

XV. PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN (PAE)

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 45, 78, 85, 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 32 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, y conforme a lo establecido en los numerales Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Trigésimo, segundo párrafo, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, se informa sobre las evaluaciones externas entregadas durante el periodo enero-marzo de 2012. Cabe señalar que estas evaluaciones son reguladas por los programas anuales de evaluación (PAE), suscritos cada año entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Las evaluaciones terminadas durante el periodo enero-marzo de 2012 son ocho Evaluaciones en materia de Diseño, cuatro Evaluaciones de Consistencia y Resultados y una Evaluación Específica de Desempeño.

Evaluaciones Realizadas Enero-Marzo 2012			
Ramo	Programa	PAE	Instancia Evaluadora
EVALUACIONES DE DISEÑO			
16	E006 - Manejo Integral del Sistema Hidrológico	2011	Evaluador Independiente
16	E017 - Estaciones Hidrometeorológicas	2011	Evaluador Independiente
16	G001 - Administración Sustentable del Agua	2011	Evaluador Independiente
16	G021 - Registro Público de Derechos del Agua	2011	Evaluador Independiente
16	G024 - Inspección, Medición y Calificación de Infracciones	2011	Evaluador Independiente
16	U023 - Nacional de remediación de sitios contaminados (PNRSC)	2011	El Colegio de México, A.C.
16	U026 - Programa de Investigación Científica y Tecnológica Ambiental	2011	Evaluador Externo
18	P553 - Planeación y Expansión del Sistema Eléctrico Nacional	2011	UNAM - Instituto de Ingeniería
EVALUACIONES DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS			
14	E002 - Procuración de Justicia Laboral	2011	UNAM
16	S046 - Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	2011	Universidad Autónoma de Chapingo
16	U009 - Programa de acción para la conservación de la Vaquita Marina	2011	Universidad Iberoamericana
16	U029 - Programa de Conservación del Maíz Criollo (PRÓMAC)	2011	Instituto para la Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas, A.C.
EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO			
17	E002 - Combate de delitos del fuero federal	2010	BHMC Consultores, A.C

EVALUACIONES DE DISEÑO

E006 - Manejo Integral del Sistema Hidrológico

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

El Programa está a cargo de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que es la responsable de su operación, a través de la Subdirección General Técnica, y se encarga de medir, recopilar sistematizar, integrar y difundir el gran abanico de información y datos relacionados con el manejo del ciclo hidrológico.

Los elementos que integran el ámbito de acción del programa abarcan los componentes esenciales del ciclo hidrológico: disponibilidad, dada por la precipitación, evaporación, escurrimiento superficial, infiltración y recarga de acuíferos y la demanda, dada por la extracción –superficial y subterránea-, almacenaje, tratamiento, distribución, consumo, tratamiento y calidad del agua entre otras.

Con la implementación de este programa se pretende atender las necesidades básicas de generación, gestión y difusión de información; esta información tiene especial impacto en la gestión y manejo de los recursos hídricos: el diseño de infraestructura de captación, almacenamiento, tratamiento y distribución para los distintos usos, depende en gran medida de la información que en este contexto y programa se genere.

Asimismo es fundamental en los procesos de planeación, en donde la información generada permite, con perspectivas de largo plazo, mejoras en la eficiencia, implementar opciones para reducir la demanda y redistribuir el agua de formas más equitativas entre los usuarios, en un esfuerzo por reducir la vulnerabilidad de los asentamientos y actividades humanas debido a las corrientes fluviales irregulares y la precipitación impredecible.

El programa se inserta dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, en el Eje de Sustentabilidad Ambiental (4), el cual señala en el punto 4.1 el tema de agua, destacando en su objetivo 2:

“Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua, mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras”.

Por otro lado, el programa se vincula con lo expuesto en el programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuyo objetivo es **“Lograr un adecuado manejo y preservación del agua en cuencas y acuíferos para impulsar el bienestar social, el desarrollo económico y la preservación del medio”.**

Específicamente, dentro del denominado “especial” para el sector público, el Programa Nacional Hídrico, en su Objetivo 3, señala la necesidad de “Promover el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos”; esto se relaciona asimismo con el Objetivo 6: “Prevenir los riesgos derivados de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos y atender sus efectos.”

Población Potencial y Objetivo

Ni la población potencial ni objetivo están caracterizadas e identificadas, si no es claro el problema a resolver, es más complejo caracterizar a los rubros mencionados al inicio.

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) vigente no se cuenta con una definición de población o área de enfoque y mucho menos una caracterización de población potencial, objetivo y/o atendida, definida o cuantificada.

Existe información en la Ley de Aguas Nacionales y en el reglamento interior de la CONAGUA, en donde se señala la necesidad de proveer y generar las bases técnicas para sustentar y promover un buen uso y manejo del agua en cuencas y acuíferos

Asimismo en los planes sectoriales, como es el caso del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Medio Ambiente, en su Agenda Azul y, en el Programa Nacional Hídrico, todos estos formulados para el periodo 2007–2012, señalan la problemática de generar información sobre las variables del ciclo hidrológico y señalan líneas estratégicas para su atención que el programa E006 retoma en su formulación, que preliminarmente pudieran ser las cuencas y acuíferos del país.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El análisis de la MIR, como ejercicio básico de evaluación, permitió constatar que el problema que atiende el programa no está claramente identificado; no existe un ejercicio específico e integral que permita caracterizar la necesidad a satisfacer o la problemática a resolver.

A nivel de fin y propósito, al no tener identificado el problema a resolver, el planteamiento es incongruente con la información contenida, asimismo los componentes y actividades se presentan de manera desarticulada, que si bien son relevantes para generar información del ciclo hidrológico, no presentan una clara relación causa–efecto,

que no contribuye a identificar en forma clara la lógica vertical y horizontal; finalmente, la MIR no está actualizada, de acuerdo con las disposiciones señaladas por la SHCP para tal efecto.

Con estos elementos se concluye que las actividades no son suficientes, necesarias y relevantes para generar los componentes, y que éstos no son claros y no son convenientes para el logro del propósito y, como se mencionó anteriormente el logro del propósito, al no responder a un problema en forma comprensible y específica, no aporta al logro del Fin.

Complementariedades o duplicidades

No existen programas que presenten coincidencias en su propósito, área de enfoque, componentes y actividades con el Programa E006, Manejo Integral del Ciclo Hidrológico, ya que atiende aspectos específicos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales, enfocados a generar información que permita contribuir a generar las bases técnicas para resolver el desequilibrio entre la oferta sustentable de las fuentes de abastecimiento de agua y la demanda.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El programa es de alta importancia estratégica, al aportar datos e información técnica confiable que sustente la definición de políticas públicas adecuadas en materia de agua, que contribuye a la gestión integral y sustentable del recurso.
- En todo el sector hidráulico se tiene en alto valor y reconocimiento el aporte de los datos e información que genera el programa, sirve de sustento para muchas obras y acciones, incluyendo la generación de instrumentos normativos y regulatorios vinculados al agua.
- Dadas las características del programa, se pueden complementar acciones con otros programas para potenciar los resultados e impacto, que contribuyan en forma conjunta a un manejo integrado del conocimiento sobre las variables del ciclo hidrológico.
- Dentro del Gobierno Federal, y muy especialmente en la SHCP, se tiene en alto valor las aportaciones del programa, por lo que sería conveniente plantear metas más ambiciosas, asociadas a una mayor asignación de recursos.

Principales debilidades y amenazas

- **No se presenta claramente el problema a resolver, señalado en el propósito como “El sistema hidrológico se maneja en forma integral y sustentable”.**
- La matriz vigente carece de lógica horizontal, los medios de verificación identificados no son claros ni suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- Los indicadores definidos no permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.
- La matriz vigente carece de lógica vertical; la relación entre los diferentes niveles de objetivos de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) no es causal; las actividades son insuficientes para explicar la manera como se producen los componentes del Programa; éstos no cuentan con actividades ordenadas cronológicamente y que de manera clara muestren la relación causa–efecto.
- En la operativa del E006 existen otros programas que inciden en el ejercicio presupuestal, lo que afecta la percepción de que se cuenta con recursos, cuando, en realidad se están canalizando a la operativa de otros programas, estimadas en un 30%.

Conclusiones

Al analizar el desarrollo de la hidráulica en nuestro país, es incuestionable que para sustentar el alto nivel tecnológico alcanzado, se ha requerido en forma creciente de información del comportamiento de las variables del ciclo hidrológico, para intervenir de una mejor forma, para controlar algunas de las variables, especialmente las relacionadas con la distribución espacial y temporal de los fenómenos hidrometeorológicos y resolver a través de obras y acciones, problemas de abasto, escasez, inundaciones y así también consolidar políticas públicas asociadas al manejo del agua.

A este respecto, cada vez más se reconoce la necesidad de contar con más información actualizada, en forma veraz y oportuna, que sustente las decisiones en materia de desarrollo hidráulico. La SHCP reconoce el valor **estratégico del programa y le ha dado el carácter de programa prioritario, en su “carta de intención presupuestaria” en donde se establecen las prioridades de asignación de gasto de cada año, siempre aparece el programa E006, Manejo Integral del Ciclo Hidrológico.**

Al no poder interpretar en forma clara cuál es el problema a resolver no es posible validar la MIR; lo que define a la Metodología de Marco Lógico no es el producto final, sino el proceso que debe seguirse para llegar a sustentar la intervención del programa. La propuesta de MIR vigente requiere un replanteamiento, especialmente para integrar y validar su alineación vertical y horizontal para vincular la causa–efecto entre los elementos que la componen.

Es claro que en este contexto la relación entre los diferentes niveles de objetivos de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) no es causal, en algunos renglones de la MIR no existe consistencia y/o algunos objetivos en conjunto con sus supuestos no permiten lograr o medir el siguiente nivel de objetivos.

E017 - Estaciones Hidrometeorológicas

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

El alcance del Programa para 2010 tiene un enfoque regional, se orienta a la generación de información para **“Disminución en las Pérdidas de Vidas, Bienes e Infraestructura”**, lo que se **logrará a través de la rehabilitación y** mantenimiento de 6 Observatorios Meteorológicos de Superficie, ubicados 5 en el Estado de Chiapas (Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas, Comitán, Arriaga, Tapachula), y otro en el Estado de Tabasco (Villahermosa), y de 199 estaciones climatológicas de referencia, las cuales forman parte de la Red Climatológica de Referencia (RCNF), distribuidas en los estados de Chiapas y Tabasco.

Asimismo, se buscó lograr el objetivo mediante la rehabilitación de los edificios de Radiosondeo de Tapachula y Villahermosa y el Centro Regional de Pronóstico Hidrológico y Meteorológico de Tuxtla Gutiérrez. También se efectuó la licitación para la adquisición de 28 nuevos sistemas automáticos de generación de información (EMAs), que se ubicarán en los sitios donde se encuentran las estaciones climatológicas de referencia dentro de la geografía de los estados de Chiapas y Tabasco.

Población Potencial y Objetivo

Las poblaciones potencial y/o objetivo están definidas y cuantificadas. La población objetivo son 199 estaciones climatológicas de referencia distribuidas en los estados de Chiapas y Tabasco; 28 estaciones automáticas nuevas que se ubicaran en los sitios donde se encuentran, las estaciones climatológicas de referencia, dentro de la geografía de los estados de Chiapas y Tabasco.

28 EMAs; 6 observatorios 5 en el estado de Chiapas (Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas, Comitán, Arriaga, Tapachula y uno en Villahermosa Tabasco).

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El análisis de la MIR indica que el resumen narrativo del Fin y del Propósito, Componente y Actividades pueden mejorarse modificándolos y ampliándolos para enriquecerlos: Fin: Disminución en las Pérdidas de Vidas, Bienes e Infraestructura, Respecto al Propósito: Operar de Forma Continua las Redes de Observación de Superficie, Altura (Estaciones Climatológicas, Radiosondeo, sistemas automáticos de generación de información, a tiempo real (EMA's, ESIME's y Radares), para Determinar el Clima, Pronósticos y Alertas Hidrometeorológicas con Precisión y Oportunidad. En consecuencia, las Actividades son suficientes para producir el Componente, el logro del Propósito y contribuir a la consecución del Fin.

La propuesta para Componente es Integración y Disposición Oportuna de las Bases de Datos de la Información Generada en las Redes de Superficie, Altura y Radiosondeo, EMA's, ESIME's y Radares. Respecto a los Indicadores correspondientes a la Actividad 1, las Redes de Observación de Superficie (Estaciones Climatológicas, Radiosondeo y Radares), Operan en Condiciones Óptimas, con Programas de Mantenimiento, Refacciones y Calibración, guarda una relación causal para lograr el Componente; el indicador del Componente (Número de estaciones con acopio e integración de sus datos/total de estaciones* 100) sirve para el logro del Propósito (Determinar el Clima, Pronósticos y Alertas Hidrometeorológicas con la precisión y oportunidad requerida). Para la Actividad 2 El SMN Presenta Cobertura Espacial de Estaciones EMAs, ESIMEs, Radares y Radiosondeo, guarda una relación causal para el logro del Componente; el indicador del Componente (Número de estaciones con acopio e integración de sus datos/total de estaciones* 100) sirve para el logro del Propósito (Determinar el Clima, Pronósticos y Alertas Hidrometeorológicas con la precisión y oportunidad requerida).

Complementariedades o duplicidades

La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) cuenta con el programa E006 Manejo Integral del Sistema Hidrológico, que atiende a las estaciones hidroclimatológicas en operación, y el Sistema Meteorológico Nacional (SMN) el programa E007 Servicio Meteorológico Nacional; el Servicio de Navegación Aérea en el Espacio Aéreo Mexicano SENEAM, Secretaría de Marina-Armada SEMAR, Comisión Federal de Electricidad (CFE), SAGARPA-INIFAP, Fundación Produce, Gobiernos de los Estados de Chiapas y Guerrero.

Se considera que existe Complementariedad y Sinergia con la información generada por las dependencias: SAGARPA, INIFAP y Fundación Produce con la Red Nacional Estatales Agroclimatológicas; de igual forma con SEMAR con los Pronósticos Meteorológicos para el Golfo de México y el Caribe y para el Océano Pacífico dirigida a la Población Pesquera, Población Costera y Navegantes de Altamar. Respecto a los gobiernos de los estados de Chiapas y Guerrero existe Complementariedad y Sinergia con la información que generan a través de la Red de Estaciones EMAs, distribuidas en sus respectivos ámbitos geográficos. Respecto a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la atención de los aspectos aeronáuticos, que cuenta con el Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), se considera que existe Complementariedad y Similitud con la información generada; para el caso de la Comisión Federal de Electricidad cuenta con un Centro Meteorológico, y existe Similitud con la información que genera.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El Organismo de Cuenca Frontera Sur (OCFS) genera el boletín de información Hidrométrica, Climatológica y de presas y el Boletín de Pronósticos Meteorológicos.
- Con escaso personal continúan operando la infraestructura de redes de superficie y altura así como radar y observatorios.
- Con personal sin el perfil y la capacitación requerida, generan productos (boletines, alertas, pronósticos).

- Recuperar el liderazgo en materia de climatología, meteorología y pronósticos de fenómenos hidrometeorológicos extremos a nivel regional, nacional y mundial.
- El sureste de México cuenta con universidades para impartir las carreras de climatología y meteorología, desde licenciatura hasta doctorado; éste es un nuevo nicho de oportunidad ante el cambio climático mundial.

Principales debilidades y amenazas

- La infraestructura se opera con deficiencias de personal profesional, técnico y de apoyo, capacitado sin el perfil y el número requerido.
- La región sureste de México presenta vulnerabilidad por la presencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos, y como parte de su condición climatológica abundantes lluvias.
- Pérdida de liderazgo y credibilidad en los pronósticos, por fallas de los equipos, falta de personal y presupuesto discontinuo.
- Falta de recursos financieros, motivado por una inadecuada planeación, ha impactado negativamente en la operación, reparación y mantenimiento de la infraestructura: climatológica, meteorológica de superficie y de altura.
- Restricción y disminución de recursos económicos y financieros para conservación, mantenimiento, rehabilitación y modernización de la infraestructura.
- Disminución en el registro de variables meteorológicas y climatológicas en más de 25%, nacional y regional en la última década.

Conclusiones

El programa E017 Estaciones Hidroclimatológicas, es de gran utilidad en la reactivación de la infraestructura de Redes de Medición, (rehabilitación de los Observatorios Meteorológicos y red climatológica de referencia, adquisición e instalación de 28 nuevas estaciones automáticas EMAs) El OCFS estableció el compromiso con la Coordinación del Servicio Meteorológico Nacional de implementar un Servicio Meteorológico e Hidrológico Regional Modernizado.

El diseño del Programa E 017 no es apropiado, se requiere modificar en conjunto los resúmenes narrativos del Fin, Propósito, Componente y Actividades; se recomienda realizar un diagnóstico amplio, el programa está resolviendo parte importante de la problemática.

- Deben ser motivo de preocupación las condiciones precarias y los rezagos en la infraestructura de redes climatológicas, meteorológicas, radio-sondeo, de superficie y de altura, radares y observatorios meteorológicos, así como las condiciones con que operan sin programas de mantenimiento para la infraestructura, problemas de calibración, carencia de personal con los perfiles requeridos y con programas de capacitación, la falta de presupuesto y los equipos de cómputo, periféricos, paquetería de apoyo y modelos, patentizan el desconocimiento de la importancia estratégica del conocimiento del clima y su evolución ante la presencia recurrente de huracanes y ciclones; se minimiza que México por su ubicación geográfica es un país catalogado como vulnerable y las afectaciones ocasionadas por fenómenos hidrometeorológicos extremos en los pasados 30 años fueron superiores a 8 millones de personas ocasionando daños por más de 130 mil millones de pesos.
- Destaca la creación del primer Centro Meteorológico e Hidrológico del OCFS en 2010.

- Es importante que México cuente con servicios meteorológicos, modernizados con los avances tecnológicos, con el presupuesto, personal, equipo necesario, para poder cumplir con las funciones asignadas que genere información de alta calidad confiable y oportuna del clima y evolución de los fenómenos hidrometeorológicos extremos, que sea una componente clave en la infraestructura básica del país.
- La falta de recursos presupuestales, personal y programas de mantenimiento y reposición de equipo, por una década impactaron en el número de estaciones, observatorios y radares con operación continua, en detrimento de la calidad de la información y confiabilidad de los pronósticos.
- Los equipos y redes han caído en la inoperancia y obsolescencia por falta de programas de manteniendo e inversiones continuas.
- La falta de calibración de los instrumentos meteorológicos instalados en los observatorios se refleja en los errores de la información que se genere.
- Fallos en la infraestructura y suministro de materiales, no permite el correcto funcionamiento de los observatorios (energía, comunicaciones y refacciones).
- No se valora la importancia y utilidad del conocimiento del clima, para periodos normales y los extraordinarios, generados por los fenómenos hidrometeorológicos extremos y su impacto en la vida y en las actividades socioeconómicas.

G001 - Administración Sustentable del Agua

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

El programa presupuestario G001 Administración Sustentable del Agua es la parte tradicional y receptiva de la administración del agua. Es tradicional en el sentido de que atiende los trámites personales y por escrito de las solicitudes de concesión y asignación de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, así como de las modificaciones a los títulos otorgados, y es receptiva en tanto responde a las solicitudes de los usuarios, pero no emplea instrumentos económicos ni otras herramientas de política pública para promover o modular el uso eficiente del agua, no obstante que la unidad administrativa que opera el programa - la Subdirección General de Administración del Agua - tiene atribuciones para formular propuestas con el fin de establecer prioridades de carácter nacional en la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.

Las actividades esenciales del programa son i) administrar el otorgamiento y modificación de los permisos y títulos de concesión y asignación; ii) registrar con fe pública los movimientos a los títulos y permisos otorgados; y iii) custodiar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes y, en caso de incumplimiento a la normativa - excepto la fiscal, cuya competencia recae en el programa G025 Recaudación y Fiscalización- , aplicar los efectos previstos para ello, que fundamentalmente consisten en la nulidad, la reparación del daño y la sanción.

Sin embargo, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) no todas ellas se consideran de manera directa y, en vez de ello, se incluyen algunas actividades quizá necesarias pero no de primera importancia ni con una relación causal para la administración de las aguas nacionales, como es el caso del mantenimiento de programas de cómputo y bases de datos y la contratación de estudios económicos que se publican pero que no llegan a aplicarse y menos a evaluarse.

Población Potencial y Objetivo

La población potencial no está caracterizada ni identificada, y tampoco la población objetivo.

Aunque la población potencial podría ascender a las 112'322,757 personas que habitan los Estados Unidos Mexicanos, una cifra más cercana son los 136,172 asignatarios, más los 225,744 concesionarios, más los 117,816 permisionarios - un total de 479,732 poseedores de títulos que pueden requerir una prórroga o transmisión -, más un número indeterminado de personas que desean ser usuarios de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes y solicitan un título o permiso.

El evaluador opina que la población objetivo tampoco puede precisarse en términos estrictos porque depende del número de solicitudes que se presenten a trámite en los Centros Integrales de Servicios (Ventanilla Única en cada Organismo de Cuenca, Dirección Local y Oficinas Centrales de la CONAGUA). En 2010 se presentaron 41,288 solicitudes de trámite y se inscribieron 12,521 títulos y 41,025 movimientos en el Registro Público de Derechos de Agua, según se detalla en el Anexo X (CONAGUA, 2011 a).

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La MIR contiene dieciocho indicadores, no todos ellos de importancia fundamental. De las cinco Actividades sólo una de ellas **“ejecución de visitas de inspección” conduce a un Componente “mecanismos de control de usuarios de aguas nacionales fortalecidos”**; la otra actividad relevante -inscribir los títulos de concesión y sus movimientos -, no conduce a ningún Componente, pero sí a un indicador (trivial, porque su calificación siempre es la máxima posible) del Componente **“mecanismos y herramientas de orientación a usuarios de aguas nacionales establecidos”**. Estos dos Componentes, de los cinco que contiene el programa, son los únicos que contribuyen de manera directa al logro del Propósito. Sin embargo, conseguir el Propósito en su totalidad conduce a alcanzar una ínfima parte del Fin sin mediar una relación causal y menos una correspondencia biunívoca.

La mayor parte de los indicadores -excepto los relacionados con las Actividades relevantes- no pueden medir lo que quisieran. Casos extremos son los del Fin, que pretende medir el sostenimiento del medio ambiente con un programa de cómputo que registra trámites, y el del Propósito, que desea medir el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales con las sanciones ante su incumplimiento y con trámites sin rezago.

Los medios de verificación no son independientes a la operadora del programa ni son de acceso público, excepto el Registro Público de Derechos de Agua. Algunos supuestos son aceptables y externos a la unidad administrativa que opera el programa y otros requieren corregir su redacción, particularmente el del Fin.

Complementariedades o duplicidades

El único programa presupuestario dedicado a la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes en su modalidad tradicional -mediante comparecencia personal ante la Ventanilla Única de la CONAGUA para ingresar solicitudes y recibir respuestas por escrito- es el G001 Administración Sustentable del Agua.

No obstante, existe una cierta similitud electrónica con el programa G021 -Registro Público de Derechos del Agua, así como una complementariedad tradicional con el programa específico G024- Inspección, Medición y Calificación de Infracciones, en los que se avanza (bajo la responsabilidad de la misma unidad administrativa que opera el programa G001- Administración Sustentable del Agua), en la instrumentación digital del Registro Público de Derechos de Agua y de los Servicios a Usuarios, y en la versión por escrito de la Inspección, Medición y Calificación de Infracciones en acuíferos prioritarios, respectivamente.

Adicionalmente, tanto el programa G001, como los programas presupuestarios G021 y G024, podrían complementarse en algunos aspectos con el programa G025 Recaudación y Fiscalización, el cual es operado por una unidad administrativa distinta pero perteneciente también a la Comisión Nacional del Agua, para potenciar sus objetivos.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- La presencia administrativa con la cual se llevan a cabo las visitas de inspección es adecuada para vigilar la observancia de la normativa jurídica aplicable.
- La inscripción de títulos de concesión y asignación, así como de permisos y sus movimientos en el Registro Público de Derechos de Agua, otorga seguridad jurídica a los usuarios de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.
- La atención y orientación a usuarios posibilita una administración más eficaz del otorgamiento y modificación de permisos y títulos.

Principales debilidades y amenazas

- El alcance de las visitas de inspección es insuficiente para custodiar completamente las aguas nacionales.
- De un universo estimado en 479,732 poseedores de títulos que podrían constituir la población potencial, se programan del orden de 4,400 visitas de inspección al año, que de manera implícita es la población objetivo, sin contarse con un análisis explícito para seleccionar los elementos de la muestra en que se basa la presencia administrativa.
- El proceso de administración de la emisión, modificación, registro y entrega de permisos y títulos está fragmentado.
- El mecanismo de atención y orientación a usuarios y usuarios potenciales es insuficiente para el volumen de trámites ingresados.
- El programa G001 carece de un diagnóstico de la necesidad a la cual se aboca.

Conclusiones

Los principales problemas detectados son que i) el alcance de las visitas de inspección es insuficiente para custodiar completamente las aguas nacionales, ii) las visitas de inspección carecen de un análisis explícito para seleccionar la muestra en que se basa la presencia administrativa, iii) el proceso de administración de la emisión, modificación, registro y entrega de permisos y títulos está fragmentado, iv) el mecanismo de atención y orientación a usuarios y usuarios potenciales es insuficiente para el volumen de trámites ingresados y v) el programa G001 carece de un diagnóstico del problema al cual se aboca.

Por tanto, se recomienda i) vincular la parte del programa G001 que ejerce las atribuciones para determinar la cantidad de agua extraída y vertida, la ocupación de zonas federales y el volumen de materiales pétreos extraídos, con las actividades del programa G025, operado por la Coordinación General de Revisión y Liquidación Fiscal, la cual tiene atribuciones para revisiones fiscales, ii) sin eliminar la discrecionalidad de las visitas de inspección, analizar la manera en que pudiera seleccionarse una parte de la muestra de la presencia administrativa, por ejemplo, con base en indicios de sobreexplotación de fuentes de agua; contaminación de cuerpos de agua; posible subdeclaración de los contribuyentes de las aguas nacionales que más deben contribuir a la recaudación, o del grupo que resulte apropiado, con el fin de incrementar la eficacia de las inspecciones, iii) armonizar el proceso de administración de la emisión, modificación, registro y entrega de permisos y títulos; unificar y respetar criterios de procedimiento entre las diversas autoridades del agua, y manejar el proceso de manera integrada, iv) diseñar un procedimiento de atención a trámites más expedito y certero que elimine o al menos minimice el rezago de trámites, y v) elaborar un diagnóstico para identificar el problema o necesidad que desea afrontar el programa y para definir de manera clara la administración del agua, sin invadir las facultades de las diversas autoridades del agua que operan en regiones hidrológico-administrativas y entidades federativas.

G021 - Registro Público de Derechos del Agua

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

El Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) se crea por disposición expresa de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) emitida en 1992, y es uno de los principales instrumentos para cumplir con su objetivo de: **“Regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable”**.

El REPDA es un registro que proporciona información y seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes ya que las inscripciones en el REPDA, son elementos de prueba de la existencia de títulos de concesión, asignación y permisos y por lo tanto de los derechos al uso del agua que han adquirido los usuarios. Asimismo toda persona tiene derecho a que se le muestre la información registrada y a obtener constancia de la misma.

Las funciones que tiene asignadas en REPDA en la LAN se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Inscribir los títulos de concesión y permisos de descarga, así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos.
- b) Inscribir las reservas de aguas nacionales y llevar el registro nacional permanente de las obras de alumbramiento y de los brotes de agua del subsuelo
- c) Producir información estadística y cartográfica sobre los derechos inscritos
- d) Proporcionar acceso a toda persona para consultar el REPDA quien podrá solicitar a su costa certificaciones de inscripciones y documentos que dieron lugar a las mismas, así como para que consulten la disponibilidad de aguas nacionales por cuenca.

No obstante las diversas funciones que tiene el REPDA, señaladas anteriormente, el programa señala como propósito **“El Registro electrónico de títulos de concesión, asignación y permisos y sus movimientos procedentes en línea es realizado para la mejor atención a los usuarios”**, con el fin de **“Otorgar mayor certeza jurídica al usuario mediante la inscripción en línea de títulos de concesión, asignación y permisos y sus movimientos procedentes”**, asimismo los componentes o productos se refieren a **“Mecanismos y Herramientas implementados para el registro electrónico en línea”** y las actividades al ejercicio del presupuesto que es necesario para obtener dichos productos. Cabe aclarar que el término inscripción en línea quizás no sea adecuado ya que ese concepto está asociado a una interacción en tiempo real.

Población Potencial y Objetivo

Ni la población potencial ni objetivo están caracterizados e identificados. No existe ninguna población potencial ni objetivo porque solo se consideran los usuarios que solicitan algún título o su modificación o bien alguna consulta, es decir que el trabajo del REPDA está en función de la demanda que exista de inscribir títulos de concesión o sus modificaciones, por otra parte cualquier persona puede solicitar una inscripción o consultar información y esto no depende de una característica específica que permita cuantificar la población potencial y objetivo.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La mayoría de los elementos de la MIR no están definidos de acuerdo a las disposiciones que establece la SHCP, existiendo las siguientes situaciones:

- El REPDA tiene dos tipos de registro: electrónico y tradicional, solo se considera el electrónico, posiblemente es el que recibe menos solicitudes, en su caso se debería modificar el nombre del programa, además tiene otras funciones importantes que no se reflejan en el programa.

- No están claramente identificadas las actividades, componentes y propósito, así como la interrelación entre ellas (lógica vertical).
- Los indicadores no miden la eficiencia con que se está registrando electrónicamente los títulos y están diseñados para cumplirse al 100% (línea de base es 100%).
- Los indicadores son los mismos para el fin, propósito y las 2 componentes y para el caso de las 2 actividades tienen el mismo indicador que solo refleja la efectividad en el ejercicio del gasto pero no de la realización de las mismas.
- Los medios de verificación establecidos solo se podría revisar la cantidad de inscripciones electrónicas realizadas, sin tener elementos para comprobar si el proceso se realizó con eficiencia.
- Uno de los principales problemas son las solicitudes de inscripción rechazadas, no se refleja en los indicadores de desempeño.

Ninguno de los indicadores de desempeño refleja el abatimiento del rezago.

Complementariedades o duplicidades

El programa se ubica dentro del marco de un proceso más complejo que es el GO23 “Servicios a usuarios” quien a su vez está comprendido dentro del programa G001 administración del agua. Lo más importante a destacar en este punto es que aún el programa G021 “Registro Público de Derechas de Agua” no contiene todas las actividades que realizan este registro, solo considera el registro electrónico cuando la mayoría de las actividades se realizan a través del registro que se lleva en forma tradicional, las cuales se incluyen en el programa G023. También es importante mencionar que la información contenida en el REPDA sirve para establecer los programas de inspección y medición (G024) con fin del verificar el cumplimiento de las obligaciones que los usuarios de aguas nacionales tienen establecidas en los títulos de concesión.

Por otra parte, el REPDA es fuente de información fundamental para las actividades de la Coordinación de Revisión y Liquidación Fiscal, ya que pueden obtener datos para realizar revisiones de gabinete y determinar adeudos presuntivos de los usuarios de aguas nacionales considerando el volumen que tienen inscrito en el REPDA. Asimismo proporcionan información a la Subdirección General Técnica para el estudio del comportamiento de los acuíferos y las cuencas ya que tienen datos de las características de los pozos que están autorizados, así como de las derivaciones de las corrientes superficiales, lo cual también es un insumo para la elaboración de los balances hídricos.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas

- La CONAGUA cuenta con uno de los registros públicos de derechos de agua más avanzados en Latinoamérica, con un desarrollo informático adecuado para llevar a cabo las inscripciones y elaborar estadísticas. Asimismo incorpora tecnología como el internet para que los usuarios puedan consultar la principal información que contiene el REPDA en forma gratuita, y la inclusión de la modalidad del registro electrónico de las inscripciones contribuiría a consolidar esta fortaleza.
- El REPDA es una instancia con capacidad para validar la consistencia de la información que se les envía para registro, con el fin de que lo que se inscriba sea confiable y las áreas que remiten la información son retroalimentadas por el REPDA sobre las causas de los rechazos de la información.

Principales Oportunidades

- Aprovechar las evaluaciones que se han realizado de los otros programas de la Subdirección General de Administración del Agua para integrar en uno solo programa todo el proceso de atención de las

solicitudes de trámites que hacen los usuarios ya que están íntimamente vinculadas las actividades que realizan las áreas de Servicios a Usuarios y Registro Público de Derechos de Agua a nivel Dirección Local, Organismo de Cuenca y Central.

- Actualmente se cuenta con Reglas de Organización y Operación del REPDA que de alguna manera uniformizan el actuar de los Organismos de Cuenca, en cuanto a los requisitos que se tienen que cumplir para los diferentes actos de inscripción, es la oportunidad para actualizarlas considerando la operación con la inscripción electrónica.

Principales debilidades y amenazas

- Al no estar consolidada la implementación del trámite electrónico, el sistema de registro del REPDA bajo esta modalidad no logra la eficiencia que tiene en su operación con el registro tradicional y algunas actividades se tengan que realizar combinando los dos sistemas, lo cual crea mayores cargas de trabajo.
- La principal amenaza: que parte importante de los usuarios no utilicen la modalidad del registro electrónico debido a que prefieren contar con un documento con firma autógrafa o bien el manejo del internet es una herramienta en la que no confían o no está a su alcance, principalmente en el sector agrícola, que representa el 42% de los títulos registrados.
- Solo está incluido el registro electrónico y no se está considerando el registro tradicional que es por la vía por la que se atienden más trámites de inscripción, por lo tanto el objetivo de abatir el rezago difícilmente se logrará.
- El REPDA es la fase que requiere menor tiempo en la atención de un trámite, si se quiere abatir el rezago hay que analizar todo el proceso de atención del trámite desde que ingresa la solicitud.
- El retrabajo que se tiene que hacer en el REPDA por el envío de información inconsistente para su inscripción por parte de las otras áreas.
- El no contar con un diagnóstico adecuado es una de las principales debilidades del programa, causando que no se identificara con precisión el problema a resolver que en resumen es el rezago que existe en la inscripción de los títulos de concesión o sus modificaciones.

Conclusiones

Las recomendaciones generadas de la evaluación del diseño son las siguientes:

- 1) Analizar la posibilidad de considerar en un solo programa presupuestal las modalidades del registro tradicional y el electrónico, e inclusive incorporar el correspondiente a servicios usuarios para que el proceso de atención de las solicitudes de los usuarios de aguas nacionales y sus bienes inherentes pueda tener un seguimiento y evaluación integral, ya que la inscripción en el REPDA es la parte del proceso donde se requiere menor tiempo y la principal causa del rezago es asociado a problemas relacionados con la emisión de las resoluciones y la información soporte que se envía para su inscripción.
- 2) Consolidar el sistema de estadísticas de los problemas que se presentan en el proceso de inscripción, separándolo del derivado de las inconsistencia con que envían la información los Organismos de Cuenca o Direcciones locales, labor muy valiosa del REPDA y que le consume parte importante de tiempo, pero que tendrán que asumir esas áreas porque es su responsabilidad. El análisis detallado de estas estadísticas permitirá identificar las causas y efectos del problema del rezago en el tramo de control del REPDA, en este sentido considerar como referencia la propuesta de MIR que se incluye en este documento, con base en la información que se le proporcionó en el desarrollo de la evaluación, principalmente durante las entrevistas con el personal.

- 3) Es importante considerar que aunque las inscripciones tienen un alto grado de confiabilidad, a veces existe re-trabajo porque quizás no se hacen bien al primer intento y eso es lo que se necesitará mejorar, tanto en la modalidad de registro electrónico como tradicional.
- 4) Asignar los recursos necesarios para la consolidación del registro electrónico, con el fin de lograr la misma funcionalidad del registro tradicional, identificándose las adecuaciones con base en los problemas que se vayan presentando en su operación, los cuales es conveniente ir documentando.
- 5) Actualizar las Reglas de Organización y Operación del REPDA considerando modificaciones a la LAN en 2004, sobre todo los aspectos que no están regulados adecuadamente porque no se ha modificado el reglamento, así como los derivados de la implantación del registro electrónico.
- 6) Analizar la viabilidad de desconcentrar el REPDA a nivel de organismo de cuenca como lo establece la LAN, considerando la premisa de que si dichos organismos son los responsables de la inscripción, quizás no existirán tantos errores en la emisión de los títulos y sus modificaciones, ya que no se confiarán en que existe otra área que hará el trabajo de validar la información. La labor del REPDA central se concentraría en supervisar a los organismos de cuenca para que las inscripciones se realicen de adecuadamente, así como integrar el REPDA nacional, elaborar estadística y realizar análisis de la información con el fin de obtener elementos que permitan mejorar las políticas para el manejo adecuado del agua.

Se considera que los problemas detectados en la evaluación del diseño del programa se generaron porque no se realizó un análisis del problema que se deseaba resolver así como las causas que lo generaron, para poder plantear una MIR adecuada, quizás porque no se contó o destinó el tiempo suficiente o bien no lo realizó el personal adecuado. Esto se fundamenta en que la forma como está organizado el REPDA y los procedimientos de trabajo que tiene establecidos le permiten tener un registro con un alto grado de confiabilidad, lo cual no se refleja en la conceptualización que se realizó del programa.

G024 - Inspección, Medición y Calificación de Infracciones

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

El Programa está a cargo de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que es la responsable de su operación a través de la Subdirección General de Administración del Agua, con participación de las Gerencias de Inspección y Medición y de Calificación de Infracciones.

Como autoridad en materia de agua, la CONAGUA debe aplicar la Ley de Aguas Nacionales en la cual se establecen las visitas de inspección y medición como un instrumento de orden y control fundamental. Por este medio se verifica que los usuarios de aguas nacionales cumplan tanto con lo señalado en su Título de Concesión como en las demás disposiciones aplicables incluyendo la Ley de Agua Nacionales, su Reglamento.

Este instrumento de control cobra particular relevancia en aquellos acuíferos considerados como prioritarios y que se encuentran actualmente sobreexplotados. El programa, a cargo de la Subdirección General de Administración del Agua, cumple con esta importante labor realizando censos de aprovechamientos en dichos acuíferos para después proceder al análisis de la situación de los usuarios y aplicar medidas de control para aquellos usuarios que no se encuentran cumpliendo con la Ley.

Población Potencial y Objetivo

La población potencial u objetivo no está caracterizada e identificada con exactitud, el problema o necesidad que atiende el programa está definido de forma muy general, lo cual no permite apreciar la especificidad de su aplicación; existe un árbol de problemas para el programa que identifica en forma general la problemática pero no se ve reflejada en la MIR y rebasa las capacidades y atribuciones del área encargada de llevarlo a cabo.

Por lo tanto, en la MIR vigente no se cuenta con una definición clara de población o área de enfoque y su respectiva caracterización como población potencial, objetivo y/o atendida definida o cuantificada.

Sin embargo, en la MIR se establece en diversos indicadores, **la expresión “acuíferos prioritarios”, que pudiera identificarse como el “área potencial” que es afectada por el problema (o será afectada), y que por lo tanto requiere de los servicios o bienes que provee el programa.**

A partir de la década de 1970, se ha venido incrementado sustancialmente el número de acuíferos sobreexplotados y que se identifica como prioritaria su atención: 32 en 1975, 36 en 1981, 80 en 1985, 97 en 2001, 102 en 2003 y 104 en el 2006. En los acuíferos mencionados se extrae el 58% del agua subterránea para todos los usos.

En pláticas con los responsables de ejecución del programa se indica que ésta es la magnitud total del área de **enfoque en riesgo que se atiende, considerándola un programa “emblemático”**. Dicha estimación permitiría proyectar a largo plazo su manejo, incorporando al resto de los acuíferos que se localizan en el país.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La MIR presenta una serie de indefiniciones e inconsistencias, además de que no está actualizada conforme a la normatividad vigente.

No son del todo claros los objetivos en cada nivel, a nivel de fin y propósito no es claro el problema a resolver, por lo tanto no se identifica claramente la política pública y el impacto en la población que se genera con el programa. Los indicadores no tienen en algunos casos la necesaria consistencia para reflejar el avance hacia el logro de los objetivos en cada nivel; en la revisión externa que deriva de esta evaluación, es complejo verificar el valor de los indicadores y supuestos. Finalmente algunas de las acciones emprendidas a nivel de actividades no tienen una clara correspondencia con los productos entregados.

Complementariedades o duplicidades

Es el único programa presupuestario que atiende y coordina acciones de inspección, medición y calificación de infracciones sobre el uso de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes en acuíferos prioritarios.

Existen otros programas operados por distintas unidades administrativas de la Comisión Nacional del Agua, que concurren con las acciones del Programa, como es el caso del programa G001 Administración sustentable del agua; G021 Registro Público de Derechos de Agua y G023 Servicios a Usuarios y Mercados de Agua, integran parte de sus procesos y se articulan entre sí para realizar una gestión y administración del agua.

Asimismo programas como el E006, Manejo integral del ciclo hidrológico; U028 Adecuación de derechos de usos del agua; el S217 Modernización y tecnificación de unidades de riego y el U019, Recuperación de acuíferos sobreexplotados, contribuyen con las acciones que impulsa el programa, especialmente para complementar y sustentar la gestión de información y convergencia de políticas públicas, para el manejo y gestión sustentable de acuíferos sobreexplotados, y la evaluación de impactos.

Por otro lado, existen mecanismos de coordinación y articulación de acciones con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en términos de control de las extracciones de aguas subterráneas y buscar un uso sustentable de los acuíferos y el manejo de subsidios de tarifas eléctricas, involucrando en su caso a los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), con los cuales se pueden hacer importantes sinergias.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- La integración del programa G024, desde una perspectiva de proyecto emblemático, permite integrar Instrumentos regulatorios específicos para la Gestión de Aguas Subterráneas que presentan problemas de

sobreexplotación y aplicar incentivos para mejorar el cumplimiento de la normatividad y asegurar su sustentabilidad.

- La atención especializada hacia acuíferos prioritarios responde a una política de estado que busca asegurar la sustentabilidad del recurso, dando un especial reconocimiento que:
 - o Las implicaciones del alto costo y complejidad relativos para regular el agua subterránea.
 - o La alta dispersión de los usuarios, que eleva los costos de monitoreo, inspección y medición, así como la calificación de infracciones.
- La creciente escasez del líquido está aumentando la presión por el agua subterránea y, por ende, de los beneficios obtenidos al invertir en la gestión, de ahí que sea conveniente pensar en integrar complementariedades y sinergias con otros programas, en especial para potenciar el programa hacia el resto de los acuíferos del país.
- Los problemas de escasez se han agudizado, en especial en el norte del país; el agua subterránea tiende a estar subvalorada, sobre todo donde no se controla su explotación. En esta situación, quien explota el recurso recibe todos los beneficios del uso de agua subterránea pero, cuando mucho, sólo paga parte de los costos, lo que atenta contra el desarrollo; los esquemas regulatorios se perciben entonces como una necesidad de los usuarios para asegurar el acceso al recurso.

Principales debilidades y amenazas

- No se presenta claramente el problema a resolver, el resumen narrativo establece en forma ambigua: **“Los usuarios de aguas nacionales cumplen con la Ley de Aguas Nacionales”**.
- La matriz vigente carece de lógica horizontal; los medios de verificación identificados no son claros ni suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- Los indicadores definidos no permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos, los supuestos no permiten avanzar de un nivel a otro.
- La matriz presenta inconsistencias en su alineación vertical; la relación entre los diferentes niveles de objetivos de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) no es del todo causal; las actividades son insuficientes para explicar la manera como se producen los componentes del Programa; los supuestos no permiten avanzar de un nivel a otro.

Conclusiones

Es fundamental para la toma de decisiones el contar con información actualizada y veraz, es por ello que las actividades que se llevan a cabo como parte del Programa G024 constituyen el pilar de la toma de decisiones sobre los programas de visitas de Inspección y medición y la posterior calificación y aplicación de sanciones administrativas a los usuarios de aguas nacionales que no cumplen con la Ley o se encuentran completamente fuera de ella, como lo son los usuarios clasificados como clandestinos.

El papel que juega el Programa G024 en el logro de los objetivos nacionales es relevante, por lo cual es importante que se tenga definido el propósito y fin del mismo para lograr un mejor desempeño del este.

La Metodología del Marco Lógico (MML) “es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, monitoreo y evaluación de programas y proyectos”, presentando de manera lógica y sistemática los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad.

Al presentar la matriz de inconsistencias en su alineación vertical y horizontal; la relación entre los diferentes niveles de objetivos de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) no es del todo causal; las actividades son insuficientes para explicar la manera como se producen los componentes del Programa; los componentes no

son lo suficientemente claros y relevantes para lograr el Propósito y este se encuentra desarticulado del fin, todo esto no permite identificar en forma precisa el problema a atacar, el cual resulta ambiguo.

Específicamente al no tener bien caracterizado el problema, se tienen muchas ambigüedades y supuestos no claros de los alcances del programa, lo cual provoca que se confunda con acciones ya establecidas en el programa **GOO1 “Administración Sustentable del Agua”**.

Derivado de lo anterior se requiere hacer un diagnóstico para caracterizar a la población que atiende el programa: no es claro si son acuíferos, pozos o usuarios de aguas nacionales; el programa tiene un problema en la identificación o cuantificación de su población potencial, objetivo y atendida; el universo de atención de los servicios requiere ser enfocado.

Por lo anterior se recomienda además, actualizar la matriz de indicadores para resultados del programa, reordenar y reconstruir todos los elementos para que tenga la necesaria consistencia, coherencia y lógica, tanto vertical como horizontal.

U023 - Nacional de remediación de sitios contaminados (PNRSC)

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

La remediación y reutilización de sitios contaminados por materiales y residuos peligrosos, ayuda a disminuir los riesgos a la salud humana y a medios ambientales. En México existen casos de sitios contaminados en zonas de explotación de recursos naturales, en sitios industriales y de disposición de Residuos Sólidos Urbanos (RSU). Para atender esta problemática, se elaboró el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados (PNRSC) en 2010, que forma parte del objetivo 3 de la SEMARNAT para consolidar el marco regulatorio y aplicar políticas para reducir y controlar la contaminación, apoyar la gestión integral de los residuos y remediar sitios contaminados para garantizar una adecuada calidad del aire, agua y suelo.

El objetivo principal del PNRSC sobre contar con una gestión integral y transversal que sea eficiente y eficaz para la remediación de sitios contaminados, está vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 respecto al eje de política pública número 4: **Sustentabilidad ambiental, que se refiere a “la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras”**. Se considera que están relacionados porque en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se menciona que los residuos depositados inadecuadamente tienden a contaminar los mantos freáticos y a degradar los suelos.

Dentro de este apartado se indica como objetivo número 12 el reducir el impacto ambiental de los residuos. La **estrategia vinculada al objetivo sectorial es sobre “promover la remediación de suelos en sitios contaminados, mediante el desarrollo de un inventario nacional de sitios contaminados y acciones para su remediación para así prevenir y reducir los riesgos a la salud y al ambiente utilizando las mejores tecnologías disponibles”**.

Población Potencial y Objetivo

No existe una definición clara de lo que se consideran las poblaciones potencial, objetivo y beneficiada. El programa tiene como primer reto la definición de estas poblaciones. No obstante, el Eje 4 del PND no siempre se refiere a grupos o individuos claramente identificados, sino que es más bien en general y al medio ambiente. A la fecha el PNRSC no cuenta con un diagnóstico completo de la situación de los sitios contaminados en México que permita conocer la problemática de cada estado y a partir de las cuales se definan las poblaciones potencial y objetivo, así como la población que puede ser beneficiada o atendida. Una de las limitantes es que aún no se ha completado la recopilación de información. Derivado de los planteamientos de los responsables de la evaluación y los del diseño y operación del programa, se proponen algunas definiciones en las recomendaciones de este

informe, que están directamente vinculadas a los fines y propósitos del PNRSC y que justifican plenamente su existencia.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Los indicadores de la MIR son claros ya que están redactados de forma sencilla, permite su análisis de forma precisa desde su redacción, no hay ambigüedad en la sintaxis, ya que son de fácil comprensión, miden la actividad del programa como la implementación de proyectos durante el año 2011, la información que se ha recabado y se sigue recabando para el Sistema de Información sobre Sitios Contaminados (SISCO) que actualiza los sitios contaminados y aquellos que son prioritarios para la gestión y atención del programa, se obtiene a través de estos indicadores la información de las solicitudes de gestión que son atendidas durante un tiempo definido.

De acuerdo con la información de las fichas técnicas de los cuatro indicadores se deduce que no implican costo directamente, cada indicador surge de la información contenida en el SISCO, que es el principal y único instrumento que sistematiza la información para el programa; lo que se observa en la fichas técnicas de cada indicador es que aparentemente son monitoreables solo por el personal que ejecuta el programa, la ficha técnica dice que son monitoreables por terceros pero no hay manera de que alguna persona ajena al programa pueda monitorear dichos indicadores, no se encontró forma alguna de hacer este monitoreo sin información proporcionada por los responsables del programa, por lo que se sugiere revisar estas características del indicador, para que si efectivamente es monitoreable por terceros, se haga explícita la forma de hacerlo o en su caso modificar la redacción de ese apartado en las fichas técnicas para evitar confusión.

Los indicadores que se presentan en la MIR 2011 son insuficientes para informar acerca del funcionamiento del programa, representan estadísticas de información pero no revelan la forma de operar del programa ni el avance que lleva en su ejecución.

Complementariedades o duplicidades

Un instrumento con el que existen coincidencias es el PNI del Convenio de Estocolmo, que considera en sus Planes de Acción la identificación, cuantificación y priorización de sitios contaminados con estos contaminantes y que el mismo PNRSC retoma en sus matrices de Marco Lógico y Operativa. Ambos programas incluyen objetivos, actividades y productos similares. En la Matriz Operativa del PNRSC si se indica su correlación con el PNI. Se encuentran complementariedades no explícitas con el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (PNPGIR) 2009-2012, al incidir en el cumplimiento de objetivos del PNRSC, por ejemplo, al fomentar la prevención de la generación de sitios contaminados.

No obstante, ni en el PNRSC ni en el PNI o el PNPGR se definen las poblaciones objetivo y potencial, por lo que no se puede saber si atienden a la misma población. Ninguno de los tres exhibe el tipo de apoyos que otorgan. La cobertura de estos tres instrumentos es nacional.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El problema al que va dirigido el programa está identificado y diagnosticado, ya que cuenta con la definición de las causas del problema principal, información básica de su estado actual, sus efectos en el sector en el que se inserta, cifras básicas de la gestión y remediación de sitios contaminados y el marco jurídico en la materia respecto a disminuir los riesgos a la salud y el ambiente y a reutilizar los sitios remediados, lo que es coherente con el problema que se quiere revertir.
- Existen evidencias, estudios e investigaciones en el ámbito nacional e internacional de que la intervención que se plantea en el programa permite atender la problemática de la remediación de sitios contaminados en México.

- Existe claridad en los objetivos estratégicos de la SEMARNAT con respecto a la contribución del programa en materia de remediación de sitios contaminados.
- El PNRSC contribuye a los objetivos nacionales e incluso internacionales, como las Metas del Milenio. Adicionalmente tiene soporte de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPYGIR).
- El PNRSC es complementario y se corresponde con otros programas federales para lograr la prevención y la remediación de sitios contaminados. Entre ellos están el Programa Nacional para la PNPGIR 2009-2012 y el PNI del Convenio de Estocolmo.

Principales debilidades y amenazas

- No se identifican las denominadas población potencial y población objetivo, por lo que es necesario que en el PNRSC se especifiquen.
- Dentro del documento del PNRSC no hay un apartado destinado a explicar quiénes o qué sitios reciben apoyos del programa en un ejercicio fiscal, es decir, la población beneficiada.
- No contempla el que siga aumentando el número de sitios contaminados, ni identifica la complementariedad con otras acciones, tales como la prevención.
- El PNRSC no cuenta con lineamientos, manuales o reglas de operación.

Conclusiones

Se considera que la existencia del PNRSC está justificada ya que aborda la problemática de los sitios contaminados en México y las acciones y proyectos necesarios para cumplir el propósito de reducir el número de sitios contaminados para disminuir los riesgos a la salud y al ambiente, así como prevenir la generación de estos sitios y mejorar su gestión. Los objetivos, metas, estrategias, proyectos y productos señalados en el PNRSC sí contribuyen a cumplir este propósito, pero para promover aún más la remediación que la prevención. Siendo importante este último aspecto, se encuentra que el PNRSC sólo lo cumpliría al elaborar guías o manuales de comunicación de riesgos dirigidos no sólo a informar a la sociedad civil como micro generadores de residuos, sino más importante a los pequeños y grandes responsables del mayor número de pasivos y emergencias ambientales, con la finalidad que no continúe aumentando la cantidad de sitios contaminados.

El PNRSC es el elemento principal para lograr la prevención y remediación de sitios contaminados en México y debe contar con un marco jurídico adecuado, programas de capacitación y sistemas de comunicación de las autoridades ambientales y el soporte académico y de investigación para la gestión integral y transversal que sea eficiente y eficaz ya considerados, además de las reglas y recursos para: 1) la identificación de sitios contaminados, selección para la remediación y/o reutilización, 2) la actualización constante y culminación del Inventario de Sitios Contaminados como del SISCO, 3) la inspección y vigilancia de las actividades y sus responsables y 4) de manera imprescindible, medidas que prevengan la contaminación de otros sitios.

U026 - Programa de Investigación Científica y Tecnológica Ambiental

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

El Programa reviste singular importancia ya que apoya las decisiones de política pública en torno a los temas ambientales prioritarios de México y brinda información de alto nivel a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil que contribuye a mejorar sus criterios sobre la evaluación de la política gubernamental. Además, fomenta las sinergias y alianzas entre el Instituto Nacional de Ecología (INE) y otras instituciones afines para el

intercambio de conocimientos que optimiza los recursos humanos, técnicos y financieros existentes en un ambiente de escasez.

La necesidad prioritaria que aborda el Programa está definida en el apartado 4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, donde se manifiesta que: **“México necesita contar con mayor conocimiento acerca de los procesos ambientales que lo afectan; se requiere impulsar decididamente una agenda ambiental de investigación que incorpore los temas que son hoy aspectos prioritarios de México: el ordenamiento ecológico del territorio, en donde ocupan un lugar destacado los mares y costas; la fragmentación y degradación de los ecosistemas; la contaminación atmosférica local y global; los residuos peligrosos y sustancias tóxicas; las cuencas hídricas; la conservación de especies prioritarias; entre otros. Una investigación ambiental basada en criterios científicos y con un compromiso social.”**

Población Potencial y Objetivo

El Programa define suficientemente a la población potencial que pudiera ser elegible como todos aquellos sujetos jurídicos en capacidad de llevar a cabo labores de investigación científica ambiental aplicada, así como actividades correlativas de difusión, vinculación y fortalecimiento de capacidades. Por su parte, define a la población objetivo como aquella que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en los Lineamientos del Programa. No obstante, las poblaciones identificadas carecen de unidad de medida, no están cuantificadas y no cuentan con metodología para su cuantificación, ni las fuentes de información para determinarlas.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

De los dos componentes que integran el programa, **solamente el Componente “B” tiene una actividad (Diseño del programa de trabajo anual de las cátedras académicas)**. Sin embargo, es ambigua ya que mientras el **Componente “B” se refiere a la promoción de nuevas cátedras académicas, la Actividad se relaciona con el diseño del programa de trabajo de las cátedras académicas existentes ya constituidas en Universidades**. De ello se desprende que la Actividad no es la necesaria para producir el Componente.

Los Componentes son bienes que produce el Programa, son necesarios para obtener el Propósito (Generar información científica y técnica ambiental suficiente y de calidad en el país) junto con los supuestos que se plantean, pues se trata de la realización de investigación científica y técnicamente aplicada y la impartición y difusión de cátedras académicas sobre desarrollo sustentable. No obstante, la redacción de ambos Componentes se presta a considerarlos como actividades.

El Propósito del Programa es adecuado ya que es consecuencia directa de la realización de las investigaciones aprobadas para recibir los apoyos que otorga y de la impartición y difusión de las actividades de las cátedras subsidiadas. Ya que su logro depende de las condiciones en que los solicitantes realizan las actividades correspondientes para generar los Componentes por lo que no está controlado por los responsables del Programa e incluye un sólo objetivo.

El Fin está claramente especificado; constituye un objetivo superior al cual se contribuye ya que la ejecución del Programa no es la única fuente de información que apoya la toma de decisiones de la política pública ambiental en el país; su logro no está controlado por los responsables del Programa pues las decisiones de política pública ambiental corresponden a un nivel superior de responsabilidad; es único al incluir un sólo objetivo, y está vinculado con el objetivo estratégico 8 del programa sectorial, por todo lo cual resulta correcto.

Complementariedades o duplicidades

Se analizaron diversos programas correspondientes a la SEMARNAT, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), y los Institutos Mexicano de Tecnología del Agua y Nacional de Ecología (IMTA).

Se encontraron tres programas federales con los que podrían existir coincidencias:

- El Programa E009 Investigación Científica y Tecnológica, a cargo del IMTA que pretende contribuir al desarrollo sustentable mediante la investigación, transferencia y disseminación de información, conocimiento y tecnología a los diferentes actores del sector medio ambiente y recursos naturales.
- El Programa P005 Programa Especial de Cambio Climático, a cargo del Instituto Nacional de Ecología, que incluye acciones de creación y fortalecimiento de capacidades sobre capacitación técnica, difusión de la información y asesoría técnica en la toma de decisiones sobre climático en México.
- El Programa U022 Mitigación y Adaptación del Cambio Climático, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y recursos naturales, que incluye en sus conceptos de apoyo la concertación y conducción de investigaciones sobre cambio climático en México.

Se ubicó un programa en el que se identificaron posibles complementariedades:

- El Programa U025 Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción, a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que incluye la elaboración de diagnósticos sobre la situación biológica/ecológica de cada especie, así como de los aspectos socioeconómicos de su entorno.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- La necesidad prioritaria que atiende en Programa está plenamente justificada.
- Las metas del Propósito y los Componentes A y B cuentan con unidades de medida definidas, están orientadas a impulsar el desempeño y su logro es factible con los recursos disponibles.
- Existen otros programas federales con los que se pueden crear sinergias y aprovechar complementariedades.
- El logro del Propósito aporta directamente al cumplimiento de las metas de los objetivos del programa sectorial y del programa institucional.
- La población potencial y objetivo están definidas.

Principales debilidades y amenazas

- El indicador del Programa a nivel de Fin no es inequívoco ni suficientemente relevante.
- La MIR carece de actividades para uno de sus Componentes.
- La Actividad del Componente B no una acción realizada por los operadores del Programa para obtener el Componente.
- El indicador de la Actividad única incluida no es congruente con el Componente al que pertenece.
- No se indica una fuente de acceso público a los medios de verificación.

Conclusiones

El Programa Presupuestario reviste singular importancia ya que, con base en la información científica y tecnológicamente aplicada que genera, no solamente apoya las decisiones de política pública en torno a los temas ambientales prioritarios de México, sino que brinda información de alto nivel a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil que contribuye a mejorar sus criterios sobre la evaluación de la política gubernamental.

Asimismo, el Programa fomenta las sinergias y alianzas entre el INE y otras instituciones afines para el intercambio de conocimientos que optimiza los recursos humanos, técnicos y financieros existentes en un ambiente de escasez.

Entre las recomendaciones más importantes destaca la necesidad de cuantificar las poblaciones potencial y objetivo, sistematizar la información correspondiente en bases de datos disponibles en un sistema informático y definir los mecanismos para su depuración y actualización. Por su parte, se sugiere explicitar las fuentes donde será posible la accesibilidad pública a los medios de verificación de los indicadores.

Se proponen cambios al indicador de Fin en cuanto a su relevancia y se sugieren reformas a los indicadores del Componente B y de su Actividad para eliminar la incongruencia detectada.

Se plantean redacciones diferentes para el Fin, el Propósito y para ambos Componentes a fin de que se identifiquen como situaciones alcanzadas y para que los Componentes se entiendan como resultados logrados. Se propone la inclusión de Componentes adicionales que se consideran necesarios para generar el Propósito.

Finalmente, se plantean modificaciones a los demás indicadores para mejorar su claridad, relevancia, monitoreo, carácter adecuado, definición, unidades de medida y métodos de cálculo.

P553 - Planeación y Expansión del Sistema Eléctrico Nacional

Ramo 18 – Secretaría de Energía (SENER)

Introducción

El programa, a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), inició operaciones en su forma actual en 1985. Este programa está sujeto a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Estado Orgánico de la CFE, así como al Manual de Organización General de CFE. Este último establece que el objetivo de la Subdirección de Programación es **“Planificar integralmente la Expansión del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) con base en la viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos de generación y transmisión, así como elaborar propuestas de ajuste, modificación o reestructuración de las tarifas de energía eléctrica”**. Como funciones principales establece:

- Elaborar los estudios de planificación de los sistemas de generación y transmisión del país para determinar el plan de expansión a quince años del SEN.
- Coordinar la formulación del Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE) y la definición de los montos de las inversiones de sus proyectos individuales en los siguientes quince años a fin de determinar la cartera de proyectos que cumpla en si conjunto la condición de satisfacer la demanda futura de electricidad al mínimo costo en un horizonte de quince años.

Población Potencial y Objetivo

Los documentos oficiales del programa no usan **“Población Objetivo”, “Población Potencial” y “Población Beneficiada”**, pero si **conceptos equivalentes que definen de una manera precisa y que cumplen las características** establecidas. Estos conceptos se cuantifican con precisión y se actualizan continuamente. Según la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, la CFE no tiene beneficiarios sino usuarios que funcionan como clientes. De esta ley en su artículo 25, y el artículo 2do del reglamento correspondiente, se deriva que la Población Atendida del programa son las personas físicas o morales con las que CFE tiene un contrato de servicio eléctrico, llamadas usuarios. Entonces en los términos del enfoque del Marco Lógico se tienen las siguientes definiciones:

Población Atendida: Personas físicas o morales que tienen un contrato de suministro de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad.

Población Objetivo y Población Potencial: Personas físicas o morales a las que se les proporcionará el servicio de energía eléctrica a lo largo de los próximos quince años. Para el caso del programa en evaluación, se estima que al final del periodo dicha población alcance 50.3 millones de usuarios.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La MIR propuesta por el programa contiene los indicadores correctos, requiriéndose solamente algunos cambios en el Resumen Narrativo y en los Supuestos para adaptarla a la Metodología del Marco Lógico (MML).

Complementariedades o duplicidades

El programa cumple su función de planificar el Sistema Eléctrico Nacional (SEN) con base en pronósticos de la demanda de energía eléctrica, lo cual lleva a la elaboración anual del POISE. Este programa de obras se refiere principalmente a la generación y transmisión de energía eléctrica en el SEN, pero requiere intercambiar información con prácticamente todos los programas de CFE, con los cuales se complementa y comparte la Población Objetivo:

- E561 Operación y Mantenimiento de las Centrales Generadoras de Energía Eléctrica;
- E567 Operación y Mantenimiento de las Líneas de Transmisión y Subestaciones de Transformación que Integran el Sistema Eléctrico Nacional;
- E570 Operación y Mantenimiento de los Procesos de Distribución y de Comercialización de Energía Eléctrica;
- E562 Operación, Mantenimiento y Recarga de la Nucleoeléctrica Laguna Verde para la Generación de Energía Eléctrica;
- E563 Suministro de Energéticos a las Centrales Generadoras de Electricidad;
- E568 Dirección, Coordinación y Control de la Operación del Sistema Eléctrico Nacional;
- E578 Apoyo al Desarrollo Sustentable de Comunidades Afectadas por la Instalación de la Infraestructura Eléctrica;
- P552 Planeación, Dirección, Coordinación, Supervisión y Seguimiento a las Funciones y Recursos Asignados para Cumplir con la Construcción de la Infraestructura Eléctrica;

El último de los cuales se encarga de la gestión de las obras contenidas en el POISE.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales fortalezas y oportunidades

- El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está identificado de forma precisa.
- El Propósito del programa está vinculado con objetivos institucionales de CFE.
- Los objetivos sectoriales del programa están vinculados con ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- El programa tiene bien definidas y cuantificadas la Población Atendida, la Población Objetivo y la Población Potencial.
- El Propósito y el Fin cumplen con todas las condiciones.
- La Actividad, el Componente, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en un documento normativo del programa.

- En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa existen indicadores para medir el desempeño del programa, los cuales son a la vez claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados.
- Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la información señalada.
- Las metas de los indicadores de la MIR del programa cuentan con las características señaladas.
- Todos los indicadores de la MIR tienen especificados medios de verificación con las características indicadas.
- En cada renglón de la MIR los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y los indicadores permiten medir directa o indirectamente el objetivo a ese nivel.

Principales debilidades y amenazas

- Los Supuestos no son apropiados.

Conclusiones

La creación y el diseño del programa están plenamente justificados porque este realiza una función indispensable para satisfacer la demanda de energía eléctrica del país. La MIR propuesta por el programa tiene los indicadores correctos, requiriéndose algunos ajustes para adaptarla a la MML.

EVALUACIONES DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

E002 - Procuración de Justicia Laboral

Ramo 14 – Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

Introducción

El problema que el Programa pretende atender es “La procuración de justicia laboral no tiene certeza jurídica”. En el diagnóstico correspondiente, se indica a este respecto que entre el 15 y 20% de la población trabajadora mayor de 16 años en la República Mexicana se encuentra desocupada y en estado de indefensión por no contar con recursos para defender sus derechos laborales.

El Programa tiene como objetivo prevenir conflictos laborales y proteger los derechos de los trabajadores a través de proporcionar servicios gratuitos de asesoría, conciliación y representación jurídica laboral de competencia laboral a los trabajadores, sus beneficiarios y sindicatos cuando así lo soliciten, con calidad y eficiencia, bajo la observancia estricta de las normas legales y reglamentarias aplicables.

Más específicamente, el programa presta a los trabajadores, sus beneficiarios y sus sindicatos, los servicios públicos gratuitos siguientes:

- Servicio de orientación y asesoría jurídica respecto al contenido y alcance de las normas de trabajo y de previsión y seguridad sociales, ya sea de manera personal, telefónica, correo o cualquier otro medio de comunicación, para prevenir o resolver conflictos laborales;
- Servicio de conciliación, para resolver, a través de juntas de advenimiento o conciliatorias, los conflictos entre patrones y trabajadores y demás sujetos de la relación laboral, a efecto de preservar los derechos que la Ley consagra en favor de los trabajadores; y
- Servicio de defensoría, consistente en representar y patrocinar a los trabajadores, sus sindicatos o beneficiarios ante los órganos jurisdiccionales, administrativos y cualquier institución pública o privada, en los conflictos que se susciten con motivo de las relaciones de trabajo o que se deriven de ellas, y en la interposición de todos los recursos legales en defensa de sus derechos.

Población Potencial y Objetivo

El programa define y cuantifica tanto a su Población Potencial como a su Población Objetivo. La Población Potencial (denominada por el programa como “Población Objetivo”) son los trabajadores desempleados de Jurisdicción Federal susceptibles a requerir la atención de la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo (PROFEDET) ya sea porque perdió el empleo o porque está insatisfecho. La Población Objetivo es el Total de acciones programadas. Se observa que la unidad de medida de la Población Potencial (número de trabajadores), es diferente de la utilizada para la Población Objetivo (número de servicios iniciados programados).

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Principales Fortalezas y Oportunidades

- Diseño consistente y orientado a resultados.
- Experiencia acumulada operando en el ámbito del PbR y el SED.
- Diseño congruente con documentos normativos.
- Las actividades y operación se basan en el seguimiento de programas de trabajo anuales, que son actualizados para cada ejercicio fiscal.
- La información que se captura en el sistema informático de la PROFEDET para monitorear el desempeño del programa es oportuna y confiable, estando sistematizada y actualizada.
- La estrategia de cobertura para atender a la Población Objetivo, basada en la cuantificación de la Población Potencial, así como en la capacidad instalada en las oficinas de la PROFEDET, es congruente con el diseño del programa documentado en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Se ha logrado atender a toda la Población Objetivo y el número de servicios otorgados registra una tendencia creciente en el periodo 2007 – 2010.
- Procesos y procedimientos para el otorgamiento de los servicios, en correspondencia con los documentos normativos y están documentados, estandarizados, sistematizados y verificados.
- Se cumple y da seguimiento a los indicadores del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2010, a través de la MIR.
- Las metas programadas en cada ejercicio anual han sido rebasadas con, márgenes amplios en algunos de los tipos de servicios que otorga el programa.
- Se da seguimiento puntual a los indicadores que miden el cumplimiento de la Carta Compromiso al Ciudadano.
- Evaluación trimestral de la percepción de los usuarios, contando con instrumentos adecuados, confiables y que arrojan resultados presentados.
- Registro consistente de muy altas calificaciones obtenidas de la medición de la percepción de los usuarios sobre la calidad de los servicios recibidos.
- Resultados positivos a nivel de Propósito y de Fin, por lo que se considera que el programa cumple con el Propósito, contribuyendo, por lo tanto, al Fin.
- El programa entrega resultados positivos en beneficio de los usuarios de sus servicios.

Principales Debilidades o Amenazas

- Proceso de construcción de la MIR: Árbol de Problema, sintaxis no actualizada.
- Resumen Narrativo de Fin, Propósito y Componentes, con sintaxis no actualizada.
- Los dos indicadores de Fin, si bien corresponden exactamente a los indicadores sectoriales del Plan Sectorial de Trabajo y Previsión Social, miden objetivos no estratégicos, alcanzables en el corto plazo. De hecho, en sus fichas técnicas se indica que la periodicidad de su medición es mensual.
- En dos de los indicadores de Componentes, el valor de la Línea Base es superior a la Meta sexenal, tratándose de indicadores con comportamiento ascendente.
- El método de cálculo de los cuatro indicadores de Actividades consiste en una sumatoria, no correspondiendo a los criterios establecidos para el cálculo de indicadores.
- Los conceptos de Población Potencial y Población Objetivo utilizados por el programa no corresponden a los considerados en los criterios metodológicos del CONEVAL.
- La Población Objetivo es calculada con base en el número de servicios iniciados programados.
- Área de oportunidad en accesibilidad más ágil a cierta información en la página de internet del programa.
- **No se tiene identificado con precisión el año de inicio del “Programa E002 Procuración de Justicia Laboral”, como tal.**
- La infraestructura física y humana en las oficinas de representación presenta algunas limitaciones ante el crecimiento en la demanda de servicios de procuración de justicia laboral.

Conclusiones

I. Diseño del Programa

El diseño del programa es adecuado y le permite contribuir, **mediante el logro del Propósito “Los servicios de procuración de justicia laboral garantizan su terminación en un ambiente de seguridad y certeza jurídica para las trabajadoras y los trabajadores, sus beneficiarios y sus sindicatos”, al cumplimiento del Fin “Contribuir a conservar la paz laboral y promover el estado de derecho a través de la resolución favorable de los asuntos que promueve la Institución a través de los medios legales existentes”.**

El diseño del programa es congruente con sus documentos normativos, se encuentra vinculado con objetivos estratégicos nacionales, sectoriales e institucionales y utiliza una MIR dada de alta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La información almacenada en la base de datos sistematizada de los usuarios permite conocer quiénes reciben los servicios, sus características, el tipo de servicio otorgado, incluyendo una clave única de identificación.

Se identifica complementariedad con el programa federal denominado Impartición de Justicia Laboral, y ninguna coincidencia con otros.

II. Planeación y Orientación a Resultados

El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012 funge como plan estratégico del programa, dado que los indicadores y metas consignados en el Objetivo 8 del mismo, se constituyen en los indicadores y metas de Fin en la MIR del programa.

Las actividades y operación del programa se basan en el seguimiento de programas de trabajo anuales.

La información que colecta el programa para monitorear su desempeño es oportuna y confiable, estando sistematizada y actualizada.

III. Cobertura y Focalización

La estrategia de cobertura para atender a la Población Objetivo, basada en la cuantificación de la Población Potencial, así como en la capacidad instalada de la PROFEDET a nivel central y en las entidades federativas, es congruente con el diseño del programa documentado en la MIR.

El programa cuenta con mecanismos para identificar y cuantificar a la Población Potencial: trabajadores desempleados de Jurisdicción Federal, susceptibles a requerir la atención de la PROFEDET (sea porque perdió el empleo o porque está insatisfecho), y a la Población Objetivo, ésta última cuantificada como número de servicios a ser otorgados.

Se observa que el programa ha logrado atender a toda la Población Objetivo y que el número de servicios otorgados (Población Atendida) ha superado a las cifras programadas, registrando una tendencia creciente en el período 2007-2010.

IV. Operación del programa

Los procedimientos para la recepción de solicitudes, su registro y su trámite, así como para el otorgamiento de los servicios, están apegados a la normatividad aplicable, documentados, estandarizados, sistematizados y difundidos públicamente.

Los procedimientos mencionados son conocidos por los operadores del programa y utilizados por todas las oficinas de representación, aplicándose mecanismos para verificar que la prestación de los servicios sea acorde con los documentos normativos.

Las oficinas de representación presentan algunas limitaciones para brindar los servicios del programa ocasionadas por insuficiencias de infraestructura y/o equipo, y por cargas de trabajo (número insuficiencia de plazas por razones presupuestarias), por lo que se han llevado a cabo programas de reforzamiento para las mismas.

El presupuesto del programa es financiado en su totalidad con recursos fiscales, habiéndose ejercido 171, 617.0 miles de pesos durante el ejercicio 2010, o el 99.9% del presupuesto Modificado durante el ejercicio 2010 (último ejercicio fiscal para el que se encontró disponible la información completa a este respecto).

Los sistemas informáticos institucionales de la PROFEDET cuentan con fuentes de información confiables, con estándares de seguridad que permiten verificar y validar la información capturada, teniendo establecida la periodicidad y fechas límite para su actualización, no existiendo discrepancia entre la información de las aplicaciones informáticas.

Al cierre del ejercicio 2011 pueden observarse avances significativos en los valores de tres de los cuatro indicadores de Actividades, con respecto a sus metas anuales; en el caso de los Componentes, los datos de avance registraron resultados mixtos. El valor definitivo del indicador de Propósito registró un avance superior al 130.0%, y en el caso de los dos indicadores de Fin, lograron avances de 111.1 y 97.6%, respectivamente, en el período citado.

V. Percepción de la Población Atendida

El programa evalúa trimestralmente la percepción de los usuarios, para lo cual cuenta con instrumentos que corresponden a las características de los mismos, siendo sus resultados representativos.

VI. Medición de Resultados

Los resultados del programa a nivel de Fin y de Propósito han sido positivos, por lo que se considera que el programa cumple con el Propósito y contribuye al Fin.

Conclusión General - El diseño y operación del programa son consistentes y orientados a resultados, encontrándose vinculados a objetivos estratégicos nacionales y sectoriales; los procesos para llevar a cabo el otorgamiento de los servicios se realizan en estricta correspondencia con sus documentos normativos, estando estandarizados y sistematizados y siendo verificados. El programa entrega resultados positivos en beneficio de los usuarios de sus servicios.

S046 - Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

Este programa constituye un instrumento de la política pública que promueve la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, mediante la participación directa y efectiva de la población local en los procesos de gestión del territorio; en el aprovechamiento sustentable de los recursos; la protección y restauración de los mismos y de la valoración económica de los servicios ambientales que éstos prestan a la sociedad. Así mismo, en términos simples entendemos por programa un conjunto específico de acciones que promueve y ejecuta un gobierno, en el marco de una política pública.

De manera general, una evaluación es llevada a cabo con el propósito central de medir los efectos de un programa respecto a las metas que el mismo se ha propuesto alcanzar con el fin de contribuir a la toma de decisiones del mismo, identificar oportunidades de mejora y ofrecer sugerencias para explotar éstas últimas. En éste contexto se llevó a cabo la presente Evaluación de Consistencia y Resultados del PROCODES 2011.

Población Potencial

En las Reglas de Operación (ROP) de PROCODES se define a la población potencial como “el total de la población que habita en localidades de los municipios de las Regiones Prioritarias (RP), que se mencionan en el Anexo 1 de las reglas mencionadas”, en tanto que la Población objetivo se define en el mismo documento como “mujeres y hombres, de 18 o más años de edad, propietarios, usufructuarios o usuarios de los recursos naturales comprendidos dentro de las regiones prioritarias, que habitan en localidades, ubicadas dentro de las RP, enlistadas las ROP, así como las sociedades y personas morales que estos constituyan entre sí.” Se identifica como unidad de medida el número de personas o municipios que componen a las Regiones Prioritarias.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Fortalezas

- Buena alineación de ejes del Plan Nacional de Desarrollo (PND) según las ROP.
- Fortalecimiento de la base de datos referente a sus beneficiarios, por medio de la creación del Sistema de Información del PROCODES.
- Buena congruencia entre las características que se establecen para dar apoyo a sus beneficiarios, y la formulación de sus formatos.
- Se encuentran claramente definidos los resúmenes narrativos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y fácil detección de los mismos en las ROP.
- Se cuenta con fichas técnicas bien integradas.
- Existe una clara relación entre el doc. de trabajo y el avance al doc. de trabajo, ya que se declara el total cumplimiento de tres recomendaciones provenientes del mecanismo 2010.
- El programa recaba información de importancia, para monitorear su desempeño. Como lo es la tendencia población beneficiada.

- Se encuentra definida claramente la población objetivo en sus documentos normativos.
- Existe claridad en los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, así como su mecanismo.
- Existe claridad en los procedimientos para seleccionar a sus beneficiarios, así como su mecanismo.
- Existe claridad en los procedimientos para otorgar apoyos, así como su mecanismo.
- Existe claridad en los procedimientos de ejecución de obras, así como su mecanismo.
- Los cambios de los documentos normativos permiten una mayor claridad en cuanto a quiénes son susceptibles de información, además el extender algunos de los periodos del proceso proporcionan mayor flexibilidad a los solicitantes, y operadores del programa, para formular sus solicitudes, modificar y dictaminarlas.
- Significativa evolución del monto autorizado para el PROCODES.
- Se cuenta con una sistematización interna que controla los principales procedimientos del programa.
- El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de sus beneficiarios, en cuanto a capacitaciones y estudios técnicos.
- Se lleva a cabo un buen control de la contribución al fin y propósito mediante la MIR.

Oportunidades

- Analizar y considerar la alineación con las metas 2030.
- Verificar el procedimiento que indica el mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) 2011.
- PROCODES cumple con su mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en el sitio oficial de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), así como del programa.

Debilidades

- No se tiene establecido el plazo para revisar y actualizar dicho problema o necesidad.
- No existe documentación oficial que soporte la relación del programa con las Metas del Milenio.
- No se conoce con exactitud la superficie susceptible de uso y manejo sustentable.
- No existen bases de datos anteriores al año 2009, que cuenten con información específica de las características específicas de su población atendida.
- Se presentan en el listado de beneficiarios,
 - personas menores de 14 años, lo cual no corresponde con la definición de beneficiarios de los documentos normativos.
- No existe un control de los cambios significativos realizados a los documentos normativos.
- El programa no cuenta con un instrumento para medir el grado de satisfacción derivado de los proyectos comunitarios.
- No existen evaluaciones de impacto reconocidas para el programa. Y ya se realizó un análisis de factibilidad misma que dio negativo.

Amenazas

- No hay evidencia de un diagnóstico del problema reciente validada en campo. El hecho de no contar con un planteamiento del problema actualizado, podría ocasionar posibles objetivos desalineados para el programa.
- No se tiene definido el periodo de revisión de tal metodología de las poblaciones.
- Existe incertidumbre acerca de la capacidad de respuesta que poseen los beneficiarios, ya que hay criterios de calificación muy generales.
- En supuesto de que el subsidio único por parte del Gobierno Federal disminuya, podría generar deficiencias administrativas.

Conclusiones

En gran medida los niveles determinados para cada una de las preguntas de los Términos de Referencia de la presente evaluación, presentaron un comportamiento relevante en cuanto al Diseño; Planeación y Orientación a Resultados; Cobertura y Focalización; Operación y Percepción de la Población Atendida. Con respecto al apartado Medición de Resultados se han alcanzado resultados favorables sin embargo aún no cuenta el programa con una evaluación de impacto. Finalmente se realizó una valoración por tema, la cual está contenida en el anexo 19 del presente informe.

Se concluye que el programa tiene bien planteada y congruente su lógica vertical y horizontal, así mismo está vinculada con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas. También se identificó que existe coincidencia con el Programa de Vigilancia Comunitaria y complementariedad con varios programas del Sector Ambiental, con los cuales se puede establecer sinergias.

El programa, a partir de la evaluación de cobertura y focalización realizada en 2009 cuenta con la estrategia de cobertura y focalización claramente definida y en la MIR se establecen en el corto, mediano y largo plazo las Metas del Programa, además se tienen definidas claramente las poblaciones potencial, objetivo y atendidas, así como las características de la población que atienden.

La información de las Reglas de Operación y Lineamientos Internos del Programa presentan de manera clara y suficiente los mecanismos e información útil para la rendición de cuentas de la ejecución del programa, así mismo se cuenta con un Sistema en línea (SISP), el cual permite la captura de información de la ejecución del programa, contando con información actualizada de manera más rápida, no obstante es necesario que se lleve a cabo una depuración y validación de la información capturada, señalando quien o quienes son los responsables. Aunado a lo anterior, el Programa con el Programa de Supervisión el cual le permite en cierta medida medir el grado de satisfacción de sus beneficiarios, sin embargo es recomendable que lleve a cabo una evaluación de calidad.

Por otro lado, se considera que el programa lleve a cabo una evaluación de impacto la cual le permitirá conocer el resultado de las acciones implementadas con respecto a sus objetivos y contar con un diagnóstico actualizado.

Finalmente, a partir de encuestas aplicadas a directores y técnicos de la CONANP que operan el programa se pudo dar conocer con mayor detalle los puntos de vista, que sin duda reflejan el funcionamiento interno de esta institución. Ambos niveles coincidieron en la importancia que tiene el funcionamiento del programa para cada uno de los espacios geográficos que tienen asignados, en su mayoría las opiniones rescatan el fuerte lazo que se ha generado entre los pobladores de las RP y el éxito de la conservación, y además la adaptación de nuevos conceptos de vida, como el desarrollo sustentable y consumo responsable.

Asimismo se dan a conocer resultados favorecedores para el PROCODES tales como: uso responsable del fuego, así como la creación de empresas sociales y fortalecimiento de actividades productivas, como la captura de agua, turismo alternativo, elaboración de ropa, cosméticos y mezcal, por mencionar algunos. Inclusive algunos hicieron referencia a que consideran que la tasa de cambio de los ecosistemas naturales se ha visto reducida, lo que sugiere, de una manera cualitativa, inferir que se percibe que el PROCODES está impactando positivamente, pero sobre todo en la impresión que se ha generado en los pobladores al hacer de su conocimiento que las prácticas conservacionistas no son incompatibles de una buena calidad de vida.

Los resultados generan conformidad para los objetivos del programa, y aunado a ello surge la oportunidad ideal para llevar a cabo una certificación a nivel de campo, y así corroborar tales efectos, ya que ciertas encuestas han arrojado opiniones que da pie a la controversia (para más detalle consultar el Anexo 25 y 26), aunque la mayoría menciona que la información manejada en cada ejercicio fiscal es comprobada y validada, generando un nivel de confiabilidad muy digno. Por otro lado directores y técnicos por igual dejan en claro algunas inconformidades: procedimientos que dificultan la ejecución del programa, en cuanto al enfoque y la focalización del PROCODES no están del todo seguros si el recurso se esté dirigiendo correctamente.

U009 - Programa de acción para la conservación de la Vaquita Marina

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

El Programa tiene como objetivo promover la protección y conservación de la vaquita marina (*Phocoena sinus*) y su hábitat. Para ello, el Programa otorga incentivos económicos dirigidos a reducir el esfuerzo pesquero que utiliza redes agalleras y de enmalle en el área de distribución de la especie. El Programa tiene tres conceptos de apoyo: (i) reconversión productiva, (ii) reconversión tecnológica y (iii) actividades de conservación de la biodiversidad. En el primer caso, se apoyan proyectos productivos alternativos a la pesca. El segundo concepto apoya la sustitución permanente de redes agalleras y de enmalle por métodos y artes de pesca que eviten la captura incidental de la vaquita. El tercero, apoya la suspensión de actividades de pesca con este tipo de redes en el Área de Refugio de la especie durante un año.

El Programa es parte de una estrategia más amplia que está plasmada en el Programa de Acción para la Conservación de la Especie: Vaquita, mismo que considera diversas acciones de conservación, tales como las de educación ambiental, de inspección y vigilancia, e incluso instrumentos económicos como los que considera el PACE-Vaquita, entre otros.

A nivel sectorial, el Programa contribuye al Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2010 que establece la estrategia de la recuperación de especies en riesgo. En lo que corresponde a la Planeación Nacional, el Programa está vinculado al Eje Rector 4, de Sustentabilidad Ambiental, Objetivo 4 que establece “Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país” y con la Estrategia 4.3, que instruye a “Atender de manera prioritaria a las especies mexicanas en peligro de extinción”.

El Programa responde a una problemática de interés internacional, pues contribuye a la preservación y conservación de la biodiversidad. De hecho, el Programa se vincula al Objetivo del Milenio 7, mismo que establece como una de sus metas “Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de biodiversidad biológica en 2010”. Lo anterior es especialmente relevante, pues la vaquita marina es una especie endémica que tiene un gran valor desde el punto de vista de la biodiversidad. En este sentido, se detectó la oportunidad de canalizar financiamiento internacional para la operación del Programa.

Población Potencial

La población objetivo está definida en los lineamientos del Programa y corresponde a “las personas físicas o sociedades cooperativas pesqueras de nacionalidad mexicana, residentes en localidades de San Felipe (Mexicali,

Baja California), Golfo de Santa Clara (San Luis Río Colorado, Sonora) y Puerto Peñasco (Puerto Peñasco, Sonora), que realicen actividades de pesca comercial ribereña con redes agalleras y de enmalle”.

Además, se define como “sujetos elegibles” a “los titulares de permisos vigentes, para la realización de actividades de pesca comercial ribereña que utilice redes agalleras y de enmalle, incluyendo a aquellos individualizados y regionalizados, ubicados en estas localidades.”

Parece haber una imprecisión en los términos empleados en los lineamientos del Programa, pues lo que se define como población objetivo debiera establecerse como la población potencial, ya que ésta incluye a todas las personas que pudieran ser elegibles para participar en el Programa. Los sujetos elegibles corresponderían a su vez a la población objetivo, pues delimita a las personas que efectivamente pueden ser atendidas por el Programa.

Desafortunadamente, no se cuenta con una cuantificación explícita de estas poblaciones, ni se define con exactitud la metodología para su cuantificación y fuentes de información, y tampoco se define un plazo para su revisión y actualización. Cabe mencionar que en SEMARNAT (2008), **se menciona que hay “alrededor de 120 barcos camareros y/o escameros [en Puerto Peñasco]... y 16 barcos camareros en San Felipe” que hay “un número indeterminado... de barcos camareros provenientes de otros puertos... [que] han trabajado en el pasado dentro de la Reserva”.** Asimismo, se menciona que **“162 barcos camareros están autorizados para realizar operaciones de pesca de arrastre de camarón dentro de la Reserva”.**

En lo que respecta al sector artesanal o ribereño se contabilizan 1,771 embarcaciones autorizadas para pescar con redes. Finalmente, existen **“más de 100 sociedades cooperativas y permisionarios en el área de la Reserva”**, de las cuales alrededor de 60% se concentra en el Golfo de Santa Clara y 20 y 20 por ciento en Puerto Peñasco y San Felipe, respectivamente. Consideramos que estas cifras pueden ser útiles para cuantificar las poblaciones.

Se propone además, que se defina si la unidad de medida de las poblaciones es personas o embarcaciones. Creemos que existe un área de oportunidad para definir de manera más precisa estos conceptos.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Fortalezas

- El Programa atiende una problemática relevante a nivel internacional.
- La problemática que busca revertir el programa está sustentada con análisis científico riguroso y utiliza instrumentos de mercado descentralizados que comúnmente son más costo-efectivos que políticas de comando y control.
- El Programa está alineado y es congruente con los objetivos y estrategias vertidos en la Planeación Nacional.
- El Programa está vinculado al objetivo del milenio número 7 referente a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa está bien definida y utiliza indicadores adecuados que son consistentes con la metodología de marco lógico.
- No hay cuantificación de la población potencial.
- El Programa ha atendido las recomendaciones que se emitieron en la evaluación de diseño 2008.
- La MIR se ha modificado de acuerdo a las recomendaciones derivadas de la evaluación de diseño de 2008.
- El Programa tiene un ámbito de acción geográfico muy específico y por tanto las labores de cobertura y focalización se facilitan.

- Los lineamientos son claros y están bien delimitados.
- Las metas establecidas en la MIR se superaron en la mayoría de los casos, con excepción de los apoyos entregados para la reconversión productiva, ello es un reflejo de que el Programa tiene un desempeño adecuado.
- Debido a que no ha habido evaluaciones de impacto la MIR resulta la aproximación para medir los resultados del Programa. En este sentido, resulta afortunado que esta matriz contenga indicadores adecuados y consistentes con la metodología de marco lógico, pues permite apreciar el desempeño del Programa.

Oportunidades

- No hay folio único de identificación de beneficiarios.
- No se recopila información sociodemográfica de los beneficiarios.
- No hay sistematización del procedimiento de selección de beneficiarios.
- No se desglosan los gastos de mantenimiento y capital.
- La información del Programa puede presentarse de manera más amigable al usuario.
- No se sistematiza la percepción de la población atendida.
- Dado que no existen evaluaciones de impacto del Programa, existe un área de oportunidad para recopilar información sobre las características de los solicitantes, misma que pudiera ser la base para llevar a cabo una evaluación de impacto.

Debilidades

- No hay cuantificación de la población potencial.
- No está documentado cómo se cuantifica la población potencial.

Amenazas

- El criterio de elegibilidad "mayor antigüedad en la actividad pesquera" resulta ambiguo y no es claro la relación que tiene con mejorar la focalización del Programa. En el apartado 5.5 de los lineamientos se pide como requisito presentar copia de los avisos de arribo

Conclusiones

El Programa trata de preservar la vaquita marina mediante instrumentos económicos descentralizados que tienen como objetivo generar incentivos para reducir el esfuerzo pesquero con redes de enmalle y agalleras. Cabe destacar que empíricamente que las medidas económicas son regularmente igual de efectivas que otro tipo de políticas, tales como las de regulación (command and control en inglés), pero a un costo menor. En este sentido, el Programa puede constituir un vehículo costo-efectivo para alcanzar su objetivo.

Además, el Programa es congruente con los objetivos de la Planeación Nacional y con los Objetivos del Milenio sobre la materia, lo cual incrementa su relevancia. A nivel de diseño, el Programa es también congruente con la metodología de marco lógico, lo que lo orienta hacia resultados.

Por otra parte, dado que el Programa opera en un área geográfica muy específica y la población objetivo está claramente definida la operación del mismo es relativamente sencilla y por ende sus costos de operación son aceptables.

Se observó que el Programa opera de manera adecuada desde el punto de vista de los lineamientos, pues la operación de éste es consistente con lo plasmado en ellos.

Se detectaron algunas áreas de oportunidad para mejorar el Programa, principalmente relacionadas con la sistematización de información de beneficiarios y solicitantes, así como de la percepción de los beneficiarios.

Otra área de oportunidad detectada consiste en evaluar la factibilidad de establecer contratos multianuales para los pagos de conservación de la biodiversidad. Cabe mencionar que para ello sería necesario modificar la normatividad vigente, en específico, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Algunas otras recomendaciones específicas son:

- Detallar o definir en el **criterio específico de selección de beneficiarios que establece “Mayor antigüedad en la actividad pesquera” el número de años concreto a partir del cual se considera un permiso se considera con mayor antigüedad.**
- Generar un documento que haga explícita la metodología para determinar la población potencial del Programa.
- Establecer un folio único, que no varíe en el tiempo para cada beneficiario y solicitante, mismo que sea publicado en los informes de avance físico-financiero, en las solicitudes autorizadas y en los demás documentos relacionados que genere el Programa. Lo anterior con la finalidad de dar seguimiento a los apoyos otorgados.
- Evaluar la factibilidad de obtener información socioeconómica de los solicitantes y beneficiarios a partir de las solicitudes, misma que pudiera ser utilizada para posteriores evaluaciones.

Sistematizar y publicar el Acta de Dictamen y los resultados del programa anual de verificación.

U029 - Programa de Conservación del Maíz Criollo (PROMAC)

Ramo 16 – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Introducción

El Programa es una respuesta a la preocupación por la desaparición de un legado cultural de México al mundo que requiere el reconocimiento de la domesticación del maíz por comunidades rurales e indígenas y su potencial genético. México es reconocido como uno de los cinco centros de origen de alimentos para el mundo, y el maíz es quizás nuestra mayor contribución.

El uso de tecnologías de manipulación genética ha llevado a considerar el peligro de la desaparición de esta herencia por lo que se implementó este programa con la finalidad de mantener la viabilidad de esta especie, al igual que los parientes silvestres que formaron parte del proceso de domesticación.

La estrategia de conservación del maíz criollo y sus parientes silvestres inició en el 2009 y a pesar que sólo tiene apenas tres años de operación y, conforme a la reglamentación con respecto a la aplicación de recursos fiscales, se hace una evaluación del mismo con base en una metodología desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para conocer la contribución de esta estrategia en razón del diseño del programa.

Población Potencial

Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en los Lineamientos del Programa y se tienen las unidades de medida, su cuantificación en los Cierres Anuales basada en una metodología de cuantificación, pero no se define un plazo para revisión y actualización.

La población potencial se define como “Ejidos y comunidades ubicadas en los municipios, de las Regiones Prioritarias, que se enlistan en el Anexo 1 de los presentes Lineamientos, cuya actividad productiva principal sea el cultivo tradicional de razas y variedades locales de maíz criollo”. La población objetivo se define como “Ejidos y comunidades, así como personas morales que éstos constituyan entre sí, cuya actividad productiva principal sea el cultivo tradicional de razas y variedades de maíz criollo, ubicados dentro de los municipios y Regiones Prioritarias, enlistadas en el Anexo número 1 de los presentes Lineamientos”.

Con respecto a la cuantificación, se comparan la población atendida (beneficiada), contra la población que solicitó apoyos. El problema es que desconocemos la población objetivo porque no sabemos cuántas razas y variedades de maíz criollo están ubicados en los municipios y regiones prioritarias y, en consecuencia, no sabemos cuántos ejidos, comunidades, o personas morales tradicionalmente cultivan las razas y variedades sujetas a apoyo.

Es claro el nivel de dificultad que representa la identificación de las razas y variedades de maíz y sus parientes silvestres y su localización geográfica en las AP; y más todavía identificar y localizar a los productores de estos agroecosistemas; sin embargo, sería un gran logro si se puede tener esta información ya que ayudará a mejorar el diseño del programa en una forma más efectiva y el establecimiento de la línea base.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

Fortalezas

- La unidad responsable del programa cuenta con un plan estratégico que es el resultado de ejercicios institucionalizados de planeación, contempla el mediano y largo plazo, establece los resultados que quieren alcanzar, Fin y Propósito, y cuenta con indicadores para medir avances en el logro de sus actividades.
- El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que son resultado de ejercicios de planeación institucionalizada, son conocidos por los operadores del programa, tienen metas establecidas y se revisan y actualizan.
- El programa tiene una justificación teórica y empírica documentada que sustenta la intervención del programa.
- El programa contribuye a los objetivos nacionales, sectoriales y globales en materia de conservación de los recursos genéticos claves para la alimentación.
- Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones están estandarizados, sistematizados, difundidos públicamente y están apegados a la normativa, Lineamientos del programa, además de que existen mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de las obras y/o acciones a través de la supervisión en campo.

Debilidades

- Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones están estandarizados, sistematizados, difundidos públicamente y están apegados a la normativa, Lineamientos del programa, además de que existen mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de las obras y/o acciones a través de la supervisión en campo.
- El programa no tiene un sistema de retroalimentación con la población beneficiada.
- El programa tiene atributos que son importantes incluso a nivel global; sin embargo, requiere una mayor reorientación hacia evaluaciones de impacto.

Amenazas

- Existen al menos cinco programas federales relacionados con apoyos a los productores de maíz. Siendo el maíz parte de las funciones tradicionales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), existe una amenaza para la eliminación o restricción presupuestal del PROMAC si la SAGARPA reclama esos recursos para sus programas.
- Es conveniente mejorar el diagnóstico del problema que se atiende con la finalidad de mejorar la focalización del mismo.

Conclusiones

El diseño del programa estuvo basado en un diagnóstico adecuado y el diseño del mismo reúne los elementos de planeación necesarios para conducir un programa exitoso ya que permite hacer una evaluación objetiva del avance y cumplimiento de las metas programadas.

La parte mejor valorada fue la planeación y la orientación a resultados ya que las partes fundamentales en la planeación, los indicadores de Fin y Propósito, permiten dar un seguimiento transparente y efectivo a través de los reportes anuales.

Con relación a la cobertura y focalización se requiere mejorar esta parte ya que no se tiene documentada todavía cuántas razas y variedades se tienen en las áreas prioritarias para la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y, en consecuencia no se sabe con precisión cuánta población se debe apoyar para cumplir con la meta de 60 razas o variedades de maíz conservadas.

El éxito que se ha tenido para ubicar y apoyar a 44 razas o variedades de maíz ha estado relacionado con la operación del programa. Este éxito se debe a una normatividad revisada y actualizada, así como una excelente programación anual. Estas dos características han sido clave en el desempeño de los operadores locales y la transparencia y entrega de resultados.

Con respecto a la Percepción de la población, a pesar que el sistema de evaluación no hace mucho énfasis en esta parte, los operadores del programa están firmemente convencidos de que es importante. Aunque en las visitas de supervisión se toma en cuenta la opinión de la población atendida a través de un cuestionario que se aplica a los beneficiados, no se hace una valoración del nivel de satisfacción de la población beneficiada.

Finalmente, con respecto a la Medición de Resultados, indudablemente que es la parte que permitió conocer el desempeño del programa, los resultados, aunque un mejoramiento en la focalización mejorará sustantivamente una evaluación en materia de impacto.

Como conclusión general, el Programa es Consistente y los resultados en tres años de operación permiten ver que su operación ha sido exitosa ya que se han conservado 44 de las 60 razas o variedades de maíz, indicador del Fin del Programa, y se han apoyado a 64,500 personas de comunidades rurales y/o indígenas responsables de la conservación de este legado a la humanidad, indicador de Propósito del programa.

EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO

E002 - Combate de delitos del fuero federal

Ramo 17 – Procuraduría General de la República (PGR)

Fortalezas

El Programa cuenta con un sistema de información que le permite llevar el registro de la incidencia de delitos del fuero federal.

Retos y Recomendaciones

- Es deseable que el programa sea dividido en distintas categorías de acuerdo a la naturaleza de los diversos tipos de delitos del fuero federal.
- Elaborar una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que muestre una mayor especialización de acuerdo a los distintos tipos de delito del fuero federal.
- Adecuar los indicadores a nivel de Fin y Propósito de la MIR, con el objeto que reflejen de mejor manera el resultado que se busca a través del Programa.
- Se considera que a nivel de propósito se debe incluir un indicador que muestre el comportamiento de la incidencia delictiva del fuero federal.
- El Programa debe contar con un documento en el cual se indique los resultados que se buscan a través del programa y en el cual se defina la población potencial y objetivo que se pretende atender.
- El programa debe establecer de manera documental el proceso general de su operación.

Conclusiones del evaluador externo

El Programa no cuenta con documentos normativos que indiquen el resultado que se busca a través del mismo. Asimismo, no cuenta con evaluaciones internas o externas que muestren sus resultados, sin embargo, al contrastarse la cantidad de denuncias de delitos de fuero federal realizadas en 2008 con respecto a las hechas en 2010, se puede ver un avance al contrastarlas con las de 2008, se puede apreciar una disminución de casi 3% pasando de 136,091 a 132,227.

El programa no tiene definida sus poblaciones potencial y objetivo. Por lo que sería deseable la definición de la misma por parte del Programa. La cobertura territorial del Programa se ha mantenido estable los últimos tres años.

El presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal de 2011 es del orden de 6,518.3 millones de pesos de 2010, el cual muestra una disminución del 21.3% con respecto al aprobado el año anterior. La disminución se debe principalmente a que se ha realizado una especialización de los delitos del fuero federal, lo que generó la salida de algunas áreas operativas hacia otros Programas con su correspondiente partida presupuestal. Lo anterior permitirá una mejor operación del Programa, debido a que la especialización generará una mejor gestión y por tanto unos mejores resultados.

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA (ASM)

Los ASM son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en una evaluación externa. Estos aspectos pueden ser atendidos para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo.

Con el objetivo de establecer un proceso para dar seguimiento a los ASM y articular los resultados de las evaluaciones de los programas en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, la SHCP, la SFP y el Coneval emitieron por primera vez, en octubre de 2008, el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales”.

A la fecha, se han emitido tres “Mecanismos” (octubre de 2008, febrero de 2010 y marzo de 2011), para revisar los avances de los programas.

Los ASM para dar un puntual seguimiento, se dividen en cuatro tipos:

- a) **Específicos**, atendibles por la unidad responsable de la ejecución del Programa;
- b) **Institucionales**, atendibles por la dependencia o entidad a la que pertenece la unidad responsable

de la ejecución del Programa;

- c) **Interinstitucionales**, atendibles por diversas dependencias y entidades que de alguna manera influyen en la ejecución del Programa;
- d) **Intergubernamentales**, atendibles por más de un orden de gobierno.

Cabe hacer mención que los Mecanismos vigentes establecen en su numeral 11 y 12 que las dependencias y entidades deberán de reportar a Coneval, SFP y la SHCP sus nuevos ASM del tipo específico e institucional a más tardar el último día de abril del ejercicio fiscal en curso.

Para el caso del cumplimiento de los ASM reportados en mecanismos anteriores, las dependencias deberán reportar sus avances a más tardar el último día de marzo del ejercicio fiscal en curso para el caso de los ASM específicos e institucionales y el último día de junio para el caso de los ASM interinstitucionales e intergubernamentales.

Por lo anterior y en cumplimiento de los tiempos del Mecanismo, en el segundo informe trimestral se reportara los avances y cumplimientos de los ASM comprometidos por las dependencias y entidades para el presente año fiscal.