

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL (Evalúa-DF)

Propuesta de Términos de Referencia para la *“Evaluación Del Diseño Y Operación Del Programa Fondos De Apoyo Para La Conservación Y Restauración De Los Ecosistemas A Través De La Participación Social (Proface)”*.

I. Introducción.

Como se establece en los artículos 42 párrafo cuarto y 42 C fracción I de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF), así como en el artículo 9 fracción VI de su Estatuto Orgánico, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF) tiene como una de sus atribuciones sustantivas la de la evaluación externa de la Política de Desarrollo Social de la Administración Pública Local y de los diversos programas que la componen.

En concordancia con los artículos 42 E y 42 F de LDSDF, Evalúa-DF cuenta con un Comité de Evaluación y Recomendaciones (Comité), mismo que es el órgano de toma de decisiones respecto de sus atribuciones sustantivas enumeradas en las fracciones I a la IX del artículo 42 C de la Ley en mención; y considerando que en la IV Sesión Ordinaria del año en curso, celebrada el 16 de febrero del 2015, el pleno del Comité resolvió aprobar el Programa de Evaluaciones Externas 2015, quedando incluida la *“Evaluación del Diseño y Operación del Programa Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE)”*.

Considerando:

1. Que la LDSDF señala en su **artículo I, fracción I**: Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales; que en su **fracción II** señala: promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal, en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e *infraestructura social*.

2. Que el Reglamento de la LDSDF en su **artículo 64** señala: la evaluación del Programa y los Programas consistirá en una valoración cuantitativa y cualitativa que dé cuenta, al menos, del logro de los objetivos y metas esperados, así como del impacto alcanzado en función de las prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo que en cada caso correspondan. Además, dicha valoración deberá incluir la aplicación de los criterios, lineamientos y mecanismos para controlar efectivamente que los recursos, apoyos, subsidios y beneficios de carácter material y económico que hubiere otorgado la Administración Pública del Distrito Federal para la ejecución de los programas de desarrollo social se ajusten a las previsiones legales correspondientes y no hayan sido utilizados con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos por la normatividad aplicable.
3. Que el **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF)**, en su **Área de Oportunidad 4: Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social**, contempla la ampliación cuantitativa y cualitativa de la participación ciudadana en todos los asuntos públicos; el fortalecimiento de todos los diversos espacios e instrumentos territoriales y temáticos de representación y participación ciudadana; así como la ampliación de las capacidades deliberativas y las atribuciones en la incidencia en la toma de decisiones de los diversos consejos asesores y consultivos.
4. Que ante la necesidad de fortalecer los instrumentos que contribuyan a la valoración y preservación del Suelo de Conservación del Distrito Federal, el 31 de enero del 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se expidió el Acuerdo por el que se aprueba el **"Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social" (PROFACE)**, el cual sustituyó al Programa Integral de Empleo Productivo y Sustentable (PIEPS) y al Programa de Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable (FOCOMDES), los cuales operaron del ejercicio 2001 al ejercicio 2007.

Por lo anterior el Comité de Evaluación y Recomendaciones del EVALÚA-DF ha acordado realizar la **"Evaluación del Diseño y Operación del PROFACE"** bajo los siguientes **Términos de Referencia**.

II. Antecedentes.

Cerca de dos terceras partes del territorio del Distrito Federal (D.F.) es "Suelo de Conservación" que cumple una función ambiental primordial para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), al aportar bienes y servicios ambientales fundamentales para su desarrollo sustentable, ser una alternativa para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al albergar al 11% y 2% de la diversidad biológica nacional y mundial, respectivamente.

De acuerdo con los datos del Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOEDF) de las 149,178 ha con que cuenta el D.F., el 58% son consideradas suelo de conservación (87,295.32 ha), donde el 30% de este alberga a 25 áreas Naturales Protegidas. En el resto del suelo de conservación existen terrenos de cultivo agrícola, áreas de bosques, matorrales, pastizales y poblados rurales, y que se encuentran dispersas en las Delegaciones de: Cuajimalpa, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Si bien, el "Suelo de Conservación" brinda beneficios primordiales para la sustentabilidad de la ZMCM y la calidad de vida de sus habitantes, como son la recarga del acuífero, la conservación de suelos, la captura de carbono y los relacionados con valores culturales, escénicos y de opciones recreativas, está sometido a muchas y diferentes presiones entre las que destacan el crecimiento de la mancha urbana y la inadecuado explotación recursos naturales, como son los aprovechamientos ilegales de madera, de tierra de monte y de productos pétreos, a lo cual se adicionan los depósitos de cascajo, desechos sólidos y líquidos en áreas arboladas y humedales. El principal impacto de enfrentar un inadecuado manejo del "Suelo de Conservación" deteriora la capacidad de captación y filtración de agua para mantener los acuíferos en niveles aceptables.

Por ello se torna necesario valorar los bienes y servicios ambientales que proporciona el "Suelo de Conservación" de tal manera que se logre el compromiso de los propietarios de las tierras para su conservación, vigilancia y restauración ambiental, simultáneamente con la adopción de prácticas agroecológicas de producción sustentable. Adicionalmente, los programas de fomento ambiental han conllevado a que los pueblos originarios fortalezcan su identidad cultural y social, al incentivar la conservación de sus recursos naturales y el desarrollo de sus actividades económicas, estableciendo con ello barreras al crecimiento urbano.

Es en este contexto que desde el año 2008, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, implementa el

Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE), mismo que consta de dos subprogramas: Fondos para la Conservación y Restauración de Ecosistemas (FOCORE) que apoya la ejecución de proyectos de inversión de obras y acciones de protección, recuperación y restauración ecológica, así como el equipamiento e infraestructura mínimos orientados a la conservación de los recursos naturales; en tanto el subprograma Apoyo para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (APASO), apoya a los Grupos de Trabajo con recursos monetarios destinados a cubrir los jornales en labores de protección, recuperación y restauración de los recursos naturales.

Es importante mencionar que los apoyos que brinda el PROFACE están destinados a fomentar la participación de poseedores, usufructuarios o personas que habitan en el Suelo de Conservación, a fin de que coadyuven a la conservación de los recursos naturales del área, a través de las obras de conservación de suelo y agua tales como: ollas de captación de agua, presas, reforestación, reconversión productiva a sistemas agroforestales, barreras vivas, cortinas rompe vientos, estabilización de taludes, conservación de la biodiversidad del germoplasma del maíz, acciones de prevención, control y combate de incendios, ordenamiento de las actividades ganaderas, saneamiento forestal y monitoreo de los recursos naturales; de acciones de reforestación, reconversión productiva, restauración de los ecosistemas y conservación de los hábitats, entre otras, que se pretende a mediano plazo dar estabilidad a los agro-ecosistemas manteniendo un manejo sustentable de los recursos naturales que se encuentran en el Suelo de Conservación.

El PROFACE tiene como objetivo a largo plazo que los habitantes de la CDMX, a pesar de su alta densidad de población y la concentración de las actividades productivas, disfruten de una sustentabilidad ambiental, que puedan contar con agua potable, aire limpio, espacios verdes, entre otros; lo que significa se continúe con la conservación de los recursos naturales que se localizan en el Suelo de Conservación, así como con las actividades productivas que se ahí se desarrollan, recordando que este es un espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca del Valle de México.

Para ello, el GDF presupuesta anualmente los recursos necesarios para la operación y ejecución del PROFACE con cargo al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal (FAP-DF), dentro del capítulo 4000 "Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias", los que se destinan a apoyar a los ejidos,

comunidades, sociedades que realizan actividades en el "Suelo de Conservación", pequeños propietarios o usufructuarios organizados y/o grupos de trabajo que tengan por objeto llevar a cabo proyectos y/o programas de trabajo de conservación.

Si bien, el PROFACE ha recibido el mismo monto de recursos presupuestales año con año, la principal modificación de sus Reglas de Operación ha sido la diversidad de Líneas de Apoyo. Desde el año 2008 al 2014, el GDF ha destinado cerca de \$700 millones de pesos, otorgando apoyos para la operación de Programas de Trabajo (jornales) a través del APASO y apoyos a proyectos de inversión vía el FOCORE, bajo diversas Líneas de Apoyo, mismas que al inicio eran doce, para después reagruparse en ocho y actualmente están en operación cinco.

Con ello, se ha fomentado la participación ciudadana en acciones de la conservación ambiental, específicamente con el apoyo monetario a 8 mil Grupos de Trabajo, beneficiando directa a casi 90 mil habitantes localizados en el Suelo de Conservación del Distrito Federal.

Cabe mencionar que los apoyos se otorgan desde un mes hasta un año, dependiendo de las especificaciones que contiene cada Programa de Trabajo que presentan los solicitantes y que aprueba el Comité. Asimismo, cada Grupo de Trabajo puede presentar cada año consecutivamente su Programa de Trabajo para atender la misma área de conservación.

III. Objetivos de la "Evaluación del PROFACE"

III.1.1. Objetivo general.

Evaluar la pertinencia del diseño y operación del **PROFACE** que permita valorar de manera general los componentes de la política ambiental enfocada a apoyar las acciones de protección, conservación y restauración del "Suelo de Conservación" del D.F. sustentadas en la participación social.

III.1.2. Objetivos específicos.

- a) Identificar la problemática ambiental y social prioritaria que se pretende resolver a través del PROFACE y la población que la presenta.

- b) Determinar si el diseño de los subprogramas APASO y FICORE que conforman el PROFACE, a través de su intervención dan respuesta, son consecuentes y atienden la problemática detectada.
- c) Describir esquemáticamente los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo de cada subprograma del PROFACE.
- d) Verificar la consistencia interna de los subprogramas del PROFACE y su alineación con la Política General de Desarrollo y la Política Ambiental.
- e) Desde un punto de vista del diseño del programa: analizar los mecanismos de participación ciudadana y determinar si estos permiten una eficiente asignación de los recursos de los subprogramas del PROFACE.
- f) Desde un punto de vista de la operación del programa: documentar las experiencias de participación ciudadana que permitan evidenciar las ventajas, así como eventuales desventajas, de este mecanismo de participación.
- g) Determinar si el sistema de indicadores y los mecanismos de seguimiento de los mismos permiten evaluar la operación de cada subprograma del PRONACE.
- h) Documentar los principales hallazgos de la evaluación de diseño y operación, a través de una exposición breve y resumida de las fortalezas y oportunidades, las debilidades y amenazas del PROFACE, así como las recomendaciones pertinentes que de esto se derive.

IV. Contenido, alcance y enfoque de la evaluación

La evaluación de diseño y operación comprende el análisis del ordenamiento y consistencia del programa, examinando sus objetivos generales y específicos, sus componentes y actividades a realizar para responder a cada uno de ellos.

Se requiere que la Evaluación del Diseño y Operación del PRONACE contenga al menos los siguientes apartados:

1. Introducción
2. Metodología y parámetros de evaluación

La evaluación del diseño debe siempre considerar la justificación inicial del programa -el problema- y cómo estos elementos de diagnóstico han evolucionado

y lo han influenciado o afectado, es decir cómo el diseño responde y se adapta a cambios en la situación inicial (Guzmán Marcela: 2007. "Evaluación de Programas. Notas Técnicas". Boletín 64, Serie Gestión Pública, ILPES-CEPAL. Santiago de Chile pág. 18); además de dar cuenta si el programa está articulado programática y normativamente; si existe duplicidad de acciones con otros programas o políticas públicas; si los objetivos tienen pertinencia y congruencia, entre otros aspectos, como a continuación se enumeran:

3. Evaluación de diseño del PROFACE

- 3.1. Descripción del PROFACE.
- 3.2. Marco Jurídico.
- 3.3. Problema prioritario que atiende y establecimiento de la línea base.
- 3.4. Identificación de la población potencial, objetivo y beneficiaria.
- 3.5. Análisis de involucrados.
- 3.6. Identificación de los objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- 3.7. Alineación con las Políticas General de Desarrollo, Ambiental y de Desarrollo Social.
- 3.8. Consistencia interna del PROFACE.

En tanto la evaluación de la operación del PROFACE implica analizar si la implementación del programa es consistente con su diseño, la descripción de los recursos utilizados, de la cobertura del programa y sus beneficiarios, de los mecanismos para promover la participación ciudadana, el sistema de indicadores utilizados para dar seguimiento a la operación y resultados obtenidos por el programa, entre otros aspectos, tal como a continuación se enlistan:

4. Evaluación de la operación del PROFACE

- 4.1. Congruencia de la operación con el diseño del PROFACE.
- 4.2. Recursos utilizados.
- 4.3. Cobertura y padrón de beneficiarios.
- 4.4. Análisis de los mecanismos de participación ciudadana.
- 4.5. Ventajas y eventuales desventajas de los mecanismos de participación ciudadana.
- 4.6. Descripción del sistema de indicadores y mecanismos de seguimiento de indicadores.

4.7. Principales resultados del PROFACE.

Finalmente, se sintetizan los hallazgos más relevantes derivados de la evaluación del diseño y los resultados del PROFACE a través de una matriz FODA, de la cual es posible derivar una serie de sugerencias y recomendaciones.

5. Principales hallazgos de la Evaluación

5.1. Conclusiones de la evaluación (matriz FODA general de la evaluación)

5.2. Recomendaciones

Referencias Documentales

Anexos

V. Metodología de la evaluación.

Se recomienda que el enfoque metodológico sea integral incluyendo técnicas cualitativas y cuantitativas; trabajo de gabinete que permita realizar la sistematización y análisis de la información obtenida en medios documentales, así como trabajo de campo pertinente para el logro de los objetivos de la evaluación.

VI. Productos e informes a entregar.

Como resultado del trabajo realizado se entregará un informe inicial equivalente como mínimo a un 10% de avance un mes después de la firma del contrato, mismo que contendrá la metodología y los parámetros de evaluación a aplicarse.

Un informe intermedio, dos meses después de la firma del contrato, que refleje al menos el 50 % de avance, cuyo contenido comprenderá además de la metodología y los parámetros de evaluación, la evaluación del diseño del PROFACE.

Así como un informe final a los tres meses de la firma del contrato, que cubre todos los puntos especificados en el Apartado IV anterior.

Las características de los productos finales son las siguientes:

- Documento impreso y electrónico (en formato editable) del **Informe Final** de la "Evaluación del Diseño y Operación del PROFACE".
- Documento impreso y electrónico (en formato editable) del **Resumen Ejecutivo** de la "Evaluación del Diseño y Operación del PROFACE".

El Comité de Evaluación y Recomendaciones de EVALÚA_DF nombrará una persona consejera para llevar a cabo el seguimiento y comunicación permanente con el equipo evaluador y a dos consejeros más como lectores del Informe Final, quienes someterán al pleno, el proyecto de dictamen de aprobación o no del mismo.

En todo momento Evalúa-DF proporcionará los apoyos logísticos para la obtención de documentación, información y concertación de entrevistas que sean necesarias para llevar a cabo la evaluación.

Una vez que el Informe Final de la evaluación sea aprobado por el Comité de Evaluación y Recomendaciones, y sean solventados los comentarios y observaciones de los Órganos que participan en el diseño e instrumentación del programa evaluado, el Informe Final se hará público en la página electrónica de EVALÚA-DF.

VII. Propuesta técnica

La propuesta técnica deberá:

- Incluir un marco teórico sintético que contenga las principales teorías a considerar, la definición de los conceptos relevantes para el trabajo, los criterios para valorarlos y los antecedentes sobre estudios similares.
- Explicar la metodología y técnicas de evaluación a utilizar, especialmente en términos de la aplicación de instrumentos de captación de información.
- Exponer el plan de trabajo que se pretende llevar a cabo y acompañarlo de un cronograma.
- Presentar la estructura temática de los informes a elaborar.
- Incorporar un resumen curricular de los integrantes del equipo evaluador propuesto.
- Referencias documentales utilizadas para la integración de la propuesta.

VIII. Pago de la evaluación

El pago de la evaluación se cubrirá en tres ministraciones: 20% del costo total a la entrega del informe inicial, 40% a la entrega del informe intermedio y 40% a la entrega del informe final.