

Evaluación de Diseño 2021 Protección Forestal

**Secretaría de Medio Ambiente y
Recursos Naturales**

Instancia Evaluadora:
Fernando Román Márquez Colín (Persona Física)

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción general del programa	6
4. Evaluación	8
5. Valoración Final del Programa	38
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones	39
7. Conclusiones	43
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora	44
9. Bibliografía	45

Resumen Ejecutivo

El programa presupuestario (Pp) E014.- «Protección Forestal» tiene como Unidad Responsable a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), entidad sectorizada al Ramo 16.- «Medio Ambiente y Recursos Naturales», e inició su implementación en 2016 bajo su denominación actual. Mediante el Pp E014, la CONAFOR realiza gran parte de las acciones sustantivas que tiene mandatadas en su Estatuto Orgánico y la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable; por lo que su implementación adecuada resulta de vital importancia para la política de protección de la superficie forestal en México.

En el presente año y en el ámbito federal, el documento rector que norma los procesos de evaluaciones externas es el «Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2021» (PAE); el cual se emitió el pasado 23 de marzo de 2021 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), considerando en su numeral 38 y Anexo 2a la realización de una Evaluación en materia de Diseño (ED) al Pp E014.

Como consecuencia de que el CONEVAL considera al Pp E014 como una «Acción Federal de Desarrollo Social», la metodología empleada para la realización de la ED la definió dicho organismo, mediante el «Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño». Es relevante destacar que el Pp E014 no atiende a personas físicas de forma directa mediante la entrega de algún tipo de subsidio o bien en especie, sino que sus entregables o componentes son servicios enfocados a la protección de la superficie forestal en México; por lo que ésta representa la población que aqueja la problemática pública definida por la CONAFOR. En ese sentido, varios de los elementos que se solicita valorar en la metodología definida por el CONEVAL no le son aplicables a Pp como el E014, debido a que está pensada, principalmente, para Pp que atienden a personas físicas mediante la entrega de subsidios o bienes; representando dicha situación un desafío importante que debiese atender el CONEVAL a la brevedad con la finalidad de incrementar la capacidad de futuras ED para la generación de información útil para el fortalecimiento del diseño de los Pp evaluados y que no atienden de forma directa a personas físicas.

La base metodológica que se emplea en el contexto mexicano para la evaluación de Pp y políticas públicas es la Metodología de Marco Lógico (MML). La ED se realizó a través de investigación o análisis de gabinete y tuvo como objetivo general «Evaluar el diseño del Programa presupuestario E014 - Protección Forestal del ejercicio fiscal 2020, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados». Cabe mencionar que se tomaron en cuenta documentos que fueron diseñados durante el ejercicio fiscal 2020, entre los cuales se encuentra la MIR 2021, así como documentos vigentes en el ejercicio fiscal 2021.

Respecto de la «Justificación de la creación y del diseño del Pp» se identificó que la CONAFOR cuenta con un documento denominado «Diagnóstico del Programa Presupuestario (Pp) E014 – “Protección Forestal”» (Diagnóstico), en el cual se define el problema que se busca atender como «La superficie forestal y preferentemente forestal de México es deteriorada por los incendios forestales dañinos, las plagas y enfermedades», mismo que contiene todas las características consideradas. Sin embargo, el equipo evaluador recomienda que se afine la sintaxis del problema de la siguiente manera: «Ecosistemas forestales de México presentan vulnerabilidad ante los factores de riesgo que deterioran su cobertura». Por otro lado, el Diagnóstico no define de forma detallada la ubicación territorial de la población que presenta el problema y un plazo para su revisión y actualización. Por lo que el equipo evaluador recomienda complementar el Diagnóstico con la especificación de la ubicación geográfica de su población potencial, así como definir explícitamente su periodo de revisión y actualización (de al menos cada seis años).

La CONAFOR cuenta, entre otras, con la «Evaluación complementaria del Programa de Sanidad Forestal, ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012» y la «Evaluación complementaria del Programa Nacional de Prevención y Combate de Incendios Forestales, ejercicios fiscales 2011 y 2012»; las cuales contienen evidencia de resultados positivos de los servicios de atención de incendios y sanidad. Estos servicios representan parte del mecanismo de intervención del Pp E014. Sin embargo, con la finalidad de recabar evidencia reciente, debido a que la última evaluación se realizó en 2012, el equipo evaluador recomienda hacer un análisis de factibilidad de evaluación de impacto del Pp, de modo que se examine de manera rigurosa la posibilidad de medir el efecto o efectos netos atribuibles al Pp sobre su población objetivo y, en caso de que no fuese factible estimar el impacto del Pp, se recomendaría elaborar una metodología para la

medición de resultados del Pp; con lo cual se estaría generando evidencia, al menos, sobre la situación del problema público que se pretende atender.

Con relación a la «Contribución a las metas y objetivos nacionales», el propósito 2021 del Pp E014 se define en su MIR como «La superficie de ecosistemas forestales de México es protegida de los factores que deterioran la cobertura vegetal». Este propósito se vincula con tres instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática: Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 (PROMARNAT), Programa Nacional Forestal 2020-2024 (PRONAFOR) y Programa Institucional de la Comisión Nacional Forestal 2020-2024 (PIC). Respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el equipo evaluador identificó que el propósito del Pp E014 se vincula de manera indirecta al ODS 15 «Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad» porque al contar con las superficies forestales protegidas que proporciona el Pp se cuidarán y gestionarán sosteniblemente los bosques; se luchará contra la desertificación; se ayudará a detener la degradación de las tierras y se contribuirá a detener la pérdida de biodiversidad.

En referencia al apartado de «Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad», se detectó que en el Diagnóstico del Pp E014 se incluye la sección «IV. Cobertura», en la que se identifica a la población potencial del Pp como «superficie forestal y preferentemente forestal que existe en el país, reportado en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación Serie VI del INEGI» y a la población objetivo como «aquella que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, pero que además es la que requiere de una atención más urgente y estratégica», cabe precisar que dicha definición corresponde de forma general a lo que se debe entender por población objetivo, pero no representa una definición que sea un subconjunto de la población potencial del Pp E014 como lo sugiere la MML. Considerando las áreas de mejora detectadas en la definición de la población objetivo y que no es factible normativamente realizar una prelación o discriminación en la atención de las unidades de análisis que presentan el problema público que se busca atender por el Pp E014, el equipo evaluador recomienda que la población potencial y objetivo se definan como «Ecosistemas forestales de México», lo que guarda consistencia con la recomendación de modificar la sintaxis del problema público.

Asimismo, se identificó que la CONAFOR cuenta con una base de datos con la relación de los incendios atendidos en 2020 y 2021 como parte de una de las acciones que realiza el Pp E014; misma en la que es posible identificar con precisión, entre otros datos, la ubicación, día y magnitud de cada incendio. Asimismo, para el componente relacionado con la atención de plagas se proporcionó una base de datos en la que es posible identificar las áreas geográficas atendidas en 2020. Sin embargo, para el resto de las acciones que se realizan en el marco del Pp E014 no se identificó que se cuente con información sistematizada sobre los servicios realizados. Por tanto, el equipo evaluador recomienda que se elabore una base de datos en la que señale con claridad los ecosistemas y superficies forestales que efectivamente atiende el Pp y que incluya al menos la siguiente información: clave única, georreferenciación específica, extensión territorial, clima predominante, principales factores que deterioran su cobertura vegetal, principales riesgos adicionales, si cuentan con apoyo comunitario, qué tipo de apoyo les ofrecen las comunidades, desarrollos urbanos aledaños, si hay sinergias con otros órdenes de gobierno, qué tipo de sinergias, flora y fauna predominantes, principales requerimientos o necesidades para su protección, conservación y restauración, entre otra información. Es importante considerar que la información referida debe contener la totalidad de las acciones que la CONAFOR realiza en el marco del Pp E014, diferenciando claramente las áreas geográficas en las que hay traslape de componentes o en las que solamente está la presencia de un componente.

En el apartado de «Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención», se detectó que debido a que el Pp E014 no entrega subsidios o apoyos a personas físicas, sino que genera diversos servicios enfocados a la atención de la superficie forestal en México, no le aplica al Pp contar con un padrón de personas físicas beneficiarias, pero sí es deseable que cuente con una relación de la superficie forestal que se atiende en cada ejercicio fiscal por uno o más de los servicios que otorga.

Con relación a la «Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)», se identificó que cuenta con solidez en su lógica vertical y horizontal; puesto que en las preguntas 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24 y 25, el Pp E014 obtuvo un nivel de valoración de 4, que es el máximo posible. A partir de la respuesta a las preguntas 1, 4, 7 y 18, el equipo evaluador recomienda reformular el propósito de la MIR como «Ecosistemas forestales de México protegidos contra los factores de riesgo que

deterioran su cobertura»; esto con la finalidad de guardar consistencia con la recomendación de afinar la definición de problema público.

En referencia a un documento normativo específico que sustente la operación del Pp, se detectó que no se cuenta con alguno. Lo más parecido es el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal, que es el documento que regula las funciones de todas las Unidades Administrativas y Unidades Subalternas que operan en la CONAFOR; sin embargo, de acuerdo con los criterios definidos por el CONEVAL en los términos de referencia, dicho documento no se puede considerar como «documento normativo o institucional» del Pp E014. Cabe precisar que, de acuerdo a la legislación vigente, los Pp modalidad «E» no están obligados a contar con un «documento normativo o institucional», aunque sí es deseable que cuenten, al menos, con un documento descriptivo donde se señalen los principales elementos de su diseño conceptual; por lo que el equipo evaluador recomienda que la CONAFOR diseñe e implemente lineamientos de operación específicos del Pp.

En el apartado de «Presupuesto y rendición de cuentas», se identificó que la metodología empleada por el Pp para cuantificar sus gastos es una suma simple de los recursos que se van erogando por cada partida y capítulo de gasto, de acuerdo con lo asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) al Pp para cada año. Asimismo, un hallazgo relevante es que el Pp no cuantifica sus gastos unitarios; es decir, la relación entre su presupuesto ejercido y la superficie forestal atendida.

En el apartado de «Complementariedades y coincidencias con otros programas federales y/ o acciones de desarrollo social» no se identificaron casos en que haya objetivos similares entre el Pp E014 y algún otro de la Administración Pública Federal (APF), ni en que los componentes sean similares o iguales y se atienda a la misma población; por lo que no hay coincidencias del Pp E014 con otros. Respecto de las complementariedades, se identificó que el Pp y el S219 «Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable» son complementarios porque el primero atiende la superficie forestal de México y el segundo atiende a personas que son propietarias de superficie forestal y requieren de alguno de los subsidios del Pp para mantener dicha superficie; por tanto, en esencia se atiende poblaciones similares, pero con apoyos distintos. El equipo evaluador considera que el enfoque definido por el CONEVAL para analizar las posibles complementariedades entre el Pp E014 y otros de la APF es insuficiente, puesto que hay casos en que en la práctica bajo un enfoque de «cadena de valor o eslabonamiento» se pueden identificar complementariedades entre Pp sin que ello implique que tengan objetivos, poblaciones o tipos de apoyo similares; por tanto, bajo un enfoque de «cadena de valor o eslabonamiento», se recomienda que la CONAFOR elabore un documento en el que, a partir de los diversos elementos que integran el diseño de los Pp (poblaciones, cobertura, tipos de apoyo o servicios, criterios de elegibilidad, etc.) relacionados con temas forestales, agropecuarios y medioambientales, se establezca de forma concreta la forma en que se complementa el E014 con los Pp que correspondan.

A partir de las valoraciones realizadas sobre el diseño del Pp E014 en las 21 preguntas cuantitativas que le aplicaron, se obtuvo una valoración promedio de 3.15 en escala de cero a cuatro. A manera de conclusión, con base en diversos documentos técnicos emitidos por el CONEVAL y la SHCP, el equipo evaluador considera que un diseño adecuado y sólido de un Pp debe contener, al menos, los siguientes elementos: 1) claridad sobre el problema público que pretende atender; 2) claridad sobre la población o unidades de análisis que aquejan el problema público; 3) claridad sobre los objetivos que se pretende alcanzar; 4) lógica causal entre los tipos de apoyo o componentes que se entregan a los beneficiarios y la mitigación del problema público; y 5) lineamientos de operación claros y detallados. En el caso del Pp E014 se detectó que se cumple, de manera general, con los elementos 1, 2, 3 y 4, pero no con el 5; motivo por el cual el principal desafío de la CONAFOR para los próximos meses sería la elaboración y publicación de un documento en el que se establezcan los objetivos y lógica operativa de cada uno de los distintos tipos de servicios que se implementan mediante el Pp. Finalmente, se destaca que el equipo evaluador identificó que como consecuencia de que, en algún momento, los cuatro distintos servicios que integran el Pp E014 estaban constituidos en Pp independientes, actualmente las diversas áreas de la CONAFOR se siguen concibiendo y trabajando de forma fragmentada, según cada uno de los servicios que otorgan (como si no se hubieran fusionado diferentes Pp en el Pp E014 vigente). Por ello, es necesario que se avance al interior de la CONAFOR hacia una visión conjunta de Pp y una acción que podría ayudar a tal situación es la elaboración y publicación del documento de lineamientos operativos, con las características que se recomiendan, puesto que para ello será necesario que entre todas las áreas involucradas se definan diversos elementos comunes o transversales.

Introducción

En el contexto del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que es el instrumento general con el que se implementa el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en México, los programas presupuestarios (Pp) y políticas públicas en los ámbitos federal, estatal y municipal están sujetos a ser evaluados, en función de los distintos tipos de evaluación que existen, por instancias externas ajenas a su implementación. Esto con la finalidad, principalmente, de que de forma objetiva y técnica se genere información útil y confiable para que las personas funcionarias públicas la apliquen en la búsqueda de la mejora de la gestión gubernamental, así como fungir como un mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En el presente año para el ámbito federal, el documento rector que norma los procesos de evaluaciones externas es el «Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2021» (PAE), emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), considerando en su numeral 38 y Anexo 2a la realización de una Evaluación en materia de Diseño (ED) al Pp E014.- «Protección Forestal». Como consecuencia de que el CONEVAL considera en 2021 al Pp E014 como una «Acción Federal de Desarrollo Social», la metodología empleada para la realización de la ED la definió dicho organismo mediante el «Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño». Es relevante destacar que el Pp E014 no atiende a personas físicas de forma directa mediante la entrega de algún tipo de subsidio o bien en especie, sino que sus entregables o componentes son servicios enfocados a la protección de la superficie forestal en México, por lo que ésta representa la población que aqueja la problemática pública definida por la CONAFOR. En ese sentido, varios de los elementos que se solicita valorar en la metodología definida por el CONEVAL no son aplicables a un Pp como el E014 (en la respuesta a las preguntas correspondientes se mencionan los casos identificados), debido a que está pensada para Pp que atienden a personas físicas mediante la entrega de subsidios o bienes; representando dicha situación un desafío importante que debiese atender el CONEVAL a la brevedad con la finalidad de incrementar la capacidad de futuras ED para la generación de información útil para el fortalecimiento del diseño

Las ED se realizan a través de investigación o análisis de gabinete, donde el equipo evaluador debe responder un cuestionario de 30 preguntas, así como sus anexos, con base en la evidencia documental proporcionada por el ente encargado de la implementación del Pp en turno; en este caso, la CONAFOR. El objetivo general planteado en el anexo técnico empleado para la contratación de la ED fue «Evaluar el diseño del Programa presupuestario E014 - Protección Forestal del ejercicio fiscal 2020, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados»; durante el desarrollo de la ED se valoró el diseño del Pp E014 con los documentos diseñados en 2020, y vigentes en 2021, por lo que las valoraciones del equipo evaluador se realizaron sobre los elementos vigentes del Pp en el presente ejercicio fiscal. Los objetivos específicos de la ED fueron los siguientes: «Analizar la justificación de la creación y diseño del programa»; «Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional»; «Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención»; «Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos»; «Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable»; «Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas», e «Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales».

La ED se divide en los siguientes siete apartados sustantivos: «Justificación de la creación y del diseño del Pp» (preguntas 1 a 3); «Contribución a las metas y objetivos nacionales» (preguntas 4 a 6); «Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad» (preguntas 7 a 12); «Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención» (preguntas 13 a 15); «Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)» (preguntas 16 a 26); «Presupuesto y rendición de cuentas» (preguntas 27 a 29); y «Complementariedades y coincidencias con otros programas federales y/ o acciones de desarrollo social» (pregunta 30). Adicionalmente, se presenta una sección con la valoración global del Pp E014, otra con las Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones y, finalmente, otra con las conclusiones de la evaluación. El lector, a lo largo de la presente ED, podrá identificar las distintas valoraciones que el equipo evaluador realiza sobre los elementos que integran el diseño del Pp E014, así como las recomendaciones concretas y factibles que se emiten con la finalidad de orientar a la CONAFOR para solventar cada una de las áreas de mejora detectadas.

Descripción general del programa

Identificación del programa.

El Pp se denomina «Protección Forestal», su clave es «E014» y su Unidad Responsable es la CONAFOR. El Pp E014 inició su implementación en 2016 bajo su denominación actual y tiene sus antecedentes inmediatos en el Pp «E014 - Programa Nacional Forestal - Protección Forestal» que operó entre 2013 y 2015.

Problema o necesidad que pretende atender.

De acuerdo con el documento denominado «Diagnóstico del Programa Presupuestario E014 - Protección Forestal» el problema público que se busca atender es «La superficie forestal y preferentemente forestal de México es deteriorada por los incendios forestales dañinos, las plagas y enfermedades».

Metas y objetivos nacionales a los que se vincula.

El Pp E014 se vincula con el «Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024» (PROMARNAT) mediante el Objetivo Prioritario 1, con el «Programa Nacional Forestal 2020-2024» (PRONAFOR) mediante el Objetivo Prioritario 2 y el Objetivo Prioritario 3 y con el «Programa Institucional de la Comisión Nacional Forestal 2020-2024» (PIC) mediante el Objetivo Prioritario 2.

Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.

En la MIR del Pp E014 para el año 2021, se tiene como objetivo a nivel Propósito a «La superficie de ecosistemas forestales de México es protegida de los factores que deterioran la cobertura vegetal». Los servicios que el Pp E014 ofrece son los siguientes cuatro: «1) Grupos de trabajo para la planeación, prevención, detección, combate y control contra incendios forestales activados»; «2) Superficie con cambios de cobertura forestal que predisponen la incidencia de plagas forestales identificadas»; «3) Información estratégica para la protección de los recursos forestales generada» y «4) Formación, capacitación, divulgación de tecnologías y de la cultura forestal que contribuyen a la protección forestal realizadas».

Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida.

De acuerdo con el documento denominado «Diagnóstico del Programa Presupuestario E014 - Protección Forestal» la población potencial se define como la «superficie forestal y preferentemente forestal que existe en el país, reportado en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación Serie VI del INEGI» y se cuantifica en 137,845,137.62 hectáreas de superficie forestal.

Para el caso de la población objetivo se presenta una definición bajo el concepto de «población prioritaria» que es «aquella que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, pero que además es la que requiere de una atención más urgente y estratégica» y se cuantifica en 137,845,137.62 hectáreas de superficie forestal. Respecto de la población atendida, entre la información proporcionada por la CONAFOR no se identificó la superficie que fue atendida en el ejercicio fiscal 2020 por el Pp E014, esto como consecuencia de que solamente se proporcionó información sobre los incendios forestales y plagas atendidas en 2020, pero no una base de datos en donde se identifique con claridad la proporción de toda la población potencial que fue atendida con uno o más de los cuatro componentes del Pp.

Cobertura y mecanismos de focalización.

La población potencial y la objetivo del Pp E014 se cuantifica en 137,845,137.62 hectáreas de superficie forestal, por lo que no existe una brecha entre ambas poblaciones. Con relación mecanismos de focalización, no es necesario que el Pp E014 cuente con ellos debido a que por normativa debe atender siempre a la totalidad de su población potencial.

Presupuesto aprobado 2021.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 para el Pp E014 se aprobaron \$1,307,090,815.00.

Principales metas de Fin, Propósito y Componentes.

Las metas planteadas en los indicadores de la MIR 2021 del Pp E014 son las siguientes: Fin.- Tasa de deforestación bruta a nivel nacional.- meta: -0.51; Propósito.- Tasa de variación de la superficie de ecosistemas forestales sensibles al fuego afectada por incendios forestales.-meta: -32 y Porcentaje de superficie con vegetación forestal sin aviso de presencia de plagas forestales.- meta: 99.86; Componentes.- Porcentaje de Centros de Manejo del Fuego operando.- meta: 100; Porcentaje de Equipos de Manejo de Incidentes operando.- meta: 64.06; Porcentaje de Centros Regionales de Manejo del Fuego (CRMF) operando.- meta: 100; Porcentaje de superficie con vegetación forestal con monitoreo terrestre para la identificación de plagas forestales.- meta: 4.75; Porcentaje de superficie con vegetación de coníferas, coníferas-latifoliadas y manglar con monitoreo aéreo para la detección de plagas forestales.- meta: 10.49; Porcentaje de avance en el re muestreo para el Inventario Nacional Forestal y de Suelos 2015-2019.- meta: 45.02; Porcentaje de acciones de capacitación, divulgación de tecnologías y cultura forestal.- meta: 77.94; Porcentaje de técnicos forestales de los Centros de Educación y Capacitación Forestal egresados.- meta: 85.29 y Porcentaje de personas capacitadas en actividades de manejo del fuego.- meta: 20.32.

Valoración del diseño del programa respecto de la atención del problema o necesidad.

Aunque, en lo general, se considera que el diseño del Pp E014 es pertinente para la atención del problema público que atiende, se considera también que para fortalecer su orientación a resultados y su mismo diseño es necesario avanzar al interior de la CONAFOR hacia una visión de Pp como un todo al que contribuyen los cuatro distintos tipos de servicios que se ofrecen, puesto que actualmente cada uno opera de manera fragmentada.

Otras que sean relevantes a las características del programa a evaluar.

No se identificaron otras características relevantes para el Pp E014.

Evaluación

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a. El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b. Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- c. Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y ° El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y el problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta (a, b y c).

En el Diagnóstico del Programa Presupuestario (Pp) E014 – “Protección Forestal”, elaborado por la Coordinación General de Planeación e Información de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), se define el problema que atiende el programa como «La superficie forestal y preferentemente forestal de México es deteriorada por los incendios forestales dañinos, las plagas y enfermedades». Característica a) Este problema se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida porque las superficies o los ecosistemas forestales contienen valor económico y social (Foladori y Pierri 2005); además, desde un enfoque ecocentrista o biocentrista, los ecosistemas forestales tienen valor en sí mismos (Callicott, 2004; Regan, 2004; Sprige, 2004); por lo que su deterioro representa una situación no deseada susceptible de atención por parte del Estado mexicano. Adicionalmente, la estructura gramatical de la formulación del problema que atiende el Pp cumple con lo recomendado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en la adaptación que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) han hecho de la Metodología de Marco Lógico (MML) en México a través de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Característica b) Se define la población que padece el problema que atiende el Pp porque el sujeto de la oración que representa este problema es «La superficie forestal y preferentemente forestal de México»; con base en la referida guía, este sujeto constituye la población potencial del Pp porque es la que padece el problema descrito. Característica c) Se define el plazo para su revisión y su actualización porque en el referido Diagnóstico se establece que la frecuencia de actualización de la población potencial del Pp es anual; lo que constituye, a su vez, una actualización (al menos parcial) del problema que atiende el Pp. No obstante las fortalezas anteriores, el equipo evaluador recomienda que la definición del problema que atiende el Pp sea la siguiente «Ecosistemas forestales de México presentan vulnerabilidad ante los factores de riesgo que deterioran su cobertura»; que esta definición siempre sea consistente (en el mismo diagnóstico y en otros documentos institucionales en los que se utilice) y que se defina explícitamente en el Diagnóstico un periodo de revisión y actualización de todo el documento de al menos cada seis años. No se omite mencionar que el problema no considera diferencias entre hombres y mujeres porque no atiende personas físicas de manera directa sino unidades territoriales o áreas de enfoque; asimismo, tampoco se omite indicar que en el documento del CONEVAL titulado «Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos» no se solicita la definición de un plazo para la revisión y actualización del diagnóstico ni del problema mismo, pero sí es deseable que se solicite; por lo que se sugiere que el CONEVAL atienda esta situación.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 2, 3, 7, 10 y 30.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a. Causas, efectos y características del problema.
- b. Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c. Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d. El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa. ° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa y el diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta (a y b).

Característica a) En el Diagnóstico del Pp se incluye el árbol de problemas al que responde el programa; en este árbol se incluyen las causas del problema que atiende el Pp; entre éstas, las siguientes causas principales: «plagas y enfermedades forestales», «Ocurrencia de incendios», «Diseminación de plagas exóticas», «Cambios en la dinámica poblacional de insectos y la virulencia de enfermedades», «Acumulación y disponibilidad de combustibles en los ecosistemas forestales», «Uso inadecuado del fuego en terrenos agropecuarios, urbanos y forestales». Asimismo, en este mismo árbol se incluyen los efectos de dicho problema: «Deterioro de la vegetación forestal», «Degradación de los ecosistemas forestales», «Incremento de emisiones de CO2 (GEI)», «Pérdida de oportunidades productivas», «Cambio climático» y «Pobreza marginación». Además, en dicho Diagnóstico, sección «II. Identificación, Definición y Descripción del Problema o Necesidad», se describen las características del problema que atiende el Pp. Característica b) En la sección IV.1 de este Diagnóstico se identifica, caracteriza y cuantifica la población potencial del Pp; es decir, la población que presenta el problema que atiende: 1) definición: «la superficie forestal y preferentemente forestal que existe en el país, reportado en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación Serie VI del INEGI»; 2) cuantificación: 137,845,137.62 hectáreas. Por otro lado, el Diagnóstico del Pp no cumplió con las características c) y d) de la pregunta. En la sección de Antecedentes del Diagnóstico se incluye la figura 1 titulada «Distribución de las formaciones forestales de México», pero no es claro si estas formaciones corresponden a la población potencial del Pp; o bien, cuáles de estas formaciones corresponden a la población potencial del Pp; por lo que el equipo evaluador no considera pertinente usar este mapa para el cumplimiento de la característica c). Por su parte, en el Diagnóstico no se define un plazo para su revisión y actualización; por lo que tampoco cumple con la característica d) y no se asignó el mayor nivel posible. Por lo anterior, el equipo evaluador recomienda complementar el Diagnóstico con la especificación clara de la ubicación geográfica de la población potencial del Pp; asimismo, recomienda definir explícitamente en el Diagnóstico su periodo de revisión y actualización (de al menos cada seis años). Además, el equipo evaluador recomienda incorporar un glosario en el Diagnóstico, de modo que todos los conceptos especializados y relevantes estén claramente definidos (como «superficie preferentemente forestal», «formaciones forestales» y «factores que deterioran la cobertura vegetal», entre otros), así como robustecer el Diagnóstico de manera general con más referencias, datos y argumentos de autoridad que respalden su contenido; lo que implica incluir una sección de bibliografía o referencias. No se omite mencionar que Diagnóstico se concluyó en 2021 y que utiliza los datos más recientes disponibles para cuantificar sus poblaciones; por lo que el equipo evaluador considera que es vigente. En el Anexo 10 de la evaluación se definen los conceptos mencionados con base en lo establecido en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y en lo comentado por parte de la CONAFOR.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 1, 3, 7, 10 y 30.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y ° Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.

Justificación:

El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustenta el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, la justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema y existe evidencia nacional de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.

En el Diagnóstico del Pp se incluyen las secciones «Antecedentes», «II. Identificación, Definición y Descripción del Problema o Necesidad», «II.4 Experiencias de atención» y «V. Análisis de alternativas». En estas secciones se justifica teórica y empíricamente el tipo de intervención que el Pp ejecuta, principalmente sobre su población objetivo. Al incluirse esta justificación en el Diagnóstico, ambos son consistentes. Dicha justificación versa sobre la importancia que tienen para los países, la fauna y la vida de las personas, los ecosistemas y las superficies forestales, por lo que su conservación y protección mediante programas y políticas públicas es importante y, en algunos casos, indispensable. En esencia, esta justificación es antropocéntrica porque pone al centro de la misma la vida humana; de manera contraria a una justificación ecocéntrica o biocéntrica, que se caracterizan por asignarle valor a la naturaleza y los elementos que la integran (como los ecosistemas forestales) por sí mismos, independientemente del valor que tengan para los humanos.

Asimismo, la CONAFOR cuenta, entre otras, con la «Evaluación complementaria del Programa de Sanidad Forestal, ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012» y la «Evaluación complementaria del Programa Nacional de Prevención y Combate de Incendios Forestales, ejercicios fiscales 2011 y 2012», las cuales contienen evidencia de resultados positivos de los componentes o servicios de atención de incendios y sanidad.

No obstante, que se cuenta con evaluaciones de resultados realizadas en el pasado a Pp a cargo de la CONAFOR, con la finalidad de recabar evidencia reciente debido a que la última evaluación se realizó en 2012, el equipo evaluador recomienda hacer un análisis de factibilidad de evaluación de impacto del Pp, de modo que se examine de manera rigurosa la posibilidad de medir el efecto o efectos atribuibles al Pp sobre su población atendida. Asimismo, en caso de que no sea factible estimar el impacto del Pp, se recomienda elaborar una metodología para la medición de resultados del Pp con lo cual se estaría generando evidencia, al menos, sobre la situación del problema público que se pretende atender.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 1 y 2.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a. **Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.**
- b. **El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial o institucional, y ° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta, y ° El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Justificación:

El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial o institucional, es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta, y el logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

El propósito 2021 del Pp se define en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como «La superficie de ecosistemas forestales de México es protegida de los factores que deterioran la cobertura vegetal». Este propósito se vincula con tres instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los cuales son: Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 (PROMARNAT), Programa Nacional Forestal 2020-2024 (PRONAFOR) y Programa Institucional de la Comisión Nacional Forestal 2020-2024 (PIC).

Con relación al PROMARNAT, al PRONAFOR y al PIC hay vinculación directa del Pp E014 de la siguiente forma: PROMARNAT. Objetivo 1. «Promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad con enfoque territorial y de derechos humanos, considerando las regiones bioculturales, a fin de mantener ecosistemas funcionales que son la base del bienestar de la población». El propósito del Pp E014 comparte conceptos comunes con este objetivo del PROMARNAT. PRONAFOR. Objetivo 2. «Proteger los ecosistemas forestales de factores que deterioran la cobertura vegetal para mantener el patrimonio natural y contribuir a la mitigación al cambio climático, para el bienestar de la población que habita en las zonas forestales y de la sociedad en general, a través de una gestión territorial» y el Objetivo 3. «Conservar y restaurar la capacidad de provisión de servicios ecosistémicos de áreas forestales estratégicas, mediante un enfoque incluyente y participativo que contribuya a garantizar un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la población». El propósito del Pp E014 comparte conceptos comunes con estos objetivos del PRONAFOR.

PIC. Objetivo 2: «Proteger los ecosistemas forestales de factores que deterioran la cobertura vegetal para mantener el patrimonio natural y contribuir a la mitigación al cambio climático, para el bienestar de la población que habita en las zonas forestales y de la sociedad en general, a través de una gestión territorial». El propósito del Pp E014 comparte conceptos comunes con este objetivo del PIC y debido a que el Pp es el único con el que cuenta la CONAFOR para atenderlo, se considera que el logro del propósito sí es suficiente para alcanzar este Objetivo 2. Por lo anterior, considerando que el propósito del Pp E014 está vinculado con objetivos del PROMARNAT, PRONAFOR y PIC, así como que aporta al cumplimiento de las metas de los objetivos señalados y que el logro del propósito es suficiente para el logro del Objetivo 2 del PIC se asigna una valoración de nivel 4.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 5 y 30.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?

Justificación:

No procede valoración cuantitativa.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) se establece como uno de los subapartados del apartado «II. Política social» el siguiente: «Desarrollo sostenible». En este subapartado se indica lo siguiente: «El gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible, que en la época presente se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar. Se le define como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Esta fórmula resume insoslayables mandatos éticos, sociales, ambientales y económicos que deben ser aplicados en el presente para garantizar un futuro mínimamente habitable y armónico. El hacer caso omiso de este paradigma no sólo conduce a la gestación de desequilibrios de toda suerte en el corto plazo, sino que conlleva una severa violación a los derechos de quienes no han nacido. Por ello, el Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno». Adicional a este fragmento del PND que está vinculado con el PROMARNAT y con el PRONAFOR, a través de los objetivos y metas referidas en la respuesta a la pregunta anterior, el PND no establece algún objetivo, meta o estrategia transversal con los que el PROMARNAT y el PRONAFOR puedan vincularse al PND. Esto por la estructura y contenido atípicos del PND vigente que, como tales, no contiene metas y objetivos.

El equipo evaluador considera que la vinculación del PROMARNAT y del PRONAFOR (y, a través de éstos, del Pp) con el PND existe porque el propósito Pp abona al desarrollo sostenible referido en el PND, pues no podría entenderse la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades sin la protección y conservación de las superficies forestales que proporciona el Pp. No se omite mencionar que el subrayado de arriba se hizo para enfatizar el concepto común o equivalente descrito.

Por lo anterior, el equipo evaluador considera importante que la SHCP y Presidencia de la República, para siguientes elaboraciones de PND, se apeguen a lo establecido en la Ley de Planeación, así como a las disposiciones derivadas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 4 y 30.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

No procede valoración cuantitativa.

Considerando el propósito del Pp establecido en su MIR 2021, «La superficie de ecosistemas forestales de México es protegida de los factores que deterioran la cobertura vegetal», así como lo establecido en los Términos de Referencia (TdR) para hacer esta evaluación –que indican que se debe considerar una vinculación indirecta cuando dicho propósito aporte «al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o a la Agenda de Desarrollo Post 2015»–, el equipo evaluador identifica que el propósito del Pp se vincula de manera indirecta al ODS 15 «Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad» porque al alcanzar o avanzar en el cumplimiento del propósito del Pp también se avanza en el cumplimiento de este ODS; es decir, al contar con las superficies forestales protegidas que proporciona el Pp se cuidarán y gestionarán sosteniblemente los bosques; se luchará contra la desertificación; se ayudará a detener la degradación de las tierras y se contribuirá a detener la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, el cumplimiento del propósito del Pp no es suficiente para cumplir o alcanzar este ODS, pues para hacerlo se requieren otros instrumentos de política pública de diferentes tipos (impositivos, subsidios y regulatorios, entre otros) y gobiernos (internacionales, estatales y municipales).

Adicionalmente, el equipo evaluador reconoció cierta contribución indirecta del Pp mediante su propósito al ODS 13 «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos» porque con la protección y conservación forestales que brinda el Pp se contribuye a combatir el cambio climático, aunque este tipo de acciones no es el que refiere de manera explícita este ODS. Esta vinculación se identifica en el Diagnóstico del Pp de la siguiente manera: «Cerca de 70% del territorio mexicano, 137.8 millones de hectáreas (ha), está cubierto por algún tipo de vegetación forestal. Esta superficie se compone de matorrales xerófilos (41%), bosques templados (25%), selvas (22%), manglares y otras asociaciones de vegetación (1%), así como de otras áreas forestales (11%). Este capital natural son bienes públicos para el desarrollo sostenible: proveen servicios ambientales vitales para los seres humanos, como la regulación del ciclo hidrológico, la disponibilidad de agua, el control de la erosión y el secuestro de carbono, así como bienes maderables y no maderables, alimentos y, productos medicinales, que son estratégicos para el desarrollo colectivo social y económico que armonice con el medio ambiente; asimismo, son fundamentales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y se prevé que contribuyan con 22% de la meta total de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), correspondientes al compromiso de mitigación de México en 2030, adoptado en el marco del Acuerdo de París». No se omite mencionar que el subrayado de arriba se hizo para enfatizar los conceptos comunes o equivalentes descritos.

La respuesta de esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 4, 5 y 30.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a. Tienen una misma unidad de medida.
- b. Están cuantificadas.
- c. Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d. Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ° Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.

Justificación:

El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo) y las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas (a, b y d).

En el Diagnóstico del Pp se incluye la sección «IV. Cobertura» en el que entre otros aspectos se identifica y caracteriza la población potencial del Pp, así como su población objetivo; la primera la define como «superficie forestal y preferentemente forestal que existe en el país, reportado en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación Serie VI del INEGI»; mientras que la segunda la define como «aquella que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, pero que además es la que requiere de una atención más urgente y estratégica», aunque, cabe precisar que dicha definición corresponde de forma general a lo que se debe entender por población objetivo, pero no representa una definición propia que sea un subconjunto de la población potencial del Pp E014. La población potencial y objetivo se cuantifican en hectáreas, por lo que tienen la misma unidad de medida, por tanto, se cumple con la característica a). La cuantificación de la población potencial y objetivo es de 137,845,137.62 hectáreas de superficie forestal (donde operan los cuatro componentes del Pp E014), por tanto, se considera que se cumple con la característica b). En el Diagnóstico si bien se presentan cuantificaciones, no se desarrolla o desglosa la metodología que se empleó por la CONAFOR para realizarlas, así como las fuentes de información que contienen las variables empleadas para el cálculo, por tanto, no se cumple con la característica c). En cuanto a la característica d), el equipo evaluador identificó que el Diagnóstico define como plazo de revisión y actualización de la población potencial y objetivo del Pp cada año; por lo que el Pp cumple con esta característica.

El equipo evaluador identificó que la actualización de las poblaciones potencial y objetivo, se define con base en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación del INEGI, siendo la Serie VI la vigente. Dicho insumo no tiene un plazo fijo de actualización, ya que la serie depende del trabajo de campo, estimaciones y validaciones, tanto de la CONAFOR como de otras instancias. Cabe precisar que al ser las poblaciones del Pp unidades territoriales, no es posible desagregarla por sexo, grupos de edad y población indígena.

A partir de las áreas de mejora identificadas, el equipo evaluador recomienda redefinir las poblaciones potencial y objetivo del Pp E014 como: «Ecosistemas forestales de México». Esto debido a que no es factible normativamente realizar una prelación o discriminación en la atención de las unidades de análisis que presentan el problema público; en otras palabras, no es pertinente que la CONAFOR decida atender a algunos «Ecosistemas forestales de México» y a otros no, por lo que la población potencial y objetivo deben ser las mismas a lo largo del tiempo. También se recomienda que (ya hecha esta redefinición de poblaciones) se defina con claridad la metodología de cuantificación y que se use esta información para la planeación del Pp.

La respuesta de esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 1, 2, 9, 10, 13, 15 y 30.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales u otras)

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

No se cuenta con evidencia de que el programa otorgue sus servicios mediante demanda o solicitud previa; tampoco es deseable que funcione mediante demanda; por lo que esta pregunta no le resulta aplicable.

Entre la información proporcionada por la CONAFOR, se identificó una base de datos con la relación de los incendios atendidos en 2020 y 2021 como parte de una de las acciones que realiza el Pp E014, misma en la que es posible identificar con precisión, entre otros datos, la ubicación, día y magnitud del incendio. Asimismo, para el componente relacionado con la atención de plagas se proporcionó una base de datos en la que es posible identificar las áreas geográficas atendidas en 2020. Cabe precisar que para el resto de las acciones que se realizan en el marco del Pp E014 no se identificó que se cuente con información sistematizada sobre los servicios realizados.

Por lo anterior, considerando que es deseable que el Pp cuente con información detallada de cada ecosistema o superficie forestal del país susceptible de atención por parte de alguna de las acciones del Pp y que señale con claridad los ecosistemas y superficies forestales que efectivamente atiende el Pp y que incluya al menos la siguiente información: clave única, georreferenciación específica, extensión territorial, clima predominante, principales factores que deterioran su cobertura vegetal, principales riesgos adicionales, si cuentan con apoyo comunitario, qué tipo de apoyo les ofrecen las comunidades, desarrollos urbanos aledaños, si hay sinergias con otros órdenes de gobierno, qué tipo de sinergias, flora y fauna predominantes, principales requerimientos o necesidades para su protección, conservación y restauración, entre otra información. Por lo anterior, el equipo evaluador recomienda que el Pp genere, administre y actualice esta información de manera sistematizada en bases de datos y cartografía, y que institucionalice un procedimiento para ello. Es importante considerar que la información referida debe contener la totalidad de las acciones que la CONAFOR realiza en el marco del Pp E014, diferenciando claramente las áreas geográficas en las que hay traslape de componentes o que solamente está la presencia de un componente.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas a las preguntas 11, 12 y 13.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?

En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

Respuesta. No procede valoración cuantitativa.

Normativamente el Pp E014 no puede realizar una priorización de las unidades de análisis que presentan el problema público, por lo que las poblaciones potencial y objetivo idealmente siempre deben ser las mismas. En ese sentido, los mecanismos a los que se hace referencia en esta pregunta en el caso del Pp E014 son aquellos que se relacionan con la identificación de la «superficie forestal y preferentemente forestal que existe en el país, reportado en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación Serie VI del INEGI».

Al respecto, como se señala en la propia definición de la población potencial, el mecanismo para identificar a la superficie forestal es el Inventario Nacional Forestal y de Suelos que se elabore con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación del INEGI, la cual contiene la información de la superficie que puede considerarse como forestal.

No obstante que se cuenta con un mecanismo con la finalidad de proporcionar a los ciudadanos mayor claridad al respecto, el equipo evaluador recomienda que la CONAFOR diseñe e implemente lineamientos de operación específicos del Pp E014 en los que se definan y especifiquen para todas las acciones que se realizan en el marco del Pp, como mínimo lo siguientes elementos: objetivos del Pp, cobertura, poblaciones, dinámica operativa general, mecanismos de coordinación con instancias ciudadanas y locales, componentes o servicios que ofrece y su dinámica operativa particular para acceder a cada uno, programas complementarios y principales indicadores, entre otros.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 7, 10, 11 y 13.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a. Incluye la definición de la población objetivo.
- b. Especifica metas de cobertura anual.
- c. Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d. Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

Como consecuencia que el Pp E014 por normativa no puede realizar una prelación o discriminación de las unidades de análisis que presentan el problema público, por lo que idealmente siempre la población potencial y objetivo deben ser las mismas, se considera que no le aplica la necesidad de contar con un documento de estrategia de cobertura con las características que se solicita valorar en esta pregunta.

Cabe precisar que en el Diagnóstico del Pp se define a la población potencial como «superficie forestal y preferentemente forestal que existe en el país, reportado en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación Serie VI del INEGI» y en la respuesta a la pregunta siete se recomienda que la población potencial y objetivo se definan como «Ecosistemas forestales de México».

Asimismo, la CONAFOR en el PIC define metas de cobertura anuales y sexenales para las diversas acciones que ejecuta a través de los distintos Pp a su cargo, entre ellos el E014.

Esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 1, 2, 7, 9 y 11.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a. Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c. Están sistematizados.
- d. Están difundidos públicamente.
- e. Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas (a, b y e).

Cabe reiterar que el Pp E014 no entrega subsidios o apoyos a personas físicas, sino que genera diversos servicios enfocados a la atención de la superficie forestal en México. En lo que respecta al componente de Sanidad Forestal, el Pp cuenta con el documento «Protocolo para la integración de áreas de atención prioritaria en sanidad forestal 2021»; en este documento institucional se definen los criterios y la metodología para la definición de áreas prioritarias del Pp en materia de sanidad forestal que el Pp estaría interviniendo o apoyando con el referido componente. Considerando lo anterior, el equipo evaluador identificó que el Pp cumple con la característica a) porque los criterios y metodología referidos están claramente especificados; es decir, no se identifica ambigüedad en su redacción; en lo que respecta a la característica b), el equipo evaluador considera que el Pp también cumple, al ser dicho protocolo un documento institucional conocido y, en principio, utilizado por las áreas ejecutoras. Sin embargo, el equipo evaluador no identificó que dichos criterios y metodología estén sistematizados ni difundidos públicamente; por lo que no cumple con las características c) y d). La característica e) de la pregunta no le resulta aplicable al Pp porque no es necesario que cuenta con criterios de selección para su población objetivo debido a que normativamente no puede realizar una discriminación de las unidades de análisis que presentan el problema público; en ese sentido, para efectos de la valoración cuantitativa el equipo evaluador considera injusto penalizar al Pp por no contar con una característica que no le aplica, por lo que se asigna este punto. Por tanto, se cumple con tres características y se asigna una valoración de nivel 3.

Por lo anterior, el equipo evaluador recomienda que la CONAFOR diseñe e institucionalice procedimientos del Pp para la selección de la superficie forestal a intervenir en cada ejercicio fiscal, en caso de ser necesario diferenciando procedimientos por cada tipo de servicio o componente. Como mínimo, los procedimientos de selección del Pp E014 deberían considerar las características a), b), c) y d) indicadas en esta pregunta.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 8, 9, 10 y 12

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a. **Están adaptados a las características de la población objetivo.**
- b. **Los procedimientos cuentan con formatos definidos.**
- c. **Están disponibles para la población objetivo.**
- d. **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

No se cuenta con evidencia de que el programa otorgue sus servicios mediante demanda o solicitud previa; tampoco es deseable que funcione mediante demanda, puesto que, por ejemplo, para la atención de un incendio forestal no es deseable que se deba realizar una solicitud previa mediante formatos específicos; por lo que esta pregunta no le resulta aplicable, en consistencia con la respuesta de la pregunta 8 de esta evaluación.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 8 y 11.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a. Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b. Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c. Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- d. Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas.

Justificación:

La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas (b, c y d).

Cabe reiterar que el Pp E014 no entrega subsidios o apoyos a personas físicas, sino que genera diversos servicios enfocados a la atención de la superficie forestal en México, motivo por el cual no le aplica al Pp contar con un padrón de personas físicas beneficiarias, pero sí es deseable que cuente con una relación de la superficie forestal que se atiende en cada ejercicio fiscal por uno o más de los servicios del Pp.

El Pp E014 cuenta con una base de datos que contiene la información de los incendios atendidos en 2020 y 2021, misma que considera la acción otorgada que es «atención de incendio» e incluye una clave única que contiene año, mes y número de incendio, por ejemplo «20-01-0001». Asimismo, para el componente relacionado con la atención de plagas se cuenta con una base de datos que permite identificar los territorios atendidos en 2020. Por estos motivos se considera que el Pp E014 cumple con las características b) y c). Debido a que el Pp E014 no cuenta con un documento normativo, no es posible identificar si se cumple con la característica a), por lo que se asume que no cumple; asimismo, se detectó que se cuenta con mecanismos documentados para la depuración y actualización de la base de datos, por lo que se cumple con la característica d). Para el resto de las acciones que se realizan en el marco del Pp E014 no se identificó que exista información con las características valoradas en esta pregunta.

Si bien un padrón de beneficiarios como tal no le sería aplicable al Pp por no atender personas físicas sino territorios o superficies forestales, una base de datos con información detallada de cada ecosistema o superficie forestal que atiende por cada acción realizada en el marco del Pp E014 sí se debería implementar y mantener; misma que debería incluir al menos las siguientes características: clave única, servicio entregado, georreferenciación específica, extensión territorial, clima predominante, principales factores que deterioran su cobertura vegetal, principales riesgos adicionales, si cuentan con apoyo comunitario, qué tipo de apoyo les ofrecen las comunidades, desarrollos urbanos aledaños, si hay sinergias con otros órdenes de gobierno, qué tipo de sinergias, flora y fauna predominantes, principales requerimientos o necesidades para su protección, conservación y restauración, entre otra información. Por lo anterior, el equipo evaluador recomienda que el Pp genere, administre y actualice esta información de manera sistematizada en bases de datos y cartografía, y que institucionalice un procedimiento para ello.

La respuesta de esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 7, 9, 13, 21, 22, 23, 24, 25.

14. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b. Están sistematizados.
- c. Están difundidos públicamente.
- d. Están apegados al documento normativo del programa.
- e. Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

La CONAFOR, en el marco de la operación del Pp E014, cuenta con el Manual de Procedimientos de la Gerencia del Manejo del Fuego y con el Manual de Procedimientos de Sanidad. Ya que están institucionalizados los procedimientos se considera que están estandarizados y son utilizados por todos los operadores de la CONAFOR; por tanto, se cumple con la característica a). Debido a que no se detectó que el Pp cuente con la información de los procesos en bases de datos y/o disponible en un sistema informático, no se considera que estén sistematizados; por tanto, no se cumple con la característica b). El Manual de Procedimientos de la Gerencia del Manejo del Fuego y con el Manual de Procedimientos de Sanidad están difundidos públicamente en el sitio web de la CONAFOR; por tanto, se cumple con la característica c). Como consecuencia de que no se dispone de un documento normativo del Pp no se cuenta con la característica d). Mientras que la característica e) no le resulta aplicable al Pp E014 debido a que no es factible que implemente algún criterio para discriminar entre su población potencial y objetivo; por tanto, con la finalidad de no penalizar injustamente al Pp, para efectos de esta respuesta se considera que cumple con esta característica.

A partir de las áreas de mejora identificadas se recomienda elaborar un documento de lineamientos para el Pp (en la respuesta a la pregunta 20 se proporcionan mayores detalles); asimismo, se recomienda sistematizar la información recabada sobre la ejecución de los procesos del Pp para otorgar los servicios.

La respuesta a esta pregunta es consistente con la respuesta a la pregunta 15.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

No aplica.

Como se explicó previamente, el Pp no atiende personas, sino que atiende ecosistemas o superficies forestales; por lo que la recolección de información socioeconómica (como Pp) no le resulta aplicable ni relevante para sus objetivos. Sin embargo, sí resulta relevante que recolecte y administre información de estas unidades territoriales, tal como se recomendó en las respuestas a las preguntas 8 y 13.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 7, 8, 13 y 14.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a. Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b. Están ordenadas de manera cronológica.
- c. Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- d. Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 contiene las siguientes siete Actividades: 1) Realizar reuniones de coordinación interinstitucional para actividades de manejo de fuego, 2) Formular los documentos de planeación para la prevención, detección y combate contra incendios forestales, 3) Realizar acciones de manejo del fuego en ecosistemas forestales, 4) Generar mapas de riesgo de la superficie forestal susceptible a la incidencia de plagas forestales, 5) Contratar el re muestreo de conglomerados para el Inventario Nacional Forestal y de Suelos 2015-2019 , 6) Producir materiales de divulgación de la cultura forestal y 7) Realizar reuniones de academia.

Característica a) las siete Actividades contienen la redacción sugerida por el CONEVAL en su “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados”, la cual es verbo en infinitivo más complemento, por tanto, se cumple con esta característica. Característica b) Es posible relacionar las Actividades con los Componentes de la siguiente manera: C1) Grupos de trabajo para la planeación, prevención, detección, combate y control contra incendios forestales activados.- A1, A2 y A3, C2) Superficie con cambios de cobertura forestal que predisponen la incidencia de plagas forestales identificada.- A4, C3) Información estratégica para la protección de los recursos forestales generada.- A5 y C4) Formación, capacitación, divulgación de tecnologías y de la cultura forestal que contribuyen a la protección forestal realizadas.- A6 y A7. Debido a que las Actividades son independientes entre los Componentes, se considera que están ordenadas cronológicamente, por tanto, se cumple con esta característica. Característica c) cada una de las Actividades es imprescindible para la generación de su Componente, por tanto, se cumple con esta característica. Característica d) las siete Actividades se consideran suficientes para la producción de cada uno de los Componentes, esto debido a que reflejan los procesos más importantes que se deben ejecutar para la prestación de cada uno de los servicios del Pp; por tanto, se cumple con esta característica.

La respuesta a esta pregunta es consistente con la respuesta de la pregunta 17, 20, 21 y 26.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a. **Son los bienes o servicios que produce el programa.**
- b. **Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.**
- c. **Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.**
- d. **Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El 100% de los Componentes cumple con todas las características establecidas en la pregunta. La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 contiene los siguientes cuatro Componentes: 1) Grupos de trabajo para la planeación, prevención, detección, combate y control contra incendios forestales activados, 2) Superficie con cambios de cobertura forestal que predisponen la incidencia de plagas forestales identificada, 3) Información estratégica para la protección de los recursos forestales generada, 4) Formación, capacitación, divulgación de tecnologías y de la cultura forestal que contribuyen a la protección forestal realizadas.

Característica a) Los cuatro Componentes de la MIR son los bienes y servicios que produce el Pp. Los bienes referidos corresponden y se encuentran alineados con los documentos proporcionados por el programa para realizar el análisis. Asimismo, no se identificó algún bien o servicio susceptible de definirse como un componente adicional generado por el Pp que no estuviera contenido en los Componentes de la MIR. Característica b) A partir de la revisión se identificó que los componentes cuentan con una sintaxis adecuada e incluyen los siguientes verbos en participio pasado: 1. Activados, 2. Identificada, 3. Generada, 4. Realizada. De este modo, cada uno de los bienes y servicios que se genera se encuentra redactado como un resultado logrado, como lo sugiere la “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados” del CONEVAL; es decir, como resultados logrados. Característica c) A partir de la revisión del diagnóstico del programa y la MIR, se identifica que los Componentes se han construido tomando en consideración la atención de áreas estratégicas del problema público identificado. Principalmente, la capacitación y formación de personal altamente capacitado; así, como la generación de información y monitoreo constante de factores que tienen incidencia negativa en la superficie forestal. De este modo, los cuatro componentes de la MIR son suficientes y necesarios para alcanzar el Propósito; es decir, ninguno de los componentes es prescindible, dada la teoría causal del diseño del Pp. Característica d) Como se mencionó previamente, la generación de cada uno de los componentes permite lograr el Propósito establecido. Aunado a lo anterior, de la misma forma en que se identificó en la pregunta 16, se reafirma que el programa cuenta con los elementos de la lógica causal que permiten verificar la lógica vertical de izquierda a derecha y de arriba abajo, entre las Actividades del programa y los Componentes, ya que, al ejecutar los eslabones de gestión de los procesos más relevantes, es posible generar los bienes y servicios del programa.

El equipo evaluador recomienda afinar la identificación en la redacción del componente cuatro el bien o servicio que se entrega, por ejemplo, talleres de formación, sesiones de capacitación y campañas de divulgación de tecnologías y de la cultura forestal realizadas. Se considera que el supuesto “Existe disponibilidad permanente de parte de las personas capacitadas por participar en acciones para la prevención, detección y combate de incendios forestales” asociado al componente cuatro identifica efectos deseados por la generación del componente, sin embargo, no se representa como riesgos externos a la implementación del programa. La respuesta a esta pregunta es consistente con la respuesta de la pregunta 16, 18, 20, 21 y 26.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a. Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b. Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c. Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d. Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e. Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 considera el siguiente propósito: “La superficie de ecosistemas forestales de México es protegida de los factores que deterioran la cobertura vegetal”.

Característica a) El propósito de la MIR del programa es la consecuencia directa de lo que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes : 1) Grupos de trabajo para la planeación, prevención, detección, combate y control contra incendios forestales activados, 2) Superficie con cambios de cobertura forestal que predisponen la incidencia de plagas forestales identificada, 3) Información estratégica para la protección de los recursos forestales generada, 4) Formación, capacitación, divulgación de tecnologías y de la cultura forestal que contribuyen a la protección forestal realizadas. Ya que los componentes 1 y 4 se concentran en la formación y coordinación de personal; así como la divulgación de información en materia forestal que contribuyen a la generación y aplicación de los conocimientos necesarios para la protección de los ecosistemas forestales. Del mismo modo, los 2 y 4 se enfocan en acciones de monitoreo, generación de información estratégica que permita identificar zonas propensas a presentar afectaciones en materia de incendios forestales o plagas. De este modo, al generar los componentes se contribuye a la protección de los factores que deterioran la cobertura vegetal. Por lo tanto, se verifica la lógica vertical entre los objetivos de Componente y el Propósito al analizar de izquierda a derecha el logro de los objetivos de componente y el supuesto asociado, para alcanzar el objetivo de Propósito. Característica b) Su logro no está controlado por los responsables del programa. Por ejemplo, las acciones de capacitación y divulgación requieren de la participación de actores sociales interesados en la oferta de proyectos y difusión de la información generada. Por lo tanto, la protección de los ecosistemas forestales de México de los factores que deterioran la cobertura vegetal no está bajo el control de la CONAFOR. Característica c) El propósito de la MIR es único, es decir, incluye un objetivo que es proteger y dos indicadores que permiten medir el cumplimiento de este. Característica d) Derivado de la revisión, se detectó que el Propósito cuenta con la sintaxis adecuada y cuenta con el verbo en participio pasado correspondiente (proteger). Así, el propósito de la MIR está redactado como lo sugiere la “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados” del CONEVAL; es decir, como una situación alcanzada. Característica e) Sin embargo, la sintaxis del propósito de la MIR no incluye a la población objetivo, misma que de acuerdo con el Diagnóstico, bajo el término de población prioritaria, se define como «aquella que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, pero que además es la que requiere de una atención más urgente y estratégica», por lo que no se cumple con esta característica.

Considerando el análisis realizado en las preguntas 4 y 7, el equipo evaluador recomienda reformular el propósito de la MIR como: «Ecosistemas forestales de México protegidos contra los factores de riesgo que deterioran su cobertura», identificando la población objetivo como «Ecosistemas forestales de México».

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 17, 19, 20, 21 y 26.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a. Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b. Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c. Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d. Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e. Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 considera el siguiente fin: “Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante la protección de la superficie forestal”.

Característica a) De acuerdo con la redacción señalada en la MIR, se identifica que se redacta de manera clara el objetivo estratégico al que el programa busca contribuir que, en este caso, se enfoca en el desarrollo económico incluyente. Asimismo, la sintaxis del fin reconoce que, aunque el Pp incide en mayor medida a través de sus componentes, es necesario la participación de otras políticas para lograr el objetivo. De este modo, el fin de la MIR, está redactado como lo sugiere la “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados” del CONEVAL y no existen ambigüedad en su redacción. Característica b) El Objetivo de nivel Fin de la MIR es un objetivo superior al que el programa contribuye, ya que la contribución al desarrollo económico incluyente no se puede conseguir únicamente con la ejecución del Pp, el cual tiene sus límites en la protección de los ecosistemas forestales. Característica c) El logro del Fin de la MIR no está controlado por los responsables del programa, ya que el desarrollo económico incluyente requiere también de la generación de condiciones estructurales que permitan a los sectores más vulnerables el acceder a los recursos necesarios para generar ingresos sostenibles y participar de manera activa en la economía. Por lo tanto, este resultado solamente se puede obtener mediante la combinación de múltiples factores (fortalecimiento de las políticas de desarrollo social, generación de empleos dignos y competitivos, etc.) en los que participan otras instancias públicas y diferentes órdenes de gobierno. Característica d) El Fin de la MIR coincide con lo establecido en el diagnóstico del Pp. Asimismo, es único, es decir, incluye un solo objetivo e indicador. El cual versa sobre el desarrollo económico incluyente. Característica e) El logro del Fin de la MIR está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia y del programa sectorial, mediante el Objetivo Prioritario 1 del PROMARNAT, el Objetivo Prioritario 2 y el Objetivo Prioritario 3 del PRONAFOR y Objetivo Prioritario 2 del PIC.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 18, 20, 21 y 26.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: No.

Justificación:

El programa no cuenta con un documento normativo específico que sustente su operación, donde se identifique al menos uno de los elementos del resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades). Lo más parecido es el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal, que es el documento que regula las funciones de todas las Unidades Administrativas y Unidades Subalternas que operan en la CONAFOR, no obstante, de acuerdo con los criterios definidos en los Términos de Referencia dicho documento no se puede considerar como «documento normativo o institucional» del programa. Cabe precisar que, en la normatividad vigente, los Pp modalidad «E» no están obligados a contar con un documento «documento normativo o institucional», aunque sí es deseable que cuenten, al menos, con lineamientos de operación donde se señalen los principales elementos del diseño conceptual del programa, de tal forma que se pueda valorar la congruencia con su MIR.

Por lo anterior, el equipo evaluador recomienda que la CONAFOR diseñe e implemente lineamientos de operación específicos del Pp en los que se definan y especifiquen como mínimo los siguientes elementos: objetivos del Pp, cobertura, poblaciones, dinámica operativa general, mecanismos de coordinación con instancias ciudadanas y locales, componentes o servicios que ofrece y su dinámica operativa particular para acceder a cada uno, programas complementarios y principales indicadores, entre otros.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 16, 17, 18, 19, y 26.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a. Claros.
- b. Relevantes.
- c. Económicos.
- d. Monitoreables.
- e. Adecuados.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de los indicadores del programa tienen todas las características

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 cuenta con 24 indicadores, un indicador a nivel de Fin, dos indicadores a nivel de Propósito, nueve indicadores de Componente y doce indicadores de Actividad. Mismos que se detallan en el Anexo 4 "Indicadores". El 100% de los indicadores del programa tienen todas las características, es decir, 24 de los 24 indicadores de la MIR.

Característica a) Los 24 indicadores de la MIR del programa cumplen con el criterio de claridad, ya que son precisos e inequívocos, es decir, pueden ser interpretados sin ambigüedades. Característica b) Los 24 indicadores de la MIR del programa son relevantes, ya que, reflejan una dimensión relevante del logro del objetivo de cada uno de los niveles de la MIR. Característica c) Los 24 indicadores de la MIR del programa son económicos, ya que, la información necesaria para generar el indicador está disponible a un costo razonable. Característica d) Los 24 indicadores de la MIR son monitoreables. Lo anterior, debido a que es posible sujetarlos a una verificación independiente al acceder a los hipervínculos integrados en los medios de verificación correspondientes a cada indicador. Característica e) Los 24 indicadores de la MIR son adecuados, ya que consiguen medir y cuantificar lo que el objetivo de cada nivel plantea.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 y 26.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a. **Nombre.**
- b. **Definición.**
- c. **Método de cálculo.**
- d. **Unidad de Medida.**
- e. **Frecuencia de Medición.**
- f. **Línea base.**
- g. **Metas.**
- h. **Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 cuenta con 24 indicadores. Los 24 indicadores de la MIR cuentan con Ficha Técnica, y de éstos, todos los indicadores cuentan con metas. El 100% de las metas de los indicadores tienen todas las características de la pregunta.

Característica a) Los 24 indicadores de la MIR cuentan metas que tienen su unidad de medida definida. Característica b) Considerando que los valores de las metas definidas mejoran la situación de cada indicador, se considera que están orientadas a impulsar el desempeño y no son laxas. Característica c) Las metas de todos los indicadores son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el Pp, puesto que en años previos para metas similares se han alcanzado los resultados planteados.

Con relación a la forma en que el programa establece sus metas y la información que utiliza para la construcción de las mismas; a partir de la información proporcionada por la CONAFOR, se detectó que se realiza de forma inercial, puesto que se considera el resultado obtenido en el año previo por los indicadores y en función de ello se programa cada meta.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 21, 22, 24, 25 y 26

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a. **Cuentan con unidad de medida.**
- b. **Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- c. **Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 cuenta con 24 indicadores. Los 24 indicadores de la MIR cuentan con Ficha Técnica, y de éstos, todos los indicadores cuentan con metas. El 100% de las metas de los indicadores tienen todas las características de la pregunta.

Característica a) Los 24 indicadores de la MIR cuentan con metas programadas que tienen unidad de medida definida; asimismo, la revisión permite identificar que la mayoría de los indicadores son porcentajes. Característica b) Considerando que los valores de las metas definidas mejoran la situación de cada indicador, se considera que están orientadas a impulsar el desempeño y no son laxas. Las metas a nivel Fin orientan a medir la eficacia, en el caso del nivel Propósito un indicador se concentra en la eficiencia y el otro en la eficacia, en el caso de los niveles Componente y Actividad todos los indicadores abordan la dimensión de eficacia. Característica c) Las metas de todos los indicadores son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el Pp, puesto que en años previos para metas similares se han alcanzado los resultados planteados.

Con relación a la forma en que el programa establece sus metas y la información que utiliza para la construcción de las mismas; a partir de la información proporcionada por la CONAFOR, se detectó que se realiza de forma inercial, puesto que se considera el resultado obtenido en el año previo por los indicadores y en función de ello se programa cada meta.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 21, 22, 24, 25 y 26

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a. **Oficiales o institucionales.**
- b. **Con un nombre que permita identificarlos.**
- c. **Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d. **Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de los medios de verificación cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 cuenta con 24 indicadores. El 100% de los indicadores del programa tienen todas las características, es decir, 24 de los 24 indicadores de la MIR.

Característica a) Los 24 indicadores que integran la MIR del programa consideran información oficial o institucional para la estimación que se considera en los métodos de cálculo. Así, a partir de la revisión realizada, se identifica que se cuenta con documentos que cuentan con una metodología robusta para la obtención de los datos. Característica b) Los 24 indicadores que integran la MIR del programa describen de forma clara los nombres de las fuentes de información de cada una de las variables. Por ejemplo, a nivel fin se cuenta con el registro de hectáreas de tierras forestales, el Anexo Técnico REDD del Informe de Actualización Bienal y el Inventario Nacional de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero. Característica c) Los 24 indicadores permiten ser replicados considerando el método de cálculo, tomando en cuenta que toda la información requerida se encuentra en los documentos y enlaces correspondientes. Característica d) Asimismo, es posible acceder a los hipervínculos integrados en la MIR para los 24 indicadores, ya que se cuenta con un portal que incluye los datos referentes a los medios de verificación de la matriz.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 21, 22, 23, 25 y 26

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a. Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b. Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c. Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Todos los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 cuenta con 24 indicadores, un indicador a nivel de Fin, dos indicadores a nivel de Propósito, nueve indicadores de Componente y doce indicadores de Actividad.

Características a) y b) A nivel Fin el medio de verificación utilizado consiste en al menos tres reportes para construir el numerador y denominador, los cuales se encuentran detallados en el apartado correspondiente a la MIR. Se considera que el indicador es necesario y suficiente ya que, aporta información para determinar el grado de cumplimiento del objetivo, mediante la tasa de deforestación bruta a nivel nacional. A nivel Propósito se observan dos indicadores, los cuales abordan dos dimensiones estratégicas relacionadas con los factores que deterioran la cobertura vegetal (plagas e incendios forestales). Para el caso de plagas forestales se utiliza el “La superficie total con vegetación forestal de bosques, selvas, matorral xerófilo y manglar integrado” elaborado por INEGI, respecto a los incendios forestales se utiliza la “Información sobre la Superficie de ecosistemas forestales sensibles al fuego”. Los indicadores son suficientes y necesarios para realizar la medición de los factores que deterioran la cobertura vegetal. A nivel Componente se considera que los medios de verificación son necesarios y suficientes para el cálculo de los indicadores a este nivel. A nivel de Actividad, los medios de verificación son suficientes y necesarios para el cálculo de los 12 indicadores de este nivel y además permiten su replicabilidad externa. De este modo, se considera que los medios de verificación son los necesarios y suficientes para calcular cada uno de los indicadores en los cuatro niveles de la MIR: Actividad, Componente, Propósito y Fin. Característica c) Los indicadores definidos en la MIR permiten medir directamente el objetivo al que están asociados, por lo que para los cuatro niveles de la MIR: Actividad, Componente, Propósito y Fin se cumple con esta característica. No obstante, en el Componente 4 de este nivel se identifica que los indicadores “Porcentaje de personas capacitadas en actividades de manejo del fuego” y “Porcentaje de acciones de capacitación, divulgación de tecnologías y cultura forestal” dan información relacionada con los cursos otorgados, por lo que, el criterio de aporte marginal no se garantiza, ya que dan información similar sobre el cumplimiento del objetivo. En relación al criterio de si los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel, se identificó que los indicadores Porcentaje de personas capacitadas en actividades de manejo del fuego” y “Porcentaje de acciones de capacitación, divulgación de tecnologías y cultura forestal” dan información similar para la medición del objetivo, lo cual no garantiza el criterio de aporte marginal.

La respuesta a esta pregunta debe ser consistente con las respuestas de las preguntas 21, 22, 23, 24 y 26.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

Considerando el análisis de las preguntas anteriores se realizan las siguientes recomendaciones para la Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014:

A partir de la respuesta a las preguntas 1, 4, 7 y 18 el equipo evaluador recomienda reformular el propósito de la MIR como: «Ecosistemas forestales de México protegidos contra los factores de riesgo que deterioran su cobertura», esto con la finalidad de guardar consistencia con la recomendación de afinar la definición de problema público.

El equipo evaluador recomienda identificar en la redacción del componente cuatro el bien o servicio que se entrega, por ejemplo, talleres de formación, sesiones de capacitación y campañas de divulgación de tecnologías y de la cultura forestal realizadas. Se considera que el supuesto “Existe disponibilidad permanente de parte de las personas capacitadas por participar en acciones para la prevención, detección y combate de incendios forestales” asociado al componente cuatro identifica efectos deseados por la generación del componente, sin embargo, no se representa como riesgos externos a la implementación del programa.

Para el indicador, “Porcentaje de Centros de Manejo del Fuego operando”, se recomienda modificar la unidad de medida de las variables registradas en la Ficha Técnica, ya que se mencionan Centro de Control de Incendios Forestales. Se recomienda que los nuevos indicadores que se definan a nivel de actividad para la MIR del programa cuenten con Fichas Técnicas de los Indicadores con todas las características que señala la pregunta.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25.

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- a. **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b. **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c. **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d. **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.

Justificación:

La información detallada por partida y capítulo de gasto se encuentra en el Anexo 7 "Gastos desglosados del programa y criterios de clasificación".

La metodología empleada por el Pp para cuantificar sus gastos es una sumatoria simple de los recursos que se van erogando por cada partida y capítulo de gasto, de acuerdo con lo asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) al Pp para cada año. Característica a) El programa identifica y cuantifica sus gastos de operación, los cuantifica en los capítulos: 1000 - Servicios Personales, 2000 - Materiales y suministros, 3000 - Servicios generales y 4000 - Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. Característica b) El programa identifica y cuantifica sus gastos de mantenimiento en las partidas 2400 "Materiales y artículos de construcción y reparación" y 3500 "Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación". Característica c) El programa no incurrió en gastos en capital, por ello no es posible identificar ni cuantificar dichos gastos; en ese sentido, con la finalidad de no penalizar de forma injusta al Pp, para efectos de la valoración cuantitativa se considera que se cumple con la característica. Característica d) El Pp E014 no cuantifica sus gastos unitarios; es decir, la relación entre su presupuesto ejercido y la superficie forestal atendida.

Se recomienda que el programa cuantifique sus gastos unitarios en función de la superficie o áreas geográficas que integran su población o área de enfoque atendida.

La respuesta a esta pregunta es consistente con la respuesta de la pregunta 20.

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a. Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.
- b. Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.
- c. Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.
- d. La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

Característica a) Debido a que el Pp E014 normativamente no está obligado a contar con un documento normativo con las características que el CONEVAL solicita valorar en esta evaluación, y de igual forma tampoco se dispone de alguna guía o documento emitido por el CONEVAL o la SHCP para su elaboración, el Pp no cuenta con un documento normativo, por lo que no se encuentra disponible en el portal de la CONAFOR; por tanto, no se cumple con esta característica. Característica b) Respecto a los resultados e información para monitorear el desempeño del programa, es posible acceder al portal de la dependencia responsable, en donde se encuentran estos datos disponibles. En la página es posible consultar la información relativa al ejercicio fiscal 2019-2020, en donde se incluye información sobre la cobertura, presupuesto ejercido y rendición de cuentas. La ruta para acceder a estos datos es la siguiente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales /Documentos/ Fichas de monitoreo y evaluación 2020. Asimismo, en el portal: <https://snif.cnf.gob.mx/incendios/>, es posible identificar los avances y reportes correspondientes al manejo del fuego, así como la detección de los ecosistemas sensibles a la presencia de fuego; por tanto, se cumple con esta característica. Característica c) A partir de la información disponible es posible identificar el procedimiento llevado a cabo por el programa para atender las solicitudes de acceso a la información en apego a la normativa del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); por tanto, se cumple con la característica. Característica d) Entre la información proporcionada por la CONAFOR se identificaron oficios mediante los cuales se acordó con la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control de la CONAFOR que las disposiciones en materia de Contraloría Social no le son aplicables al Pp E014, por lo que tampoco lo es la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. En ese sentido, considerando que los TdR no especifican qué consideraciones debe tomar en cuenta un equipo evaluador cuando una de las características no es aplicable, con la finalidad de no afectar la valoración del Pp, se considera que se cumple con la característica.

A partir de las áreas de mejora identificadas en la característica a), se recomienda que la CONAFOR diseñe y publique un documento de lineamientos de operación específicos del Pp en los que se definan y especifiquen como mínimo lo siguientes elementos: objetivos del Pp, cobertura, poblaciones, dinámica operativa general, mecanismos de coordinación con instancias ciudadanas y locales, componentes o servicios que ofrece y su dinámica operativa particular para acceder a cada uno, programas complementarios y principales indicadores, entre otros.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas a las preguntas 14 y 29.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b. Están sistematizados.
- c. Están difundidos públicamente.
- d. Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

Característica a) el Pp cuenta con el Manual de Procedimientos de la Gerencia del Manejo de Fuego y el Manual de Procedimientos de Sanidad en los cuales se consideran los procedimientos para la ejecución de las acciones, debido a que dichos manuales están institucionalizados y son utilizados por los operadores del Pp, se considera que se cumple con esta característica. Ambos documentos cuentan con el marco de actuación correspondiente, área responsable de la ejecución del procedimiento, documento que debe generarse o presentarse para cada etapa del proceso, el diagrama de flujo correspondiente que indica las alternativas en caso cualquier incidente durante la ejecución de los procesos. Característica b) como consecuencia de que no se detectó que la información del mecanismo se encuentre en bases de datos y disponible en un sistema informático, no se considera que estén sistematizados los procedimientos; por tanto, no se cumple con la característica. Característica c) los manuales de procedimientos están difundidos en el sitio web de la CONAFOR; por tanto, se considera que están difundidos públicamente. Característica d) debido a que no se cuenta con un documento normativo del Pp, no es posible valorar si los procedimientos están apegados a dicho documento; por tanto, no se cumple con esta característica.

Con base en lo anterior, el equipo evaluador recomienda sistematizar la información de los procedimientos relacionados con la realización de cada uno de los servicios que genera el Pp.

La respuesta a esta pregunta es consistente con las respuestas a las preguntas 13 y 28.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con qué otros programas federales y/o acciones de desarrollo social el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

De acuerdo con los criterios establecidos por el CONEVAL para dar respuesta a esta pregunta, el análisis se debe realizar considerando los casos en que: a) los objetivos son similares y por lo tanto podrían existir coincidencias; b) atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes y, por lo tanto, pueden ser complementarios; c) sus Componentes son similares o iguales y atienden a diferente población, por lo tanto, son complementarios; y d) sus Componentes son similares o iguales y atienden a la misma población, por lo tanto, coinciden.

El equipo evaluador para dar respuesta a la presente pregunta utilizó como insumo la información contenida en la base de datos denominada «Programas» publicada por la SHCP en el Portal de Transparencia Presupuestaria, misma que contiene la información de las MIR y Fichas de Indicadores de Desempeño (FID) de todos Pp de la Administración Pública Federal (APF), por lo que a partir de ello, es posible detectar los objetivos, las poblaciones y los componentes de cada Pp y, con esto, determinar los casos en que de acuerdo con los criterios del CONEVAL pueden existir complementariedades o coincidencias entre el Pp E014 y el resto de los Pp de la APF.

No se detectaron casos en que haya objetivos similares entre el Pp E014 y algún otro, ni en que los componentes son similares o iguales y se atiende a la misma población, por lo que no hay coincidencias del Pp E014 con otro Pp. Respecto de las complementariedades se identificó que el Pp E014 y el S219 «Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable» son complementarios porque el primero atiende a la superficie forestal de México y el segundo personas que son propietarias de superficie forestal y requieren de alguno de los subsidios del Pp para mantener dicha superficie; por tanto, se atiende a poblaciones similares, pero con apoyos distintos.

El equipo evaluador considera que el enfoque definido por el CONEVAL para analizar las posibles complementariedades entre el Pp E014 y otros de la APF es insuficiente, puesto que hay casos en que en la práctica bajo un enfoque de «cadena de valor o eslabonamiento» se pueden identificar complementariedades entre Pp sin que ello implique que tengan objetivos, poblaciones o tipos de apoyo similares. En ese sentido, con el apoyo de la CONAFOR, el equipo evaluador detectó que el Pp E014 podría tener complementariedad bajo un enfoque de «cadena de valor o eslabonamiento» con los siguientes Pp: Ramo 8.- S304.- «Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura», S263.- «Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria» y S292.- «Fertilizantes»; Ramo 16.- S217.- «Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola» y Ramo 20.- S287.- «Sembrando Vida».

Con la finalidad de identificar de forma precisa las posibles complementariedades entre el Pp E014 y otros de la APF, bajo un enfoque de «cadena de valor o eslabonamiento», y que a partir de ello se puedan establecer posibles mecanismos de articulación entre el E014 y los demás Pp con que resulte complementario, se recomienda que la CONAFOR elabore un documento en el que, a partir de los diversos elementos que integran el diseño de los Pp (poblaciones, cobertura, tipos de apoyo o servicios, criterios de elegibilidad, etc.) relacionados con temas forestales, agropecuarios y medioambientales, se establezca de forma concreta la forma en que se complementa el E014 con los Pp que correspondan.

La respuesta de esta pregunta es consistente con las respuestas de las preguntas 1, 2, 4, 5, 6, 7, 13 y 20.

Valoración Final del Programa

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	3.333	La CONAFOR define de forma apropiada el problema público que busca atender por el Pp E014, se cuenta con un documento diagnóstico del Pp E014 actualizado y se dispone de evidencia de los resultados positivos de los servicios de atención de incendios y sanidad.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4.000	El propósito definido en la MIR 2021 del Pp E014 se vincula de forma directa con el PROMARNAT, PRONAFOR y PIC. Debido a que el Pp E014 es el único con el que cuenta la CONAFOR para atender el Objetivo 2 del PIC, se considera que el logro del propósito del E014 es suficiente para alcanzarlo.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	2.500	La población potencial y objetivo se cuantifican de la misma forma, en hectáreas, pero no se presenta la metodología empleada para su cuantificación. Las preguntas 8, 10 y 12 no le aplican al Pp E014.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	3.000	La CONAFOR cuenta con una relación de la superficie forestal atendida por el Pp E014 para los servicios de atención de incendios y plagas. Los procedimientos para la entrega de los servicios generados por el Pp están estandarizados y difundidos públicamente.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	3.500	Las actividades definidas en la MIR 2021 del Pp E014 son suficientes para la generación de cada uno de los cuatro distintos componentes. A nivel de componente, propósito y fin la MIR cuenta con solidez en su lógica vertical y horizontal. El Pp E014 no dispone de un documento normativo con las características que se solicita valorar por parte del CONEVAL (lo cual no implica que se esté cumpliendo con alguna normativa en la materia).
Presupuesto y rendición de cuentas	2.667	En el PEF 2021 el Pp E014 identifica y cuantifica los gastos en que incurre por capítulo de gasto y partida presupuestaria. No se detectó una cuantificación de los gastos unitarios del Pp E014. El Pp cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales		En apego a los criterios definidos por el CONEVAL para la realización del análisis de complementariedades y coincidencias, se detectó que el Pp E014 es complementario con el Pp S219 "Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable" también a cargo de la CONAFOR.
Valoración final	3.167	

Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Fortaleza: En el Diagnóstico del Programa Presupuestario (Pp) E014 se define el problema que se busca atender como «La superficie forestal y preferentemente forestal de México es deteriorada por los incendios forestales dañinos, las plagas y enfermedades», el cual se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, define la población que lo padece y se define el plazo para su revisión y su actualización.	1	Redactar del problema público de la siguiente manera: «Ecosistemas forestales de México presentan vulnerabilidad ante los factores de riesgo que deterioran su cobertura» con la finalidad de afinar su redacción.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Fortaleza: La CONAFOR cuenta, entre otras, con la «Evaluación complementaria del Programa de Sanidad Forestal, ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012» y la «Evaluación complementaria del Programa Nacional de Prevención y Combate de Incendios Forestales, ejercicios fiscales 2011 y 2012», las cuales contienen evidencia de resultados positivos de los componentes o servicios de atención de incendios y sanidad.	3	Hacer un análisis de factibilidad de evaluación de impacto del Pp, de modo que se examine de manera rigurosa la posibilidad de medir el efecto o efectos atribuibles al Pp sobre su población atendida. Asimismo, en caso de que no sea factible estimar el impacto del Pp, se recomienda elaborar una metodología para la medición de resultados del Pp, con lo que se estaría generando evidencia, al menos, sobre la situación actual del problema público que se está atendiendo por todos los componentes.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Fortaleza: El propósito definido en la MIR 2021 del Pp E014 se vincula de forma directa con el PROMARNAT, PRONAFOR y PIC. Debido a que el Pp E014 es el único con el que cuenta la CONAFOR para atender el Objetivo 2 del PIC, se considera que el logro del propósito del E014 es suficiente para alcanzarlo.	4	No se emite recomendación por parte del equipo evaluador
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Fortaleza: El propósito del Pp se vincula de manera indirecta al ODS 15 «Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad» porque al alcanzar o avanzar en el cumplimiento del propósito del Pp también se avanza en el cumplimiento de este ODS	6	No se emite recomendación por parte del equipo evaluador
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Fortaleza.- El Pp cuenta con un mecanismo para identificar a la superficie forestal, que es el Inventario Nacional Forestal y de Suelos que se elabora con base en la Carta de Uso del Suelo y Vegetación del INEGI; la cual contiene la información de la superficie que puede considerarse como forestal.	9	No se emite recomendación por parte del equipo evaluador
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Fortaleza: La MIR 2021 del Pp E014 considera el siguiente Fin: «Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante la protección de la superficie forestal», que cumple con las características consideradas.	19	No se emite recomendación por parte del equipo evaluador

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Fortaleza: La MIR 2021 del Pp E014 cuenta con 24 indicadores, un indicador a nivel de Fin, dos indicadores a nivel de Propósito, nueve indicadores de Componente y doce indicadores de Actividad. El 100% de los indicadores del programa tienen todas las características valoradas.	21	No se emite recomendación por parte del equipo evaluador
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Fortaleza: El 100% de las Fichas Técnicas de los Indicadores de la MIR cuentan con toda la información que se solicitó valorar.	22	No se emite recomendación por parte del equipo evaluador
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Fortaleza: Son complementarios los Pp E014 y S219 bajo los criterios definidos por el CONEVAL.	Todas	Elaborar un documento en el que, a partir de los diversos elementos que integran el diseño de los Pp (poblaciones, cobertura, tipos de apoyo o servicios, criterios de elegibilidad, etc.) relacionados con temas forestales, agropecuarios y medioambientales, se establezca de concretamente la manera en que se complementa el E014 con los Pp que correspondan, esto a partir de un análisis de enfoque de «cadena de valor o eslabonamiento».
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Debilidad: El Diagnóstico del Pp no cumplió con las características c) y d) de la pregunta.	2	Complementar el Diagnóstico con la especificación de la ubicación geográfica de su población potencial; definir explícitamente en el periodo de revisión y actualización (de al menos cada seis años); incorporar un glosario y robustecer el documento de manera general con más referencias, datos y argumentos de autoridad que respalden su contenido.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Debilidad: La última evaluación de resultados de los componentes del Pp E014 se realizó en 2012	3	Hacer un análisis de factibilidad de evaluación de impacto del Pp, de modo que se examine de manera rigurosa la posibilidad de medir el efecto o efectos atribuibles al Pp sobre su población atendida. Asimismo, en caso de que no sea factible estimar el impacto del Pp, se recomienda elaborar una metodología para la medición de resultados del Pp, con lo que se estaría generando evidencia, al menos, sobre la situación del problema público que se está atendiendo.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Debilidad: En el Diagnóstico si bien se presentan cuantificaciones, no se desarrolla o desglosa la metodología que se empleó por la CONAFOR para realizarlas, así como las fuentes de información que contienen las variables empleadas para el cálculo.	7	Redefinir las poblaciones potencial y objetivo del Pp E014 como: «Ecosistemas forestales de México». Esto debido a que no es factible normativamente realizar una prelación o discriminación en la atención de las unidades de análisis que presentan el problema público. También se recomienda que (ya hecha esta redefinición de poblaciones) se defina con claridad la metodología de cuantificación y que se use esta información para la planeación del Pp.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Debilidad: Considerando que es deseable que el Pp cuente con información detallada de cada ecosistema o superficie forestal del país susceptible de atención por parte de alguna de las acciones del Pp y que señale con claridad los ecosistemas y superficies forestales que efectivamente atiende.	8	Elaborar y actualizar de forma periódica una base de datos que incluya al menos la información referida en la respuesta a la pregunta 8. Asimismo, el equipo evaluador recomienda que el Pp genere, administre y actualice la información de manera sistematizada en bases de datos y cartografía, y que institucionalice un procedimiento para ello. Es importante considerar que la información referida debe contener la totalidad de las acciones que la CONAFOR realiza en el marco del Pp E014.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Debilidad: El equipo evaluador no identificó que los criterios para la selección de la superficie atendida por el Pp y su metodología estén sistematizados y difundidos públicamente.	11	Diseñar e institucionalizar procedimientos del Pp para la selección de la superficie forestal a intervenir en cada ejercicio fiscal, en caso de ser necesario diferenciando procedimientos por cada tipo de servicio o componente. Como mínimo, los procedimientos de selección del Pp E014 deberían considerar las características a), b), c) y d) indicadas en esta pregunta.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Debilidad: Debido a que el Pp E014 no cuenta con un documento normativo, no es posible identificar si se cumple con la característica a).	13	Generar y mantener una base de datos con información detallada de cada ecosistema o superficie forestal que atiende por cada acción realizada en el marco del Pp E014; misma que debería incluir al menos las características referidas en la respuesta a la pregunta 13. Asimismo, se recomienda generar, administrar y actualizar la información de manera sistematizada en bases de datos y cartografía, y que institucionalice un procedimiento para ello.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Debilidad: Debido a que no se detectó que el Pp cuente con la información de los procesos en bases de datos y/o disponible en un sistema informático, no se considera que estén sistematizados. Como consecuencia de que no se dispone de un documento normativo del Pp no se cuenta con la característica d).	14	Elaborar un documento de lineamientos para el Pp (en la respuesta a la pregunta 20 se proporcionan mayores detalles); asimismo, se recomienda sistematizar la información recabada sobre la ejecución de los procesos del Pp para otorgar los servicios.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Debilidad: La Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E014 considera el siguiente propósito: «La superficie de ecosistemas forestales de México es protegida de los factores que deterioran la cobertura vegetal», el cual no incluye a la población objetivo	18	Reformular el propósito de la MIR como «Ecosistemas forestales de México protegidos contra los factores de riesgo que deterioran su cobertura», identificando la población objetivo como «Ecosistemas forestales de México», en consistencia con lo sugerido por el CONEVAL.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Debilidad: El programa no cuenta con un documento normativo específico que sustente su operación, donde se identifique al menos uno de los elementos del resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades).	20	Diseñar e implementar lineamientos de operación específicos del Pp en los que se definan y especifiquen como mínimo los siguientes elementos: objetivos del Pp, cobertura, poblaciones, dinámica operativa general, mecanismos de coordinación con instancias ciudadanas y locales, componentes o servicios que ofrece y su dinámica operativa particular para acceder a cada uno, programas complementarios y principales indicadores, entre otros.
Presupuesto y rendición de cuentas	Debilidad: El Pp E014 no cuantifica sus gastos unitarios	27	Cuantificar los gastos unitarios del Pp en función de la superficie o áreas geográficas que integran su población o área de enfoque atendida

Presupuesto y rendición de cuentas	Debilidad: El programa no cuenta con un documento normativo específico que sustente su operación; por lo que no se encuentra disponible en el portal de la dependencia.	28	Publicar los lineamientos de operación específicos del Pp en el portal de la CONAFOR.
Presupuesto y rendición de cuentas	Debilidad: Como consecuencia de que no se detectó que la información del mecanismo se encuentre en bases de datos y disponible en un sistema informático, no se considera que los procedimientos correspondientes estén sistematizados.	29	Registrar en un sistema informático o bases de datos la información de los procedimientos relacionados con la entrega de cada uno de los servicios que genera el Pp.

Conclusiones

El Pp E014.- «Protección Forestal» tiene como Unidad Responsable a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), entidad sectorizada al Ramo 16.- «Medio Ambiente y Recursos Naturales», e inició su implementación en 2016 bajo su denominación actual; tiene sus antecedentes inmediatos en el Pp «E014 - Programa Nacional Forestal - Protección Forestal» que operó entre 2013 y 2015 y en el «E014 – ProÁrbol Protección Forestal» que operó en 2012. Mediante el Pp E014 la CONAFOR realiza gran parte de las acciones sustantivas que tiene mandatadas en su estatuto orgánico; por lo que su implementación adecuada resulta de vital importancia para la política de protección de la superficie forestal en México.

Como consecuencia de que el CONEVAL considera al Pp E014 como una «Acción Federal de Desarrollo Social», la metodología empleada para la realización de la ED la definió dicho organismo, mediante el «Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño». Es relevante destacar que el Pp E014 no atiende a personas físicas de forma directa mediante la entrega de algún tipo de subsidio o bien en especie, sino que sus entregables o componentes son servicios enfocados a la protección de la superficie forestal en México; por lo que ésta representa la población que aqueja la problemática pública definida por la CONAFOR. En ese sentido, varios de los elementos que se solicita valorar en la metodología definida por el CONEVAL no le son aplicables a Pp como el E014, debido a que está pensada, principalmente, para Pp que atienden a personas físicas mediante la entrega de subsidios o bienes; representando dicha situación un desafío importante que debiese atender el CONEVAL a la brevedad con la finalidad de incrementar la capacidad de futuras ED para la generación de información útil para el fortalecimiento del diseño de los Pp evaluados que no atienden de forma directa a personas físicas.

La principal finalidad de una ED debe ser generar recomendaciones que permitan afinar o calibrar con mayor precisión los diversos elementos que integran el diseño medular de un Pp o política pública; en ese sentido, el equipo evaluador detectó que si bien las definiciones de problema público, poblaciones y propósito del Pp E014 tienen cierta solidez, se emiten en la ED recomendaciones que se consideran pertinentes para su fortalecimiento.

A partir de las valoraciones realizadas sobre el diseño el Pp E014 en las 21 preguntas cuantitativas que le aplicaron, se obtuvo una valoración promedio de 3.15 en una escala de cero a cuatro, la cual se considera por el equipo evaluador como buena, ya que si se compara con los resultados obtenidos por muchos Pp evaluados bajo los mismos parámetros, se encuentra por encima del promedio.

Con base en diversos documentos técnicos emitidos por el CONEVAL y la SHCP, el equipo evaluador considera que un diseño adecuado y sólido de un Pp debe contener, al menos, los siguientes elementos: 1) claridad sobre el problema público que pretende atender; 2) claridad sobre la población o unidades de análisis que aquejan el problema público; 3) claridad sobre los objetivos que se pretende alcanzar; 4) lógica causal entre los tipos de apoyo o componentes que se entregan a los beneficiarios y la mitigación del problema público; y 5) lineamientos de operación claros y detallados. En el caso del Pp E014 se detectó que se cumple, de manera general, con los elementos 1, 2, 3 y 4, pero no con el 5; motivo por el cual el principal desafío de la CONAFOR para los próximos meses es la elaboración y publicación de un documento en el que se establezcan los objetivos y lógica operativa de cada uno de los distintos tipos de servicios que se implementan mediante el Pp.

Finalmente, como consecuencia de que, en algún momento, los cuatro servicios que integran el Pp E014 estaban constituidos en Pp independientes, actualmente las áreas de la CONAFOR se siguen concibiendo y trabajando de forma fragmentada, según cada uno de los servicios que otorgan (como si no se hubieran fusionado diferentes Pp en el Pp E014 vigente). Por ello, es necesario que se avance al interior de la CONAFOR hacia una visión conjunta de Pp y una acción que podría ayudar a tal situación es la elaboración y publicación de un documento de lineamientos operativos, con las características que se recomiendan, puesto que para ello será necesario definir diversos elementos comunes o transversales a los cuatro distintos servicios que ofrece el Pp.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

Nombre de la instancia evaluadora:

Fernando Román Márquez Colín (Persona Física)

Nombre del coordinador de la evaluación:

Fernando Román Márquez Colín

Nombres de los principales colaboradores:

Marco Polo Rodríguez Sánchez, Yadira Aydeé Díaz Hernández y Cynthia Gurrola Escamilla

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Gerencia de Planeación y Evaluación

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Guillermo Muñoz Galindo

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Adjudicación Directa

Costo total de la evaluación:

\$139,200.00 con IVA incluido

Fuente de financiamiento:

Recursos Fiscales

Bibliografía

- CONAFOR (2021). Diagnóstico del Programa Presupuestario (Pp) E014 – “Protección Forestal”. Diagnósticos. <https://www.gob.mx/conafor>
- Foladori G. & Naína Pierri (coords.). (2005). ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Recursos de revisión. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Callicott, John Baird. (2004). Teoría del valor no antropocéntrica y ética ambiental. . Recursos de revisión. En Valdés, Margarita M., Naturaleza y Valor. Una aproximación a la ética ambiental. México: FCE-UNAM, pp. 99-117.
- T.L.S. Sprigge. (2004). ¿Hay valores intrínsecos en la naturaleza?. Recursos de revisión. en Valdés, Margarita M., Naturaleza y Valor. Una aproximación a la ética ambiental, México, FCE-UNAM, pp. 199-211, 199.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2021). Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Normatividad aplicable. <https://www.dof.gob.mx/>
- CONAFOR (2021). Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2021. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). <https://conafor.gob.mx/>
- SEMARNAT (2020). Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 (PROMARNAT). Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. <https://www.dof.gob.mx/>
- CONAFOR (2020). Programa Nacional Forestal 2020-2024 (PRONAFOR). Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. <https://www.dof.gob.mx/>
- CONAFOR (2020). Programa Institucional de la Comisión Nacional Forestal 2020-2024 (PIC).. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. <https://www.dof.gob.mx/>
- ONU (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Objetivos y Metas del Milenio. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- CONAFOR (2021). Base de datos con información sobre los incendios atendidos en 2020 y 2021 por el Pp E014 – “Protección Forestal”. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. <https://conafor.gob.mx/>
- CONAFOR (2021). Protocolo para la integración de áreas de atención prioritaria en sanidad forestal 2021. Documentos de Trabajo e Institucionales. <https://conafor.gob.mx/>
- CONAFOR (2021). Base de datos con información sobre los incendios atendidos en 2020 y 2021 por el Pp E014 – “Protección Forestal” y de Notificaciones de Plagas y Enfermedades en superficie Forestal. . Bases de datos y/o Sistemas de informativos. <https://www.gob.mx/conafor>
- CONAFOR (null). Manuales de Procedimiento de las Gerencias de Manejo del Fuego y de la Gerencia de Sanidad. Manuales de procedimientos. <https://www.gob.mx/conafor>
- CONAFOR (2021). Fichas Técnicas de los indicadores de la MIR 2021. Fichas técnicas. <https://www.gob.mx/conafor>
- SEMARNAT (2021). Portal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Página de Internet. <https://www.gob.mx/semarnat>
- CONAFOR (null). Procedimiento para atender las solicitudes de acceso a la información en apego a la normativa del INAI. Manuales de procedimientos. <https://www.gob.mx/conafor>
- CONAFOR (null). Oficios de la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control de la CONAFOR. Documentos de Trabajo e Institucionales. <https://www.gob.mx/conafor>
- CONAFOR (2021). Matriz de Indicadores del Pp-S219 2021. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). <https://www.gob.mx/conafor>
- CONAFOR (2021). Documento de análisis de complementariedades proporcionado por la CONAFOR.. Documentos de Trabajo e Institucionales. <https://www.gob.mx/conafor>

Formato de la Posición Institucional¹

Evaluación en Materia de Diseño 2021 del Programa presupuestario E014 - Protección Forestal

1. Uso de los hallazgos de la evaluación

Derivado del análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) realizado en la “Evaluación en Materia de Diseño 2021 del Programa presupuestario E014 - Protección Forestal” se han identificado hallazgos y recomendaciones, los cuales se presentan a continuación:

Cuadro. Principales mejoras derivadas de la evaluación

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²
Justificación de la creación y del diseño del programa/1	Redactar del problema público de la siguiente manera: «Ecosistemas forestales de México presentan vulnerabilidad ante los factores de riesgo que deterioran su cobertura» con la finalidad de afinar su redacción.	Se considera que la recomendación es pertinente tomando en cuenta que el Pp E014 se orienta a proteger los ecosistemas forestales de la deforestación, así como de los dos agentes de disturbio o perturbación más importantes (incendios y plagas forestales). Se analizará la pertinencia de la palabra vulnerabilidad debido a la complejidad de su medición.	Revisar y analizar la pertinencia de actualizar el Problema Público que atiende el Pp E014 – Protección Forestal. En el proceso de revisión, actualización y mejora para el ejercicio fiscal 2022 se realizó un nuevo planteamiento que consideró la recomendación. Para 2023, con base en la valoración por parte de la SHCP y CONEVAL, se retomará para su revisión y mejora para el ejercicio fiscal 2023.
Justificación de la creación y del diseño del programa/3	Hacer un análisis de factibilidad de evaluación de impacto del Pp E014, de modo que se examine de manera rigurosa la posibilidad de medir el efecto o efectos atribuibles al Programa sobre su población atendida. Asimismo, en caso de que no sea factible estimar el impacto de Pp, se recomienda elaborar una metodología para la medición de resultados del Pp, con lo que se estaría generando evidencia, al menos,	El Pp E014 da cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable mediante demandas abiertas, esto hace que sea un programa complejo de evaluarse en términos de impactos. Sin embargo, se propone realizar un análisis por Componente para identificar cual o cuales pueden ser candidatos para un análisis de factibilidad. La CONAFOR considera relevante definir el impacto que genera el	Realizar un análisis de los Componentes del Pp. E014 para identificar el o los componentes que presentan las condiciones de idoneidad para realizar un análisis de factibilidad de una evaluación de impacto.
Justificación de la creación y del diseño del programa/3			Realizar una revisión de literatura y estadísticas propias de la implementación del programa que orienten a la

¹ La posición institucional es una opinión fundada respecto de los principales hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas o recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas, emitida por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

² Acciones de mejora planeadas o emprendidas.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²
	sobre la situación actual del problema público que se está atendiendo por todos los componentes.	Programa presupuestario, mediante la medición de sus resultados, la cual podría dirigirse en términos de la superficie atendida por todos sus componentes.	definición de una metodología que cuantifique y evidencie los resultados derivados del Programa presupuestario desde su implementación.
Complementariedad y coincidencias con otros programas federales/ 30	Elaborar un documento en el que, a partir de los diversos elementos que integran el diseño de los Pp (poblaciones, cobertura, tipos de apoyo o servicios, criterios de elegibilidad, etc.) relacionados con temas forestales, agropecuarios y medioambientales, se establezca de manera concreta la manera en que se complementa el E014 con los Pp que correspondan, esto a partir de un análisis de enfoque de «cadena de valor o eslabonamiento».	En el documento de diagnóstico del Pp. E014 se presenta un cuadro con las coincidencias con otros programas presupuestarios. Se analizará la pertinencia y utilidad del enfoque de cadena de valor o eslabonamiento y se actualizará el cuadro en la mención con la metodología más adecuada.	Realizar un análisis de las complementariedades y coincidencias del Pp. E014 con otros programas.
Justificación de la creación y del diseño del programa/ 1 y 2	Complementar el Diagnóstico con la especificación de la ubicación geográfica de su población potencial; definir explícitamente en el periodo de revisión y actualización (de al menos cada seis años); incorporar un glosario y robustecer el documento de manera general con más referencias, datos y argumentos de autoridad que respalden su contenido.	Se considera pertinente el comentario, se realizará una revisión del documento de diagnóstico del Pp. E014 y se actualizarán los apartados pertinentes.	Realizar una revisión y actualización del documento de Diagnóstico del Pp E014 – Protección Forestal.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad/ 7	Redefinir las poblaciones potencial y objetivo del Pp E014 como: «Ecosistemas forestales de México». Esto debido a que no es factible normativamente realizar una prelación o discriminación en la atención de las unidades de análisis que	La población potencial y la objetivo del Pp E014 se cuantifica en 137,845,137.62 hectáreas de superficie forestal, por lo que no existe una brecha entre ambas poblaciones. Con relación a los mecanismos de focalización, no es necesario que el Pp E014	Se atenderá en conjunto con la actualización del documento de Diagnóstico del Pp.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²
	<p>presentan el problema público. También se recomienda que (ya hecha esta redefinición de poblaciones) se defina con claridad la metodología de cuantificación y que se use esta información para la planeación del Pp.</p>	<p>cuenta con ellos debido a que por normativa debe atender siempre a la totalidad de su población potencial. Por lo tanto, en el documento de diseño se justificará que la población potencial y objetivo corresponde a la misma superficie de ecosistemas forestales de México.</p> <p>Por otra parte se valorará la pertinencia de realizar una justificación más fehaciente de las diferentes poblaciones que atiende el Programa presupuestario de acuerdo a cada uno de sus componentes.</p>	
<p>Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad/ 8 y 13</p>	<p>Elaborar y actualizar de forma periódica una base de datos que incluya sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales u otras). Asimismo, el equipo evaluador recomienda que el Pp genere, administre y actualice la información de manera sistematizada en bases de datos y cartografía, y que institucionalice un procedimiento para ello. Es importante considerar que la información referida debe contener la totalidad de las acciones que la CONAFOR realiza en el marco del Pp E014.</p>	<p>A través del SNIF y, en particular de la IDEFOR, se compila información sobre los apoyos otorgados, las áreas apoyadas y las actividades realizadas, en las que se incluye su georreferenciación. Se sugiere que en lugar de referirse a cobertura vegetal se cambie por cobertura forestal. No se considera relevante la sugerencia de identificar apoyos de "desarrollos urbanos". Algunos atributos como clima, flora y fauna predominantes no podrán ser vinculados específicamente a los polígonos de apoyos otorgados o actividades realizadas, ya sea que corresponden a atributos que solo tienen sentido en una escala estatal, regional o nacional (como es el caso del clima) o bien no se cuenta con información específica al nivel de predio (p.e. flora y fauna predominantes). Por otra parte, la base de</p>	<p>Establecer las bases para la integración de información georreferenciada sobre los apoyos otorgados, que incluyan los polígonos de las áreas apoyadas y/o donde se realizan las acciones del Pp, así como los atributos pertinentes para su publicación en la IDEFOR que forma parte del SNIF.</p>

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²
		<p>datos se podría generar de manera conjunta con los componentes que integran el programa con la información que, derivado de un análisis detallado, se considere necesaria y útil para el Pp, así como congruente con la totalidad de las acciones del Pp.</p>	
<p>Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad/ 11</p>	<p>Diseñar e institucionalizar procedimientos del Pp para la selección de la superficie forestal a intervenir en cada ejercicio fiscal, en caso de ser necesario diferenciando procedimientos por cada tipo de servicio o componente. Como mínimo, los procedimientos de selección del Pp E014 deberían considerar las siguientes características:</p> <p>a. Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción. b. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c. Están sistematizados. d. Están difundidos públicamente.</p>	<p>La población potencial y la objetivo del Pp E014 se cuantifica en 137,845,137.62 hectáreas de superficie forestal, por lo que no existe una brecha entre ambas poblaciones. Con relación a los mecanismos de focalización, no es necesario que el Pp E014 cuente con ellos debido a que por normativa debe atender siempre a la totalidad de su población potencial, sin embargo, actualmente se identifican áreas en las que se pueden priorizar acciones de prevención y atención. Se analizará la pertinencia de identificar los elementos señalados en un documento rector del programa.</p>	<p>Actualizar el protocolo para la revisión, actualización y mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados del Ejercicio Fiscal 2023, en apego a los requerimientos de la SHCP y del CONEVAL, mismo que se deberá incluir en el diseño de la mecánica operativa del Programa presupuestario.</p>
<p>Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)/ 18, 26</p>	<p>Reformular el propósito de la MIR como «Ecosistemas forestales de México protegidos contra los factores de riesgo que deterioran su cobertura», identificando la población objetivo como «Ecosistemas forestales de México», en consistencia con lo sugerido por el CONEVAL.</p>	<p>Para la MIR del ejercicio fiscal 2022 se realizó la siguiente actualización en la redacción: “La superficie de los ecosistemas forestales y preferentemente forestales de México es protegida de deforestación, así como de plagas, enfermedades e incendios forestales dañinos.” En esta redacción se especificaron los factores contra los que se protege</p>	<p>En el protocolo de revisión, actualización y mejora de la MIR para el ejercicio fiscal 2023 se tomará en cuenta la sugerencia y se realizarán los ajustes pertinentes (ver área de mejora anterior).</p>

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²
		la superficie forestal y preferentemente forestal.	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 9,14,20,28 y 29	Diseñar e implementar lineamientos de operación específicos del Pp en los que se definan y especifiquen como mínimo lo siguientes elementos: objetivos del Pp, cobertura, poblaciones, dinámica operativa general, mecanismos de coordinación con instancias ciudadanas y locales, componentes o servicios que ofrece y su dinámica operativa particular para acceder a cada uno, programas complementarios y principales indicadores, entre otros.	La institución cuenta con mecanismos de comunicación interna para el seguimiento y atención oportuna de las necesidades operativas del programa. Por otra parte, se considera pertinente valorar la integración de la mecánica operativa del programa al documento de diagnóstico, misma en donde deberán establecerse los procedimientos y características de las condiciones que deben ser tomadas en cuenta para la ejecución del Pp.	Elaborar e incorporar la mecánica operativa al documento de diagnóstico del Pp E014 – Protección Forestal, integrarlo de manera coordinada entre las Gerencias Operativas y la Gerencia de Planeación y Evaluación.
Resultados (MIR)/ 17 y 26	Identificar en la redacción del componente cuatro el bien o servicio que se entrega.	La recomendación se considera oportuna.	En el proceso de revisión, actualización y mejora de la MIR para el ejercicio fiscal 2023 se tomará en cuenta la sugerencia y se realizarán los ajustes pertinentes (área de mejora considerada en recomendaciones anteriores).
Resultados (MIR)/ 26	Diseñar Fichas Técnicas para los nuevos indicadores que se definan a nivel actividad para la MIR que cuenten con las siguientes características: nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento del indicador.	La recomendación se considera oportuna.	En el proceso de revisión, actualización y mejora de la MIR para el ejercicio fiscal 2023 los nuevos indicadores que se incorporen se integrarán en la ficha técnica correspondiente con los campos que se contemplan en la ficha técnica (área de mejora considerada en recomendaciones anteriores).
Presupuesto y rendición de cuentas/ 27	Cuantificar los gastos unitarios del Pp en función de la superficie o áreas geográficas que integran su población o área de enfoque atendida.	La recomendación se considera factible por lo que se analizará el método para cuantificar los gastos unitarios del Pp.	Establecer la metodología para cuantificar los gastos unitarios del Pp E014 en función de la superficie o áreas geográficas que integran su población o área de enfoque atendida.
Presupuesto y rendición de cuentas/ 28	Publicar los lineamientos de operación específicos del Pp en el portal de la	La recomendación se considera factible, sin embargo la CONAFOR valorará la pertinencia	Elaborar e incorporar la mecánica operativa al documento de diagnóstico del Pp E014 – Protección Forestal,

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²
	CONAFOR.	jurídica de la publicación de mecánica operativa del programa.	integrarlo de manera coordinada entre las Gerencias Operativas y la Gerencia de Planeación y Evaluación.
Presupuesto y de rendición de cuentas/ 29	Registrar en un sistema informático o bases de datos la información de los procedimientos relacionados con la entrega de cada uno de los servicios que genera el Pp.	La recomendación se considera factible. En las bases para la integración de información georreferenciada sobre los apoyos otorgados, se atenderá esta recomendación.	Se atenderá en conjunto con la recomendación identificada en el número de pregunta 8 y 13.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención/ 13	Generar y mantener una base de datos con información detallada de cada ecosistema o superficie forestal que atiende por cada acción realizada en el marco del Pp E014; misma que debería incluir al menos las características de los beneficiarios, el tipo de apoyo otorgado, esté sistematizada y cuente con mecanismos de depuración y actualización. Asimismo, se recomienda generar, administrar y actualizar la información de manera sistematizada en bases de datos y cartografía, y que institucionalice un procedimiento para ello.	La recomendación en general es factible. A través del SNIF y, en particular de la IDEFOR, se compila información sobre los apoyos otorgados, las áreas apoyadas y las actividades realizadas, en las que se incluye su georreferenciación. Como se mencionó en recomendaciones anteriores, algunos atributos como clima, flora y fauna predominantes no podrán ser vinculados específicamente a los polígonos de apoyos otorgados o actividades realizadas, ya sea que corresponden a atributos que solo tienen sentido en una escala estatal, regional o nacional (como es el caso del clima) o bien no se cuenta con información específica al nivel de predio (p.e. flora y fauna predominantes).	Esta recomendación se atenderá en conjunto con la recomendación identificada en el número de pregunta 8 y 13.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención/ 14	Elaborar un documento de lineamientos para el Pp (en la respuesta a la pregunta 20 se proporcionan mayores detalles); asimismo, se recomienda sistematizar la información recabada sobre la ejecución de los procesos del Pp para otorgar los servicios.	La recomendación se considera pertinente, se integrará la mecánica operativa del programa al documento de diagnóstico, en la cual se establecerán los procedimientos y características de las condiciones que deben ser tomadas en cuenta para la ejecución del Pp.	Esta recomendación se atenderá en conjunto con la recomendación identificada en el número de pregunta 9, 14, 20, 28 y 29.

2. Posición Institucional respecto de la evaluación

La Evaluación en materia de Diseño 2021 del Pp E014 - Protección Forestal presentó áreas de oportunidad precisas para la retroalimentación del diseño, mejora en la operatividad, y desempeño del programa. La CONAFOR considera que el proceso de evaluación fue adecuado; se desarrolló creando un vínculo informativo entre el equipo evaluador, el área de evaluación de la CONAFOR y las áreas ejecutoras del programa, lo cual favoreció y enriqueció las aportaciones del equipo evaluador y mejoró la comprensión de la operatividad del Programa.

En términos generales, la CONAFOR considera adecuado el desempeño del equipo evaluador. Se recibieron en tiempo y forma los productos establecidos en los Términos de Referencia (TdR).

Los TdR fueron diseñados por el CONEVAL y adaptados por la CONAFOR y la SEMARNAT, al contexto del Programa. Derivado de la evaluación, se identificaron limitaciones en la metodología, ya que esta no se puede aplicar en su totalidad a los Pp tipo "E" por las características con las que cuentan.

3. Comentarios específicos

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

La CONAFOR considera que los resultados de la evaluación han permitido visualizar las oportunidades de mejora que tienen el Programa Presupuestario E014 - Protección Forestal, principalmente en la integralidad operacional del mismo, por lo que atenderá de manera gradual las recomendaciones de mejora que se consideren oportunas.

Respecto a las recomendaciones dirigidas al documento de Diagnóstico y a la Matriz de Indicadores para Resultados, éstas serán consideradas para las actualizaciones de ambos ejercicios debido a la pertinencia de las mismas, con la finalidad de dar mayor soporte al diseño de la intervención.

Respecto al diseño y elaboración de la mecánica operativa del Pp E014 sugerida, la CONAFOR reconoce la importancia de tener claridad en los procesos e identificar los puntos clave que pudieran mejorarse, orientando de esta manera, las acciones apoyadas para mejorar los resultados de la implementación del programa, por lo que integrará un documento que refleje la mecánica operativa del programa; sin embargo, cabe señalar que valorará la pertinencia jurídica de la publicación del mismo.

3.2 Sobre el uso de la evaluación

Los hallazgos y oportunidades de mejora derivados de los resultados de la evaluación contribuirá a mejorar el diseño del programa, lo que a su vez permitirá dar mayor sustento y evidenciar los resultados que ha tenido con su implementación; y de esta manera visibilizar la importancia del mismo.

Los resultados de la evaluación han permitido visualizar la importancia de la coordinación interinstitucional, por lo que la CONAFOR reforzará acciones para consolidar la participación de los gobiernos estatales y municipios, dueños y poseedores, administradores de Áreas Naturales

Protegidas (ANP), prestadores de servicios forestales y sociedad civil organizada para la atención de los incendios forestales.

3.3 Sobre el proceso de la evaluación

El proceso de evaluación se considera adecuado. Se realizaron reuniones de trabajo con el equipo evaluador, en las cuales se fomentó un proceso participativo y enriquecedor, así como la participación de las áreas operativas y administrativas del programa. La CONAFOR brindó la información necesaria para que el equipo evaluador realizara un trabajo adecuado. Durante el proceso de evaluación se contó con la participación y asistencia técnica de la SEMARNAT.

3.4 Sobre el desempeño del equipo evaluador

La CONAFOR considera que el equipo evaluador se desempeñó de manera satisfactoria, puesto que realizó una revisión de los documentos y evidencia de la implementación del Programa presupuestario. Adicionalmente, la dinámica de interacción con las áreas de diseño, ejecución y seguimiento, permitió un mejor análisis de la información y comprensión del Pp E014.

3.5 Sobre la institución coordinadora

La CONAFOR considera que la participación de la SEMARNAT (como unidad coordinadora de la evaluación y como cabeza de Sector) en la revisión y retroalimentación de cada uno de los productos de la Evaluación fue fundamental, puesto que fueron de gran utilidad sus aportaciones en aspectos técnicos del proceso y conceptuales de la evaluación.

Por otra parte, la CONAFOR sugiere a la Institución responsable del diseño de los TdR, conceptualizarlos y diseñarlos bajo una metodología alternativa de evaluación que permitan hacer notar el “ser” del Pp, así como la comprensión del mismo.

El área de evaluación de la SEMARNAT agradece y reconoce el apoyo brindado por el CONEVAL en la rápida y efectiva atención de los distintos requerimientos solicitados durante el proceso de realización de esta evaluación.