Documento de Posición Institucional

Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales			
Clave del Pp:	*G-005*	**Denominación del Pp:**	*Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales*
Unidad Administrativa	*E00-Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*		
Nombre del Responsable de esta Unidad	*Dr. Guillermo Javier Haro Belchez*		
Tipo de Evaluación	*Evaluación Específica de Procesos con módulo completo de Diseño:* ***MÓDULO COMPLETO DE DISEÑO***		
Año de la Evaluación	*2017*	**Año del PAE de la evaluación**	*2017*

Comentarios generales [*ASM*]

[El Área de Evaluación (AE) del Ramo, en coordinación con la(s) Unidad(es) Responsable(s) (UR) de operar el programa presupuestario (Pp) evaluado, deberá emitir comentarios de manera general respecto de:

i. Los resultados de la evaluación

Con base en el Programa Anual de Evaluación 2017 (PAE), el Programa presupuestario (Pp) G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", cuya unidad responsable es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), se le programó la Evaluación Específica de Procesos con módulo completo de Diseño, autorizándose la reconfiguración para realizar el Módulo completo de Diseño durante el ejercicio fiscal 2017, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la instancia de coordinación de la misma.

El Módulo completo de Diseño tienen por objeto identificar si los programas presupuestarios contienen los elementos necesarios que permitan prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos, a efecto de instrumentar mejoras.

Para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la realización de la Evaluación, específicamente del módulo completo de Diseño, resultó útil para identificar áreas de oportunidad en el diseño del Pp G005, el cual engloba las acciones sustantivas que ejecuta la institución, y de la cual derivaron recomendaciones concretas para mejorar el diseño del mismo: formular un documento normativo o institucional que incluya la actualización del Diagnóstico del Programa presupuestario G005, que incorpore la revisión en la definición, cuantificación y actualización de la población potencial, objetivo y atendida; la metodología para su cuantificación y la estrategia de cobertura; así como la justificación teórica o empírica que sustente el tipo de intervención que se lleva a cabo. La institución valorará a detalle la pertinencia y factibilidad del mismo.

Adicionalmente se propusieron ajustes mínimos a ciertos elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), reconociéndose a ésta como la principal fortaleza del programa, ya que se encuentra sólidamente construida de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico. También se identificó la contribución del Pp G005 con las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con el

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

ii. El proceso de evaluación]

Por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se proporcionó la disposición de realizar las reuniones que se consideraran pertinentes por parte del evaluador, con la participación de las distintas unidades administrativas responsables de ejecutar el programa presupuestario, con el fin de contar con una visión más amplia y al mismo tiempo detallada de la naturaleza y operación del mismo.

Se proporcionó documentación relativa al Programa presupuestario para su análisis inicial por parte del evaluador externo, sosteniéndose posteriormente reuniones de trabajo para aportar mayor información con el fin de ampliar el conocimiento sobre las particularidades del Programa y despejar dudas. Se sostuvo una reunión general entre el evaluador externo y las áreas responsables ejecutoras del gasto, así como sesiones individuales con cada una de ellas. Se manifestó que cierta información proporcionada al evaluador externo durante dichas sesiones pareció no ser tomada en cuenta para la formulación de los resultados de la Evaluación.

El Modelo de Términos de Referencia (TdR) proporciona una base metodológica que facilita la objetividad de la Evaluación; no obstante se identificaron áreas de oportunidad. Se observa que en dichos Términos se incluyen aspectos a considerar dentro de la Evaluación que no se encuentran contemplados en otros documentos normativos relativos al diseño de programas presupuestales federales. Adicionalmente en algunas preguntas una mayor precisión en los criterios facilitaría la determinación de la respuesta.

La PROFEPA reconoce la capacidad técnica y conceptual del evaluador externo, así como la apertura para conocer las particularidades y dificultades de ejecutar un programa presupuestario del sector medio ambiente.

Durante las reuniones de trabajo con el evaluador, como parte de los antecedentes del Pp G005, se comentó que anteriormente se había intentado, sin resultado, separar el programa presupuestario por temática (Auditoría Ambiental, Recursos Naturales, Inspección Industrial y Jurídico) derivado, entre otros aspectos, de observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y con el fin de agilizar la operación del mismo. El evaluador reconoció las dificultades que planteaba el área de enfoque del Programa aunado a los aspectos presupuestarios, felicitando a la Procuraduría por el buen diseño y construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados vigente.

Comentarios específicos [*ASM*]

1. **Resultados de la evaluación** *[El AE del Ramo, en coordinación con la(s) UR del Pp evaluado y considerando los apartados de la evaluación de acuerdo con el tipo de evaluación (en materia de Diseño, Consistencia y Resultados, Proseos o Específica, entre otros), deberá…*

   a. *Indicar aspectos particulares que considere pertinente enfatizar, matizar, complementar o, en su caso, corregir o debatir, particularmente (pero no exclusivamente) acerca de los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación;*

Respecto a los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas detectadas en la evaluación, es importante destacar lo siguiente. Elaborar un "documento normativo o institucional" como lo denomina el evaluador externo, donde se actualice el Diagnóstico (elaborado con base al PAE 2014), se identifica como la principal recomendación, la cual es repetida a lo largo de la Evaluación. Es importante manifestar que el evaluador podría utilizar una argumentación que no sesgue, en demasía, sus comentarios hacia dicho documento, sin dejar de hacer énfasis a la principal fortaleza del programa, que es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Se reconocen las áreas de oportunidad señaladas por el evaluador para incluirse en dicho documento, por lo que la institución valorará, a mayor profundidad, la pertinencia y factibilidad del mismo, con base en la normatividad aplicable, tomando en cuenta la disponibilidad presupuestaria, las particularidades del Programa y considerando que la MIR del Pp G005 se encuentra valorada como "Factible" por parte de la SHCP, cuya vigencia se extiende hasta 2018.

El Programa cuenta con características particulares, al incluir las temáticas de auditoría ambiental, inspección en recursos naturales e industria y justicia ambiental, lo que hace difícil definir y dar una caracterización única a la población que atiende el Pp G005. Se puede decir que en el caso del derecho al medio ambiente, su defensa depende de la forma en que se caracterice el interés que se pretende proteger, a través de los mecanismos con que cuentan los derechos humanos, individuales, colectivos y sociales.

En el tema de la población o área de enfoque potencial, objetivo y atendida, se indica que no se cuenta con una metodología para su cuantificación y actualización. Es importante señalar que el medio ambiente es el área de enfoque, el capital natural y social con el que interacciona. Existen en la normatividad ambiental los instrumentos de política ambiental y de ahí se derivan estrategias de protección, como son ordenamiento ecológico, cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, protección de Áreas Naturales Protegidas (ANP), medidas de seguridad, entre otros.

El quehacer del programa presupuestario se sustenta en la legislación ambiental, y por lo tanto cambios en la misma afectan el área de enfoque potencial. Ejemplo de ello fue el inicio de operaciones de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), en marzo de 2015, lo que implicó que las instalaciones del sector hidrocarburos dejaran de ser competencia de la PROFEPA, redefiniendo el universo de atención en aquellos aspectos del Pp que se vieron impactados. Algunos elementos que conllevan impactos para la población objetivo (p.ej. número de ANP, instalaciones industriales de competencia federal, entre otros) derivan de atribuciones conferidas a otras dependencias; en otros casos se delimitan por sus características físicas y pocas veces son actualizados (p.ej. kilómetros de litoral costero), mientras que otros elementos han sido actualizados conforme a su evolución y se ven reflejados en los indicadores que conforman en la actualidad la MIR.

Se concuerda con los resultados que señalan como la principal fortaleza del Programa presupuestario a la Matriz de Indicadores para Resultados vigente, y las características de sus elementos constitutivos, los cuales se evalúan como adecuadamente diseñados conforme a la Metodología de Marco Lógico, destacando que los componentes de la misma generan el propósito, y que todos los indicadores son claros, relevantes económicos, monitoreables y adecuados. La MIR vigente es el resultado del esfuerzo conjunto de las áreas de la Procuraduría ejecutoras del programa, que ha ido fortaleciéndose gracias a los comentarios emitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (cabeza de sector), un

mejor entendimiento y capacitación en la Metodología del Marco Lógico, así como el trabajo desarrollado en el marco de la Estrategia de Mejora 2016 impulsada por la SHCP, que resultó en la Matriz actual.

Se observó que ciertas deficiencias tecnológicas que presenta el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), sistema en el cual se registran los indicadores, metas y avances de la MIR, afectaron el análisis de la información proporcionada al evaluador externo. Si bien éste reconoció dichas deficiencias y las evidenció en el Informe Final, en una de las respuestas esta situación afectó el nivel proporcionado.

*b. Describir de manera general la utilidad de la evaluación para el Pp, con énfasis en la manera que se espera que los resultados de la evaluación apoyen la mejora del Pp, particularmente la UR del Pp;**

La evaluación contribuirá a fortalecer el diseño del programa presupuestario G005, y en consecuencia, su operación. Los resultados emitidos enfatizan la actualización del diagnóstico del programa y en particular de las poblaciones potencial y objetivo, con un enfoque que privilegie el goce a un medio ambiente sano mediante la inspección y vigilancia de la normativa ambiental federal. Adicionalmente, el reconocimiento de la MIR como la principal fortaleza del programa, permite reforzar la valoración de "MIR Factible" emitida por la UED de la SHCP.

c. Hacer un pronunciamiento general sobre la pertinencia y factibilidad de las recomendaciones emitidas.[1]]*

Con base en los hallazgos producto de esta evaluación, la PROFEPA considera pertinente la recomendación de elaborar un "documento normativo o institucional" como lo denomina el evaluador, donde se actualice el Diagnóstico. Se valorará la factibilidad de dicho documento, estimando a detalle los elementos que se propone contener, con base en la normatividad aplicable, tomando en cuenta la disponibilidad presupuestaria y que la MIR del programa presupuestario cuenta con una valoración de "Factible" por parte de la SHCP cuya vigencia se extiende hasta 2018.

2. Proceso de evaluación e instancias participantes *[El AE del Ramo, en coordinación con la(s) UR del Pp evaluado, deberá comentar su opinión acerca de…*

*a. La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la(s) UR del Pp evaluado durante el desarrollo de la evaluación;**

Durante el desarrollo de la Evaluación la PROFEPA, como unidad responsable del Pp G005, y la SEMARNAT, como coordinadora del ramo 16 y Área de Evaluación del sector, mantuvieron comunicación constante respecto al proceso de la misma. Se reconoce la disponibilidad del personal de la Secretaría para despejar las dudas que emergieron en las diferentes etapas del proceso, así como la retroalimentación sobre los productos entregables, que resultó útil para mejorar la calidad de éstos. Cabe resaltar que para la Procuraduría no parecía bien definido en el PAE el rol a desempeñar por la unidad responsable del

[1] El pronunciamiento específico acerca de la adopción de cada una de las recomendaciones derivadas de los hallazgos de la evaluación, se realizará mediante el Documento de Opinión que establece el numeral 8 del Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, el cual deberá presentarse a más tardar el último día hábil del mes de abril inmediato posterior a la conclusión de la evaluación.

programa presupuestario evaluado y la coordinadora del ramo, por lo que en varias ocasiones se tuvo que consultar esta situación, especialmente para requisitar algunos de los Anexos de la evaluación.

b. La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la Instancia de Coordinación (SHCP-UED) de la evaluación, durante el desarrollo de la misma;

La coordinación de SHCP, permitió el desarrollo de la comunicación entre el Área de Evaluación del Sector Ambiental mediante reuniones, apoyo por correo y telefónico, de tal forma que esto permite una retroalimentación en ambos sentidos, llegando así a resultados positivos, que permiten contar con una mejor evaluación, en pro de fortalecer la ejecución y diseño del programa.

*c. La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la instancia evaluadora externa durante el desarrollo de la evaluación;**

La Dirección General de Planeación y Evaluación de la SEMARNAT, es el Área de Evaluación del Sector Ambiental, responsable de la supervisión y seguimiento de las evaluaciones y sus resultados, su calidad y cumplimiento normativo, así como responsable del envío de los resultados de la evaluación a las instancias correspondientes, por lo que trabajó y apoyó, tanto a la instancia evaluadora como a la Unidad Responsable del Programa, de manera directa en reuniones, así como revisando los distintos informes preliminares de la evaluación para que cumpliera con los Términos de Referencia emitidos por la SHCP, así como con la fundamentación teórico-ambiental necesaria para este Programa, logrando tener un informe final de la Evaluación más integral y completo.

Para el caso de esta evaluación, se revisaron los diferentes informes preliminares, enviando comentarios y sugerencias a la instancia evaluadora a través del enlace con la PROFEPA, además se tuvieron reuniones directamente con el evaluador, lo cual permitió aclarar dudas de las observaciones, así como de los Términos de Referencia, lo que dio como resultado un informe final de mejor calidad que sea útil para el Programa.

*d. El proceso de evaluación coordinado por la Instancia de Coordinación (SHCP-UED) y de la metodología empleada para la evaluación a partir del modelo de Términos de Referencia (TdR) diseñado.**

Se proporcionó documentación relativa al Programa presupuestario para su análisis inicial por parte del evaluador externo, sosteniéndose posteriormente reuniones de trabajo para proporcionar mayor información con el fin de ampliar el conocimiento sobre las particularidades del Pp G005 y despejar dudas. Se considera que el tiempo fue un tanto limitado para la entrega de información, así como en ciertas ocasiones para su análisis. Se sostuvo una reunión general entre el evaluador externo y las áreas responsables ejecutoras del gasto, así como una sesión individual con cada una de ellas.

e. La pertinencia y suficiencia del modelo de TdR empleado, para el logro de los objetivos de la evaluación.]

El Modelo de Términos de Referencia (TdR) proporciona una base metodológica que maximiza la objetividad de la Evaluación. No obstante, se observa que en dichos Términos se incluyen aspectos a considerar dentro de la Evaluación que no se encuentran contemplados en otros documentos normativos relativos al diseño de programas presupuestales federales. Se sugiere que los TdR que serán utilizados en el ejercicio fiscal sean emitidos con mayor anticipación, con el objeto de que las unidades responsables de los Programas presupuestarios objeto de evaluación tengan mayor tiempo para su revisión y con ello agilizar el proceso de contratación del equipo evaluador.

Cabe resaltar que los anexos fueron útiles para sistematizar y presentar información que de otra manera hubiera quedado registrada en forma general. Se sugiere hacer ajustes mínimos al Anexo 7 para manifestar claramente cuando se trata de una Fortaleza u Oportunidad, así como cuando se trata de una Debilidad o Amenaza.

3. **Calidad del Informe Final de evaluación** *[El AE del Ramo, en coordinación con la(s) UR del Pp evaluado, deberá comentar su opinión acerca de la…*

   a. *Claridad del lenguaje asentado en el Informe Final de la evaluación;**

Se considera que el lenguaje empleado en el Informe Final de la evaluación es claro y con un enfoque de lenguaje ciudadano para que cualquier persona interesada en la evaluación, sin necesidad de ser experto en la materia, pueda realizar una lectura comprensible del mismo.

   b. *Objetividad e imparcialidad plasmada en el Informe Final de la evaluación;**

Adicionalmente el Evaluador demostró objetividad e imparcialidad durante el desarrollo de la evaluación, las cuales se encuentran plasmadas en los resultados y recomendaciones emitidas en el Informe Final de la evaluación.

   c. *Consistencia entre los diferentes argumentos, elementos y apartados que integran el Informe Final de la evaluación;**

La redacción es consistente manejando una línea argumentativa clara que permite relacionar los elementos principales entre los distintos apartados que comprenden el Informe Final de la evaluación; por lo que se cuenta con un documento de buena calidad.

   d. *Calidad general del Informe Final de la evaluación.*]*

En general la evaluación se desarrolló conforme a lo establecido en los Términos de Referencia emitidos por la SHCP. Los resultados descritos en el Informe Final permitieron identificar áreas de mejora del Programa. Finalmente, se considera que las recomendaciones presentadas contribuirán a fortalecer al Pp G005, tanto en su diseño como en su operación.

4. **¿Qué tanto recomendaría a la instancia evaluadora externa y al equipo evaluador para realizar otras evaluaciones similares?***[*]*

   [Indicar respuesta en una escala de 1 a 5, considerando que…

   1, significaría Absolutamente NO Recomendable; 2, No Recomendable para la mayoría de los aspectos abordados en la evaluación y su proceso; 3, Indiferente; 4, Recomendable para la mayoría de los aspectos abordados en la evaluación y su proceso; 5, Absolutamente Recomendable.

   Asimismo, se deberá justificar el nivel de recomendación expresado, en el entendido de que un nivel de valoración bajo no necesariamente significaría una evaluación que no haya cumplido con las condiciones y características especificadas en los TdR.]

4, Recomendable para la mayoría de los aspectos abordados en la evaluación y su proceso.

Se recomienda al Evaluador para la mayoría de los aspectos abordados en la evaluación y su proceso, ya que demostró contar con la capacidad técnica y conceptual, objetividad e imparcialidad, así como apertura para conocer las particularidades y dificultades de ejecutar un programa presupuestario del sector medio ambiente con un área de enfoque compleja.