 31. Presupuestos de Egresos de la Federación 2015 (PEF) (Archivo PDF).
- SEPAF. 2016. Manual de Programación y Presupuesto 2016. Guía Metodológica. Dirección de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Finanzas.
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación. 2014. Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco, México. Gobierno de Jalisco. Guadalajara, Jalisco.
- Whelan, R, Kanowski, K, Gill, M and Andersen, A 2006, 'Living in a land of fire', article prepared for the 2006 Australia State of the Environment Committee, Department of Environment and Heritage, Canberra, <<http://www.deh.gov.au/soe/2006/integrative/fire/index.html>>.

8. Actores estratégicos entrevistados

En la siguiente tabla se enlistan los actores clave entrevistados.

Tabla 17. Actores estratégicos entrevistados

| Nombre | Cargo | Lugar de la entrevista | Fecha y hora |
|----------------------------|--|------------------------|-----------------------|
| Ricardo Ramos Pelayo | Coordinador regional y apoyo al Coordinador estatal del programa | SEMADET | 01/02/2017 – 09:30 hr |
| José Antonio Aguayo Espino | Coordinador estatal del programa | SEMADET | 01/02/2017 - 09:30 hr |
| Raúl Bautista Gallardo | Coordinador regional del programa | SEMADET | 01/02/2017 - 14:00 hr |
| Alejandro López Vázquez | Coordinador regional del programa | SEMADET | 01/02/2017 - 14:00 hr |
| Carlos Gonzáles Soto | Coordinador regional del programa | SEMADET | 01/02/2017 - 14:00 hr |
| Eduardo Cruz Castañeda | Director Forestal del programa de Manejo del Fuego | SEMADET | 02/02/2017 - 09:00 hr |
| José Manuel Fano Rodríguez | Coordinador Administrativo de la Dirección General Forestal | SEMADET | 02/02/2017 – 11:00 hr |
| Ma de Jesús Silva Elizondo | Coordinador Administrativo de la MIR de la Dirección General Forestal | SEMADET | 02/02/2017 – 13:00 hr |
| Bonifacio Magaña Cuevas | Jefe de Departamento de Incendios de la Gerencia Estatal de la Comisión Nacional Forestal en Jalisco | CONAFOR Estatal | 03/02/2017 – 09:30 hr |
| Mario Aguilar Hernández | Director General Forestal de la SEMADET | SEMADET | 03/02/2017 – 12:00 hr |

Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo. SEMADET: Av. Circunvalación Agustín Yañez No. 2343, Colonia Moderna, Guadalajara, Jalisco. C.P. 44130. CONAFOR Estatal: Prolongación Avenida Parres Arias No. 744, Col. Fraccionamiento Bosques del Centinela, Zapopan, Jalisco. C.P. 45130.

9. Anexos

1.16. Anexo 1 Ficha Técnica

Tabla 18. Ficha técnica de la evaluación

| | |
|---|---|
| Nombre de la entidad externa | Forestry Management S de RL de CV |
| Nombre del evaluador externo principal | Dr. José María Salas González |
| Nombres de los principales colaboradores | Dra. Leticia Myriam Sagarnaga Villegas |
| | Dra. María Elena Vera Villagrán |
| | MC. José Pastor Parra Piedra |
| | MC. Adair Camacho Linton |
| Nombre de la Unidad de Evaluación responsable de dar seguimiento a la evaluación | Dirección General de Monitoreo y Evaluación |
| Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación | Dra. Mónica Ballescá Ramírez |
| Forma de contratación de la instancia evaluadora | Invitación a cuando menos tres proveedores. Contrato 559/16 |
| Costo total de la evaluación | \$323,333.33 (Trescientos veintitrés mil trescientos treinta y tres pesos 33/100). Este costo hace parte del monto total del contrato 559/16 cuyo importe total fue de \$970,000.00 pesos |
| Fuente de financiamiento | Presupuesto Público del Fideicomiso Fondo "Evalúa Jalisco" |