

Evaluación al Programa Cumplimiento Ambiental Voluntario

Evaluación Externa de Consistencia y Resultados

Título de la evaluación

Evaluación al Programa Cumplimiento Ambiental Voluntario

Tipo de Evaluación
Evaluación de Consistencia y Resultados

Ejercicio anual evaluado
2016

Fecha de publicación
Mayo de 2017

Entidad evaluadora
Forestry Management S.A de R.L. de C.V.

Identidad gráfica de la empresa:



Investigadores

Dr. José María Salas González
Director de la Evaluación

Dra. Leticia Myriam Sagarnaga Villegas
Responsable de la Evaluación

Dra. María Elena Vera Villagrán
Consultor especializado

M.C. José Pastor Parra Piedra
Consultor especializado

M.C. Adair Camacho Linton
Consultor especializado

Directorio

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

Gobernador constitucional del Estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida

Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

Presidente Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Mtra. Carolina Toro Morales

Subsecretaria de Planeación y Evaluación

Secretaria Ejecutiva Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Dra. Mónica Ballezá Ramírez

Directora General de Monitoreo y Evaluación,

Secretaria Técnica del Comité Técnico Evalúa Jalisco

Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas de Jalisco (Consejo Técnico Evalúa Jalisco)

Representantes de instancias nacionales

Dr. Gonzalo Hernández Licona

Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Dra. Gabriela Pérez Yarahuán

Coordinadora general del Centro Regional de América Latina para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados

Lic. José Ángel Mejía Martínez del Campo

Titular de la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (invitado)

Norma Angélica Cabeza Esquivel

Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función

Pública (invitado)

Representantes de instancias académicas locales

Dr. Antonio Sánchez Bernal

Universidad de Guadalajara

Dr. Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Mtro. Alberto Bayardo Pérez Arce
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Dra. Nancy García Vázquez
El Colegio de Jalisco

Dra. Nora Claudia Ampudia Márquez
Universidad Panamericana

Dr. Raúl Montalvo Corzo
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Representantes de Gobierno de Jalisco e instancias públicas locales

Lic. Miguel Castro Reynoso
Secretario de Desarrollo e Integración Social

Dr. Hugo Michel Uribe
Subsecretario de Finanzas

Mtra. Lizana García Caballero
Directora General de Política Social

Mtro. Roberto Orozco Gálvez
Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

Equipo técnico

Dra. Mónica Ballescá Ramírez, Directora general de Monitoreo y Evaluación
Mtro. Estuardo Gómez Morán, Director de Evaluación de Resultados e Impacto

Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga, Coordinadora de Evaluación de Proyectos

Mtra. Adriana Valdez Calderón, Analista de Evaluación de Proyectos

Siglas y Acrónimos

Sigla	Significado
BD	Base de Datos del programa
CIATEJ	Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco
CAREINTRA	Cámara Regional de la Industria de Transformación del Estado de Jalisco
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EEE	Entidad Evaluadora Externa
EMA	Entidad Mexicana de Acreditación
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
LEEEPA	Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditoría Ambiental
MGA	Modelo de Gestión Ambiental
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico
PAE	Programa Anual de Evaluación
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PCAV	Programa Cumplimiento Ambiental Voluntario
PNAA	Programa Nacional de Auditoría Ambiental
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PNR	Proyecto de Nuevo Reglamento
PSMA	Programa Sectorial de Medio Ambiente
PROEPA	Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
ROP	Reglas de Operación
SEPAF	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
SIEM	Sistema de Información Empresarial Mexicano
SEDECO	Secretaría de Desarrollo Económico de Jalisco
SEMADES	Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (ahora SEMADET)
SEMADET	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (antes SEMADES)
SGA	Sistema de Gestión Ambiental
SUBSEPLAN	Subsecretaría de Planeación y Evaluación
TR	Términos de Referencia de la Evaluación
TDR	Términos de Referencia del Programa
UDG	Universidad de Guadalajara

Índice de Contenido

Siglas y Acrónimos	ii
Índice de Contenido.....	iii
Índice de Tablas	x
Índice de Figuras	xii
Resumen ejecutivo	13
Introducción.....	13
Resultados de la evaluación.....	14
1. Introducción	21
2. Descripción del programa evaluado	22
2.1. Identificación del programa.....	22
2.2. Documentos normativos.....	22
2.3. Problema o necesidad que pretende atender	23
2.4. Objetivos del programa	23
2.5. Alineación de los objetivos del PCAV con instrumentos de desarrollo.....	25
2.6. Objetivos específicos del programa.....	27
2.7. Bienes y/o servicios que ofrece el programa	28
2.7.1. Certificado.....	28
2.7.2. Sello.....	30
2.7.3. Acreditación de promotores o peritos.....	31
2.7.4. Formación de promotores	32
2.8. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida	34
2.9. Cobertura y mecanismos de focalización	35
2.10. Principales metas	35
2.11. Resultados obtenidos.....	35
3. Objetivos de la evaluación	36
3.1. Enfoque y alcance de la evaluación	36
3.2. Objetivos específicos.....	36
3.3. Temas de evaluación y metodología	37
4. Metodología	37
4.1. Enfoque y alcance de la evaluación	37
4.2. Procedimiento de evaluación.....	38
5. Resultados de la evaluación	42
5.1. Diseño	42
5.1.1. Pregunta 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.	42
5.1.2. Pregunta 2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica: a) Causas, efectos y características del problema, b) Cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, y c) El plazo para su revisión y su actualización.....	45
5.1.3. Pregunta 3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?	47
Pregunta 4. El objetivo del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, considerando que: a) Existen conceptos comunes entre el objetivo del programa y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo, b) El logro del Objetivo aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.....	49
5.1.4. Pregunta 5. ¿Con cuáles objetivos de desarrollo, sectoriales y estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo está vinculado los objetivos del programa?.....	51
5.1.5. Pregunta 6. ¿Cómo está vinculado el Objetivo del programa con las Metas del Milenio?	52
5.2. Análisis de la población potencial y objetivo	54
Pregunta 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) 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.	54
5.2.1. Pregunta 8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa 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) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.	56
5.3. Análisis de objetivos	58
5.3.1. Pregunta 9. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar una estructura lógica de objetivos?	58
5.3.2. Pregunta 10. ¿El programa cuenta con indicadores que permitan medir el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus resultados? y estos cumplen con los siguientes atributos: a) Los indicadores que contempla son relevantes para el monitoreo de los objetivos, b) Permiten valorar el desempeño del programa, c) Son relevantes para comparar la ejecución con las metas que se plantea el programa, d) Permiten conocer la eficiencia con la que emplean los	

recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa, e) Cuentan con fichas técnicas que describen: a) Definición, b) Método de cálculo, c) Unidad de Medida, d) Frecuencia de Medición, e) Línea base, y f) Metas	60
5.4. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas	62
5.4.1. Pregunta 11. ¿Con cuáles programas y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?	62
5.4.2. Pregunta 12. El área responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características: a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento, b) Contempla el mediano y/o largo plazo, c) Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, los objetivos del programa, d) Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados	64
5.4.3. Pregunta 13. El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que: a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento, b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa, c) Tienen establecidas metas., y d) Se revisan y actualizan.....	66
5.4.4. Pregunta 14. El programa utiliza informes de evaluaciones externas a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas, b) De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento, c) Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados, y d) De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.....	67
5.5. De la generación de Información	68
5.5.1. Pregunta 15. El programa recolecta información acerca de: a) La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, b) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo, c) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios, d) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria	68
5.5.2. Pregunta 16. El programa recolecta información para monitorear su desempeño, con las siguientes características: a) Es oportuna, b) Es confiable, es decir, está validada por quienes las integran, c) Está sistematizada, d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite proveer información para alimentar los indicadores, e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.....	70
5.6. Cobertura y focalización	72

5.6.1. Pregunta 17. 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) Específica metas de cobertura anual, c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo, d) Es congruente con el diseño del programa	72
5.6.2. Pregunta 18. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?	74
5.6.3. Pregunta 19. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿Cuál ha sido la cobertura del programa?.....	76
5.7. Operación.....	77
5.7.1. Pregunta 20. Se describe mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con la entrega de los bienes y/o servicios, así como los procesos clave en la operación del programa	77
5.7.2. Pregunta 21. ¿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)	79
5.7.3. Pregunta 22. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo (o proceso equivalente) cuentan con las siguientes características: a) Corresponden a las características de la población objetivo, b) Existen formatos definidos, c) Están disponibles para la población objetivo, d) Están apegados al documento normativo del programa, e) Cuenta con un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento del procedimiento ...	80
5.7.4. Pregunta 23. Los procedimientos para la selección de beneficiarios 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) Cuenta con un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento del procedimiento	82
5.7.5. Pregunta 24. Los procedimientos para otorgar los apoyos/o beneficios a los destinatarios 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) Cuenta con un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento del procedimiento	84
5.7.6. Pregunta 25. ¿Qué cambios sustantivos se han realizado en las disposiciones normativas del programa en los últimos tres años, que hayan permitido agilizar los procedimientos?	86
5.7.7. Pregunta 26. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta el área responsable de operar el programa para el desarrollo de los procedimientos y qué estrategias ha implementado?	87

5.7.8. Pregunta 27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos: a) Gastos en operación, b) Gastos en mantenimiento, c) Gastos en capital, d) Gasto unitario, y e) Fuentes de financiamiento para la operación del programa y su proporción del presupuesto total	89
5.7.9. Pregunta 28. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características: a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada, b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables, c) proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente, y d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas	90
5.7.10. Pregunta 29. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características: a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics, b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics, c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics, d) La dependencia o entidad que opera el programa no cuenta con <i>modificación de respuesta</i> a partir de recursos de revisión presentados ante el órgano garante del derecho de acceso a la información, con relación a solicitudes de información relativas al programa	92
5.8. Percepción de la población atendida	94
5.8.1. Pregunta 30. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características: a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas, b) Corresponden a las características de sus beneficiarios, y c) Los resultados que arrojan son representativos	94
5.9. Medición de resultados.....	95
5.9.1. Pregunta 31. ¿Cómo documenta el programa sus resultados y la atención del problema público que pretende solucionar? a) Con seguimiento de indicadores de gestión y de resultados, b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones externas que no son de impacto, c) Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de programas similares, d) otros.....	95
5.9.2. Pregunta 32. En caso de que el programa de seguimiento a indicadores de gestión y de resultados (inciso a, de la pregunta 31), ¿cuáles han sido sus resultados?	97
5.9.3. Pregunta 33. En caso de que el programa cuente con estudios o evaluación(es) externa(s) que no son de impacto (inciso b, de la pregunta 31),	

¿éstos permitan identificar uno o varios hallazgos relacionados con la atención del problema público del programa, y en su caso cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?.....	99
5.9.4. Pregunta 34. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares (inciso c, de la pregunta 31), dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características: a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares, b) La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios, c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo, d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.....	100
5.9.5. Pregunta 35. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares (inciso c, de la pregunta 31), dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:.....	102
6. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y sus recomendaciones	103
6.1. OE1. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	103
6.2. OE2. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	107
6.3. OE3. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	109
6.4. OE4. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	111
6.5. OE5. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	116
6.6. OE6. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	117
7. Recomendaciones	119
7.1. OE1. Recomendaciones.....	119
7.2. OE2. Recomendaciones.....	121
7.3. OE3. Recomendaciones.....	124
7.4. OE4. Recomendaciones.....	126
7.5. OE5. Recomendaciones.....	129
7.6. OE6. Recomendaciones.....	131
8. Conclusiones	133
8.1. OE1. Determinar en qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable	133
8.2. OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados.....	134

8.3.	OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado	135
8.4.	OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas	136
8.5.	OE5. Demostrar si el programa cuenta con instrumentos que permita recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados	137
8.6.	OE6. Examinar si los resultados del programa son satisfactorios respecto a la atención del problema para el que fue creado	137
9.	Bibliografía	138
10.	Glosario de términos	140
11.	Directorio de participantes	143
12.	Anexos	144
12.1.	Anexo procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios	144
12.2.	Anexo indicadores y metas	144
12.2.1.	Relevancia para el monitoreo de los objetivos	144
12.2.2.	Indicadores para valorar el desempeño del programa	145
12.2.3.	Relevancia de los indicadores para medir el avance en las metas que se plantea el programa	146
12.2.4.	Indicadores para medir la eficiencia con la que se emplean los recursos humanos y financieros	146
12.2.5.	Indicadores para medir la eficiencia de los promotores	147
12.2.6.	Fichas técnicas	148
12.2.7.	Respecto al Indicador 20 del IMCO	148
12.3.	Anexo complementariedad y coincidencias con otros programas estatales o federales	149
12.3.1.	Programa Nacional de Auditoría Ambiental	150
12.3.2.	Programa Nacional de Auditoría Ambiental	152
12.3.3.	Complementariedades con el sector privado	154
12.3.4.	Otras complementariedades con el sector público	154
12.4.	Anexo Evolución de la Cobertura	155
12.5.	Anexo información de la población atendida	156
12.6.	Anexo diagramas de flujo de procesos claves para generar los bienes y/o servicios	158
12.6.1.	Flujograma del proceso de cumplimiento ambiental voluntario	158
12.6.2.	Flujograma del proceso para obtener la aprobación de SEMADET como perito ambiental	159
12.6.3.	Diagramas de flujo propuestos por el equipo evaluador	160

12.6.4.	Listado de actividades para el proceso de certificación ambiental	162
12.6.5.	Listado de actividades para la aprobación promotores o peritos ..	165
12.6.6.	Otras actividades	167
12.7.	Anexo análisis comparativo de lo establecido en los TDR y lo realizado por el programa	168
12.7.1.	Proceso clave: registro de solicitudes	168
12.7.2.	Proceso clave: selección de beneficiarios.....	169
12.7.3.	Proceso clave: entrega de los apoyos	170
12.8.	Anexo Modificaciones en la normativa	171
12.8.1.	Redefinición del objetivo del PCAV.....	171
12.8.2.	Redefinición de la población objetivo.....	172
12.8.3.	Inclusión de nuevas actividades para el PCAV	173
12.8.4.	Convenios de colaboración.....	174
12.8.5.	Posibilidad de conmutar multas	175
12.8.6.	Inclusión de la modalidad de auditorías conjuntas.....	175
12.8.7.	Emisión y uso de sello	176
12.8.8.	Búsqueda y promoción de estímulos fiscales	177
12.8.9.	Desarrollo de modelos de gestión ambiental	177
12.8.10.	Suspensión de visitas de auditoría por parte de PROEPA.....	178
12.8.11.	Prioridad en la realización de trámites ambientales	179
12.8.12.	Tipo de certificados otorgados	179
12.8.13.	Tipo de acreditación requerida a los promotores	180
12.8.14.	Faltantes en la nueva normativa	180
12.9.	Anexo gastos desglosados del programa.....	181
12.10.	Anexo avance de indicadores respecto a sus metas	181
12.11.	Anexo instrumentos de medición del grado de satisfacción de la población atendida	181
12.12.	Anexo. Complemento a las recomendaciones	182
12.12.1.	Recomendación. Mejorar la estructura lógica de objetivos	182
12.12.2.	Definición de Indicadores.....	184
12.12.3.	Recomendación 4. Definición y delimitación de la población objetivo 185	
12.12.4.	Recomendación 5. Reestructuración de la BD	186
12.13.	Anexo Valoración final del programa.....	188
12.14.	Anexo Ficha Técnica	190

Índice de Tablas

Tabla 1. Estadísticas del PCAV 2017	35
---	----

Tabla 2. Promotores acreditados por el PCAV.2017.....	36
Tabla 3. Temas y preguntas de la evaluación.....	37
Tabla 4. Fuentes de información documental analizadas	39
Tabla 5. Entrevistas a profundidad y grupo focal	40
Tabla 6. Observación directa	40
Tabla 7. Cobertura del PCAV	76
Tabla 8. Estadísticas del PCAV. 2017	95
Tabla 9. Avance Indicadores	98
Tabla 10. Análisis FODA. Objetivo Específico 1	103
Tabla 11. Análisis FODA. Objetivo Específico 2	107
Tabla 12. Análisis FODA. Objetivo Específico 3	109
Tabla 13. Análisis FODA. Objetivo Específico 4	111
Tabla 14. Análisis FODA. Objetivo Específico 5	116
Tabla 15. Análisis FODA. Objetivo Específico 6	117
Tabla 16. Recomendaciones. Objetivo Específico 1	119
Tabla 17. Recomendaciones. Objetivo Específico 2.....	121
Tabla 18. Recomendaciones. Objetivo Específico 3.....	124
Tabla 19. Recomendaciones. Objetivo Específico 4.....	126
Tabla 20. Recomendaciones. Objetivo Específico 5.....	129
Tabla 21. Recomendaciones. Objetivo Específico 6.....	131
Tabla 22. Funcionarios entrevistados	143
Tabla 23. Promotores participantes en grupo focal.....	143
Tabla 24. Indicadores de eficiencia en el uso de recursos humanos propuestos.	146
Tabla 25. Información de la Población atendida por tipo de promotor	147
Tabla 26. Información de la Población atendida por tipo de promotor	147
Tabla 27. Tipo de Indicadores	149
Tabla 28. Evolución de cobertura en términos de solicitudes que obtienen el certificado.....	156
Tabla 29. Información de la Población atendida por municipio ^{1/}	156

Tabla 30. Anexos que deben incluirse en la solicitud de apoyo. Personas Morales	168
Tabla 31. Anexos que deben incluirse en la solicitud de apoyo. Personas Físicas	169
Tabla 32. Anexos que deben incluirse en la solicitud de apoyo. Personas Físicas	169
Tabla 33. Valoración final del programa	188
Tabla 34. Ficha Técnica	190

Índice de Figuras

Figura 1. Alineación del PCAV con los objetivos de Desarrollo	26
Figura 2. Sello de Compromiso ambiental expedido por el PCAV	31
Figura 3. Procedimiento de la evaluación	41
Figura 4. Diagrama de flujo del proceso de cumplimiento ambiental voluntario... ..	158
Figura 5. Diagrama de flujo para obtener la aprobación de SEMADET como perito ambiental	159
Figura 6. Diagrama de flujo Fase I: Inicio (proceso: recepción de solicitudes)	160
Figura 7. Diagrama de flujo Fase II: Ejecución (proceso: selección de beneficiarios)	161
Figura 8. Diagrama de flujo Fase III: Certificación (proceso: entrega de apoyos)	162
Figura 9. Estructura lógica de objetivos propuesta para el PCAV	183
Figura 10. Indicadores propuestos	185

Resumen ejecutivo

Introducción

El Programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario (PCAV) es operado por la Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo, dependiente de la Dirección General de Protección y Gestión Ambiental, de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), en apego a los Términos de Referencia (TDR) para la realización del proceso Voluntario de Regulación Ambiental aplicable a Establecimientos Industriales y Establecimientos Comerciales y de Servicios, publicados el 10 de marzo de 2012, en el periódico oficial El Estado de Jalisco. El Programa surge de un mandato de Ley para proporcionar a productores, industriales y organizaciones empresariales, herramientas que les faciliten la autorregulación en materia ambiental. El **objetivo** del Programa es *“Fomentar, inducir y concertar con los sectores industrial, comercial y de servicios públicos y privados del Estado de Jalisco, la realización de procesos para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable e incluso a especificaciones técnicas más estrictas en la materia que no estén previstas en las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales, previa concertación con los representantes de los establecimientos, así como establecer sistemas de certificación de procesos que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente y que induzcan a las organizaciones a asumir y cumplir compromisos ambientales superiores a los previstos en la normatividad establecida”*. El único **apoyo que otorga** el PCAV es un certificado mediante el cual se avala que los procesos de la empresa se realizan en apego a la normativa ambiental. La **población objetivo** son las *fuentes fijas de competencia estatal y/o generadores de residuos de manejo especial y/o establecimientos de los distintos sectores productivos*, estimada en 53,736 empresas.

La evaluación de Consistencia y Resultados del Programa fue realizada por la empresa Forestry Management S.A. de R. L. de C.V. El **objetivo general** es *evaluar la consistencia y orientación a resultados del PCAV, con la finalidad de proveer información que permita retroalimentar su diseño, gestión y resultados*, el cumplimiento de este objetivo se midió a través del cumplimiento de seis **objetivos específicos**: *OE1. Determinar en qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable. OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados. OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado. OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad*

aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. OE5. Demostrar si el programa cuenta con instrumentos que permita recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados, y OE6. Examinar si los resultados del programa son satisfactorios respecto a la atención del problema para el que fue creado. La **metodología** empleada fue definida por la Secretaría de Planeación y Evaluación (SUBSEPLAN), con base en la propuesta del Consejo Nacional de Evaluación de Programas de Desarrollo (CONEVAL) para evaluaciones de este tipo. La valoración final del PCAV es de 1.3 (Bajo) en una escala donde la máxima calificación posible es 4.

Resultados de la evaluación

OE1. Valoración promedio 2.38 Alto

El problema que da origen al PCAV se trata de manera general en los programas de Desarrollo Nacional, Estatal y Sectorial. No se cuenta con documentos en los que analice y cuantifique el problema, así como sus causas y efectos, que sea de utilidad para definir las poblaciones potencial y objetivo, así como una estrategia de cobertura y en el cual se analice la pertinencia de la intervención realizada por el PCAV. Sin embargo, la evidencia empírica, obtenida de intervenciones similares aplicadas en otros estados del país y a nivel nacional a través de Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (ROFEPA), muestra resultados positivos, en cuanto al número de empresas certificadas, aunque no existe evidencia contundente sobre el impacto en el medio ambiente.

El objetivo del PCAV se vincula con el objetivo del Plan Estatal de Desarrollo (PED); y éste a su vez se vincula con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PCAV se vincula con el programa Sectorial, sin embargo no se incluye como una estrategia para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, sus acciones se vinculan perfectamente con el Objetivo 4. Mitigar y controlar los impactos ambientales negativos. Considerando esta omisión, los resultados del PCAV no contribuyen al avance en los indicadores estatales.

Debido a la complejidad del proceso que tienen que seguir las empresas para obtener el certificado y el costo de la misma, el PCAV realiza múltiples esfuerzos de colaboración y coordinación con otras instancias, federales, estatales y del sector privado, algunos de ellos enfocados a incrementar la demanda de apoyos, otros encaminados a reducir el costo de la certificación y otros a que las empresas que obtienen el certificado se vean retribuidas de alguna manera.

Hasta ahora, el PCAV se ha implementada en apego a la normativa establecida en los Términos de Referencia del Programa (TDR) publicados en 2012, aunque sobre

el camino, el programa ha visto la necesidad de emprender otro tipo de acciones, sobre todo relacionadas con el incremento en demanda.

Actualmente se encuentra en proceso de autorización un Proyecto de Nuevo Reglamento (PNR) en el que se incluyen diversas acciones, algunas de las que ya se venían realizando previamente y otras nuevas.

OE2. Valoración promedio 1.4 Bajo

La planeación estratégica y anual de las acciones del PCAV no se plasma en un documento. Se cuenta con una meta a alcanzar durante la presente gestión, en cuyo logro se enfocan los esfuerzos del programa; sin embargo se observan inconsistencias en su determinación.

Sin embargo ninguno de estos dos ejercicios fue elaborado en apego a la Matriz de Marco Lógico (MML), por lo que no definen Fin, propósito, Componentes, y Actividades; aunque es justo mencionar que se detectan elementos con estas características en su normativa.

También los indicadores presentan deficiencias en su definición, no están establecidos en un documento oficial, y carecen de ficha técnica que permita su cálculo e interpretación. De hecho, no es posible identificar con certeza cómo con esos indicadores se puede medir el logro del objetivo del programa. Tampoco se observa constancia en su uso, ya que en unos documentos se hace referencia a unos indicadores y en otros a otros, es decir éstos se cambian o adaptan conforme el objetivo del escrito que los contiene. Los indicadores referidos son de resultados solamente, y no se cuenta con indicadores de eficiencia y/o desempeño.

El apoyo que otorga el PCAV consiste en una certificación que avala que, los procesos que realiza la empresa cumplen con la normativa ambiental -no otorga apoyos económicos en efectivo o en especie-. Por el contrario, las empresas que se inscriben en el programa tienen que invertir cantidades importantes de recursos para implementar el plan de acción requerido, y además para pagar los honorarios del promotor que lo lleva. Motivo por el cual el PCAV no es masivo, pocas empresas pueden sufragar los costos inherentes a la certificación. En total, desde su inicio, en el año 2012, el programa ha recibido 190 solicitudes de apoyo.

El PCAV cuenta con Bases de Datos (BD) para el manejo de la información de los solicitantes, que se llevan en el programa Excel. Cada técnico es responsable del seguimiento a 15 empresas, por lo que no se considera necesario contar con un sistema operativo que permita manejar la BD.

Si bien, la información que recolecta actualmente el programa, es de utilidad para dar seguimiento al avance del estado en que se encuentran los proyectos, sirve

poco para medir su contribución a los objetivos sectoriales y/o estatales, o su desempeño.

OE3. Valoración promedio 1.0 Bajo

Todas las empresas que soliciten su inscripción al PCAV son susceptibles de apoyo. La población potencial y objetivo son las mismas y están conformadas por las empresas registradas en Jalisco por el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM). La amplia definición de la población objetivo, ha repercutido en que la cobertura del programa sea muy limitada, menos del 1 por ciento de las empresas de Jalisco se han certificado con apoyo del PCAV.

EL programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada, sin embargo se observa que una parte importante de las acciones del PCAV se enfocan en la atención de Pequeñas y Medianas Empresas. Las cuales no cuentan con los recursos requeridos para el pago del promotor encargado de dar seguimiento al plan de acción. Para atender a estas empresas se implementó la modalidad de certificación con el apoyo de un promotor en formación. Modalidad que ha dado buenos resultados, conforme a las conclusiones del estudio realizado por la misma Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo.

En el PNR se establece que las acciones del programa se extenderán a centros educativos y eventos masivos, lo cual se considera innecesario; ya que de manera explícita se está dando énfasis en este tipo de poblaciones, dando la impresión que hay una estrategia definida para su cobertura. De hacerlo se profundizaría el actual hueco detectado en el diseño del programa, ya que no se cuenta con un documento o estudio previo que sustente y justifique su inclusión. Por otro lado, si no se mencionan, de cualquier forma quedan cubiertos como parte de empresas e instituciones del sector servicios.

OE4. Valoración promedio 2.86 Alto

No todo debe ser mejorado, los procesos que se siguen para certificar las empresas están suficientemente probados y documentados. El proceso requerido para que una empresa sea certificada es complejo; motivo por el cual se ha establecido de manera detallada el procedimiento que se sigue para llevarlo a cabo, desde que se recibe la solicitud hasta que se entrega el certificado, y aún más, también se especifica el seguimiento que se dará a las empresas después de haber obtenido este reconocimiento. Para cada uno de éstos se cuenta con diferentes formatos, incluso instructivos, que pueden ser descargados por los interesados de la página de SEMADET.

Para mejorar la operación en el PNR del programa, que se encuentra en firma, se incluye una serie de cambios que van a favorecer la realización de acciones

dirigidas a su promoción, que ya se venían realizando con anterioridad, pero no estaban sustentadas como tales.

Cabe señalar que el PNR podría ser mejorado. El objetivo general no es claro y tal como está planteado dificulta la definición de indicadores para medir su avance y deja fuera algunas de las Actividades que actualmente realiza el programa.

El principal problema que se enfrentan para la operación del PCAV es la falta de recursos. Los recursos humanos disponibles están bien capacitados pero son escasos y se dispersan en otras actividades. El PCAV cuenta solamente con cinco técnicos, que destinan el 60 por ciento de su tiempo a otras actividades, bajo el cargo de la misma Dirección de Área, pero ajenas al PCAV. Los recursos económicos también son limitados. Todo esto se debe a que el programa no cuenta con recursos propios para operar.

El PCAV cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas adecuados, la principal falla se observa en la omisión de evaluación del grado de satisfacción de la población atendida. Esta evaluación puede ser realizada sin problema, en apego a la normativa del programa.

Otra falla se observa en la difusión de resultados y en la atención del problema que pretende resolver. No se cuenta con un documento cuya finalidad sea dar a conocer a la sociedad los resultados obtenidos con el programa. Solamente se dispone de estadísticas que son difundidas en diferentes notas periodísticas.

OE5. Valoración promedio 0.0 Muy bajo

Hasta ahora el PCAV no ha medido la satisfacción de sus beneficiarios. Lo cual se percibe como una debilidad del mismo, y por tanto un aspecto de mejora.

OE6. Valoración promedio 0.0 Muy bajo

Del mismo modo, hasta ahora no se han realizado evaluaciones externas al programa. Solamente se han hecho esfuerzos puntuales para evaluar el desempeño del diplomado. Debe recordarse que el programa es joven, solamente tiene 5 años de operación. Por lo que es prematuro concluir sobre sus resultados. Si bien cabe señalar que pocos programas tienen la posibilidad real de hacer evaluaciones de impacto, enfocadas a medir avances en la atención del problema para el cual fueron creados.

Valoración final del Programa

Conforme a los criterios de evaluación establecidos en los TR correspondientes, la calificación final del PCAV es de **1.3 (Baja)**.

Conclusiones

OE1. Si bien no está documentada la pertinencia del PCAV para resolver el problema que se pretende atender, dicha pertinencia es evidente, ya que se vincula con los planes de desarrollo nacional, estatal y sectorial y que se realizan esfuerzos para que su diseño sea consistente con la normatividad aplicable.

OE2. Los instrumentos de planeación del programa son mejorables, siendo necesario primero plasmarlos en un documento, y que las BD del programa se reestructuren para que contengan información que permita medir indicadores, así como otros posibles impactos.

OE3. El programa cuenta con una estrategia –no documentada- de cobertura de mediano y largo plazo enfocada en pequeñas y medianas empresas. Los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado son muy bajos -aun incluyendo el número total de empresas certificadas durante la vida del programa-, lo cual se debe a la amplia definición de la población objetivo. Mientras que no se acote esta población la cobertura siempre será insignificante.

OE4. Los procesos implementados son institucionales, adecuados y en apego a la normativa, tal vez sólo sea necesario elaborar manuales para su implementación. Las fallas son más evidentes en difusión de resultados y rendición de cuentas, temas en los cuales el PCAV tiene importantes áreas de mejora.

OE5. Se cuenta con todos los mecanismos requeridos para medir la satisfacción de beneficiarios, la cual puede generar resultados de utilidad para mejora tanto la operación del programa, como el proceso de selección de promotores y seguimiento a las empresas, por lo que esta medición debe ser implementada en el corto plazo.

OE6. Dada la madurez del PCAV aún es prematuro evaluar sus resultados e impactos.

Recomendaciones

OE1. Elaborar un estudio en el que se realice un diagnóstico del problema, que defina características y magnitud del problema, causas y efectos del mismo, y tipo de empresas que lo presenta, que permita mejorar cobertura y focalizar prioridades de atención. Analizar la conveniencia de construir una Línea de Base, si es que se desea en el futuro poder hacer una evaluación de impacto. 2) Redefinir, acotar y documentar las poblaciones potencial y objetivo del PCAV. 3) Definir Fin, Propósito, Componentes, Actividades, conforme a la Metodología Matriz de Marco Lógico. El propósito (Objetivo) tiene que ser sencillo, consistente y medible a través de Indicadores. 4) Se requiere simplificar la redacción de la actual normativa

y documentos de trabajo usando la palabra “empresa e instituciones” en sustitución de “*representantes de los establecimientos o responsables de las instalaciones*”, entre otras definiciones empleadas, y 5) Reagrupar los ejes (Artículo 7 del proyecto de Nuevo Reglamento) en actividades conforme a la Metodología Matriz de Marco Lógico, incluyendo estrategia para cada una de éstas: i) Seguimiento al proceso de cumplimiento ambiental, ii) Promoción, difusión y reconocimiento a empresas e instituciones que se certifican, iii) Estímulo a empresas que participan en el proceso, y iv) Desarrollo de capacidades técnicas.

OE2. 1) Plasmar en un documento, los esfuerzos de planeación estratégica y anual realizados. 2) Reestructurar las Bases de Datos del PCAV, agregando los campos necesarios para agrupar a las empresas según sus características. 3) Elaborar reportes anuales para cada una de las Actividades propuestas para el programa. 4) Plasmar en un documento el reporte de la contribución del programa a los objetivos de desarrollo, sectoriales y estatales, y 5) Promover la realización de evaluaciones externas. Se recomienda una evaluación de diseño.

OE3. 1) Definir una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo. 2) La estrategia de cobertura debe enfocarse en resultados de corto y largo plazo. Para resultados de corto plazo incluir empresas “limpias” de fácil certificación. Para resultados de fondo y de largo plazo incluir empresas “sucias” con daños evidentes en el ambiente. Incluir instalaciones del gobierno del estado como ejemplo para la sociedad, iniciando por las de SEMADET. 3) Mantener y documentar la actual estrategia de cobertura por tamaño de las empresas. Es precisamente esta estrategia la que establece la relación de complementariedad con PROFEPA. PCAV atiende pequeñas y medianas empresas, que no pueden pagar el costo del promotor. PROFEPA atiende empresas grandes que pueden pagar un promotor certificado por la Entidad Mexicana de Acreditación. Incluir giro y ubicación geográfica como criterios de cobertura. La condición de pequeña o mediana empresa, el giro y la ubicación geográfica deben ser demostrables, y 4) Para la actividad: desarrollo de capacidades, específicamente para la formación y acreditación de promotores, se recomienda que el PCAV busque alternativas que no demanden tanto tiempo del personal técnico del mismo.

OE4. 1) El Gobierno del Estado deberá decidir si el PCAV es una estrategia prioritaria para el Estado. Debería ser así ya que; contribuye al logro de los objetivos planteados en el programa Sectorial de Medio Ambiente. Para lo cual el PCAV debe llevar a cabo las actividades necesarias para gestionar que se le asigne presupuesto propio. 2) Ampliar la estructura organizativa de la Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo, para que cuente con un Departamento específico para el PCAV y otra para trámites y registros ambientales. Contratación de personal y/o reducción de carga de trabajo del personal del PCAV. 3) Elaborar e instrumentar una estrategia de capacitación del personal técnico del PCAV; ya que el área de conocimiento requerido para dar

seguimiento a los procesos de certificación es amplia y compleja. Proyectos nuevos o atípicos requieren gran inversión de tiempo para su documentación. 4) Considerar algunas de las recomendaciones de esta evaluación en los Términos de Referencia para el PCAV, que se elaborarán al amparo del Nuevo Reglamento. Entre ellas: reagrupación de actividades, conforme a la definición de la Metodología Matriz de Marco Lógico, con base en los ejes actualmente planteados dicho proyecto. Dando mayor importancia a la correspondiente a reconocimiento a empresas que obtienen el certificado, y 5) Elaborar manuales de procedimientos para procesos clave, tales como inicio, ejecución y certificación especificadas en el proyecto de Nuevo Reglamento. Lo mismo aplica para depurar y actualizar las Bases de Datos.

OE5. Medir la satisfacción de los beneficiarios del programa.

OE6. 1) Realizar evaluaciones internas, en las cuales se cuantifiquen logros en cuanto al cumplimiento de objetivos, no solamente del propósito (Objetivo), sino también en cuanto a otras actividades realizadas, conforme a su definición en la Metodología Matriz de Marco Lógico: Acreditación de promotores. Promoción y Difusión del programa. Reconocimiento y Estímulo a empresas, entre otras. 2) En sustitución y/o complemento a evaluaciones hacer estimaciones propias sobre el impacto del PCAV, con apoyo del formato "Indicadores Ambientales", con algunos cambios que permitan determinar el "antes" y el "después", en cuanto a consumo de energía, combustibles y agua; y generación de residuos y descarga de agua.

1. Introducción

Esta Evaluación de Consistencia y Resultados tiene su fundamento legal en los *Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los programas Públicos del Gobierno de Jalisco*, publicados el 18 de abril de 2015 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Dichos Lineamientos tienen por objeto establecer las bases técnicas para la implementación de la estrategia de Monitoreo y Evaluación de los programas públicos que operan las Dependencias y Entidades; y por tanto, establecen las bases para la conceptualización de las evaluaciones internas y externas, para la selección de Entidades Evaluadoras Externas (EEE), para la ejecución y seguimiento de procesos de evaluación, y para la definición de Compromisos de mejora derivados de procesos de evaluación.

Además, en estos Lineamientos se establece que todas las evaluaciones externas deberán llevarse a cabo conforme a los Términos de Referencia (TR) que al efecto se elaboren, y se exponen los diversos tipos de evaluación que serán aplicables para los programas públicos. En ese sentido, las evaluaciones de resultados se conciben como de carácter externo o interno, cuyo objeto de estudio son los instrumentos de los que se valen los programas públicos, así como su lógica de intervención; y cuya finalidad es determinar su pertinencia para la consecución de sus objetivos, y para la atención de los problemas públicos. Específicamente las Evaluaciones de Consistencia y Resultados analizan la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa y pueden realizarse a de los dos años de la creación del mismo¹.

La evaluación del programa “Cumplimiento Ambiental Voluntario”, corresponde con lo establecido en el artículo TERCERO, numeral 1 del programa Anual de Evaluación 2016 (PAE, 2016), publicado el 23 de junio de 2016 en el Periódico Oficial. De conformidad con el PAE 2016, la Subsecretaría de Planeación (SUBSEPLAN), de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) coordinó la realización de esta evaluación.

¹ http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

2. Descripción del programa evaluado

2.1. Identificación del programa

Nombre:

Cumplimiento Ambiental Voluntario

Siglas:

PCAV

Dependencia o entidad responsable del programa:

Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), Dirección General de Protección y Gestión Ambiental, Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo.

Año de inicio:

2012

Tipo de programa:

No disponible la clasificación

Clave presupuestaria y denominación de la partida presupuestal afectada:

Conforme al Decreto de presupuesto de Egresos el PCAV no cuenta con presupuesto propio, sólo aplica la partida 1000.

Cabe señalar que en el presupuesto de Egresos 2017, se establece que la Dirección General de Protección y Gestión Ambiental es responsable del programa presupuestario 321-Gestión Sustentable del Territorio², el cual cuenta con una asignación presupuestaria de 77,377,317.00 pesos. Con estos recursos funcionan las 5 áreas que dependen organizacionalmente de esta Dirección, incluyendo la Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo, encargada de operar el PCAV.

2.2. Documentos normativos

La normativa del PCAV se establece en los documentos: a) Términos de Referencia (TDR) para la realización del proceso Voluntario de Regulación Ambiental aplicable a establecimientos industriales y b) Términos de Referencia

²http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-31-16-vii_vol_iv_parte_2_0.pdf

para la realización del proceso Voluntario de Regulación Ambiental aplicable a Establecimientos Comerciales y de Servicios, publicados el 10 de marzo de 2012, en el periódico oficial El Estado de Jalisco.

A la fecha se encuentra en proceso de firma el proyecto de Reglamento de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico, cuyo objetivo es regular del artículo 39 al 41 de la LEEPA y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditoría Ambiental³. En este proyecto se da cobertura al PCAV y se mencionan algunas de sus generalidades, cuando sea aprobado se diseñarán nuevos TDR para el PCAV.

2.3. Problema o necesidad que pretende atender

En los TDR se establece que “En el estado de Jalisco, los productores, industriales u organizaciones empresariales, no cuentan con herramientas que les faciliten la autorregulación en materia ambiental...”. (SEMADET/Gobierno del Estado de Jalisco, 2012a y SEMADET/Gobierno del Estado de Jalisco, 2012b). En el PNR no se retoma esta justificación.

Cabe señalar que el Programa nace en cumplimiento a lo establecido en los artículos del 39 al 41 de la LEEPA; por lo que, parte de su justificación es el cumplimiento de un mandato de la Ley.

2.4. Objetivos del programa

Según los TDR para establecimientos industriales:

“...que por medio de los procesos de cumplimiento ambiental voluntario, los establecimientos de los distintos sectores productivos, (industrial, comercial, de servicios y agropecuario) logren un desarrollo sustentable”.

Según el PNR:

“..fomentar, inducir y concertar la realización de procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable, e incluso a especificaciones técnicas o prácticas sustentables más estrictas en la materia que no estén previstas en las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales, previa adhesión, con los representantes de los establecimientos o responsables de las

³ En este informe, se hará referencia al proyecto de Reglamento de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditoría Ambiental como Proyecto de Nuevo Reglamento (PNR).

instalaciones que se sujeten a dichos procesos, así como establecer sistemas de certificación de métodos y procesos que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente y que induzcan a las organizaciones a asumir y cumplir compromisos ambientales superiores a los previstos en la normatividad establecida”.

Según información que aparece en la página de SEMADET.

“Fomentar, inducir y concertar con los sectores productivos de Jalisco, la realización de procesos que induzcan a los establecimientos a cumplir las obligaciones previstas en legislación ambiental estatal e incluso a asumir compromisos ambientales superiores, ello, previa concertación con los responsables de los establecimientos”.

Según el documento “Análisis de eficiencia del diplomado en procesos de cumplimiento ambiental voluntario como estrategia de fortalecimiento del instrumento de política pública ambiental denominado programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario, del Gobierno del Estado de Jalisco”, elaborado por la Dirección de Área de Sustentabilidad del sector productivo.

“El Programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario (PCAV) tiene como objetivo general el fomentar y concertar con los sectores productivos de Jalisco, la realización de procesos en el que los establecimientos cumplan las obligaciones previstas en legislación ambiental estatal, federal y municipal e incluso a asumir compromisos ambientales superiores, que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente”.

Según el documento llamado “Programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario el objetivo del PCAV es:

“Fomentar, inducir y concertar con los sectores industrial, comercial y de servicios públicos y privados del Estado de Jalisco, la realización de procesos para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable e incluso a especificaciones técnicas más estrictas en la materia que no estén previstas en las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales, previa concertación con los representantes de los establecimientos, así como establecer sistemas de certificación de procesos que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente y que induzcan a las organizaciones a asumir y cumplir compromisos ambientales superiores a los previstos en la normatividad establecida”.

Cabe señalar que en los TDR⁴, el objetivo del PCAV no está claramente indicado. El objetivo identificado en dicho documento, por el equipo evaluador, no coincide con el establecido en otros documentos oficiales del Programa. En los cuales también se observa inconsistencia en la definición del mismo. Dado que a la fecha de realización de este informe, el único documento con validez oficial son los TDR, entonces el objetivo definido en este documento es el que se utilizará para fines de esta evaluación.

2.5. Alineación de los objetivos del PCAV con instrumentos de desarrollo

Dado que el PCAV busca lograr el desarrollo sustentable a través de *procesos de cumplimiento ambiental voluntario por parte de los establecimientos de los distintos sectores productivos, (industrial, comercial, de servicios y agropecuario)*, se observa que éste guarda plena alineación con los siguientes instrumentos de planeación.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)

El PCAV se alinea a la Estrategia 6.2., del Objetivo 6, del Eje 4. Sustentabilidad Ambiental, del Plan Nacional de Desarrollo, que a la letra dice:

*“Garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables. Deberán reconocerse los esfuerzos de los agentes productivos en la reducción del consumo de recursos naturales y de generación de descargas y emisiones contaminantes mediante esquemas de **certificación y reconocimiento ambiental que incentiven** estas prácticas de mejora continua en el desempeño ambiental”.*

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED)

El PCAV se alinea también al PED, mediante el OD2O2E2 del objetivo de desarrollo OD2O2. Mitigar y controlar los impactos ambientales negativos, que dice:

⁴ Tal y como se indicó previamente en el apartado Siglas y Acrónimos, se reitera que las siglas TDR hacen referencia a los Términos de Referencia del Programa y TR hace referencia a los Términos de Referencia de la Evaluación.

“Incentivar las **certificaciones ambientales voluntarias** en las empresas”.

Programa Sectorial de Medio Ambiente (PSMA) del Estado

El PCAV se vincula con el Objetivo 4. Mitigar y controlar los impactos ambientales negativos, del programa Sectorial de Medio Ambiente, que establece dos estrategias:

- 4.1. *Mejorar la calidad del seguimiento y la evaluación del impacto ambiental.*
- 4.2. *Incrementar la capacidad de análisis de evaluación del impacto ambiental.*

De ese modo, el PCAV está claramente vinculado con el PND y con el PED al coincidir en promover las certificaciones ambientales voluntarias, sin embargo con el PSMA la alineación es parcial dado que en éste no se menciona la certificación ambiental. Se desconoce si esta es la causa o el efecto de que el PCAV no sea reconocido como programa. Quizá solo es una omisión, ya que los objetivos del PCAV están vinculados con los objetivos de desarrollo estatales y federales, por lo que no habría una razón justificada para no incluirlo (Figura 1.).

Figura 1. Alineación del PCAV con los objetivos de Desarrollo



Fuente: elaboración propia

2.6. Objetivos específicos del programa

En la normativa no se establecen objetivos secundarios para el PCAV. En el PNR se proponen 10 ejes, los cuales podrían definirse como objetivos secundarios, ya que cubren actividades realizadas por el Programa que son necesarias para alcanzar el objetivo general. Aunque estos objetivos secundarios, de acuerdo con la Metodología Matriz de Marco Lógico (MML), también podrían definirse como **Actividades**. Estas son:

- I. Planeación estratégica que permita identificar sectores productivos cuya operación tenga una alta incidencia en el medio ambiente y hacia los cuales se dirigirán principalmente las acciones, instrumentos, mecanismos, sistemas y procesos previstos...;*
- II. Instrumentación y actualización del proceso para la obtención de los certificados y autorización de los sellos del sistema de reconocimientos y niveles de desempeño ambiental y demás sistemas de certificación de procesos que sean compatibles ambientalmente o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente;*
- III. Promoción ante los responsables de actividades del sector primario, establecimientos, centros educativos, eventos masivos y cámaras para el desarrollo de procesos de cumplimiento ambiental voluntario;*
- IV. Establecimiento de centros regionales de orientación para los responsables de establecimientos, actividades del sector primario, centros educativos, eventos masivos y cámaras, a través de los mecanismos de vinculación a que se refiere el presente Reglamento;*
- V. Desarrollo y aplicación de un proceso de aprobación transparente por parte de la Secretaría, de auditores coordinadores y auditores especialistas;*
- VI. Desarrollo, instrumentación, actualización y aplicación de los Términos de Referencia, formatos, y manual de uso del certificado y sellos;*

VII. Capacitación a los sectores involucrados acerca de los procedimientos y términos de referencia a efecto de asegurar el óptimo resultado de los mismos;

VIII. Instrumentación de un sistema de reconocimientos para distinguir públicamente a los establecimientos que cumplan en tiempo y forma los Compromisos adquiridos en los procesos de cumplimiento ambiental voluntario;

IX. Promoción de la instrumentación de sistemas de incentivos fiscales y de otra índole de competencia estatal, para los establecimientos o actividades que cuenten con la certificación vigente resultante de su auditoría ambiental; y la

X. Promoción en el desarrollo de procesos productivos y tecnologías ambientalmente responsables, así como sistemas eficientes de Protección y restauración ecológica propuestos por instituciones de investigación científica y tecnológica para su aplicación en los establecimientos sujetos al programa.

2.7. Bienes y/o servicios que ofrece el programa

2.7.1. Certificado

El único apoyo que otorga el PCAV es un certificado mediante el cual se avala que los procesos de la empresa se realizan en apego a la normativa ambiental.

Con referencia al certificado, en los TDR se establece que:

“El Programa Estatal Cumplimiento Ambiental Voluntario considera otorgamiento de un Certificado de Cumplimiento Ambiental Voluntario, como reconocimiento a esfuerzos realizados por el establecimiento industrial en cumplimiento a la normatividad ambiental de competencia estatal y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables.

Este reconocimiento tiene una vigencia de dos años, prorrogable por un periodo equivalente, para el efecto, es necesario mantener como mínimo, las condiciones bajo las cuales se certificó.

El Certificado de Cumplimiento Ambiental Voluntario podrá otorgarse por parte de la SEMADES sin perjuicio de que el establecimiento industrial cuente con Certificado vigente de Industria Limpia, otorgado por la procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)”.

En el PNR se contemplan dos tipos de certificados: “Compromiso Ambiental” para empresas con cumplimiento básico y “Líder Ambiental” para empresas con cumplimiento avanzado. La certificación tiene una vigencia de dos años, al cabo de la cual se puede solicitar recertificación. Si la empresa desea obtener un certificado que acredite un nivel superior de desempeño ambiental, deberá cumplir el procedimiento correspondiente para poder solicitar el mismo (Fracción I, del Artículo 45 del PNR). Si bien hasta ahora solamente se otorga el primero, el segundo certificado se otorgará cuando esta propuesta sea aprobada.

En el PNR dice:

Artículo 44. *La Secretaría podrá otorgar diferentes tipos de certificado, dependiendo del nivel de desempeño ambiental que alcance la actividad del sector primario, establecimiento, centro educativo o evento masivo dentro de la auditoría ambiental.*

Artículo 45. *Los tipos de certificado están clasificados de la siguiente manera:*

I. Compromiso ambiental

Este certificado será otorgado a las actividades del sector primario, establecimientos, centros educativos o eventos masivos que cumplan con la regulación ambiental establecida en la normatividad ambiental estatal vigente y que acrediten que están realizando las gestiones correspondientes para dar cabal cumplimiento con la aplicable por los otros órdenes de gobierno dependiendo de sus operaciones, características, ubicación, dimensiones y alcances. Además, de que acrediten que:

- a) Identifican y jerarquizan sus aspectos ambientales significativos.*
- b) Identifican programas, proyectos, políticas o acciones orientados a la prevención de la contaminación y a la administración del riesgo ambiental.*

II. Empresa líder ambiental

Este certificado será otorgado a las actividades del sector primario, establecimientos, centros educativos o eventos masivos que cumplan con lo establecido en la fracción I del presente artículo, debiendo, además, de acreditar ante la Secretaría, que:

- a) Lleva a cabo de manera permanente alguna acción o acciones que tengan un impacto ambiental positivo en la comunidad en la que se encuentran.*
- b) Realiza acciones concretas que concluyen en beneficios ambientales y en consecuencia, mantiene o mejora continuamente el desempeño ambiental y lo reporta en función de su unidad de producción. Estas acciones deberán estar identificadas, documentadas y medidas, así como establecidos los actores involucrados, y los resultados e impacto de las mismas.*
- c) Aplica de forma continua una estrategia ambiental preventiva e integral, en los procesos productivos y de servicios, para reducir los riesgos ambientales y sus impactos negativos.*
- d) Cuenta con al menos dos indicadores de desempeño ambiental particulares.*
- e) Ha disminuido la huella de carbono que generan sus procesos o servicios de acuerdo a la metodología y porcentajes que establezcan los correspondientes términos de referencia.*

Destaca que en los TDR se hace referencia solamente a la certificación en general; mientras que, en el PNR se mencionan dos tipos de certificados y los requisitos que deben cubrir las empresas para hacerse acreedoras a cada uno de ellos. Dado que el PNR aún está en construcción, el certificado de Líder Ambiental aún no se ha otorgado. Cuando esta propuesta de normativa sea aprobada se elaborarán los términos de referencia correspondientes.

2.7.2. Sello

La certificación es acompañada de un sello de Compromiso Ambiental. En los TDR no se hace mención a este sello, pero en el PNR, entre los ejes del programa (**Artículo 7**) se menciona:

- II. Instrumentación y actualización del proceso para la obtención de los certificados y autorización de los sellos del sistema de reconocimientos y niveles de desempeño ambiental y demás sistemas de certificación de procesos que sean compatibles ambientalmente o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente, y*

El **Artículo 46.** dice “El responsable de la actividad del sector primario, establecimiento, centro educativo o evento masivo sólo podrá utilizar el sello del nivel de certificación que le sea otorgado por la Secretaría, cuando el mismo se encuentre vigente y conforme a lo que se establezca en el manual de uso del certificado y sellos que para tal efecto expida la Secretaría”.

Este instrumento fue oficializado el 13 de Junio de 2103, cuando se publicó el manual de uso del sello de Compromiso ambiental en el periódico oficial del estado de Jalisco.

Figura 2. Sello de Compromiso ambiental expedido por el PCAV



Fuente: información oficial del programa. Archivo manual_de_uso_de_sello.pdf

2.7.3. Acreditación de promotores o peritos

Para la elaboración y seguimiento del plan de acción, la empresa solicitante deberá contratar un promotor certificado por la SEMADET.

Al respecto, en el Artículo 4. Planeación del proceso de cumplimiento ambiental voluntario de los TDR dice:

*“El establecimiento industrial deberá seleccionar un promotor o perito ambiental, mismo que **deberá ser aprobado por SEMADES**⁵”.*

En el PNR dice.

Artículo 9. *Para los efectos de lo establecido en el artículo 40 de la Ley, los procesos de cumplimiento, se realizarán conforme a los términos de referencia señalados en el presente reglamento y a través de un auditor coordinador que **cuenta con aprobación vigente** de la Secretaría y se encuentre libre de cualquier sanción o restricción que le impida fungir como tal.*

2.7.4. Formación de promotores

El PCAV participa activamente en la acreditación de los promotores. A continuación se enlistan las acciones emprendidas en este sentido.

En el Artículo cuarto de los TDR se establece que

*“.. el establecimiento industrial deberá seleccionar a un promotor o perito ambiental mismo que **deberá ser aprobado por la SEMADES** (actualmente SEMADET).”*

En las modificaciones al acuerdo en que se emite la Convocatoria para Obtener la Aprobación como Promotor o Perito Ambiental Especialista, en el perfil y la experiencia profesional a acreditar por los interesados, se menciona

*“Experiencia profesional de 4 años para el promotor coordinador ambiental y de 2 años para el perito ambiental especialista, comprobables en los últimos 6 y 3 años. respectivamente, **o en su caso haber cursado y aprobado las capacitaciones teórico prácticas en materia de proceso de cumplimiento ambiental voluntario que determine la SEMADET**” (SEMADET, 2014).*

De esta manera es que mediante el diplomado (o cualquier curso teórico – práctico que para tales efectos apruebe la SEMADET), los técnicos subsanan el requisito de contar con 4 años de experiencia técnica, requerido para obtener el certificado como promotor ambiental.

⁵ Actualmente SEMADET.

El 10 de febrero de 2015 se firmó un convenio colaboración con la Universidad de Guadalajara (SEMADET, 2014a), en el que se establecen las bases para el desarrollo e implementación del “Diplomado en procesos de Cumplimiento Ambiental Voluntario” para la formación de Promotores Coordinadores.

El Diplomado cuenta con un módulo de “Práctica de Auditoría Ambiental a Organizaciones Empresariales”, en el que se busca que los participantes apliquen los conocimientos y habilidades adquiridas en los módulos teóricos del mismo, a través de la realización de una auditoría ambiental a una empresa, en apego al marco de los TDR para realizar Auditorías Ambientales y procesos de Cumplimiento Ambiental.

En la cláusula cuarta de este documento se establece que

“...aquellas personas que acrediten la conclusión satisfactoria del Diplomado serán exentas de cumplir con el requisito de acreditar la experiencia profesional...”(SEMADET, 2014b).

Cabe señalar que este tipo de capacitación también está contemplado en el Artículo 40 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditoría Ambiental (LEEEPA), que señala:

*“la Secretaría desarrollará un programa dirigido a fomentar la realización de auditorías ambientales, para lo cual realizará lo siguiente: II. Establecerá un **sistema de aprobación y acreditamiento** de peritos y auditores ambientales, determinando los procedimientos y requisitos que deberán cumplir los interesados para incorporarse a dicho sistema”, para ello, “... integrará un comité técnico constituido por representantes de instituciones de investigación, colegios y asociaciones profesionales y organizaciones del sector industrial; III. **Desarrollará programas de capacitación** en materia de peritajes y auditorías ambientales... V. Dirigirá sus esfuerzos principalmente a la **mediana y pequeña industria**, con el fin de facilitar la realización de auditorías en dichos sectores; y VI. Convendrá o concertará con personas físicas o morales, públicas o privadas, la realización de auditorías ambientales”.*

En el convenio firmado con la Universidad de Guadalajara (UDG), entre las obligaciones de la SEMADET especifica:

“...colaborar con la UDG... en la impartición de algunos de los temas o módulos establecidos en el plan de estudios del DIPLOMADO...”.

Al respecto, en el PNR dice

Artículo 52. *La Secretaría podrá realizar visitas de verificación para evaluar el desempeño de los auditores coordinadores durante toda la vigencia de su aprobación, especialmente al realizar la auditoría ambiental o para reconocer la evidencia del reporte de la auditoría ambiental o del dictamen de terminación del plan de acción.*

La Secretaría podrá evaluar el desempeño de los auditores coordinadores y de los auditores especialistas. Durante la evaluación del desempeño de los mismos se verificará:

- a. La competencia técnica del auditor coordinador y/o del auditor especialista;*
- b. La no existencia de conflictos de interés que puedan afectar sus actuaciones respecto a las empresas a las que presenten el servicio, y*
- c. La aptitud del auditor coordinador y/o del auditor especialista para el desempeño de sus funciones.*

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

En los TDR se establece como población objetivo:

“...fuentes fijas de competencia estatal y/o generadores de residuos de manejo especial y/o establecimientos de los distintos sectores productivos...”.

En el PNR se establece que

“... el Programa está dirigido a actividades del sector primario, establecimientos industriales, comerciales y de servicios, a centros educativos públicos o privados en el territorio del Estado de Jalisco, así como a eventos masivos interesados en dar cumplimiento con la normatividad ambiental vigente y a realizar prácticas sustentables de operación...”

En la normativa no se especifican claramente las poblaciones potencial y objetivo, lo que da lugar a que el Programa este abierto a la atención de las 53,736 empresas registradas en el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), dando pie a que la población potencial y objetivo sean las mismas.

2.9. Cobertura y mecanismos de focalización

El apoyo del PCAV se otorga en atención a la demanda de solicitudes, es decir cualquier empresa ubicada en el estado de Jalisco, independientemente de su giro, puede solicitar el apoyo. Por lo que no hay una estrategia de cobertura ni mecanismos de focalización oficialmente establecidos.

Cabe señalar que si bien no hay una estrategia de cobertura como tal plasmada en un documento, resulta evidente que se realizan esfuerzos importantes en actividades que repercuten de manera directa en el incremento de empresas certificadas y por tanto en la cobertura del programa. Esta estrategia se enfoca en Pequeñas y Medianas empresas.

2.10. Principales metas

Ni en la normativa, ni en los documentos oficiales del PCAV se plantean metas, aunque de manera extraoficial, en documentos de trabajo, se plantea una meta de certificación de 500 empresas en el periodo 2013-2018.

2.11. Resultados obtenidos

Al 9 de enero de 2017, en total se habían certificado 69 empresas, con apoyo del PCAV (Tabla 1).

Tabla 1. Estadísticas del PCAV 2017

Año/Solicitudes nuevas recibidas para certificación	No. de empresas
Año/Empresas certificadas	
2013	7
2014	13
2015	26
2016	23

Fuente: información oficial del PCAV. Archivo SEGUIMIENTO_EMPRESAS_PCAV_GENERAL.xls.

En cuanto a promotores acreditados, la Base de Datos (BD) contiene información de 23 acreditados y 5 desechados (Tabla 2.).

Tabla 2. Promotores acreditados por el PCAV.2017

Año	No. de promotores
2012	5
2013	4
2014	3
2015	2
2016	9
Total	23

Fuente: información oficial del PCAV. SEGUIMIENTO_PROMOTORES_PCAV_GENERAL.xls

3. Objetivos de la evaluación

3.1. Enfoque y alcance de la evaluación

El objetivo general de este análisis es:

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del PCAV con la finalidad de proveer información que permita retroalimentar su diseño, gestión y resultados.

3.2. Objetivos específicos

Para alcanzar el objetivo general es necesario dar cumplimiento a los siguientes objetivos específicos:

OE1. Determinar en qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable.

OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados.

OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado.

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas.

OE5. Demostrar si el programa cuenta con instrumentos que permita recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados, y

OE6. Examinar si los resultados del programa son satisfactorios respecto a la atención del problema para el que fue creado.

3.3. Temas de evaluación y metodología

La Evaluación de Consistencia y Resultados se dividió en 6 temas y 35 preguntas. Estas preguntas fueron definidas por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (SUBSEPLAN) y estipuladas en los Términos de Referencia de la Evaluación (Tabla 3).

Tabla 3. Temas y preguntas de la evaluación

Apartado	preguntas (No.)	Abiertas (No.)	Binarias, con valoración cuantitativa (No.)	Total (No.)
1. Diseño	1- 11	3	8	11
2. Planeación y orientación a resultados	12-16		5	5
3. Cobertura y focalización	17-19	2	1	3
4. Operación	20-29	3	7	10
5. Percepción de la población atendida	30	0	1	1
6. Medición de resultados	31-35	4	1	5

Fuente: TR.

4. Metodología

La propuesta metodológica para cumplir con los objetivos de la evaluación de Consistencia y Resultados al Programa Cumplimiento Ambiental Voluntario, contempla cuatro elementos: 1) Enfoque de evaluación, 2) Alcances, 3) Técnicas de investigación y 4) Fuentes de información.

4.1. Enfoque y alcance de la evaluación

La evaluación del programa tuvo un **enfoque predominantemente cualitativo, con alcance descriptivo**; y en su desarrollo se emplearon técnicas de

investigación no experimentales: análisis documental y análisis comparativo; entrevistas a profundidad⁶, grupo focal⁷ y observación directa⁸.

Las **fuentes de información** fueron directas e indirectas. De las indirectas se obtuvo información oficial del programa y literatura general relacionada con éste (Tabla 4). Las fuentes directas de información fueron diversos actores que participan en la ejecución del programa (funcionarios responsables del programa y de su operación, promotores y peritos en certificación ambiental) (Tabla 5.).

De acuerdo con lo anterior, la evaluación se realizó mediante trabajo de gabinete y de campo. El de gabinete incluyó actividades de acopio, organización, sistematización, valoración y análisis de la información oficial del programa contenida en registros administrativos, bases de datos, documentos normativos, sistemas de información, entre otros. En el trabajo de campo, se utilizaron las técnicas mencionadas previamente.

4.2. Procedimiento de evaluación

De acuerdo con lo descrito previamente, la evaluación constó de 4 actividades sustantivas: 1) Colecta y revisión de información documental, 2) Entrevistas a funcionarios, 3) Grupo focal con promotores y peritos y 4) Observación directa (Tabla 6.). A partir de la información obtenida se generaron resultados preliminares, los cuales fueron revisados en un Grupo focal con funcionarios para generar el informe preliminar, que fue entregado para su revisión a la Unidad de Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco, para proceder finalmente a la elaboración del Informe Final de Evaluación.

⁶ La entrevista semiestructurada es una técnica de colecta de información que puede ser aplicada para abordar una investigación cuando no se conoce la totalidad de las respuestas o éstas no se pueden prever, ya que en ésta se combinan preguntas abiertas y cerradas, y proporcionan al investigador libertad para variar el seguimiento de los temas, según su criterio (Mediavilla Saldaña y García, García 2013).

⁷ La técnica de grupo focal es una reunión con modalidad de entrevista grupal abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de individuos seleccionados por los investigadores discutan y elaboren, desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación, por ejemplo, una detección de necesidades de capacitación (Hamui-Sutton and Varela-Ruiz 2012).

⁸ La observación directa implica que el observador se ponga en contacto directa y personalmente con el hecho o fenómeno a observar, lo que le permite obtener información de primera mano y de forma directa con los informantes claves del objeto de estudio (Benguría-Puebla *et al.* 2010).

Tabla 4. Fuentes de información documental analizadas

Finalidad	Fuente
	Información oficial
Responder las preguntas relacionadas con planeación y orientación a resultados, cobertura y focalización, operación, percepción de la población atendida y medición de resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Términos de Referencia y Proyecto de Nuevo Reglamento. • Manuales de procedimientos y/o operación, base o padrón de beneficiarios, normatividad interna aplicable al desarrollo de sistemas de información, bases de datos y/o sistemas informativos. • Documentos oficiales relacionados con la operación del Programa y relacionados con los temas de evaluación • Documentos oficiales de planeación y/o programación, sistemas o herramientas de planeación • Bases de datos con información de los beneficiarios, información de la población potencial y objetivo • Sistemas de información, e instrumentos de seguimiento del Programa. • Documentos oficiales para identificar la población potencial y objetivo • Manuales de procedimientos, documentos normativos y/o informes internos de desempeño • Cédulas de información de beneficiarios, padrón de beneficiarios. • Formato(s) de solicitud de apoyo(s) • Bases de datos, sistemas de información y manuales de procedimientos.
	Literatura general sobre el sector
Responder las preguntas relacionadas con el diseño del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo y programa Sectorial de Medio Ambiente del Estado de Jalisco, en vigencia. • Objetivos y Metas del Milenio⁹ (Informes, diagnósticos, estudios y documentos que contengan información sobre el problema o necesidad atendida por el programa, su población, su cuantificación y su proceso de revisión o actualización.

Fuente: elaboración propia con base en los TR.

⁹ Cabe señalar que las Metas del Milenio fueron reemplazadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Tabla 5. Entrevistas a profundidad y grupo focal

Finalidad de las entrevistas	Características
El objetivo de la entrevista es obtener información detallada sobre la consistencia y resultados del Programa, que permita contestar las preguntas de la evaluación.	Se entrevistaron 6 funcionarios responsables de la operativa del Programa. Estas entrevistas se realizaron del 1 al 3 de febrero de 2017.
Finalidad del grupo focal	Características de la reunión
Recabar opinión de los promotores “cambios en la normativa del programa para agilizar los procedimientos”, “procesos y actividades del Programa”, “fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del Programa” y “recomendaciones de mejora del Programa”.	Se realizó una reunión tipo grupo focal. En ésta participaron 5 promotores. Esta reunión se realizó el 1 de febrero de 2017

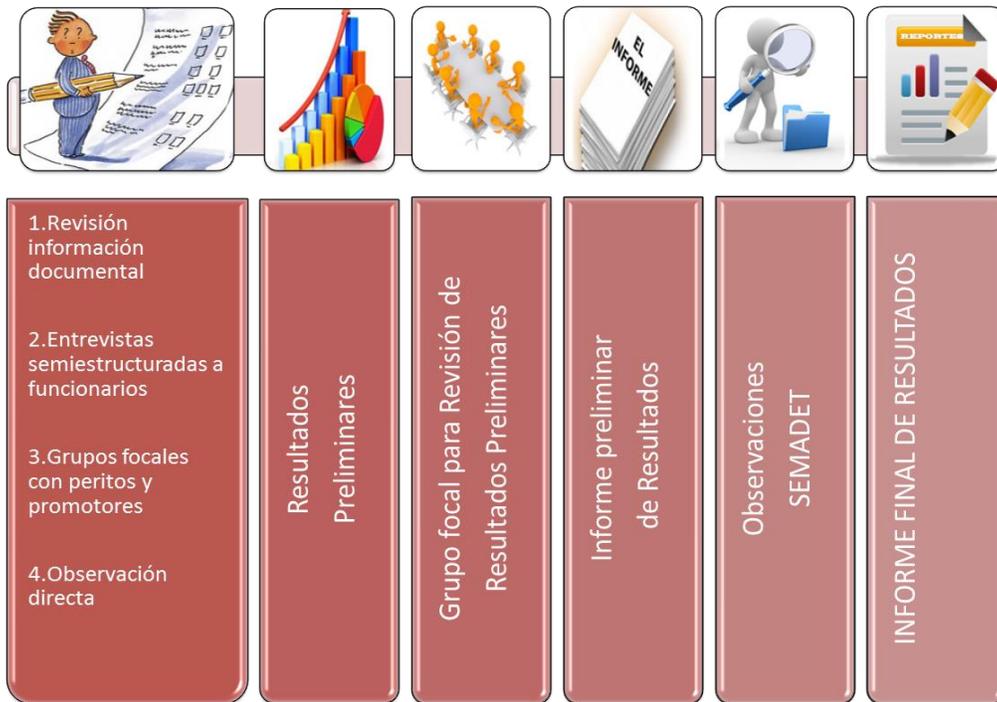
Fuente: elaboración propia con base en los TR.

Tabla 6. Observación directa

Finalidad del análisis	Características
Recabar elementos para responder las preguntas relacionada con el sistema operativo con el que se maneja la Base de Datos (BD) del Programa	Reunión con el encargado del manejo de la BD del Programa, en la cual se recibió una explicación de cómo se realiza la administración de la misma. Esta actividad se realizó el 2 de febrero de 2017

Fuente: elaboración propia con base en los TR.

Figura 3. Procedimiento de la evaluación



Fuente: elaboración propia

5. Resultados de la evaluación

5.1. Diseño

5.1.1. **Pregunta 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.**

Si Nivel 3. El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y el problema cuenta con dos de las características establecidas en la pregunta

No se cuenta con un documento en el que se describa el problema o necesidad prioritaria que sustentan la intervención del PCAV, las causas y efectos del mismo, así como las características de la población que lo enfrenta. El que el Programa se haya implementado por mandato de Ley no justifica la inexistencia de este documento. Sin embargo, en la normativa del programa, el equipo evaluador encontró evidencias de que el problema o necesidad está identificado.

Definición del problema

En el **Artículo Tercero** de los TDR del PCAV dice que:

*“Las fuentes fijas de competencia estatal y/o generadores de residuos de manejo especial **son susceptibles de aplicar metodologías ambientales sustentables** en sus respectivos procesos a fin de obtener importantes ahorros en insumos y energía, ello aunado a disminuir considerablemente la contaminación que generan, mediante acciones de prevención y en algunos casos de mitigación o compensación”; y que “En el Estado de Jalisco, los productores, industriales u organizaciones empresariales, **no cuentan con herramientas que les faciliten la autorregulación en materia ambiental**, por lo que la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable observa como imperante el poner a disposición de los mismos, instrumentos de política ambiental como lo es el programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario, a fin de que por medio de los procesos de cumplimiento ambiental voluntario, los establecimientos de los distintos sectores productivos (industrial, comercial, de servicios y agropecuario) **logren un desempeño sustentable...**”. Como se señaló esta definición del problema aparece únicamente en los TDR del PCAV, no se retoma en el PNR. De*

hecho en este nuevo documento no se hace referencia al problema que atiende el programa.

Cabe mencionar que en el PNR no se retoma este problema, ni se hace referencia a ningún otro problema que pueda ser retomado como justificación de la intervención. Como se ha mencionado previamente, esta normativa se encuentra en proceso de construcción, se reitera la necesidad de que el problema sea correctamente definido en la versión definitiva de este documento.

☀ **Propuesta de modificación**

Se considera que esta definición del problema es adecuada, si bien podría simplificarse su redacción. Un punto de partida para una mejor definición del problema, es el siguiente.

*La contaminación ambiental, generada por diferentes tipos de empresas e instituciones, puede ser disminuida considerablemente, mediante acciones de prevención, mitigación o compensación. En el Estado de Jalisco **no se cuenta con herramientas que faciliten la autorregulación en materia ambiental**; por lo que, la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Territorial implementa instrumentos de política, para que por medio del cumplimiento ambiental voluntario, empresas e instituciones de los distintos sectores productivos (producción primaria, industrial, comercial, y de servicios) logren un desempeño sustentable.*

☀ **El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.**

En la definición del problema, planteada en los TDR, algunos elementos se formulan como un hecho o situación negativa y otros elementos se formulan positivamente:

Elementos formulados negativamente:

...No cuentan...

Elementos formulados positivamente:

...por medio de los procesos...logren un desempeño sustentable...

El problema se plantea como una situación que puede ser revertida; ya que se afirma que, los establecimientos, que constituyen los sujetos de atención del

PCAV, son susceptibles de aplicar metodologías ambientales y pueden lograr un desempeño sustentable.

☀ Se define la población que tiene el problema o necesidad.

En los TDR se menciona que *productores industriales u organizaciones empresariales* -a quienes un párrafo más adelante se refiere como *fuentes fijas de competencia estatal y/o generadores de residuos de manejo especial*- son susceptibles de aplicar metodologías ambientalmente sustentables en sus respectivos procesos productivos. Sin embargo, en esta definición se hace referencia a personas (productores, industriales u organizaciones) y a fuentes fijas, lo que podría causar confusión. Como ya se dijo, una definición más sencilla y clara podría referirse únicamente a empresas e instituciones.

☀ Se define plazo para su revisión y actualización.

En los TDR no se define un plazo para revisión y actualización del problema que atiende el PCAV; se enfatiza en la necesidad de que el documento definitivo de Nuevo Reglamento se defina este problema, y se establezcan estos plazos.

☀ El problema considera diferencias entre hombres y mujeres

El PCAV atiende empresas e instituciones, por lo que no diferencia entre hombres y mujeres.

5.1.2. Pregunta 2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica: a) Causas, efectos y características del problema, b) Cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, y c) El plazo para su revisión y su actualización.

Nivel 1. El programa cuenta con un diagnóstico del problema, y el Si diagnóstico cuenta con una de las características establecidas en la pregunta

El único documento que podría ser considerado como un diagnóstico de la situación ambiental de Jalisco es el titulado Modelos de Gestión Ambiental en los Sectores Productivos de Jalisco, elaborado por el Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (CIATEJ), en atención a la convocatoria 2012 de fondos Mixtos CONACYT, para atender la demanda específica del mismo nombre.

☀ Causas, efectos y características del problema.

En este documento se analiza el entorno ambiental del estado, se hace un análisis detallado de la situación de diversos sectores, su relación con el medio ambiente y se identifican áreas y/o actividades susceptibles de mejora, e incluso se analiza el tipo de contaminantes generados por los sectores: industrial, comercial, servicios, y agropecuario. Al final de cada sector, se incluye un análisis de planes de acción ambiental orientados a la gestión de residuos sólidos, manejo integral del agua y disminución del impacto a los recursos naturales.

Por lo que las causas, efectos y características de la problemática ambiental están cubiertos en este documento. Sin embargo, éstas no corresponden con el problema que atiende el PCAV, que de manera muy sintética es la falta de herramientas que faciliten la autorregulación ambiental.

☀ Cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema.

En el mencionado documento solamente se cuantifica de manera parcial la magnitud del problema que enfrenta cada uno de los sectores en materia ambiental, ya que, para la mayoría de sectores no se menciona el número de empresas e instituciones que presentan el problema.

De hecho cuando se requiere información sobre el número de empresas e instituciones que genera algún tipo de contaminante, o alguna otra información relacionada con impacto ambiental, se recurre a la BD de la Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo, la cual se construye a partir de información

proporcionada por las mismas empresas, cuando realizan algún tipo de trámite ambiental. Sin embargo, no se tuvo acceso a algún documento en el que se describa y analice esta información.

 **Plazo para su revisión y actualización.**

En el documento elaborado por el CIATEJ no se especifica ningún plazo para esta actividad.

Según lo manifestado por los funcionarios entrevistados, este documento es muy poco utilizado como diagnóstico del programa.

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

Si Nivel 3. 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. La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema. Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo

El equipo evaluador encontró que a nivel nacional se implementan acciones similares a la intervención del PCAV, en algunos estados de la República Mexicana. Como: Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, y Tamaulipas, así como en la Ciudad de México; y a nivel Federal por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

En la Ciudad de México, las empresas interesadas en establecer procesos voluntarios de autorregulación, firman un convenio mediante el cual se comprometan a reducir sus emisiones contaminantes por debajo de los límites establecidos por las Normas Oficiales Mexicanas y las Normas Ambientales para el Distrito Federal, o bien para cumplir con parámetros extranjeros e internacionales de aspectos que no se encuentren regulados en el país. Estas solicitan se asigne un número de folio a su proceso, para identificar y dar seguimiento a su trámite ante la autoridad. Las empresas certificadas pueden obtener incentivos fiscales: hasta 40% de reducción del impuesto sobre la nómina, o hasta el 20 de reducción en el pago del impuesto predial.

En el estado de Guanajuato se promueve el cumplimiento voluntario de la normativa ambiental de los sectores productivos de manera individual y colectiva para mejorar su desempeño ambiental y disminuir los impactos a los ecosistemas, a través de cámaras y asociaciones empresariales. La autorregulación ambiental va dirigido a industrias, empresas, sector turístico, prestadores de servicios, que de manera colectiva cumplan con la normatividad ambiental aplicable en el estado. Al cumplir lo establecido en cada una de las etapas la empresa participante se hace acreedora a un Reconocimiento Ambiental.

En el estado de Tamaulipas, gracias al programa de Liderazgo Ambiental para la competitividad, 526 empresas cuentan con certificado vigente, las cuales conforme a sus indicadores ambientales ahorraron 2,288 millones de Kilowatts por hora de energía y dejaron de generar 1.1 millones de toneladas de residuos peligrosos,

evitaron la generación de 3.1 millones de toneladas de residuos sólidos no peligrosos y la emisión de 4.4 millones de toneladas de CO2 equivalente¹⁰.

Mientras que en el ámbito federal, según los resultados presentados por la subprocuraduría de auditoría ambiental, el 6 de diciembre de 2016, en la reunión con auditores ambientales y la promoción del PNAA, 2017, en el periodo de enero de 2013 a noviembre de 2016 se han emitido 4,075 certificados de industria limpia.

Lo antes expuesto evidencia los potenciales resultados positivos de la intervención que lleva a cabo el PCAV.

¹⁰ Para mayor información revisar: <http://www.hoytamaulipas.net/notas/262842/Empresas-con-certificado-ambiental-suman-ahorros-en-agua-y-energia.html>

Pregunta 4. El objetivo del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, considerando que: a) Existen conceptos comunes entre el objetivo del programa y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo, b) El logro del Objetivo aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional

Si Nivel 3. El PCAV cuenta con un documento en el que se establece la relación de su objetivo con los objetivos del programa Estatal de Desarrollo, sin establecer la relación con el programa Sectorial, por lo que no es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta

☀ **¿El PCAV cuenta con un documento en el que se establezca la relación de su objetivo con los objetivos del programa sectorial?**

En los TDR se establece la relación del programa con los objetivos del **PND 2007-2012**, -en aquel entonces vigente- (puntos 4.3 y 4.4). También se establece su relación con el **PED Jalisco 2013-2030** (punto 7.6) y con los Artículos 39 y 40 de **la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGPA)**. En los TDR no se menciona la relación del PCAV con el **PSMA** vigente al momento de su elaboración.

En el PSMA vigente, que entró en vigor dos años después de la elaboración de los TDR del PCAV, se menciona específicamente el PCAV “...como una vía para otorgar a las empresas los medios pertinentes para mejorar su desempeño ambiental sin necesidad de utilizar los medios coercitivos...”, sin embargo **no se menciona como una estrategia** para dar cumplimiento al **Objetivo 4. Mitigar y controlar los impactos ambientales negativos**, generándose una desvinculación entre el PSMA y el PED.

☀ **Conceptos comunes**

El Objetivo O2 del PED es: “Mitigar y controlar los impactos ambientales negativos y la estrategia para alcanzarlo es incentivar las **certificaciones ambientales voluntarias** en las empresas”; mientras que en el objetivo del PCAV, según los TDR 2012, dice “...por medio de los procesos de **cumplimiento ambiental voluntario**, los establecimientos de los distintos sectores logren un desarrollo sustentable” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2012); en el PNR dice: “Fomentar, inducir y concertar la realización de **procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario** a la normatividad ambiental aplicable... que induzcan a las organizaciones a asumir y cumplir Compromisos ambientales...” (SEMADET

2017a). El elemento común en estas definiciones es el cumplimiento ambiental voluntario.

☀ El logro del Objetivo aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional

En el PED no se definen indicadores específicos para el O2. Para los O1 y O3, los indicadores sectoriales planteados son: 1) Cobertura del servicio de alcantarillado en todo el estado, 2) Rellenos sanitarios en el Estado, y 3) Toneladas de basura depositadas adecuadamente en cumplimiento a la norma "NOM-083- SEMARNAT-2003". El PCAV contribuye parcial e indirectamente al logro del Indicador 3.

5.1.4. Pregunta 5. ¿Con cuáles objetivos de desarrollo, sectoriales y estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo está vinculado los objetivos del programa?

No procede valoración cuantitativa

☀ Los objetivos del PCAV son:

El PCAV se vincula con los objetivos del PND y del PED, con los objetivos de la Política de Bienestar, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y se fundamenta en Diversas Leyes y aunque se vincula, no se menciona en el PSMA.

Con el PED el PCAV se vincula con el **Objetivo de Desarrollo OD2: Asegurar la Protección y gestión ambiental integral que revierta el deterioro de los ecosistemas, provocado por la generación de residuos y la contaminación, para proteger la salud de las personas y el equilibrio ecológico;** específicamente con el objetivo sectorial OD202. *Mitigar y controlar los impactos ambientales negativos, para el cual la estrategia es **Incentivar las certificaciones ambientales voluntarias en las empresas*** (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013). A su vez el objetivo de mitigar y controlar los impactos ambientales negativos se vincula con el objetivo 2.5 y 4.4 del **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**... *“promover un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna e impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador, que preserve nuestro patrimonio natural, al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo...”*

El PCAV se fundamenta en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Artículos 39 a 41), en la Ley de Gestión Integral de los Residuos para el Estado de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco 2007) y en la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco (Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2012).

Los artículos 39 y 40 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señalan que *“...los productores, industriales u organizaciones empresariales, podrán desarrollar **procesos voluntarios de autorregulación ambiental**, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental...”*. Además, que la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable *“...inducirá el desarrollo de procesos productivos compatibles con el ambiente, así como sistemas de Protección y restauración en la materia...”*(Gobierno del Estado de Jalisco 1989).

5.1.5. Pregunta 6. ¿Cómo está vinculado el Objetivo del programa con las Metas del Milenio?

No procede valoración cuantitativa

El **Objetivo del Milenio** en el cual se inserta el PCAV es el 7: *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*. La meta definida para este objetivo (Meta 7A) es: *Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente*. Los indicadores definidos para medir el avance en logro de las metas son: 1) proporción de la superficie de tierras cubierta por bosques y 2) Emisiones de dióxido de carbono (totales, per cápita y por cada dólar del producto interno bruto (PPA) y consumo de sustancias que agotan la capa de ozono, entre otros.

La parte del objetivo general del programa que hace referencia a *fomentar, inducir y concertar la realización de procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable...* se vincula de manera indirecta con la fracción de la meta 7A que hace referencia a *...Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales...*, dado que el fin último de la normatividad ambiental es propiciar un desarrollo sostenible.

Sin embargo, los indicadores del programa no contribuyen directamente al logro del Indicador propuesto para medir esta meta, el cual es: *emisiones de dióxido de carbono y consumo de sustancias que agotan la capa de ozono*; ya que, estas variables no son medidas directamente por el PCAV, si bien el incremento en el número de empresas e instituciones certificadas influye de manera indirecta en la reducción de dichas emisiones y consumos.

Con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, vigentes desde el 2015, y que de hecho sustituyeron a las Metas del Milenio, se vincula con los Objetivos 8 y 12 (Naciones Unidas/CEPAL 2016).

Objetivo 8. Trabajo decente y Crecimiento Económico. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. "Meta 8.4. ... desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente..."

Objetivo 12. Producción y Consumo Responsables. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Meta 12.4 De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos...y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente. Para estas metas no se definen indicadores, por lo que no es posible

determinar la aportación del PCAV a su cumplimiento, sin embargo, es evidente su vinculación.

El PCAV también se vincula con los objetivos de la **Política de Bienestar**, particularmente con el objetivo específico 1: “...Contribuir a una vida más larga y saludable de las personas, mediante acciones que aseguren un **medio ambiente más sano, que requiere la reducción máxima de riesgos de contaminación y degradación ambiental...**”

5.2. Análisis de la población potencial y objetivo

Pregunta 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) 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.

Sj Nivel 2. El programa tiene definida las poblaciones potencial y objetivo y las definiciones cuentan con dos de las características establecidas

No se cuenta con un documento específico en el que se definan las poblaciones potencial y objetivo del PCAV. Sin embargo, éstas se definen en los documentos normativos del programa.

Definición población potencial

En los TDR se establece como población objetivo: “...fuentes fijas de competencia estatal y/o generadores de residuos de manejo especial y/o establecimientos de los distintos sectores productivos...”.

En el PNR se establece que “... el programa está dirigido a actividades del sector primario, establecimientos industriales, comerciales y de servicios, a centros educativos públicos o privados en el territorio del Estado de Jalisco, así como a eventos masivos interesados en dar cumplimiento con la normatividad ambiental vigente y a realizar prácticas sustentables de operación...”

Cuantificación de la población potencial

En documentos oficiales del PCAV¹¹ se hace referencia a la magnitud de esta población: “...más de 75,000 establecimientos industriales, comerciales y de servicio de Jalisco son susceptibles de contar con la certificación de “Compromiso Ambiental” ya sean grandes, pequeñas, medianas o micro empresas...”

Unidad de medida.

 11 <http://semadet.jalisco.gob.mx/normatividad-ambiental/cumplimiento-voluntario/cumplimiento-ambiental-voluntario>.

La población objetivo se mide en número de empresas.

☀ **Están cuantificadas**

Al 3 de febrero de 2017, se estima que Jalisco cuenta con 53,736 empresas, de las cuales 42 por ciento (22,718) se ubican en el municipio de Guadalajara y 20 por ciento (11,270) en el municipio de Zapopan¹².

☀ **Metodología para su cuantificación y fuentes de información:** Para esta cuantificación se retoman las estimaciones del SIEM.

☀ **Se define un plazo para su revisión y actualización**

El número de empresas registrado en el SIEM, se encuentra en constante actualización. El PCAV no tiene establecido un plazo para la revisión y actualización de su población objetivo.

Si bien puede concluirse que la población potencial está definida y cuantificada, se considera que estas poblaciones tienen que partir de un ejercicio propio del programa, en la cual necesariamente tienen que acotarse dichas poblaciones. Se acepta que lo ideal es que se atienda todo tipo de empresas e instituciones, sin embargo no se cuenta ni con el personal ni con los recursos para hacerlo. Por lo que, la población objetivo debería acotarse, de acuerdo a estrategias de cobertura definidas institucionalmente.

¹² <https://www.siem.gob.mx/siem/portal/estadisticas/xmun.asp?edo=14>

5.2.1. Pregunta 8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa 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) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Si Nivel 3. La información de los beneficiarios cuenta con tres de las características establecidas

El PCAV, con apoyo del programa Excel lleva dos tipos de registros, con fines de esta evaluación denominados general y específico. En el general se registra información de las empresas que han solicitado apoyo del programa, desde el año 2012 al 2017. La información se organiza en pestañas de acuerdo al status del proyecto: en proceso, certificada, rectificaciones en proceso, rectificadas, desincorporadas y desechadas. En el registro específico, llevado de manera independiente por cada técnico del PCAV, se incluye información más detallada de los proyectos que atiende cada uno de ellos: cumplimiento en términos de documentos, avances en el plan de trabajo, fechas de vencimiento, oficios enviados, entre otra. Por otro lado, también se registra información de promotores y peritos del programa, en este caso la información que se registra es: evaluador, número de expediente, fecha de ingreso, razón social, representante legal, status, número de aprobación, fecha de aprobación, estatus de seguimiento a aprobaciones y observaciones.

☀ Incluye las características de los beneficiarios establecidas en el documento normativo

Independientemente del estatus, la información recabada en la BD general es: número de expediente, nombre de la empresa o proyecto, domicilio, nombre del evaluador, nombre del representante legal, nombre y datos de contacto de la empresa (e-mail y teléfono), nombre del promotor y observaciones. Para las certificaciones este registro además contiene: estatus, número de certificado, informe anual S/No fecha, Vigencia del certificado, y giro. Para las rectificaciones, la información adicional contenida es: número de recertificado, vigencia del recertificado, informe anual (Si o No) y fecha. En el caso de las desincorporadas y desechadas, además de la información común, se registra la fecha de ingreso y giro. En el documento normativo el único requisito establecido es que las empresas estén interesadas en llevar a cabo un proceso de certificación voluntaria, hecho que se pone en evidencia al presentar la solicitud; por lo que, no es necesario que en la BD se establezca un campo para registrarlo.

☀ Incluye el tipo de apoyo otorgado

El único apoyo otorgado por el programa es la certificación. La modalidad bajo la cual se llevó a cabo la certificación y el tipo de certificado que reciben las empresas no se identifica en las BD, ni en la general, ni en las específicas. En la BD de las empresas e instituciones debe aparecer si la certificación se obtuvo con la participación de un promotor independiente o un promotor del diplomado. Cuando el PNR sea aprobado, en la BD de las empresas e instituciones debe incluirse el tipo de certificado otorgado (compromiso ambiental o líder ambiental). En la BD de promotores no se incluye la modalidad bajo la cual se obtuvo la acreditación (independiente o mediante diplomado).

☀ Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo

Los proyectos tienen una clave única conformada por un número consecutivo y el año de recepción. Las empresas que solicitan recertificación reciben una nueva clave. No se generan reportes de manera automática.

☀ Cuente con mecanismos documentados para depuración y actualización

Hasta ahora estos procesos se hacen conforme a usos y costumbres. Las BD se manejan a través de carpetas compartidas, a las cuales tienen acceso directivos y técnicos del PCAV, y es por este medio que la responsable del PCAV hace llegar observaciones a los proyectos. La BD se actualiza una vez a la semana y no hay necesidad de depurarla, cada técnico lleva muy pocos expedientes, por lo que es imposible que la información se duplique.

5.3. Análisis de objetivos

5.3.1. Pregunta 9. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar una estructura lógica de objetivos?

Si Nivel 3. Algunas de las Actividades, los Componentes, el Propósito y el Fin del programa se identifican en las ROP o documento normativo del programa

El PCAV no cuenta con un documento en el que se especifiquen Fin, Propósito, Componentes, Actividades e Indicadores, en apego a la MML. Sin embargo, el evaluador los identifica en los documentos normativos.

☀ **Correspondencia entre los elementos y las ROP o documento normativo.**

En los TDR, se establece el siguiente objetivo: “*por medio de los procesos de cumplimiento ambiental voluntario, los establecimientos de los distintos sectores productivos (industrial, comercial, de servicios y agropecuario) logren un desarrollo sustentable*” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2012).

En el PNR se establece como objetivo general el ...**fomentar, inducir y concertar la realización de procesos** de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable, e incluso a especificaciones técnicas o prácticas sustentables más estrictas en la materia que no estén previstas en las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales, previa adhesión, con los representantes de los establecimientos o responsables de las instalaciones que se sujeten a dichos procesos, así como **establecer sistemas de certificación de métodos y procesos que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente** y que induzcan a las organizaciones a asumir y cumplir Compromisos ambientales superiores a los previstos en la normatividad establecida.(SEMADET 2017a).

En estas definiciones se percibe el **Fin** y el **Propósito** que se espera alcanzar con el cumplimiento del objetivo del programa. En el PNR se identifican **Actividades** presentadas como ejes. El **Componente**, que es la certificación se menciona solamente en el PNR. Sin embargo en ninguno de los documentos normativos (vigentes y proyecto) se mencionan explícitamente Actividades, Componentes, propósito o Fin. Es decir el diseño del programa no se hizo con base en la Matriz de Marco Lógico (MML).

☀ **Elementos en los que se identifican áreas de mejora, y la justificación de las sugerencias**

Resulta evidente que el PCAV presenta un área de mejora en el planteamiento de objetivos con base en la Matriz de Indicadores, que incluye Fin, propósito, Componentes y Actividades. Una base para construir estos objetivos se presenta en el apartado Complemento a las recomendaciones.

5.3.2. Pregunta 10. ¿El programa cuenta con indicadores que permitan medir el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus resultados? y estos cumplen con los siguientes atributos: a) Los indicadores que contempla son relevantes para el monitoreo de los objetivos, b) Permiten valorar el desempeño del programa, c) Son relevantes para comparar la ejecución con las metas que se plantea el programa, d) Permiten conocer la eficiencia con la que emplean los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa, e) Cuentan con fichas técnicas que describen: a) Definición, b) Método de cálculo, c) Unidad de Medida, d) Frecuencia de Medición, e) Línea base, y f) Metas

Si Nivel 1. El PCAV cuenta con indicadores pero éstos no cuentan con las características establecidas

Los indicadores 2015-2018 planteados para dar seguimiento a los resultados del programa son:

- 1) *Número de empresas en Jalisco que se inscriben de manera conjunta al programa Nacional de Auditoría Ambiental y al programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario, y*
- 2) *Número de empresas que implementaron su Modelo de Gestión Ambiental (MGA) después de su primera certificación ambiental, y*
- 3) *Aspirantes a promotores Coordinadores Ambientales o Peritos Ambientales Especialistas evaluados para contar con la aprobación de la Secretaría en el programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario.*

El procedimiento para estimarlos no está establecido en un documento. Estos indicadores se construyen con la información contenida en las BD del programa.

☀ **Los indicadores son relevantes para el monitoreo de los objetivos**

Estos indicadores sirven de manera parcial para el monitoreo de objetivos. Tal y como están planteados actualmente los objetivos del PCAV, no queda claro cuáles son los indicadores requeridos para medir su cumplimiento.

☀ **Permiten valorar el desempeño del programa**

El PCAV no cuenta con indicadores de desempeño.

☀ **Son relevantes para comparar la ejecución con las metas que se plantea el programa**

Los documentos oficiales del PCAV, en concordancia con los Indicadores, establecen que las metas 2018 son: 200 empresas inscritas de manera conjunta al programa Nacional de Auditoría Ambiental y al programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario; y 20 empresas que implementaron su MGA después de su primera certificación ambiental. Cabe señalar que el supuesto establecido para el logro de esta meta es una asignación presupuestal de 8 a 10 millones de pesos al año, misma que a inicios del año 2017 no se había recibido.

☀ Permiten conocer la eficiencia con la que se emplean los recursos humanos y financieros

Los indicadores planteados hasta ahora son de resultados solamente.

☀ Cuentan con fichas técnicas

Los indicadores cuentan con línea de base, metas y supuestos, no cuentan con definición, método de cálculo, unidad de medida y frecuencia de medición. Esta información dista de ser una ficha técnica.

Más información relacionada con esta pregunta se ofrece en el Anexo Indicadores y Metas.

5.4. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas

5.4.1. Pregunta 11. ¿Con cuáles programas y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

No procede valoración cuantitativa

El tema de complementariedad y/o coincidencias para el PCAV es amplio. El programa tiene coincidencias de acciones con la procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y con la procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROEPA). También se busca la coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico de Jalisco (SEDECO), Consejo Estatal de promoción Económica y Congreso del Estado de Jalisco para promover estímulos fiscales y financieros a empresas que se certifiquen. Con el sector académico, específicamente con la UDG, se complementan acciones para la implementación del diplomado en procesos de cumplimiento ambiental voluntario.

☀ Existencia de señalamientos explícitos de las complementariedades en los documentos normativos y/o convenios de colaboración con instancias públicas que estén dirigidos a establecer canales de coordinación

La coincidencia de acciones con PROFEPA está establecida en un convenio de colaboración. Con PROEPA, para que las posibles coincidencias se conviertan en complementariedad, no es necesaria la firma de un convenio, ya que ambas instancias dependen de la misma Secretaría, aunque de diferentes Direcciones.

La complementariedad de acciones que se busca con diferentes instancias estatales aún no es concretada en convenios de colaboración, sin embargo su importancia es establecida en diferentes documentos oficiales del PCAV.

☀ Con el programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA), de PROFEPA

Los objetivos y población objetivo de ambos, e incluso el tipo de apoyo otorgado, son similares. La diferencia estriba que para la certificación del PNAA se requiere un promotor acreditado ante la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), lo cual incrementa significativamente el costo de la misma.

☀ Con el programa de Inspección y Vigilancia de PROEPA

Se perciben objetivos similares y mismas poblaciones objetivo. La diferencia es la naturaleza obligatoria del cumplimiento establecido por PROEPA, contra la naturaleza voluntaria del PCAV.

No fue posible determinar la cobertura de estos programas ya que no se encontraron evidencias documentales.

Con representantes del sector privado

El PCAV también busca sinergias con representantes del sector privado, para promover su adhesión al PCAV, específicamente con la Cámara Regional de la Industria de Transformación del Estado de Jalisco (CAREINTRA) y diversas Cámaras y Asociaciones de productores, incluyendo la tequilera. Para estas sinergias con diferentes industrias, se cuenta con convenios de concertación, en los que se detallan las acciones para difundir el PCAV entre los agremiados.

Ese tema se desarrolla con más profundidad en el Anexo 12.3 Complementariedad y coincidencias con otros programas estatales o federales.

5.4.2. **Pregunta 12. El área responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características: a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento, b) Contempla el mediano y/o largo plazo, c) Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, los objetivos del programa, d) Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados**

Si Nivel 2. El PCAV realizó un esfuerzo de planeación estratégico que incluye indicadores, pero no se encuentra plasmado en un documento

El PCAV no cuenta con un Plan Estratégico, plasmado en un documento; sin embargo, se encontró que el programa realizó un ejercicio, con características similares a planeación estratégica.

Objetivos establecidos en los planes

El ejercicio de planeación realizado por el programa se encuentra en el archivo de Excel “proyecto priorizado PCAV.xls”, en el que se definen las actividades requeridas para cumplir con el objetivo: “*Vinculación con los sectores público, privado y académico para una cultura productiva sustentable*”.

Lo primero que debe señalarse es que el objetivo mencionado en dicho archivo difiere sustancialmente del objetivo del PCAV definido en sus documentos normativos.

Se definen 5 actividades a realizar por la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo. 1) Realización de auditorías ambientales conjuntas (PROFEPA-SEMADET), 2) promoción de modelos de gestión ambiental, 3) Acuerdos para promover la existencia de incentivos fiscales y financieros a empresas que utilicen tecnologías más limpias, 4) Revisión y publicación de términos de referencia para certificar ambientalmente obras de construcción, centros educativos, municipios, eventos masivos y de metodologías para la medición y estrategias de disminución de huella de carbono en los sectores productivos; y 5) Fortalecer el marco jurídico con la emisión de los reglamentos de autorregulación ambiental y actualización de las normas porcícolas.

Para cada una de estas actividades se menciona el responsable de realizarla, los actores con quién debe coordinarse, e incluso se definen indicadores, con línea de base y meta, presupuesto requerido, origen de la información y otros requerimientos.

 **Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados (sigue un procedimiento establecido en un documento.)**

Si bien la planeación estratégica del PCAV es producto de diversas sesiones de trabajo de los funcionarios normativos, en su definición no se siguió un procedimiento establecido en un documento.

 **Contempla mediano y largo plazo.**

En el archivo mencionado, para cada uno de los indicadores antes descritos, se definen metas hasta el año 2018. Lo que evidencia que el horizonte de planeación es de mediano plazo, dado que no trasciende la presente administración estatal.

Lo anterior exhibe que si bien no se cuenta con un plan estratégico documentado, sí se realizan esfuerzos de planeación en este sentido, quedando pendiente su formalización en un documento que tenga las características de un plan estratégico

.

5.4.3. Pregunta 13. El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que: a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento, b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa, c) Tienen establecidas metas., y d) Se revisan y actualizan

Si Nivel 1. El PCAV realiza ejercicios de planeación anual, que no se plasman en documentos

Los planes de trabajo anuales del programa no se documentan. La única evidencia de esta planeación se encuentra en el mismo archivo mencionado previamente “proyecto priorizado PCAV.xls”, en el cual se realizan los ajustes necesarios, para definir los resultados obtenidos en el año en cierre, y definir el avance esperado para el año que inicia.

☀ **Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento**

No se cuenta con un documento en el que se establezca el procedimiento para la actualización del mencionado archivo.

☀ **Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa**

Los logros esperados para el año en concurso son socializados con el personal técnico y operativo del programa.

☀ **Tienen establecidas metas**

Para cada año de operación del programa, se establecen metas anuales.

☀ **Se revisan y actualizan**

Las metas son revisadas anualmente, se detectan los factores que incidieron en su cumplimiento y con base en ellos se ajustan las metas para el siguiente ejercicio.

La respuesta de esta pregunta se generó con base en la información recabada en las entrevistas a profundidad, realizadas a los funcionarios del programa. No se pudo documentar la respuesta.

5.4.4. Pregunta 14. El programa utiliza informes de evaluaciones externas a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas, **b)** De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento, **c)** Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados, y **d)** De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación

Si Nivel 1. El PCAV cuenta con evaluaciones internas

El programa no cuenta con evaluaciones externas. En cuanto a evaluaciones internas, los funcionarios entrevistados consideran que el documento de trabajo del programa denominado *“Viabilidad del diplomado para fortalecer el programa”* podría considerarse como una evaluación interna.

En este documento es en el único en el que aparece una reflexión del PCAV sobre sus resultados. En él se hace una narración sobre los orígenes del PCAV, se menciona el sustento legal del diplomado y se hace un análisis de costos – beneficios marginales, para determinar si la SEMADET debe utilizarlo como una de sus principales estrategias para el fortalecimiento del PCAV, concluyendo que *“ los beneficios totales de la SEMADET de contar con el diplomado multicitado como estrategia para fortalecer el PCAV, son mayores a los costos totales que le implica a ésta”* (Fernández Briseño, 2016).

Se reconoce el esfuerzo realizado en la elaboración de este documento. El inconveniente de esta evaluación es que no es externa, no se hace de manera regular y tampoco se hace de manera institucionalizada (no se apega a un procedimiento definido en un documento), enfocándose únicamente en los resultados obtenidos en el diplomado, sin evaluar los resultados obtenidos en otras actividades del PCAV.

5.5. De la generación de Información

5.5.1. Pregunta 15. El programa recolecta información acerca de: a) La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, b) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo, c) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios, d) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria

Si Nivel 1. El programa recolecta información acerca de uno de los aspectos establecidos

☀ **La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.**

La contribución del programa a los objetivos del PED no se documenta por el PCAV y como se comentó, este programa no se cita en el PSMA.

☀ **Recolección de información sobre tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo**

Las BD general y específica en las que se registra la información de solicitudes son históricas, registrándose en éstas los tipos de apoyos otorgados en los cinco años de operación. No se registran montos porque no se otorgan apoyos en efectivo o en especie. Se hace hincapié en que para mayor claridad deberían incluirse algunos campos que permitan identificar si la certificación se obtuvo a través de una auditoría conjunta o una auditoría estatal, mediante un promotor independiente o un promotor del diplomado y, para detectar el tipo de certificado otorgado, esto último cuando sea procedente.

☀ **Recolección de información sobre las características socioeconómicas de sus beneficiarios**

La población objetivo del PCAV son empresas, por lo que no se registra información de tipo socioeconómico. La única información de este tipo que se registra de las empresas apoyadas es el giro, pero no se registra información que permita determinar la escala (número de trabajadores, valor de los activos fijos e ingresos brutos anuales).

☀ **Recolección de información sobre las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria**

El PCAV no recolecta información de los no beneficiarios

☀ **¿Qué información recolecta el programa y con qué frecuencia?**

El tipo de apoyo, el giro de la empresa y la información relacionada con los beneficiarios se recolecta solamente al registrar la solicitud.

5.5.2. Pregunta 16. El programa recolecta información para monitorear su desempeño, con las siguientes características: a) Es oportuna, b) Es confiable, es decir, está validada por quienes las integran, c) Está sistematizada, d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite proveer información para alimentar los indicadores, e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente

Si Nivel 2. El programa recolecta información para monitorear su desempeño y ésta cuenta con tres de las características establecidas

Según CONEVAL¹³, el monitoreo de desempeño implica la revisión de a) Resultados. Avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa, b) Productos. Avance en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio el presupuesto, c) Presupuesto. Cambios en los recursos ejercidos por el programa en el ejercicio fiscal en curso y anteriores, d) Cobertura. Definición y cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, así como la localización geográfica de la Población Atendida.

Considerando lo anterior, el Programa recolecta información que le permite medir únicamente lo especificado en el primer inciso de la definición de CONEVAL (Resultados) y parcialmente lo establecido en el segundo y cuarto incisos (Avance en la entrega de bienes y servicios, cuantificación de la población atendida y ubicación geográfica de la misma). El PCAV no recolecta información para medir avances en el ejercicio del presupuesto - dado que no cuenta con presupuesto propio-. Por la misma razón no cuenta con información que le permita medir lo establecido en el tercer inciso. En cuanto a lo establecido en el cuarto inciso, como ya se ha mencionado reiteradamente, no se cuenta con una correcta definición de población potencial y objetivo, por lo que lo único que podría hacerse es analizar la población atendida y su localización geográfica.

Aunque el PCAV recolecta información para medir su desempeño en cuanto a resultados, y parcialmente en cuanto a productos y cobertura, esta información no se analiza de manera sistemática e institucionalizada y no se plasma en un documento. La información recolectada es oportuna, es confiable, está sistematizada, y es actualizada, si bien no es pertinente dado que no se requiere para estimar los indicadores del Programa.

Una vez que todos los instrumentos de planeación requeridos y recomendados en esta evaluación se hayan elaborado, entre ellos la MIR (incluyendo indicadores

¹³ http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx

para medir resultados y desempeño), deberán fijarse los mecanismos necesarios para que la información requerida para estimarlos sea debidamente recolectada.

Una propuesta de indicadores para medir el desempeño se ofrece en el Anexo. Indicadores y metas.

5.6. Cobertura y focalización

5.6.1. Pregunta 17. 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 del programa

Si Nivel 1. El programa cuenta con una estrategia de cobertura pero no está documentada

Si bien no está documentada, se observa una estrategia de cobertura enfocada en las Pequeñas y Medianas Empresas. Debe recordarse que el apoyo del PCAV se da a la demanda, es decir cualquier empresa interesada en certificarse de manera voluntaria puede solicitar el apoyo del programa. Considerando que el proceso de certificación es costoso –entre 80,000.00 y 100,000.00 pesos por concepto del promotor, más el costo de las actividades que se consideren en el plan de trabajo-, el PCAV implementó una estrategia para que Pequeñas y Medianas Empresas pudieran tener una opción para certificarse.

Esta estrategia consiste en que profesionistas interesados en aprobarse como promotores ambientales deben cursar un diplomado, en el que para aprobar la parte práctica necesitan brindar acompañamiento a una empresa interesada en certificarse. Con ello, la empresa solicitante se ahorra el costo del promotor, aun cuando el plazo requerido para la certificación se amplía, debido a que está sujeto a la disponibilidad de tiempo de un promotor en formación.

A esta estrategia el PCAV ha puesto especial interés y esfuerzo, por lo que bien podría, bajo el enfoque de MML, considerarse como una Actividad del programa.

En el PNR se consideran como sujetos de apoyo a centros educativos y eventos masivos pero esto causa confusión; ya que al incluirlos, se infiere que hay una estrategia enfocada en su atención. Si no se mencionaran, de cualquier forma este tipo de actividades está incluido en las empresas del sector servicios.

El equipo evaluador considera que ésta última no debería ser una estrategia de cobertura, como tal, ya que no existen evidencias que justifiquen que el programa enfoque su atención en este tipo de actividades.

La respuesta a esta pregunta es que el PCAV tiene un nivel de cumplimiento 1, debido a que en la normativa se establece una cobertura enfocada en pequeñas y medianas empresa; sin embargo no se incluye la definición de la población objetivo, no se especifican metas de cobertura anual, ni se abarca un horizonte de

mediano y largo plazo; a pesar de lo cual se considera que esta estrategia es congruente con el diseño del programa.

5.6.2. Pregunta 18. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?

No procede valoración cuantitativa

El PCAV no cuenta con una definición propia de poblaciones objetivo y potencial. Como se mencionó previamente, se considera que la población objetivo son las 53,736 empresas reportadas por el SIEM para Jalisco¹⁴.

El número de empresas es un buen punto de partida, sin embargo es demasiado ambicioso para que sea la población objetivo del PCAV, debido a que la asignación de recursos de toda índole es muy limitada. Considerando sólo el personal operativo con el que actualmente cuenta el programa (cinco técnicos), y si se quisiera atender a todas las empresas, cada uno de estos técnicos tendría que atender 10,747 empresas, lo que implicaría en términos de tiempo toda una vida de trabajo dedicada a ello (30 años). Cada uno tendría que atender 358 empresas en promedio por año, (poco menos de 1 por día), y esto bajo el supuesto de que la certificación se logre en un año.

Pero además, asumiendo que la asignación de recursos no fuera un problema, atender el total de empresas establecidas sería poco viable, ya que algunas de ellas, por su naturaleza difícilmente podrían certificarse, como es el caso de los rellenos sanitarios y las dedicadas al sacrificio de animales.

También habrá que considerar otras empresas que no están interesadas en certificarse porque van iniciando y aun no tienen certeza de su permanencia en el tiempo, o porque aun teniendo varios años operando, sus finanzas todavía son frágiles.

Quizá el número de empresas de este tipo no sea muy grande y no reduzca significativamente el tamaño de las poblaciones potencial y objetivo, pero como éstas podría haber otros casos similares.

Por supuesto también están las empresas que desconocen totalmente el PCAV, o aquellas que conociéndolo, no están muy seguros de los beneficios que implica la certificación. Este último grupo se acerca más a lo que debería ser la población objetivo del programa. Las descritas en los párrafos anteriores, definitivamente deberían ser acotadas.

¹⁴ Esta información está disponible en línea en <https://www.siem.gob.mx/siem/>.

Por lo anterior, el PCAV tendría que hacer un esfuerzo para delimitar su población potencial y objetivo, atendiendo las definiciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)¹⁵. En ese sentido, las empresas de Jalisco **susceptibles de certificación** deberían constituir la población potencial y, partiendo de ahí, deberían hacerse delimitaciones y acotamientos para llegar a la población objetivo. El término **susceptibilidad de certificación** podría relacionarse con características medibles, tales como: escala, giro, y ubicación geográfica, entre otras.

¹⁵ <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

5.6.3. Pregunta 19. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿Cuál ha sido la cobertura del programa?

No procede valoración cuantitativa

Como resultado de la holgada definición de población objetivo del PCAV, su cobertura es mínima; ya que, menos del uno por ciento de las empresas de Jalisco, sin contar instituciones, se han certificado con apoyo del PCAV (Tabla 7).

Tabla 7. Cobertura del PCAV

Año	Empresas certificadas (No.)	Empresas totales (no.)^{1/}	Cobertura (%)
2013	7	39,174	0.02
2014	13	43,526	0.03
2015	26	48,362	0.05
2016	23	53,736	0.04

1/ Se retomó el número de empresas reportado por el SIEM para Jalisco y, de manera arbitraria, se consideró que cada año este número había sido 10 por ciento superior al observado en el año previo.

Fuente: elaboración propia

Estos resultados pueden mejorarse significativamente mediante una mejor definición de la población objetivo, la cual necesariamente requiere de un acotamiento.

5.7. Operación

5.7.1. Pregunta 20. Se describe mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con la entrega de los bienes y/o servicios, así como los procesos clave en la operación del programa

No procede valoración cuantitativa

Los procesos relevantes de la operación del programa como registro de solicitudes, selección de beneficiarios y entrega de los apoyos, no están definidos como tal en el PCAV. En el PNR del programa se menciona que el PCAV consta de tres fases: Inicio, Ejecución y Certificación, las cuales se describen a continuación:

- I) **Inicio:** *Entrega de la solicitud de inscripción al programa en la Secretaría por parte del responsable de la actividad del sector primario, establecimiento, centro educativo o evento masivo a la Secretaría; la firma del Convenio de Adhesión, los trabajos de campo y el diagnóstico ambiental que se plasmará en el reporte de auditoría ambiental;*
- II) **Ejecución:** *Contempla la elaboración, ejecución y reportes del plan de acción; y*
- III) **Certificación:** *Contempla el dictamen de terminación del plan de acción, la verificación del cumplimiento de las acciones estipuladas en el plan de acción y la revisión ambiental de toda la instalación sujeta a la auditoría ambiental, por parte de la Secretaría y en su caso, la emisión del Certificado.*

Tomando como referencia estas fases, se seleccionaron las actividades realizadas en cada una de ellas, para reagruparlas en los procesos requeridos en esta evaluación. De esta forma, se consideró que el proceso requerido para dar trámite a la solicitud del apoyo va desde la entrega de solicitud, hasta la firma del convenio de adhesión, es decir es la Fase I. Inicio. El proceso clave selección de beneficiarios inicia con la entrega del convenio, incluye la elaboración, ejecución y reportes del plan de acción, y concluye con la entrega del informe de conclusión del plan de acción, por parte de la empresa, constituyendo estas actividades la Fase II Ejecución. El proceso clave entrega de los apoyos, inicia con el dictamen de terminación del plan de acción y concluye con la entrega del certificado correspondiente, Fase III Certificación.

☀ Los procesos del PCAV están muy bien especificados en diversos documentos oficiales del programa e incluso en la normativa del mismo

Se cuenta con procesos detallados para dos actividades: a) proceso de cumplimiento ambiental y b) proceso para la aprobación de promotores o peritos. El primero consta de 61 actividades, y para cada una de ellas se señala el encargado de llevarla a cabo. Para los procedimientos ejecutados por las empresas se señala el lugar en donde se puede obtener el formato correspondiente. Para los procedimientos ejecutados por técnicos del programa, se dan indicaciones para respaldar la información y el archivo en donde ésta debe ser respaldada. El segundo proceso consta de 32 actividades.

En el Anexo *Diagramas de Flujo de procesos Clave para generar los bienes y servicios* se presentan los flujogramas de los procesos clave del programa y se enlistan las actividades necesarias para llevarlos a cabo.

5.7.2. Pregunta 21. ¿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)

Sí Nivel 3. El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y algunas de las características de los solicitantes

A pesar de la carencia de recursos, a la fecha el programa atiende todas las solicitudes de apoyo que recibe, motivo por el cual las características de la población demandante son las mismas que las de la población atendida. Por tanto, la respuesta a esta pregunta es similar a la respuesta de la pregunta 8 de esta evaluación *¿existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa?* dado que corresponden a la misma población.

Se enfatiza en la necesidad de agregar campos a la BD que permitan agrupar a las empresas en categorías, es decir en primer lugar, por tipo de sector: primario, secundario y terciario. Dentro de cada sector especificar en qué rama del sector se ubica la empresa, por ejemplo para el sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; para el sector secundario: transformación, construcción, minería, etc. y, para el sector terciario: turismo, educación, salud, entre otros. También se requieren campos diferentes para agrupar a las instituciones según el sector apoyado.

Para mayor especificidad es conveniente que se incluya información sobre los criterios seguidos por la Secretaría de Economía¹⁶ para agrupar a las empresas según su escala: pequeñas, medianas y grandes. Estos criterios son: número de empleados, volumen de ventas y nivel de activos. Esta última información es relevante, dado que el PCAV cuenta con una estrategia de cobertura enfocada en pequeñas y medianas empresas.

Como ya se mencionó, también es necesario incluir campos que permitan identificar en la BD si la certificación es conjunta o sólo la de tipo estatal, si es a través de un promotor independiente o de un promotor del diplomado y el tipo de certificado otorgado, esto último cuando sea procedente.

¹⁶ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50882/A539.pdf>

5.7.3. Pregunta 22. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo (o proceso equivalente) cuentan con las siguientes características: a) Corresponden a las características de la población objetivo, b) Existen formatos definidos, c) Están disponibles para la población objetivo, d) Están apegados al documento normativo del programa, e) Cuenta con un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento del procedimiento

Si Nivel 3. El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, los procedimientos cuentan con tres de las características descritas

De los procedimientos enlistados en el *Anexo diagramas de flujo de procesos clave para generar los bienes y servicios*, este proceso comprende del punto 1. El establecimiento industrial selecciona a un promotor o perito ambiental mismo que deberá estar aprobado por la SEMADET, al punto 21. Ya recabadas todas las firmas se entrega al establecimiento su convenio en original, otro queda para la dirección de área, otro para la dirección general.

☀ Correspondencia con las características de la población objetivo

Cualquier empresa puede solicitar inscripción al PCAV, por lo que no es posible que haya discrepancia entre los beneficiarios y la población objetivo.

☀ Existencia de formatos definidos

Lo que es en sí la solicitud específicamente, se hace en formato libre, pero ésta debe ir acompañada de una serie de formatos predeterminados.

☀ Disponibilidad para la población objetivo

La información y formatos requeridos están disponibles en la página <http://tramites.jalisco.gob.mx>, en la cual se selecciona la opción *trámites y servicios*, luego en la parte inferior se selecciona el número *dos* para ir a la página de ese número y, ya estando en dicha página se selecciona *solicitud de inscripción al programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario*, se da clic en la pregunta *¿qué necesito para hacer el trámite?*, con lo que se despliegan las especificaciones y formatos que integran la solicitud.

☀ Apego al documento normativo del programa de los TDR 2012 del PCAV

La información requerida para elaborar la solicitud es un poco más amplia de lo que se indica en la normativa del programa¹⁷.

 **Existencia de un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento**

No existe un mecanismo específico con este fin; sin embargo, en el proceso de cumplimiento ambiental descrito en documentos oficiales del programa, mismo que se transcribió en la pregunta 20 de este informe, en los pasos del 5 al 15 se detalla el procedimiento seguido para verificar que la solicitud cumpla con todos los requisitos establecidos, lo cual es un requisito previo a la firma de convenio de adhesión.

¹⁷ La información empleada en este análisis se detalla en el Anexo Análisis Comparativo de lo establecido en los TDR y lo realizado por el programa.

5.7.4. Pregunta 23. Los procedimientos para la selección de beneficiarios 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) Cuenta con un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento del procedimiento

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

De los procedimientos enlistados en *Anexo diagramas de flujo de procesos clave para generar los bienes y servicios*, este proceso abarca del punto 24. *El promotor o perito ambiental inicia la realización de visitas preliminares al establecimiento industrial, al punto 57. El establecimiento industrial presenta a la SEMADET un reporte de terminación de las actividades del Plan de Acción, dictaminado por un promotor o perito ambiental, para que finalmente la autoridad emita la liberación del citado convenio.*

☀ Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras

El PCAV cuenta solamente con una instancia ejecutora, y todos sus integrantes se apegan al procedimiento establecido para la ejecución de los apoyos, que en esta evaluación se está considerando como equivalente a selección de beneficiarios.

☀ Están sistematizados

La información relacionada con la elaboración, seguimiento, ejecución y conclusión del plan de acción no está sistematizada, es decir, esta información no aparece en las BD del PCAV, ni en la general ni en las específicas. Es decir la BD no contiene de manera digitalizada solicitud, documentación que la acompaña, convenios de adhesión, reportes de avances, oficios emitidos y recibidos, entre otra. La información inherente a este proceso se almacena en un expediente en físico, el cual es resguardado por el técnico del programa responsable de darle seguimiento.

☀ Están difundidos públicamente

Este proceso se menciona en los TDR y en diversos documentos oficiales del PCAV disponibles en su página oficial.

☀ Están apegados al documento normativo del programa

El procedimiento para seleccionar a los beneficiarios se realiza en apego al documento normativo PCAV; sin embargo, dependiendo del plan de acción acordado, los requisitos que debe cumplir la empresa para dar cabal cumplimiento a la normativa ambiental son diferentes.

☀ Existencia de un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento del procedimiento

No existe un mecanismo específico con este fin; sin embargo, al igual que en el trámite de solicitudes, en el proceso de cumplimiento ambiental, descrito en documentos oficiales del programa, transcrito en la pregunta 20 de este informe, se enfatizan los pasos a seguir para determinar el cumplimiento y conclusión de este proceso.

5.7.5. Pregunta 24. Los procedimientos para otorgar los apoyos/o beneficios a los destinatarios 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) Cuenta con un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento del procedimiento

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

De los procedimientos enlistados en *Anexo diagramas de flujo de procesos clave para generar los bienes y servicios*, este proceso abarca del punto 58. Con base en el análisis del reporte de terminación de las actividades del Plan de Acción, SEMADET acude a las instalaciones del establecimiento a verificar el contenido del reporte, al punto 61. La SEMADET entrega la notificación junto con el formato para el Registro de refrendo por Diagnóstico Ambiental y los resultados conforme a los requisitos establecidos en la “Elaboración del Reporte de Diagnóstico Ambiental”.

☀ **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**

Como ya se externó todos los técnicos operativos del programa se apegan estrictamente al procedimiento establecido para entregar los apoyos.

☀ **Están sistematizados**

En la BD general del PCAV se incluyen dos columnas con este fin. La primera incluye el número de certificado y el año en que fue emitido. La segunda columna incluye la fecha en la que vence la certificación, ya que el certificado tiene una vigencia de dos años.

☀ **Están difundidos públicamente**

De manera muy sintética la certificación, que es el principal apoyo que da el programa, se otorga solamente a aquellas empresas que concluyen exitosamente el plan de acción. Esto es conocido por todos los beneficiarios del programa, se establece en la normativa del mismo, y se reitera en múltiples documentos oficiales, disponibles para todo público en la página de SEMADET.

☀ **Están apegados al documento normativo del programa**

La entrega del certificado se da contra un reporte de conclusión del plan de acción avalado por un promotor. Con este informe la SEMADET realiza una visita de cierre para supervisar personalmente las acciones realizadas, si en esta reunión se

detectan fallas o problemas no percibidos por el promotor, la SEMADET está facultada para postergar la entrega del apoyo (certificado) hasta la solución del problema detectado. Todo esto, como se acaba de señalar, se contempla en la normativa, que se puede descargar de la página oficial de la SEMADET.

☀ Cuenta con un mecanismo documentado para verificar el cumplimiento del procedimiento

No se cuenta con un mecanismo documentado específico para este fin; este procedimiento se realiza conforme al proceso de certificación ambiental voluntaria señalado en la pregunta 20.

5.7.6. Pregunta 25. ¿Qué cambios sustantivos se han realizado en las disposiciones normativas del programa en los últimos tres años, que hayan permitido agilizar los procedimientos?

No procede valoración cuantitativa

El PCAV es de reciente creación, su operación inició en el año 2012 por lo que se encuentra en el quinto año de operación. El primer cambio en su normativa se encuentra en proceso. Con este fin un PNR se encuentra en proceso de firma por parte del departamento Jurídico de la SEMADET, y al amparo de este reglamento se elaborarán nuevos TDR para el PCAV.

En este documento se introducen varios cambios, pero en general puede decirse que los procesos principales se mantienen y que se incluyen actividades que ya se venían realizando con anterioridad por el programa, pero que no estaban normadas. Algunas de ellas se mencionan en esta página y se detallan en el Anexo *Modificaciones en la normativa*.

A continuación se mencionan los cambios más importantes, a juicio del evaluador. El orden en que se enlistan corresponde con el orden en que aparecen en el PNR.

a) Redefinición del objetivo del PCAV, b) Redefinición de la población objetivo, c) Inclusión de nuevas actividades para el PCAV, d) Firma de convenios de colaboración, e) Posibilidad de conmutar multas, f) Inclusión de la modalidad de auditorías conjuntas, g) emisión y uso de sello, h) Búsqueda y promoción de estímulos fiscales, i) Desarrollo de modelos de gestión ambientales, j) Suspensión de auditorías de PROEPA, k) prioridad en la realización de trámites ambientales, l) tipos de certificados otorgados, y m) tipo de certificación requerida a los promotores.

En el Anexo *Modificaciones en la normativa* se ofrece mayor información en respaldo a la respuesta a esta pregunta.

5.7.7. Pregunta 26. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta el área responsable de operar el programa para el desarrollo de los procedimientos y qué estrategias ha implementado?

No procede valoración cuantitativa

Los actores entrevistados coincidieron en señalar tres factores como principal problemática en la operación del programa: 1) falta de personal y dispersión del mismo; 2) falta de recursos y 3) falta de capacitación.

Falta de personal

El PCAV es operado por la Dirección General de Protección y Gestión Ambiental, a través de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo. Esta área cuenta solamente con cinco técnicos encargados de seguimiento a las empresas, desde que ingresa la solicitud hasta que se entrega el certificado correspondiente. No se cuenta con personal de apoyo, por lo que los técnicos hacen todo tipo de trabajos administrativos relacionados con las solicitudes, desde el manejo de documentos hasta la inspección. El único personal de apoyo es un enlace administrativo, que aligera la necesidad de realizar trámites relacionados con la gestión de recursos de apoyo.

Dispersión del personal

Esta área también es la encargada de atender las solicitudes de trámites ambientales, tarea que es llevada a cabo por el personal técnico del PCAV. En este caso, las solicitudes son masivas, por lo que la queja generalizada fue la necesidad de tener que destinar la mayor parte de la jornada laboral a su atención. Los entrevistados estiman que invierte 60 por ciento del tiempo en estos procesos.

Falta de recursos

La disponibilidad de vehículos y gasolina limitan las visitas de inspección que deben realizarse. Se cuenta con dos vehículos, que según los entrevistados no garantizan la seguridad de sus ocupantes, ni tienen las características para acceder a empresas retiradas de las principales vías. Las visitas a las empresas deberían ser por lo menos dos; reunión de inicio y reunión de cierre. En teoría deberían realizarse otras visitas de seguimiento a los avances en el plan de mejora, pero estas en realidad no se hacen por falta de recursos. Recientemente, hasta las visitas de inicio y cierre se han restringido. La restricción de consumo de gasolina (35 litros al mes por vehículo) ha repercutido en que se cancele la asistencia de los técnicos a algunas visitas de este tipo. La falta de recursos se

extiende hasta la expedición de certificados, los cuales se imprimen en papel especial, presentándose situaciones en que éste se ha adquirido con recursos aportados por los funcionarios. Aún las reuniones de entrega de certificados se han visto afectadas por la falta de recursos, teniendo que realizarse de la manera más sencilla y austera posible.

☀ **Capacitación**

Los entrevistados manifestaron que la actividad que realizan demanda de conocimientos muy específicos en una amplia gama de temas. Los entrevistados externaron que cuando ingresa un proyecto atípico, o con un giro diferente al usualmente recibido, puede tomarles hasta un mes ponerse al día en los requisitos ambientales que deben cumplirse. Mientras que los requisitos que deben cumplirse para que se les autorice la asistencia a eventos de capacitación son insalvables, en opinión de los entrevistados.

5.7.8. Pregunta 27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos: a) Gastos en operación, b) Gastos en mantenimiento, c) Gastos en capital, d) Gasto unitario, y e) Fuentes de financiamiento para la operación del programa y su proporción del presupuesto total

No Nivel 0. El programa no identifica ni cuantifica los gastos en operación, ni desglosa todos los conceptos establecidos

Según lo manifestado por los funcionarios entrevistados y lo reportado en el archivo Ficha recurso PCAV.xls (SEMADET 2017b), hasta el año 2016, el PCAV ha operado solamente con el gasto corriente asignado a SEMADET.

La operativa del programa estima que el monto total del proyecto, o inversión requerida hasta el año 2018, es de entre 8 y 10 millones de pesos al año. Este presupuesto es requerido en calidad de fondo perdido para subsidiar 50 por ciento del costo de la prestación de servicios del auditor federal, dejando el 50 por ciento restante a la empresa. Este subsidio se considera determinante en el logro de la meta de 200 empresas de Jalisco certificadas en el PNAA y el PCAV, al año.

También se considera que esta asignación presupuestal es determinante para alcanzar la meta de incorporar al programa a 200 empresas al año.

5.7.9. Pregunta 28. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características: a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada, b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables, c) proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente, y d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas

Si Nivel 4. Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen todas las características establecidas

☀ Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada

La información capturada en las BD general y específicas se encuentra debidamente sustentada en el expediente físico de la solicitud.

☀ Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables

Los técnicos del PCAV cada viernes actualizan la BD específica que les corresponde. Los lunes esta información es revisada por la Dirección de Área, la cual da instrucciones sobre el seguimiento a la misma. Este procedimiento no está documentado; sin embargo se cumple de manera sistemática con base en usos y costumbres

☀ Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente

Los técnicos, tienen que atender las instrucciones que reciben cada semana de la Dirección de Área y en la columna de observaciones tienen que indicar lo que se hizo para atenderlas.

☀ Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas

Las bases de datos específicas son manejadas solamente por el técnico responsable y la Dirección de Área, no hay manera de que haya discrepancias, es decir están actualizadas y son confiables.

Cabe señalar que la BD del PCAV no es masiva. En los cuatro años de operación, cinco incluyendo 2017, se han recibido 200 solicitudes. Cada técnico maneja en

promedio 15 expedientes, los cuales conoce a la perfección, y maneja casi de manera artesanal. Se considera que no se necesita un sistema diseñado especialmente para manejar y depurar la BD. Los entrevistados consideran que el Excel es suficiente para su manejo y que no se les ocurre como mejorarla. El equipo evaluador está de acuerdo con lo anterior.

5.7.10. Pregunta 29. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características: a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics, b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics, c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics, d) La dependencia o entidad que opera el programa no cuenta con *modificación de respuesta* a partir de recursos de revisión presentados ante el órgano garante del derecho de acceso a la información, con relación a solicitudes de información relativas al programa

Si Nivel 4. Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen todas las características establecidas

☀ Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics

En la página de SEMADET¹⁸, además de la descripción general del programa, aparece el padrón de promotores y peritos certificados. Posteriormente aparece el proyecto de Reglamento de la LEEPA, el cual es el marco general de operación del programa, también aparecen los TDR para: Sector Industrial y establecimientos comerciales y de servicio; así como las guías para: diagnóstico general, talleres mecánicos, sector pecuario, industria tequilera, recicladores y reutilizadores, recolección de residuos de manejo especial, sitios de disposición final, planes de manejo de residuos de manejo especial, y manual de uso de sello. Todos estos documentos constituyen la normativa del programa y estando en esta página se requiere solamente un clic para acceder a ellos. También en la pestaña trámites y servicios se puede acceder a los formatos e instructivos para presentar solicitud de incorporación al PCAV.

☀ Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics

En la página mencionada, después de la descripción del PCAV, aparece un mapa en el que se ubican los proyectos certificados, al presionar el icono correspondiente se muestra información sobre: nombre del proyecto, número de certificación,

¹⁸ <http://semadet.jalisco.gob.mx/normatividad-ambiental/cumplimiento-voluntario/cumplimiento-ambiental-voluntario>

nombre del contacto, correo electrónico y dirección. Si bien estos son resultados del programa, se consideran parciales, ya que no hacen referencia al año en que se recibió la certificación y tampoco se hace referencia a proyectos que se encuentran en un estatus diferente. Los promotores consideran que los resultados deberían incluir más información relacionada con la modalidad bajo la cual se obtuvo la certificación (diplomado, conjunta o estatal), así como información sobre la opción (diplomado o promotor independiente) bajo la cual el promotor se acreditó.

☀ **Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics**

En la página se pone a disposición de los interesados los teléfonos (33) 3030.8250, (33) 3030.8258 para contactar el personal del PCAV y también un buzón para dudas comentarios y sugerencias. Para poder usar el buzón se requiere, como campo obligatorio, nombre y correo electrónico del interesado.

☀ **La dependencia o entidad que opera el programa no cuenta con *modificación de respuesta* a partir de recursos de revisión presentados ante el Órgano garante del derecho de acceso a la información, con relación a solicitudes de información relativas al programa**

No se cuenta con modificación de respuesta, los entrevistados consideran que no aplica esta opción, ya que cuando los proyectos se rechazan, las razones son debidamente fundamentadas y notificadas al interesado. Además de que el rechazo nunca es definitivo, siempre se da la opción, al solucionar las causas del rechazo, se podrá obtener la certificación.

5.8. Percepción de la población atendida

5.8.1. Pregunta 30. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características: a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas, b) Corresponden a las características de sus beneficiarios, y c) Los resultados que arrojan son representativos

No Nivel 0. No se cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida

El equipo evaluador considera que este tipo de instrumentos podría incluirse entre los requisitos que deben entregarse para la conclusión del plan de acción. De hecho esta solicitud podría sustentarse en la normativa; ya que en el **Artículo 62 del PNR** se establece que

“...la Secretaría podrá utilizar controles técnicos que proporcionen mayor información acerca del desempeño ambiental de la actividad del sector primario, establecimiento, centro educativo o evento masivo, pudiendo tratarse de: a) Cuestionarios y encuestas, b) Análisis de muestras de emisiones, residuos y suelo, entre otros, y c) Las demás que determine prudente realizar”.

Al amparo de este artículo podrían incluirse tres instrumentos de medición de la satisfacción de la población atendida.

- 1) Cuestionario para medir satisfacción de las empresas e instituciones hacia el PCAV
- 2) Cuestionario para medir la satisfacción de la empresa hacia el promotor, y
- 3) Cuestionario para medir el desempeño de la empresa o institución.

Al segundo cuestionario no deberían tener acceso los promotores y al tercero las empresas.

La satisfacción de los beneficiarios respecto al PCAV podría ser utilizado para detectar áreas de mejora. El medir qué tan satisfechas están las empresas con los promotores podría permitirles hacer una mejor selección de estos actores, los resultados deberían incluirse en el listado de promotores acreditados disponible en la página de SEMADET, de esta manera las empresas contarían con mayores argumentos para hacer una selección más adecuada del promotor a contratar. Finalmente, el medir el desempeño de la empresa puede ser útil al Programa para determinar necesidades de seguimiento de la misma.

5.9. Medición de resultados

5.9.1. Pregunta 31. ¿Cómo documenta el programa sus resultados y la atención del problema público que pretende solucionar? a) Con seguimiento de indicadores de gestión y de resultados, b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones externas que no son de impacto, c) Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de programas similares, d) otros.

No procede valoración cuantitativa

El PCAV no cuenta con un documento oficial en el que se documenten sus resultados, solamente se llevan estadísticas sobre las solicitudes nuevas recibidas para certificación, el proceso en que se encuentra cada una de las empresas inscritas en el programa y la empresas que se certifican cada año (Tabla 8).

Tabla 8. Estadísticas del PCAV. 2017

Año/Solicitudes nuevas recibidas para certificación	No. de empresas
2012	20
2013	31
2014	24
2015	54
2016	60
2017	1
Total	190
proceso en que se encuentran las solicitudes	
Empresas en proceso de certificación	73
Empresas certificadas	72
Recertificaciones	9
Recertificaciones en proceso	4
Desincorporaciones	29
Desincorporaciones que volvieron a solicitar entrar al proceso	11
Desechadas	8
Año/Empresas certificadas	
2013	7
2014	13
2015	26
2016	23

Fuente: información oficial del PCAV. Archivo SEGUIMIENTO_EMPRESAS_PCAV_GENERAL.xls

Estos resultados son los que se difunden a través de diferentes medios, incluyendo notas periodísticas¹⁹.

¹⁹ <http://www.informador.com.mx/economia/2016/637929/6/empresas-reciben-certificacion-por-manejo-del-medio-ambiente.htm> y <http://www.20minutos.com.mx/noticia/50187/0/concluyen-33-empresas-de-jalisco-proceso-de-certificacion-ambiental/>, entre otras.

5.9.2. Pregunta 32. En caso de que el programa de seguimiento a indicadores de gestión y de resultados (inciso a, de la pregunta 31), ¿cuáles han sido sus resultados?

No procede valoración cuantitativa

El avance se reporta únicamente para el primer indicador y sólo para el año 2015, el cual es de 40 por ciento (Tabla 9). Para ese año fueron 10 empresas las que se inscribieron en las auditorías conjuntas, mismas que lograron la certificación ante PROFEPA y SEMADET. Para el 2016 no se documenta el avance y para 2017-2018 la meta se incrementa a 200 empresas inscritas; si bien este incremento está condicionado al logro de incentivos fiscales y financieros para las empresas que se certifique. También la operación se condiciona a la disponibilidad presupuestal del programa.

Para el indicador 2. La meta 2015 es de 5 empresas y no se documentan avances; sin embargo la meta se incrementa a 10 y 20, para los años 2017 y 2018, respectivamente.

Las metas de publicación de los términos de referencia y de las normas técnicas se reportan incumplidas, aunque la expectativa es que se logren en el año 2017.

Respecto a los resultados en la meta de 200 empresas certificadas en el 2012-2018, conforme a los resultados obtenidos (el total de empresas certificadas desde el año 2012 y hasta marzo de 2016 es de 61, de las cuales 4 se han recertificado), se concluye que para alcanzarla se requiere un avance anual de 83 empresas, cifra que no se ha alcanzado de manera acumulada en los 5 años de operación del programa; si bien se señala que la demanda observada en los primeros meses del año 2017 rebasa con creces la observada en años anteriores, por lo que el avance para este año podría cambiar.

Tabla 9. Avance Indicadores

Indicadores	LB17 ^{1/}	2015			2016			2017			2018		
	Meta	Avance	% ^{2/}	Meta	Avance	%	Meta	Avance	%	Meta	Avance	%	
Número de empresas en Jalisco que se inscriben de manera conjunta al programa Nacional de Auditoría Ambiental y al programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario	4	25	10	40	10		200			200			
Número de empresas que implementaron MGA después de la primera certificación ambiental	0	5			5		10			20			
Metas													
Publicación en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco de los términos de referencia		1	1	100									
Publicación en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco del Reglamento y de las normas técnicas		1											

^{1/} Línea de Base

^{2/} Cumplimiento

Fuente: información oficial del PCAV. Copia de Proyecto priorizado PCAV.xls

5.9.3. Pregunta 33. En caso de que el programa cuente con estudios o evaluación(es) externa(s) que no son de impacto (inciso b, de la pregunta 31), ¿éstos permitan identificar uno o varios hallazgos relacionados con la atención del problema público del programa, y en su caso cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

No procede valoración cuantitativa

El orden lógico de las evaluaciones es: Diseño, Proceso, Resultados e Impacto. Para los programas que van empezando lo recomendable es realizar una evaluación de Diseño. Para los programas que están en plena operación se recomienda una evaluación de procesos. Para programas maduros, con varios años de operación, se pueden hacer evaluaciones de Resultados y para programas que están concluyendo o hay que tomar decisiones sobre su continuidad lo recomendable es una evaluación de impacto.

La presente es la primera evaluación externa que se realiza sobre el PCAV.

5.9.4. Pregunta 34. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares (inciso c, de la pregunta 31), dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características: a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares, b) La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios, c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo, d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados

No Nivel 0. No hay estudios de impacto de programas de apoyo similares

Es evidente que es prematuro hablar de evaluación de impacto del PCAV. De hecho las evaluaciones de impacto de programas gubernamentales son escasas, debido a la complejidad de la metodología requerida para llevarlos a cabo y el costo de las mismas.

En términos sencillos, la evaluación de impacto analiza y determina el cumplimiento de los objetivos generales y particulares, en términos de los beneficios económicos, institucionales y sociales que resultan de su operación y diseño. Una evaluación de impacto se realiza a lo largo del tiempo con el fin de observar los cambios en una realidad comparando el estatus antes y después de la intervención gubernamental (Gertler *et al.*, 2011), (Fuentes Castro *et al.* 2009).

Esa necesidad de comparar el antes y después es precisamente lo que complica las evaluaciones de impacto; ya que hace necesario un estudio contrafactual. La dificultad en evaluar impactos está en que solamente se puede observar lo que ocurrió, no lo que hubiera ocurrido sin el programa. Lo que hubiera pasado sin el programa, se llama *el contrafactual*. Si existiera una representación correcta del contrafactual la estimación del impacto sería fácil. El impacto del programa o de la política es la diferencia entre el resultado que se observa con el programa y el resultado que hubiera ocurrido sin el programa - el contrafactual- (Pomeranz, 2011).

Para poder realizar un contrafactual se requiere una **Línea de Base**, la cual es una investigación aplicada, realizada con la finalidad de describir la situación inicial de la población objetivo de un proyecto, así como del contexto pertinente, para que esta información pueda compararse con mediciones posteriores y de esta manera evaluar objetivamente la magnitud de los cambios logrados en virtud de la implementación de un proyecto (Medianero Burga, 2016).

Por lo que antes de plantear evaluaciones de impacto es necesario realizar primero estudios de Línea de Base, que sería requisito imprescindible para hacer este tipo de evaluaciones al PCAV.

5.9.5. Pregunta 35. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares (inciso c, de la pregunta 31), dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

No procede valoración cuantitativa

No se encontraron estudios o evaluaciones externas **rigurosas** sobre los resultados de programas de Certificación Ambiental; sin embargo resultados obtenidos en algunos estudios, cuyo rigor científico no puede ser avalado, no son concluyentes sobre los resultados obtenidos por el PNAA, con el cual PCAV realiza auditorías conjuntas.

En las memorias del VII Congreso Nacional del Medio Ambiente, en la definición de los SGMA, dice que al ser sistemas voluntarios, constituyen una vía “amable” para la consecución del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios de carácter ambiental por parte de las empresas y organizaciones, requisitos que de por sí son obligatorios. La conclusión es que la gestión ambiental como instrumento voluntario ha ocasionado en una década una evolución respecto al control del riesgo, minimización del impacto generado por las actividades y extensión a otros niveles más allá del ambiental, que le convierte en una herramienta válida y avalada por la experiencia de más de 60.000 organizaciones en todo el mundo (VII Congreso Nacional del Medio, 1995).

González Alcotl *et al* (2016) sugieren que los costos en que incurre la empresa al cubrir todas las fases del proceso de auditoría ambiental es una de las razones principales que explica la poca participación de la micro y pequeña empresa, en contraste con la mediana y grande, en este tipo de esquemas voluntarios. De ahí que uno de los retos del PNAA sea el de facilitar el acceso a este tipo de empresas a las auditorías ambientales (González Alcotl *et al.* 2016)..

González Alcotl *et al* (2016) concluyen que una línea futura de investigación consistiría en evaluar los probables beneficios ambientales, económicos y sociales —según la PROFEPA— que consiguen las empresas que adoptan auditorías ambientales, para ello se tendría que recabar y generar información sobre las emisiones generadas y el desempeño de la gestión ambiental de las empresas, así como de su entorno económico y social (González Alcotl *et al.* 2016).

De lo anterior se concluye que se perciben beneficios derivados de la certificación ambiental voluntaria, los cuales no han podido ser demostrados a la fecha.

6. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y sus recomendaciones

6.1. OE1. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 10. Análisis FODA. Objetivo Específico 1

OE1. En qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable. preguntas 1-11

	Fortalezas	Debilidades
	<p>1. El PCAV cuenta con Bases de Datos que permiten conocer quién recibe los apoyos. Las empresas cuentan con una clave única que cambia en el caso de recertificación.</p> <p>2. Fin, Propósito, Componentes y Actividades pueden definirse como tal a partir de la normatividad.</p> <p>3. Las Bases de Datos están sistematizadas, actualizadas y depuradas, aunque no se cuenta con manuales para ello.</p> <p>4. El PCAV presenta complementariedades y coincidencias con PROFEPA, y PROEPA, y realiza sinergias con el sector privado.</p>	<p>1. El PCAV no cuenta con un diagnóstico del problema que se espera resolver con su intervención, en el que se detallan causas y efectos del mismo, que sirva de apoyo para delimitar la población objetivo.</p> <p>2. La contribución de los Indicadores del PCAV al logro del objetivo del Milenio y del Desarrollo Sostenible: 1) emisiones de dióxido de carbono y consumo de sustancias que agotan la capa de ozono, y 2) desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente; es indirecta.</p> <p>3. No se cuenta con un documento en el que se defina las poblaciones potencial y objetivo del PCAV. Se retoma el número de empresa reportadas por el Sistema de Información Empresarial Mexicano para Jalisco. La población potencial y objetivo</p>

OE1. En qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable. preguntas 1-11

	<p>5. Las complementariedades y coincidencias con PROFEPA y las sinergias con el sector privado están establecidas en convenios de colaboración.</p>	<p>son las mismas. Con lo que se dispersan las posibilidades de focalizar el apoyo en empresas cuya regularización de sus procesos tenga mayor impacto sobre el medio ambiente.</p> <p>4. En la normativa del PCAV, el evaluador percibe una definición de, Fin, Propósito, Componentes, y Actividades. Sin embargo, no se mencionan como tal y su definición no se realiza conforme a la Metodología Matriz de Marco Lógico.</p> <p>5. Los indicadores definidos hasta ahora, no son relevantes para el monitoreo de objetivos del programa, no permiten valorar el desempeño del mismo, no queda claro cuál es la meta a cubrir cada año, impiden conocer la eficacia con que se emplean los recursos humanos y financieros, y carecen de fichas técnicas.</p>
Oportunidades	Recomendaciones (no aplican)	Recomendaciones
<p>1. La justificación y posicionamiento del programa a partir de evidencia empírica generada demuestra los resultados potenciales que se pueden alcanzar con este tipo de intervenciones.</p> <p>1. El programa Sectorial de Medio Ambiente, el Programa Estatal de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo tienen</p>		<p>1. Elaborar un documento en el que se realice un diagnóstico del problema, que defina características y magnitud del mismo, y tipo de empresas que lo presenta, todo ello con la finalidad de focalizar prioridades de atención. Analizar la conveniencia de construir una Línea de Base si es que se pretende en el futuro hacer una evaluación de impacto.</p>

OE1. En qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable. preguntas 1-11

objetivos que dan cobertura a las acciones del PCAV, con lo que se puede fortalecer más su pertinencia y relevancia para el Estado.

2. Las metas del milenio cuentan con objetivos que amparan, aunque de manera parcial, el objetivo del PCAV. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el 8 y el 12 cuentan con metas que se vinculan con el PCAV, si bien de manera indirecta.

4. Las acciones de PROFEPA y PROEPA se complementan y pudieran potenciarse con las actividades del PCAV.

5. El sector privado está interesado en colaborar con el PCAV en su promoción y difusión.

2. Redefinir, acotar y documentar, mediante un análisis riguroso, las poblaciones potencial y objetivo del PCAV, acorde al problema atendido y a las posibilidades de atención, lo que permitirá mejorar su cobertura y focalización.

3. Mejorar la estructura lógica de objetivos, en la que se incluyan: Fin, Propósito, Componentes, Actividades, conforme a la metodología Matriz de Marco Lógico. El Propósito (Objetivo) tiene que ser consistente, y medible a través de Indicadores. Incluyendo Indicadores de desempeño y resultados, para el Propósito, componente y actividades, con su respectiva fichas técnicas. Aprovechar esta oportunidad para simplificar la redacción de la normativa y documentos de trabajo usando la palabra “empresa” en sustitución de “*representantes de los establecimientos o responsables de las instalaciones*”, entre otras definiciones empleadas. Un punto de partida se ofrece en el apartado Anexo. Complemento a las recomendaciones.

4. Reagrupar los ejes (Artículo 7 del PNR) en actividades con forme a la Metodología Matriz de Marco Lógico, incluyendo estrategia para cada una de éstas: 1) Seguimiento al proceso de cumplimiento ambiental, promoción y difusión, 2) Reconocimiento a empresas que se

OE1. En qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable. preguntas 1-11

		certifican, 3) Estímulo a empresas que participan en el proceso, y 4) Desarrollo de capacidades técnicas.
Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
1. Aunque los Objetivos del PCAV se vinculan con los objetivos del programa Sectorial de Medio Ambiente, la estrategia de certificación ambiental voluntaria no se menciona en este instrumento.		1. Solucionar la omisión existente en el programa Sectorial de Medio Ambiente, para que se mencione la estrategia de certificación ambiental voluntaria. Si no es viable, dada la madurez de la presente administración, debe vigilarse su inclusión el plan correspondiente, que se implementará en la Próxima administración.

Fuente: elaboración propia.

6.2. OE2. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 11. Análisis FODA. Objetivo Específico 2

OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados. preguntas 12-16

	Fortalezas	Debilidades
	<p>1. Aun cuando no se plasman en documentos, se identifica que se realizan esfuerzos de planeación estratégica y anual.</p> <p>2. Se hacen esfuerzos puntuales de evaluación de resultados.</p> <p>3. Se recolecta información de los beneficiarios que puede ser de utilidad para medir y presentar resultados</p>	<p>1. El PCAV no cuenta con un documento de planeación estratégica en el que se establezcan objetivos y metas de largo plazo, que trasciendan la actual administración.</p> <p>2. El PCAV no cuenta con documentos de Planeación Anual, en el que se establezcan las acciones y metas a alcanzar en el año en ejercicio.</p> <p>3. No se ha documentado la contribución del programa a los objetivos sectoriales y estatales.</p> <p>4. No se han realizado evaluaciones externas. La presente es la primera.</p> <p>5. La información de beneficiarios que aparece actualmente en las Bases de Datos no permite agrupación de acuerdo a sus características principales, giro, sector, número de trabajadores, ingresos brutos totales, principales emisiones generadas, entre otras. Esto limita la medición y presentación de resultados.</p>
Oportunidades	Recomendaciones (no aplican)	Recomendaciones
		<p>1. Plasmar en un documento, los esfuerzos de planeación estratégica y anual realizados, lo que</p>

**OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados.
preguntas 12-16**

		<p>podría hacerse en un breve documento, ya que lo importante es oficializar objetivos y metas de largo y corto plazo. Estos deben ser reales, acordes con los recursos del programa.</p> <p>2.Reestructurar las Bases de Datos del PCAV, agregando los campos necesarios para agrupar a las empresas según sus características. Alguna de esta información ya se recaba, sólo hay que incluirla en las Bases de Datos.</p> <p>3.Elaborar reportes anuales para cada una de las Actividades propuestas para el programa.</p>
Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
<p>1. La falta de difusión del aporte del PCAV a los objetivos del programa sectorial y estatal, hacen invisible el programa ante los tomadores de decisiones, arriesgando su permanencia en el tiempo. Punto de primordial importancia ante el eminente cambio de administración.</p>		<p>1. Promover la realización de evaluaciones externas. Se recomienda una evaluación de diseño.</p> <p>2. Plasmar en un documento el reporte de la contribución del programa a los objetivos de desarrollo, sectoriales y estatales.</p>

Fuente: elaboración propia.

6.3. OE3. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 12. Análisis FODA. Objetivo Específico 3

OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado. preguntas 17-19

	Fortalezas	Debilidades
	<p>1. El PCAV realiza esfuerzos no documentados para mejorar su cobertura, orientando sus acciones hacia pequeñas y medianas empresas que no tienen recursos para cubrir el costo del promotor.</p>	<p>1. El PCAV atiende a todas las empresas que soliciten su registro, no cuenta con una estrategia de cobertura documentada.</p> <p>2. La principal estrategia de cobertura de medianas y pequeñas empresas se apoya en promotores en formación en un diplomado, que requiere de un gran esfuerzo de parte de los técnicos del programa para dar seguimiento a la parte práctica del mismo, cuya acreditación concluye con la certificación de una empresa.</p> <p>3. No se cuenta con una metodología para delimitar la cobertura del programa.</p>
Oportunidades	Recomendaciones (no aplican)	Recomendaciones
<p>1. Empresas de todo tipo están acercándose al programa para solicitar su registro.</p>		<p>1. Definir y documentar una estrategia de cobertura en la que se especifiquen las características de las empresas sujetas de apoyo, que incluya metodología requerida para su medición.</p>
Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
<p>1. El incremento en la demanda de apoyos observado recientemente está conduciendo al PCAV a su límite de atención, considerando que se mantienen constantes los recursos actualmente disponibles.</p>		<p>1. Enfocar la estrategia de cobertura en resultados de corto y largo plazo. Para resultados de corto plazo incluir empresas "limpias" de fácil certificación. Para resultados de fondo y de largo plazo incluir empresas</p>

OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado. preguntas 17-19

2. Empresas que no pueden ser clasificadas como pequeñas o medianas, con procesos ambientales complejos, están optando por la modalidad de certificación a través de la opción de diplomado.

3. Los promotores con varios años de experiencia consideran el diplomado como una práctica desleal del PCAV; que satura el mercado, abarata el costo de las certificaciones y no garantiza mismos resultados, o bien para garantizarlos se requiere que los técnicos del programa se involucren directamente, convirtiéndose en su competencia.

“sucias” con daños evidentes en el ambiente.

2. Incluir instalaciones del gobierno del estado en la certificación, como ejemplo para la sociedad, iniciando por las de SEMADET.

3. Mantener y documentar la actual estrategia de cobertura por tamaño de las empresas. Es precisamente esta estrategia la que establece la relación de complementariedad con PROFEPA. PCAV atiende pequeñas y medianas empresas, que no pueden pagar el costo del promotor. PROFEPA atiende empresas grandes que pueden pagar un promotor certificado por la Entidad Mexicana de Acreditación. La condición de pequeña o mediana empresa debe ser demostrable y complementada con información sobre ingresos brutos obtenidos al año, o nivel de capitalización (valor de la infraestructura productiva). Otros criterios a considerar para definir la estrategia de cobertura pudieran ser giro y ubicación geográfica. Todos ellos medibles y demostrables.

4. Para la actividad: desarrollo de capacidades, específicamente para la formación y acreditación de promotores, se recomienda buscar una opción menos demandante de tiempo para los técnicos del PCAV.

Fuente: elaboración propia.

6.4. OE4. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 13. Análisis FODA. Objetivo Específico 4

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. preguntas 20-29

Fortalezas	Debilidades
<p>1. El PCAV cuenta con procedimientos bien definidos, probados y documentados para los principales procesos clave.</p> <p>2. Los procedimientos para los procesos clave cuentan con formatos definidos, están disponibles para todo público en la página de SEMADET y se apegan al documento normativo.</p> <p>3. Se cuenta con un proyecto de Nuevo Reglamento, al amparo del cual se definirán Términos de Referencia para las actividades del programa.</p> <p>4. Se cuenta con un mecanismos de difusión de resultados en el que se pone a disposición del público en general información parcial sobre los resultados obtenidos en certificación de empresas y los promotores acreditados.</p> <p>5. El PCAV cuenta con recursos humanos capacitados, con disposición a trabajar de manera individual y en equipo, que conoce los procesos y está</p>	<p>1. La demanda total de apoyos es igual a la demanda atendida, no se conocen las características generales de las empresas potenciales que podrían solicitar apoyo al PCAV y mucho menos del total de empresas. Esto no se puede solucionar sin redefinir y acotar las poblaciones potencial y objetivo.</p> <p>2. No se cuenta con mecanismos documentados (manuales) para verificar el cumplimiento de los procedimientos requeridos para ejecutar procesos clave.</p> <p>3. Los formatos disponibles para los procesos clave presentan algunas incongruencias mínimas, por ejemplo dicen SEMADES en lugar de SEMADET, estos pequeños detalles son mínimos pero lesionan la imagen del programa.</p> <p>4. Dado que el PNR es para regular del artículo 39 al 41 de la LEEPA, y no específicamente el PCAV, aún no hay suficiente claridad en la definición del objetivo general del programa, lo que dificulta la definición de indicadores para medir sus resultados y avances. Además no hace mención clara o específica a algunas</p>

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. preguntas 20-29

	<p>dispuesto a emprender las acciones requeridas para realizar de mejor manera su trabajo.</p> <p>6. Se cuenta con recursos económicos para realizar por lo menos la visita de inicio de actividades.</p>	<p>actividades que actualmente realiza el PCAV.</p> <p>5. Las deficiencias observadas en los Términos de Referencia vigentes deben ser subsanadas cuando, al amparo del Nuevo Reglamento aprobado, se elaboren nuevos Términos de referencia para el Programa.</p> <p>6. Los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia son insuficientes. Si bien las Reglas de Operación se pueden descargar de la página oficial y en ésta aparece un teléfono y un correo electrónico para aclarar dudas. Los resultados hacen referencia únicamente al nombre de la empresa y su ubicación geográfica, sin mencionar sus características, tipo de certificado obtenido, vigencia del mismo, entre otras. Lo mismo respecto a los promotores, ya que la información que aparece en la página no menciona la modalidad bajo la cual se acreditó, el número de empresas que logaron certificarse con su apoyo, entre otra.</p> <p>7. El PCAV no cuenta con recursos (humanos y económicos) suficientes para la implementación y desarrollo del PCAV. El personal se encuentra saturado por actividades inherentes a la Dirección de Área, no relacionadas con el PCAV. Los recursos materiales condicionan las visitas de seguimiento.</p>
<p>Oportunidades</p>	<p>Recomendaciones (no aplican)</p>	<p>Recomendaciones</p>

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. preguntas 20-29

1. Ampliar la estructura organizativa de la Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo, para que cuente con un departamento específico para el PCAV y otra para trámites y registros ambientales.

2. Contratación de personal y/o reducción de carga de trabajo del personal del PCAV.

3. Elaborar e instrumentar una estrategia de capacitación del personal técnico del PCAV. El área de conocimiento requerido para dar seguimiento a los procesos seguidos para la certificación es amplia y compleja. Proyectos nuevos o atípicos requieren gran inversión de tiempo para su documentación.

3. Incorporar algunas de las recomendaciones de esta evaluación en el proyecto de Nuevo Reglamento. Entre ellas: reagrupación de actividades, conforme a la Matriz de Marco Lógico, con base en los ejes actualmente planteados en el proyecto de Nuevo Reglamento. Incluyendo el reconocimiento a empresas que obtienen el certificado, actividad a la cual en el mencionado proyecto no se le da la importancia requerida.

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. preguntas 20-29

		<p>4. Elaborar manuales de procedimientos para procesos clave²⁰, tales como inicio, ejecución y certificación especificadas en el proyecto de Nuevo Reglamento. Lo mismo aplica para depurar y actualizar las Bases de Datos.</p> <p>5. Actualizar los formatos, para sustituir la palabra SEMADES por SEMADET.</p>
Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
<p>1. La principal amenaza del programa es la falta de presupuesto propio, lo cual limita sus posibilidades de acción, la cantidad de recursos humanos asignados, la capacitación del mismo y las actividades de seguimiento a las empresas.</p> <p>2. El programa no cuenta con recursos para implementar algunas de las acciones propuestas en el proyecto de Nuevo Reglamento como son: Establecimiento de centros regionales de y promoción en el desarrollo de procesos productivos y tecnologías ambientalmente responsables,</p>		<p>1. Decidir si el PCAV es una estrategia prioritaria para el Estado. Debería ser así ya que; contribuye al logro de los objetivos planteados en el programa Estatal de Desarrollo.</p> <p>2. Realizar las actividades necesarias para gestionar que el PCAV cuente con asignación presupuestaria.</p>

²⁰ Equivalentes a solicitud de apoyo, selección de beneficiarios y entrega de los apoyos.

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. preguntas 20-29

así como sistemas eficientes de Protección y restauración ecológica propuestos por instituciones de investigación científica y tecnológica para su aplicación en los establecimientos sujetos al programa.

Fuente: elaboración propia.

6.5. OE5. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 14. Análisis FODA. Objetivo Específico 5

OE5. Demostrar si el programa cuenta con instrumentos que permita recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados. pregunta 30

	Fortalezas	Debilidades
	<p>1. La normativa del programa establece que el PCAV está facultado para requerir a las empresas la información que considere relevante.</p>	<p>1. El programa no cuenta con mecanismos para medir el grado de satisfacción de la población atendida.</p> <p>2. No hay manera de que el programa detecte oportunidades de mejora en el servicio que presta a la sociedad a través de los apoyos del programa, de los técnicos del mismo y de los promotores participantes.</p> <p>3. Al no evaluar el desempeño de los promotores, se corre el riesgo de permanencia de actores con bajo desempeño o actitudes no compatibles con el espíritu del programa.</p> <p>4. Al no evaluar el desempeño de las empresas se pierde la oportunidad de hacer un adecuado seguimiento de las mismas.</p> <p>5. Al no evaluar el desempeño del programa se pierde la oportunidad de mejora del mismo.</p>
Oportunidades	Recomendaciones (no aplican)	Recomendaciones
		<p>1. Incluir en la información requerida para la conclusión del apoyo 3 cuestionarios: 1) para evaluar el programa por parte de la empresa, 2) para evaluar al promotor por parte de la empresa, al cual no deberá tener acceso este actor, y 3) para evaluar el desempeño de la</p>

OE5. Demostrar si el programa cuenta con instrumentos que permita recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados. pregunta 30

empresa durante el proceso, por parte del promotor, al cual no deberá tener acceso la empresa.

Fuente: elaboración propia.

6.6. OE6. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 15. Análisis FODA. Objetivo Específico 6

OE6. Examinar si los resultados del programa son satisfactorios respecto a la atención del problema para el que fue creado. preguntas 31-35

	Fortalezas	Debilidades
	<ol style="list-style-type: none"> Actualmente se recopila información que podría ser empleada para medir avances y resultados. Entre esta información se encuentra la requerida para estimar indicadores. Los estudios o evaluaciones (no rigurosas) existentes muestran que programas similares podrían tener impactos positivos en el número de empresas que regulan sus procesos ambientales. Se encuentra en proceso la primera evaluación externa del programa la cual generará información de apoyo para mejorar su consistencia y resultados. 	<ol style="list-style-type: none"> El seguimiento a resultados y atención del problema público que pretende solucionar realizado actualmente por el programa es mejorable. Los indicadores actuales no permiten medir el cumplimiento de sus objetivos. Hasta ahora no se habían realizado evaluaciones externas. El avance en los indicadores respecto a las metas planteadas es bajo, lo cual se debe a un mal planteamiento de los mismos y a que no se cumplieron los supuestos asumidos en su determinación –asignación presupuestal de 10 millones de pesos-.

OE6. Examinar si los resultados del programa son satisfactorios respecto a la atención del problema para el que fue creado. preguntas 31-35

Oportunidades	Recomendaciones (no aplican)	Recomendaciones
Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
<p>1. El no poder demostrar de manera documentada sus resultados debilita la pertinencia del programa debilitando su permanencia en el largo plazo.</p> <p>2. No hay estudios o evaluaciones rigurosas que muestren resultados de programas similares. La información existente no es contundente en cuanto a los resultados obtenidos.</p> <p>3. La complejidad de la medición de impacto del programa sobre el medio ambiente dificulta el poder demostrar a la sociedad los beneficios potenciales que este genera.</p>		<p>1. Se recomienda que el PCAV realice evaluaciones internas, en las cuales se cuantifiquen sus logros en cuanto al cumplimiento de objetivos, no solamente del Propósito (objetivo), sino también en cuanto a actividades realizadas conforme a la Matriz de Marco Lógico.</p>

Fuente: elaboración propia.

7. Recomendaciones

7.1. OE1. Recomendaciones

Tabla 16. Recomendaciones. Objetivo Específico 1

OE1. Determinar en qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable. preguntas 1-11

P ^{1/}	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1	Elaborar un estudio en el que se realice un diagnóstico del problema, que defina características y magnitud del problema, causas y efectos del mismo, y tipo de empresas que lo presenta, que permita mejorar cobertura y focalizar prioridades de atención. Analizar la conveniencia de construir una Línea de Base, si es que se desea en el futuro poder hacer una evaluación de impacto.	<p>Contar con información de apoyo para la definición de la población potencial y objetivo, así como para definir una estrategia de cobertura y focalización.</p> <p>Contar con información del escenario contrafactual requerido para evaluación de impacto.</p>	<p>Elaborar un documento en el que se especifiquen las características del diagnóstico requerido</p> <p>Contratar institución o despacho para elaborar el diagnóstico.</p>	<p>Asignación de personal de apoyo a actividades normativas</p> <p>Disposición presupuestal para la elaboración del diagnóstico.</p>
2	Redefinir, acotar y documentar las poblaciones potencial y objetivo del PCAV.	Contar con una mejor definición de población potencial y objetivo acorde al problema atendido y a las posibilidades de atención, lo que permitirá mejorar cobertura y focalización.	<p>Reuniones de planeación estrategia del personal del PCAV.</p> <p>Elaboración del documento "Población Potencial y Objetivo del PCAV., que incluya metodología para su cuantificación.</p>	Asignar personal de apoyo a actividades normativas del programa.

OE1. Determinar en qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable. preguntas 1-11

P1/	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
3	<p>Definir Fin, Propósito, Componentes, Actividades, conforme a la la Metodología Matriz de Marco Lógico. El Propósito (Objetivo) tiene que ser sencillo, consistente y medible a través de Indicadores. Se requiere simplificar la redacción de la actual normativa y documentos de trabajo usando la palabra “empresa e instituciones” en sustitución de “<i>representantes de los establecimientos o responsables de las instalaciones</i>”, entre otras definiciones empleadas.</p>	<p>Mejora en la estructura lógica de objetivos y con ello mejora en la pertinencia del PCAV.</p> <p>Objetivos Medibles y por tanto resultados medibles y demostrables.</p> <p>Definición más sencilla y clara del objeto de estudio, objetivo, problema, poblaciones, entre otros conceptos.</p>	<p>Talleres de trabajo del personal del PCAV.</p> <p>Elaboración del documento “MML Indicadores del PCAV.”</p>	<p>Capacitar al personal del PCAV en la Metodología Matriz de Marco Lógico.</p> <p>Asignar personal de apoyo a actividades normativas.</p>
4	<p>Reagrupar los ejes (Artículo 7 del proyecto de Nuevo Reglamento) en actividades conforme a la Metodología Matriz de Marco Lógico, incluyendo estrategia para cada una de éstas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Seguimiento al proceso de cumplimiento ambiental, 2) Promoción, difusión y reconocimiento a empresas e instituciones que se certifican, 3) Estímulo a empresas que 	<p>Mejora en el diseño del programa.</p> <p>Mejora en la planeación y resultados del programa.</p>	<p>Talleres de planeación estratégica.</p>	<p>Asignar personal de apoyo a actividades normativas.</p>

OE1. Determinar en qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable. preguntas 1-11

P^{1/}	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
	participan en el proceso, y 4) Desarrollo de capacidades técnicas.			

1/ Prioridad
Fuente: elaboración propia

7.2. OE2. Recomendaciones

Tabla 17. Recomendaciones. Objetivo Específico 2

OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados. preguntas 12-16

P^{1/}	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1	Plasmar en un documento, los esfuerzos de planeación estratégica y anual realizados.	Oficializar objetivos y metas de largo y corto plazo. Estos deben ser reales y acordes con los recursos del programa.	Reuniones de trabajo del personal normativo del PCAV Elaboración de los documentos: "Planeación estratégica del PCAV" y "Programas Operativos Anuales el PCAV"	Asignar personal de apoyo a actividades normativas.

**OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados.
preguntas 12-16**

P^{1/}	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico- administrativas, financieras)
2	Reestructurar las Bases de Datos del PCAV, agregando los campos necesarios para agrupar a las empresas según sus características.	Contar con información para medición de indicadores y resultados.	Definición de campos necesarios para medir indicadores y presentar reportes. Reestructuración de las BD por parte del personal operativo.	Disponibilidad de tiempo por parte del personal operativo para ajustar las Bases de Datos.
3	Elaborar reportes anuales para cada una de las Actividades propuestas para el programa.	Mejora en el proceso la difusión de resultados y rendición de cuentas del programa. Posibilidad de detectar tendencias en la demanda para mejora cobertura y focalización; así como para mejorar la gestión.	Procesamiento y análisis de BD por parte el personal operativo. Elaboración de reportes por actividad. Consolidación de reportes en un único reporte general. Publicación en página de la SEMADET.	Disposición de tiempo por parte del personal operativo. Asignación de personal de apoyo a actividades normativas.
4	Plasmar en un documento el reporte de la contribución del programa a los objetivos de desarrollo, sectoriales y estatales	Demostración de la pertinencia del PCAV.	Elaboración del documento: "Contribución del PCAV al cumplimiento de objetivos de desarrollo"	Asignación de personal de apoyo a actividades normativas.
5	Promover la realización de evaluaciones externas. Se recomienda una evaluación de diseño.	Retroalimentación sobre aspectos de mejora al diseño del PCAV	Solicitud de la evaluación a SUBSEPLAN.	Disposición presupuestal para contratar a la Entidad Evaluadora Externa.

1/ Prioridad
Fuente: elaboración propia

7.3. OE3. Recomendaciones

Tabla 18. Recomendaciones. Objetivo Específico 3

OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado. preguntas 17-19

P1/	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1	Definir una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo	Mejoras en la cobertura del programa. Lo que permitiría que el PCAV atienda empresas que no tienen capacidad económica para acceder al programa y que actualmente sus procesos tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente.	Talleres de planeación estratégica. Personal normativo del programa. Elaboración del documento: "Estrategia de cobertura de mediano y largo plazo del PCAV".	Asignación de personal de apoyo a actividades normativas. Disponibilidad de tiempo del personal del programa.
2	La estrategia de cobertura debe enfocarse en resultados de corto y largo plazo. Para resultados de corto plazo incluir empresas "limpias" de fácil certificación. Para resultados de fondo y de largo plazo incluir empresas "sucias" con daños evidentes en el ambiente. Incluir instalaciones del gobierno del estado como ejemplo para la sociedad, iniciando por las de	Mejora en resultados del programa. Resultados demostrables en el corto plazo. Mejora en resultados de fondo, de largo plazo, difícilmente medibles y demostrables. Mejora en imagen del Gobierno del Estado. Ejemplo para la sociedad	Elaboración del documento: "Estrategia de cobertura de mediano y largo plazo del PCAV". Concertación con Gobierno del Estado para registro de sus instalaciones en el proceso de certificación	Asignación de personal de apoyo a actividades normativas. Disponibilidad de tiempo del personal del Programa. Disposición del Gobierno del Estado para certificación de sus instalaciones

OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado. preguntas 17-19

P ^{1/}	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
3	<p>SEMADET.</p> <p>Mantener y documentar la actual estrategia de cobertura por tamaño de las empresas. Es precisamente esta estrategia la que establece la relación de complementariedad con PROFEPA. PCAV atiende pequeñas y medianas empresas, que no pueden pagar el costo del promotor. PROFEPA atiende empresas grandes que pueden pagar un promotor certificado por la Entidad Mexicana de Acreditación. Incluir giro y ubicación geográfica como criterios de cobertura. La condición de pequeña o mediana empresa, el giro y la ubicación geográfica deben ser demostrables.</p>	<p>Posibilidad de mejor cobertura y focalización del PCAV.</p> <p>Cobertura a empresas con pocas posibilidades de pagar un promotor certificado por la Entidad Mexicana de Acreditación.</p> <p>Fortalecimiento de complementariedad con PROFEPA.</p>	<p>Elaboración del documento: "Estrategia de cobertura de mediano y largo plazo del PCAV".</p>	<p>Asignación de personal de apoyo a actividades normativas.</p> <p>Disponibilidad de tiempo del personal del programa.</p>
4	<p>Para la actividad: desarrollo de capacidades, específicamente para la formación y acreditación de promotores, se recomienda que el PCAV busque alternativas que no demanden tanto tiempo del personal técnico del mismo.</p>	<p>Aligerar la carga de trabajo del personal del PCAV.</p>	<p>Ejercicio de análisis de alternativas de acreditación de promotores mediante el diplomado.</p> <p>Selección de alternativa que demande menos tiempo del personal técnico del PCAV.</p>	<p>Revisar y en su caso ajustar la normativa para dar cabida a la alternativa seleccionada.</p>

1/ Prioridad
Fuente: elaboración propia

7.4. OE4. Recomendaciones

Tabla 19. Recomendaciones. Objetivo Específico 4

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. preguntas 20-29

P1/	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1	El Gobierno del Estado deberá decidir si el PCAV es una estrategia prioritaria para el Estado. Debería ser así ya que; contribuye al logro de los objetivos planteados en el programa Sectorial de Medio Ambiente. Para lo cual el PCAV debe llevar a cabo las actividades necesarias para gestionar que se le asigne presupuesto propio.	Disponibilidad de presupuesto para realizar actividades de seguimiento a empresas y contratación de personal.	Justificar y gestionar la inclusión de la estrategia de certificación en el programa Sectorial de Medio Ambiente, con apoyo de SUBSEPLAN. Justificar y gestionar la asignación de presupuesto propio al PCAV.	Asignación de clave presupuestal al PCAV. Contratar por lo menos una persona para actividades normativas del programa. Disponibilidad de tiempo del personal normativo del PCAV y SUBSEPLAN.
2	Ampliar la estructura organizativa de la Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo, para que cuente con un Departamento específico para el PCAV y otra para trámites y registros ambientales. Contratación de personal y/o reducción de carga de trabajo del personal del PCAV.	Concentración del personal del PCAV en actividades específicas del PCAV. Disponibilidad de tiempo para dar seguimiento a las diferentes actividades requeridas para entregar el componente (Certificación) del programa. Disponibilidad de tiempo para mejora la normativa del programa.	Organizar el personal del PCAV por Actividades conforme a la definición de la Matriz de Marco Lógico. Actualmente especificadas como ejes en el PNR.	Redefinición de estructura organizacional. Disponibilidad de recursos para contratar personal. Contratación de personal.

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. preguntas 20-29

P1/	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
		Disponibilidad de tiempo para mejorar planeación, diseño y orientación a resultados del programa.		
3	Elaborar e instrumentar una estrategia de capacitación del personal técnico del PCAV; ya que el área de conocimiento requerido para dar seguimiento a los procesos de certificación es amplia y compleja. Proyectos nuevos o atípicos requieren gran inversión de tiempo para su documentación.	Mayor capacidad técnica del programa para seguimiento del proceso de certificación a empresas de giros múltiples y variados.	Definición de temas, tiempos y participantes en la capacitación.	Recursos disponibles para invertir en capacitación. Interés y disponibilidad del personal del PCAV para capacitarse. Búsqueda de sinergias con la UDG para que personal del PCAV pueda participar de manera gratuita, o con costo reducido en cursos, programas, talleres, conferencias de su interés.
4	Considerar algunas de las recomendaciones de esta evaluación en los Términos de Referencia para el PCAV, que se elaborarán al amparo del Nuevo Reglamento. Entre ellas: reagrupación de actividades, conforme a la definición de la Metodología Matriz de Marco	Mayor claridad en la normativa. Sustento legal a todas las actividades que realiza el programa. Mejora en la operación de actividades del programa diferentes al seguimiento al	Revisión de la propuesta de Nuevo reglamento, previa a su firma. Reagrupación de actividades conforme a sus características. Incorporación de la	Asignación de personal de apoyo a actividades normativas.

OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. preguntas 20-29

P^{1/}	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
	Lógico, con base en los ejes actualmente planteados dicho proyecto. Dando mayor importancia a la correspondiente a reconocimiento a empresas que obtienen el certificado.	proceso de cumplimiento ambiental. Mejor imagen del programa. Mejor imagen de las empresas certificadas. Posible mayor interés de las empresas por obtener el reconocimiento	actividad: Reconocimiento a empresas que obtienen certificado en el proyecto de Nuevo Reglamento.	
5	Elaborar manuales de procedimientos para procesos clave, tales como inicio, ejecución y certificación ²¹ especificadas en el proyecto de Nuevo Reglamento. Lo mismo aplica para depurar y actualizar las Bases de Datos.	Formalizar procedimientos que actualmente se hacen por "usos y costumbres.	Elaboración de manuales.	Asignación de personal de apoyo a actividades normativas.
6	Se requiere actualizar los formatos, para sustituir la palabra SEMADES por SEMADET	Mayor claridad. Mejora en la imagen del PCAV	Ajustar formatos. Sustituir formatos actuales en la página de SEMADET	Disponibilidad de tiempo del personal del PCAV.

1/ Prioridad
Fuente: elaboración propia

²¹ Equivalentes a recepción de solicitudes de apoyo, selección de beneficiarios y entrega de los apoyos.

7.5. OE5. Recomendaciones

Tabla 20. Recomendaciones. Objetivo Específico 5

OE5. Demostrar si el programa cuenta con instrumentos que permita recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados. pregunta 30			
Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
P1/			
1	Medir la satisfacción de los beneficiarios del programa	<p>Posibilidad de mejorar el programa con la información obtenida. Los resultados de la encuesta de satisfacción a empresas, permitirán mejorar procesos, tiempos, trámites, documentación requerida. El cuestionario a empresas, para evaluar el promotor, permitirá una mejor asignación de estos actores y en su caso, depuración del padrón. El cuestionario a promotores para evaluar la empresa permitirá definir las acciones requeridas para el seguimiento de la misma.</p>	<p>Diseñar cuestionarios: 1) para evaluar el programa por parte de la empresa, 2) para evaluar al promotor por parte de la empresa, al cual no deberá tener acceso este actor, y 3) para evaluar el desempeño de la empresa durante el proceso, por parte del promotor, al cual no deberá tener acceso la empresa.</p> <p>Incluir estos cuestionarios en la información requerida para la conclusión del apoyo.</p> <p>Subir los cuestionarios a la página de SEMADET.</p> <p>Elaborar el documento: Satisfacción de la población atendida”.</p>

OE5. Demostrar si el programa cuenta con instrumentos que permita recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados. pregunta 30

Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
P ^{1/}		Poner el documento a disposición de la contraloría social, por medio de la página de SEMADET.	

1/ Prioridad
Fuente: elaboración propia

7.6. OE6. Recomendaciones

Tabla 21. Recomendaciones. Objetivo Específico 6

OE6. Examinar si los resultados del programa son satisfactorios respecto a la atención del problema para el que fue creado. preguntas 31-35

P ^{1/}	Recomendación	Mejora esperada	Actividades	Implicaciones (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1	Realizar evaluaciones internas, en las cuales se cuantifiquen logros en cuanto al cumplimiento de objetivos, no solamente del Propósito (Objetivo), sino también en cuanto a otras actividades realizadas, conforme a su definición en la Metodología Matriz de Marco Lógico: Acreditación de promotores. Promoción y Difusión del programa. Reconocimiento y Estímulo a empresas, entre otras.	Detección de áreas de mejora en las actividades realizadas	Definición de criterios de evaluación. Elaboración de un documento en el que se especifiquen los criterios de evaluación Realizar evaluación interna de Actividades del programa.	Disposición de tiempo del personal operativo y normativo
2	En sustitución y/o complemento a evaluaciones hacer estimaciones propias sobre el impacto del PCAV, con apoyo del formato “Indicadores Ambientales”, con algunos cambios que permitan determinar el “antes” y el “después”, en cuanto a consumo de energía, combustibles y agua; y generación de residuos y descarga de agua.	Identificación de impactos potencial sobre el medio ambiente. Generación de información de apoyo a definición de cobertura del programa.	Sistematización de dicha información. Análisis de las Bases de Datos creadas. Elaboración del documento “Impactos potencial del PCAV sobre el medio ambiente”	Asignación de personal a actividades normativas.

1/ Prioridad
Fuente: elaboración propia

8. Conclusiones

8.1. OE1. Determinar en qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable

El problema que da origen al PCAV se trata de manera general en los programas de Desarrollo Nacional, Estatal y Sectorial. No se cuenta con documentos en los que analice y cuantifique el problema, así como sus causas y efectos, que sea de utilidad para definir las poblaciones potencial y objetivo, así como una estrategia de cobertura y en el cual se analice la pertinencia de la intervención realizada por el PCAV. Sin embargo, la evidencia empírica, obtenida de intervenciones similares aplicadas en otros estados del país y a nivel nacional a través de PROFEPA, muestra resultados positivos, en cuanto al número de empresas certificadas, aunque no existe evidencia contundente sobre el impacto en el medio ambiente.

El objetivo del PCAV se vincula con el objetivo del PED; y éste a su vez se vincula con los objetivos del PND. El PCAV se vincula con el programa Sectorial, sin embargo no se incluye como una estrategia para alcanzar sus objetivos. Se considera que esto es más bien una omisión, dado que sus acciones se vinculan perfectamente con el Objetivo 4. Mitigar y controlar los impactos ambientales negativos. Considerando esta omisión, los resultados del PCAV no contribuyen al avance en los indicadores estatales.

Debido a la complejidad del proceso que tienen que seguir las empresas para obtener el certificado y el costo de la misma, el PCAV realiza múltiples esfuerzos de colaboración y coordinación con otras instancias, federales, estatales y del sector privado, algunos de ellos enfocados a incrementar la demanda de apoyos, otros encaminados a reducir el costo de la certificación y otros a que las empresas que obtienen el certificado se vean retribuidas de alguna manera.

Hasta ahora, el programa se ha implementada en apego a la normativa establecida en los TDR publicados en 2012, aunque sobre el camino, el programa ha visto la necesidad de emprender otro tipo de acciones, sobre todo relacionadas con el incremento en demanda.

Actualmente se encuentra en proceso de autorización un PNR en el que se incluyen diversas acciones, algunas de las que ya se venían realizando previamente y otras nuevas.

De lo anterior se concluye que si bien no está documentada la pertinencia del PCAV para resolver el problema que se pretende atender, dicha pertinencia es evidente, ya que se vincula con los planes de desarrollo nacional, estatal y sectorial y que se realizan esfuerzos para que su diseño sea consistente con la normatividad aplicable.

8.2. OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados

La planeación estratégica y anual de las acciones del PCAV no se plasma en un documento. Se cuenta con una meta a alcanzar durante la presente gestión, en cuyo logro se enfocan los esfuerzos del programa; sin embargo se observan inconsistencias en su determinación.

Sin embargo ninguno de estos dos ejercicios fue elaborado en apego a la Matriz de Marco Lógico, por lo que no definen Fin, Propósito, Componentes, y Actividades; aunque es justo mencionar que se detectan elementos con estas características en su normativa.

También los indicadores presentan deficiencias en su definición, no están establecidos en un documento oficial, y carecen de ficha técnica que permita su cálculo e interpretación. De hecho, no es posible identificar con certeza cómo con esos indicadores se puede medir el logro del objetivo del programa. Tampoco se observa constancia en su uso, ya que en unos documentos se hace referencia a unos indicadores y en otros a otros, es decir éstos se cambian o adaptan conforme el objetivo del escrito que los contiene. Los indicadores referidos son de resultados solamente, y no se cuenta con indicadores de eficiencia y/o desempeño.

El apoyo que otorga el PCAV consiste en una certificación que avala que, los procesos que realiza la empresa cumplen con la normativa ambiental -no otorga apoyos económicos en efectivo o en especie-. Por el contrario, las empresas que se inscriben en el programa tienen que invertir cantidades importantes de recursos para implementar el plan de acción requerido, y además para pagar los honorarios del promotor que lo lleva. Motivo por el cual el PCAV no es masivo, pocas empresas pueden sufragar los costos inherentes a la certificación. En total, desde su inicio, en el año 2012, el programa ha recibido 190 solicitudes de apoyo.

El PCAV cuenta con BD para el manejo de la información de los solicitantes, que se llevan en el programa Excel. Cada técnico es responsable del seguimiento a 15 empresas, por lo que no se considera necesario contar con un sistema operativo que permita manejar la BD.

Si bien, la información que recolecta actualmente el programa, es de utilidad para dar seguimiento al avance del estado en que se encuentran los proyectos, sirve

poco para medir su contribución a los objetivos sectoriales y/o estatales, o su desempeño.

De lo anterior se concluye que los instrumentos de planeación del programa son mejorables, siendo necesario primero plasmarlos en un documento, y que las BD del programa se reestructuren para que contengan información que permita medir indicadores, así como otros posibles impactos.

8.3. OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado

Todas las empresas que soliciten su inscripción al PCAV son susceptibles de apoyo. La población potencial y objetivo son las mismas y están conformadas por las empresas registradas en Jalisco por el SIEM. La amplia definición de la población objetivo, ha repercutido en que la cobertura del programa sea muy limitada, menos del 1 por ciento de las empresas de Jalisco se han certificado con apoyo del PCAV.

EL programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada, sin embargo se observa que una parte importante de las acciones del PCAV se enfocan en la atención de Pequeñas y Medianas Empresas. Las cuales no cuentan con los recursos requeridos para el pago del promotor encargado de dar seguimiento al plan de acción. Para atender a estas empresas se implementó la modalidad de certificación con el apoyo de un promotor en formación. Modalidad que ha dado buenos resultados, conforme a las conclusiones del estudio realizado por la misma Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo.

En el PNR se establece que las acciones del programa se extenderán a centros educativos y eventos masivos, lo cual se considera innecesario; ya que de manera explícita se está dando énfasis en este tipo de poblaciones, dando la impresión que hay una estrategia definida para su cobertura. De hacerlo se profundizaría el actual hueco detectado en el diseño del programa, ya que no se cuenta con un documento o estudio previo que sustente y justifique su inclusión. Por otro lado, si no se mencionan, de cualquier forma quedan cubiertos como parte de empresas e instituciones del sector servicios.

Se concluye que el programa cuenta con una estrategia –no documentada- de cobertura de mediano y largo plazo enfocada en pequeñas y medianas empresas. Los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado son muy bajos -aun incluyendo el número total de empresas certificadas durante la vida del programa-, lo cual se debe a la amplia definición de la población objetivo. Mientras que no se acote esta población la cobertura siempre será insignificante.

8.4. OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas

No todo debe ser mejorado, los procesos que se siguen para certificar las empresas están suficientemente probados y documentados. El proceso requerido para que una empresa sea certificada es complejo; motivo por el cual se ha establecido de manera detallada el procedimiento que se sigue para llevarlo a cabo, desde que se recibe la solicitud hasta que se entrega el certificado, y aún más, también se especifica el seguimiento que se dará a las empresas después de haber obtenido este reconocimiento. Para cada uno de éstos se cuenta con diferentes formatos, incluso instructivos, que pueden ser descargados por los interesados de la página de SEMADET.

Para mejorar la operación en el PNR del programa, que se encuentra en firma, se incluye una serie de cambios que van a favorecer la realización de acciones dirigidas a su promoción, que ya se venían realizando con anterioridad, pero no estaban sustentadas como tales.

Cabe señalar que el PNR podría ser mejorado. El objetivo general no es claro y tal como está planteado dificulta la definición de indicadores para medir su avance y deja fuera algunas de las Actividades que actualmente realiza el programa.

El principal problema que se enfrentan para la operación del PCAV es la falta de recursos. Los recursos humanos disponibles están bien capacitados pero son escasos y se dispersan en otras actividades. El PCAV cuenta solamente con cinco técnicos, que destinan el 60 por ciento de su tiempo a otras actividades, bajo el cargo de la misma Dirección de Área, pero ajenas al PCAV. Los recursos económicos también son limitados. Todo esto se debe a que el programa no cuenta con recursos propios para operar.

El PCAV cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas adecuados, la principal falla se observa en la omisión de evaluación del grado de satisfacción de la población atendida. Esta evaluación puede ser realizada sin problema, en apego a la normativa del programa.

Otra falla se observa en la difusión de resultados y en la atención del problema que pretende resolver. No se cuenta con un documento cuya finalidad sea dar a conocer a la sociedad los resultados obtenidos con el programa. Solamente se dispone de estadísticas que son difundidas en diferentes notas periodísticas.

Se concluye que los procesos son institucionales, adecuados y en apego a la normativa, tal vez sólo sea necesario elaborar manuales para su implementación. Las fallas son más evidentes en difusión de resultados y rendición de cuentas, temas en los cuales el PCAV tiene importantes áreas de mejora.

8.5. OE5. Demostrar si el programa cuenta con instrumentos que permita recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados

Hasta ahora el PCAV no ha medido la satisfacción de sus beneficiarios. Lo cual se percibe como una debilidad del mismo, y por tanto un aspecto de mejora.

8.6. OE6. Examinar si los resultados del programa son satisfactorios respecto a la atención del problema para el que fue creado

Hasta ahora no se han realizado evaluaciones externas al programa. Solamente se han hecho esfuerzos puntuales para evaluar el desempeño del diplomado. Debe recordarse que el programa es joven, solamente tiene 5 años de operación. Por lo que es prematuro concluir sobre sus resultados. Si bien cabe señalar que pocos programas tienen la posibilidad real de hacer evaluaciones de impacto, enfocadas a medir avances en la atención del problema para el cual fueron creados.

9. Bibliografía

- Benguría-Puebla, S., Alarcón- Martín, B., Valdes- López, M.V., Pastellides, P., and Gómez-Colmenarejo, L., 2010. *Observación. Métodos de investigación en educación especial*.
- Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012. Ley General de Cambio Climático. *Diario Oficial de la Federación*, 6-06-2012, 1-44.
- Fernández Briseño, L.M., 2016. Análisis de eficiencia del diplomado en procesos de cumplimiento ambiental voluntario como estrategia de fortalecimiento del instrumento de política pública ambiental denominado Programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario, del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Fuentes Castro, H.J., Rocha Santos, C., and Millán Baca, A., 2009. Propuesta metodológica para la evaluación de impacto al Programa S225 : Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas , tecnológicas y de innovación INFORME FINAL.
- Gertler, P.J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L.B., and Vermeersch, C.M.J., 2011. *La evaluación de impacto en la práctica*.
- Gobierno del Estado de Jalisco, 1989. Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, p. 56.
- Gobierno del Estado de Jalisco, 2007. Ley de Gestión Integral de Residuos del Estado de Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco, 2013. Plan estatal de Desarrollo. Jalisco 2013-2033. *Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco*.
- Gobierno del Estado de Jalisco, 2014. Convenio CMIC-SEMADET.pdf.
- González Alcotl, R., Díaz Flores, M., and Leal Medina, F. de J.S., 2016. Certificados ambientales por estrato de empresas en las regiones de México. *Investigacion Y Ciencia*, 22 (63), 17.
- Hamui-Sutton, A. and Varela-Ruiz, M., 2012. La Técnica De Grupos Focales. *Investigación en Educación Médica*, 2 (1), 55-60.
- ILPES, 2004. *Metodología del marco lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- IMCO, 2016. Índice de Competitividad estatal. Base de Datos.
- Medianero Burga, D., 2016. Metodología de Estudios de Línea de Base. *Pensamiento Crítico*, 15, 61-82.
- Mediavilla Saldaña, L. and García, J.M., 2013. Diseño, creación y validación de una entrevista para obtener datos biográficos, de carácter deportivo-militar, de los militares que participan en unos juegos olímpicos. *Journal of Sport and Health Research*, 5 (2), 157-166.
- Miranda González, F.J., Chamorro Mera, A., and Rubio Lacoba, S., 2011. Clarificando el concepto de certificación. El caso español.
- Naciones Unidas/CEPAL, 2016. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. *Publicación de las Naciones Unidas*, Mayo, 50.
- Parkin, M. and Loría, E., 2010. *Microeconomía. Versión para Latinoamérica*.

- Novena. Pearson.
- PCAV, 2012. Convenio de Concertación Cámaras - PCAV.
- Pomeranz, D., 2011. métodos de Evaluación de Impacto.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2016. Programa Nacional de Auditoría Ambiental.
- SEMADET, 2013. CONVENIO SEMADET-CAREINTRA.
- SEMADET, 2014a. Modificaciones al Acuerdo en que se emite la Convocatoria para Obtener la Aprobación como Promotor o Perito Ambiental Especialista. *El Estado de Jalisco. Diario Oficial. 7 de junio de 2014, (7 de junio), 20.*
- SEMADET, 2014b. Convenio SEMADET-UDG.
- SEMADET, 2017a. Proyecto de Reglamento de la la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditoría Ambiental.
- SEMADET, 2017b. Ficha recurso PCAV - Agenda competitividad_Diciembre2016.xlxs.
- SEMADET/Gobierno del Estado de Jalisco, 2012a. Términos de Referencia para la Realización del Proceso de Cumplimiento Ambiental Voluntario Aplicable a Establecimientos Industriales. *El Estado de Jalisco Periodico Oficial 10 de marzo de 2012, 24–26.*
- SEMADET/Gobierno del Estado de Jalisco, 2012b. Términos de Referencia para la realización del Proceso Voluntario de Regulación Ambiental Aplicable a Establecimientos Comerciales y de Servicios. *Periodico Oficial El Estado de Jalisco, 10 de marzo de 2012, p. 28.*
- SEMADET/GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO, 2013. Manual de uso de sello de compromiso ambiental. *El Estado de Jalisco Periodico Oficial 13 de junio de 2013, 16.*
- VII Congreso Nacional del Medio, 1995. Foro de la certificación y la verificación ambiental. Diez años de certificación ambiental en España [online]. *VII Congreso Nacioal del Medio Ambiente.* Available from: <http://docplayer.es/15012286-Foro-de-la-certificacion-y-la-verificacion-ambiental-diez-anos-de-certificacion-ambiental-en-espana.html>.

10. Glosario de términos

Actividades: son las acciones que debe realizar el programa para entregar los apoyos (ILPES, 2004).

Certificación: es emitir un documento que atestigüe que un producto, persona o empresa se ajustan a unas normas técnicas determinadas (Miranda González *et al.*, 2011).

Coincidencia Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Complementariedad Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Componentes: son los bienes o servicios (apoyos) que otorga el programa (ILPES, 2004).

Evaluación: Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Evaluación de Consistencia y Resultados: Evalúa sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas federales, ofreciendo un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Evaluación externa: Evaluación realizada por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar; que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Evaluaciones de impacto: Se identifican con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa federal (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Fin: es el objetivo al cual se contribuye con las acciones del programa, es decir para alcanzarlo no es suficiente la intervención del programa, ya que depende de otras acciones ajenas a éste para alcanzarlo en su totalidad (ILPES, 2004).

Indicadores de Resultados: Herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Matriz de Indicadores de Resultados (Matriz de Marco Lógico): Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el Propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Perito Especialista Ambiental: Persona aprobada por la Secretaría que tiene como función evaluar al menos una de las materias específicas establecidas en el artículo 54 del presente Reglamento, en apoyo al promotor coordinador ambiental (SEMADET, 2017a).

Plan de Acción: Documento derivado del Diagnóstico Ambiental que contiene las medidas preventivas y correctivas a realizarse por el responsable de la obra de construcción, establecimiento, centro cultural, municipio o evento masivo para subsanar los incumplimientos y áreas de oportunidad detectados en los mismos, así como los plazos para su realización (SEMADET, 2017a)..

Plan de proceso de cumplimiento ambiental voluntario: Documento que elabora el promotor Coordinador Ambiental, en acuerdo con el responsable de la obra de construcción, establecimiento, centro cultural, municipio o evento masivo, en donde se incluye el registro formal de la instalación en el programa, así como la calendarización detallada de las fases del proceso de cumplimiento ambiental voluntario (visitas de campo, entrega de reporte de proceso, etc.) (SEMADET, 2017a).

proceso de cumplimiento ambiental voluntario: Instrumento del programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario mediante el cual se realiza un examen sistemático integral de una obra de construcción, establecimiento, centro educativo, municipio o de un evento masivo, así como de la contaminación y riesgo que los mismos generan y que tienen por objeto evaluar el cumplimiento de sus políticas ambientales y requerimientos normativos en la materia, para determinar su desempeño ambiental con base en los requerimientos establecidos en los Términos de Referencia y demás normatividad aplicable, con el fin de determinar en su caso, las medidas preventivas y correctivas necesarias para la Protección del

ambiente y las acciones que permitan que las instalaciones operen en pleno cumplimiento de la normatividad ambiental vigente, así como conforme a normas internacionales y prácticas sustentables aplicables (SEMADET, 2017a).

Población atendida: Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Población objetivo: Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Población potencial: Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención (<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>).

Promotor Coordinador Ambiental: Persona física o jurídica aprobada por la Secretaría, que tiene como función planear y coordinar el proceso de Cumplimiento Ambiental Voluntario (SEMADET, 2017a).

Propósito es el objetivo o lo que se alcanza mediante la intervención del programa (ILPES, 2004).

11. Directorio de participantes

Tabla 22. Funcionarios entrevistados

Nombre	Lugar de la entrevista	Fecha y hora
Luz Marcela Fernández Briseño	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	9:00 A 12:00 horas 1 de Febrero de 2017
Ana Laura Gordillo Alfaro	SEMADET	12:00 a 13.00 horas 1 de Febrero de 2017
Amparo Lily Sepúlveda Núñez	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	1 de Febrero de 2017
Enrique Vásquez	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	1 de Febrero de 2017
María Thisbeth Vargas Zarate	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	15:00 a 16:00 horas 2 de Febrero de 2017
Iris Gabriel Rocha Salazar	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	12:00 a 13:00 3 de Febrero de

Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo

Tabla 23. Promotores participantes en grupo focal

Nombre	Lugar de la entrevista	Fecha y hora
María de Jesús Carillo Armenta Asociados en proceder Sustentable	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	9:00 A 12:00 horas 1 de Febrero de 2017
Víctor Alejandro Figueroa González Persona Física	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	9:00 A 12:00 horas 1 de Febrero de 2017
René Solinis Noyola INGESA	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	9:00 A 12:00 horas 1 de Febrero de 2017
Leslie Rubio Mancilla Persona Física	SEMADET Oficinas de la Dirección de Sustentabilidad del Sector Productivo	9:00 A 12:00 horas 1 de Febrero de 2017

Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo

12. Anexos

12.1. Anexo procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios

La BD del PCAV es muy pequeña, cada técnico lleva la información de 15 empresas, en promedio, por lo que no se requiere un procedimiento específico para su actualización.

12.2. Anexo indicadores y metas

Antes de iniciar el análisis realizado en este apartado se requiere comentar que la definición de Indicadores y Metas es un área de mejora para el programa. Los indicadores definidos hasta ahora, no son relevantes para el monitoreo de objetivos del programa, no permiten valorar el desempeño del mismo, no queda claro cuál es la meta a cubrir cada año, no permiten conocer la eficacia con que se emplean los recursos humanos y financieros, y no cuentan con fichas técnicas.

En algunos documentos de trabajo del programa se mencionan como indicadores los siguientes:

- 1) Número de empresas en Jalisco que se inscriben de manera conjunta al programa Nacional de Auditoría Ambiental y al programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario, y
- 2) Número de empresas que implementaron MGA después de su primera certificación ambiental.

En otros documentos se incluye el siguiente indicador

3) *Aspirantes a promotores Coordinadores Ambientales o Peritos Ambientales Especialistas evaluados para contar con la aprobación de la Secretaría en el programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario*

12.2.1. Relevancia para el monitoreo de los objetivos

Haciendo referencia a los indicadores 1 y 2 y considerando que el objetivo del PCAV es: según los TDR, “...por medio de los procesos de cumplimiento ambiental voluntario, los establecimientos de los distintos sectores productivos (industrial, comercial, de servicios y agropecuario) logren un desarrollo sustentable” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2012). Se destacan los párrafos “...Poner a disposición de productores... instrumentos de política ambiental...”.

Según el **PNR** el objetivo del PCAV es: *“Fomentar, inducir y concertar la realización de procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable, e incluso a especificaciones técnicas o prácticas sustentables más estrictas en la materia que no estén previstas en las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales, previa adhesión, con los representantes de los establecimientos o responsables de las instalaciones que se sujeten a dichos procesos, así como establecer sistemas de certificación de métodos y procesos que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente y que induzcan a las organizaciones a asumir y cumplir Compromisos ambientales superiores a los previstos en la normatividad establecida”* (SEMADET 2017a). Se destacan los párrafos *“...Fomentar, inducir y concertar la realización de procesos de autorregulación...establecer sistemas de certificación..”*.

La pregunta es ¿cómo mediante el número de empresas que se inscriben a un programa conjunto y/o el número de empresas que implementan programas se puede medir si se puso a disposición de productores instrumentos de política ambiental y/o si se fomentó, indujo y concertó la realización de procesos de autorregulación y/o se establecieron sistemas de certificación?

La conclusión es que los indicadores no corresponden con el objetivo. Habría que pensar si los objetivos están correctamente planteados y si los indicadores corresponden a los objetivos.

Un objetivo claro, sencillo y concreto, que dice todo en unas cuantas palabras es el planteado en el objetivo O2 del PED “Mitigar y controlar los impactos ambientales negativos” y la estrategia para alcanzarlo es **“incentivar las certificaciones ambientales voluntarias en las empresas”**.

Esta estrategia podría ser retomada sin problema como objetivo para el PCAV. De hecho en la palabra incentivar quedan comprendidas la mayor parte de las acciones emprendidas por este programa.

12.2.2. Indicadores para valorar el desempeño del programa

Los dos indicadores del PCAV son de resultados. Algunos posibles indicadores para medir el desempeño del programa podrían ser: 1) Tiempo promedio requerido para que las solicitudes firmen el convenio de adhesión, 2) Tiempo promedio requerido para que las empresas cumplan con el plan de acción. 3) Tiempo promedio requerido para que las empresas reciban el certificado correspondiente, entre otros. También se podrían incluir Indicadores relacionados con la formación de promotores. 1) Número de promotores certificados al año, con subindicadores 1.1) proporción de promotores que se certifica mediante un proceso independiente, 1.2) proporción de promotores que comprueba los cuatro años de experiencia práctica mediante asistencia a diplomado. Cabe señalar, que estos indicadores se

mencionan solamente como ejemplo, el PCAV tendrá que definir cuáles le son de mayor utilidad para medir su desempeño.

12.2.3. Relevancia de los indicadores para medir el avance en las metas que se plantea el programa

En los documentos oficiales del PCAV se establece que, las metas 2018, en concordancia con los Indicadores, son: 200 empresas inscritas de manera conjunta al programa Nacional de Auditoría Ambiental y al programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario; y 20 empresas que implementaron MGA después de su primera certificación ambiental.

Lo único que se puede decir al respecto es que los indicadores corresponden con las metas. Si los indicadores corresponden o no con el objetivo del programa eso es otra cosa, y este tema se trata en otro apartado.

12.2.4. Indicadores para medir la eficiencia con la que se emplean los recursos humanos y financieros

Para medir la eficiencia mencionada se requerirían más indicadores: 1) Gasto requerido promedio por empresa certificada al año y 2) Número de solicitudes recibidas por cada técnico del programa al año y 3) Número de empresas certificadas por cada técnico del programa al año. El primero no se puede calcular, dado que el PCAV no cuenta con recursos propios. El segundo y tercero podrían ser calculados sin problema. De hecho los resultados podrían ser similares a los siguientes (Tabla 24).

Tabla 24. Indicadores de eficiencia en el uso de recursos humanos propuestos

Año	Número de solicitudes recibidas por técnico	Número de certificados emitidos por técnico
2012	4	0
2013	6.2	1.4
2014	4.8	2.6
2015	10.8	5.2
2016	12	4.6
2017	0.2	0
Total	38	13.8

Fuente: elaboración propia a partir de información oficial del programa. Archivo: SEGUIMIENTO_EMPRESAS_PCAV_GENERAL.xls.

En total cada uno de los técnicos del programa –bajo el supuesto de que siempre han sido cinco- ha atendido 38 solicitudes; y cada técnico en promedio ha atendido 13.8 solicitudes que se han certificado.

12.2.5. Indicadores para medir la eficiencia de los promotores

La información disponible en la BD del programa puede utilizarse para construir algunos de los indicadores de desempeño de los promotores, propuestos párrafos arriba (Tabla 25).

- 1) Número de empresas que se certifican mediante un proceso de auditoria conjunta,
- 2) Número de empresas que se certifican bajo la modalidad de diplomado

El primero actualmente no se puede estimar, dado que no aparece esta información en las BD.

Tabla 25. Información de la Población atendida por tipo de promotor

Tipo promotor	Certifica- ciones en proceso	Certifica- das	Recertifi- caciones en proceso	Recertifi- cadas	Desincor- poradas	Desecha- das
No especificado	2	3			4	4
Diplomado	40	9			21	1
Promotor independiente física	31	60	4	9	15	4
Total	73	72	4	9	40	9

Fuente: elaboración propia a partir de información oficial del PCAV. Archivo SEGUIMIENTO_EMPRESAS_PCAV_GENERAL.xls.

Para el segundo, los valores que podría tomar el indicador señalarían que hasta inicios de 2017, 13 por ciento de las certificaciones se gestionaron mediante la modalidad de diplomado; mientras que 87 por ciento se obtuvieron gracias a un promotor independiente.

Tabla 26. Información de la Población atendida por tipo de promotor

Tipo promotor	No. de empresas certificadas	Indicador
No aplicó	2	
Diplomado	9	13
Promotor independiente	61	87
Total	72	

Fuente: elaboración propia a partir de información oficial del PCAV. Archivo SEGUIMIENTO_EMNRESAS_PCAV_GENERAL.xls.

12.2.6. Fichas técnicas

Los dos primeros indicadores del PCAV, cuentan con línea de base, metas y supuestos; sin embargo esta información dista de ser una ficha técnica; para lo cual sería necesario establecer en un documento la definición de los mismos, método o fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, medios de verificación, supuestos, responsable de su medición, entre otra información. Para el tercer indicador no se encontró línea de base, metas, ni supuestos.

12.2.7. Respecto al Indicador 20 del IMCO

Cabe señalar que la meta de incorporación de 200 empresas al año, al proceso de certificación, surgió de los Indicadores de Competitividad propuestos por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). El cual como parte del Indicador de manejo sustentable del medio ambiente, incluye el indicador 20: *Empresas certificadas como limpias*. Medido a través del número de certificados industria limpia emitidos. Como fuente del indicador se indica información oficial de PROFEPA.

Lo anterior justifica la existencia del Indicador 1: *Número de empresas en Jalisco que se inscriben de manera conjunta al programa Nacional de Auditoría Ambiental y al programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario*; ya que éste permite medir la contribución del PCAV al número de empresas que obtienen certificado de “Empresa Limpia”, emitido por PROFEPA, sin embargo no incluye el número de empresas que obtienen solamente el certificado estatal y que obtienen un certificado equivalente.

Según cifras al 29 de abril de 2016, para el año 2013, el Indicador registró 57 empresas certificadas, cifra que disminuyó para el año 2014, cuando solamente se certificaron 48 empresas. El indicador tiene información para más años, pero estos no son relevantes para este trabajo de evaluación; ya que el PCAV inició en 2012, y comenzó a tener resultados hasta 2013 (IMCO, 2016). Los resultados 2014, ubican al estado de Jalisco en cuarto lugar a nivel nacional, en cuanto a número de empresas certificadas, después de la Ciudad de México, y los estados de Veracruz y Nuevo León.

El CONEVAL define dos tipos de indicadores, de resultados y de servicios y gestión. Los Indicadores de resultados miden el desempeño de un programa, ya que muestran el cambio derivado de una intervención en particular (

Tabla 27.). ¿Cómo mediante el indicador del IMCO se puede medir el desempeño del PCAV?, si éste no otorga el certificado mencionado.

Tabla 27. Tipo de Indicadores

Indicador	Definición
De resultados	Herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.
De servicios y gestión	Herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, tales como la entrega de bienes y servicios a la población.

Fuente: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

Podría aludirse que el PCAV tiene la modalidad conjunta de certificación, en el cual mediante un solo plan de acción se obtienen los dos certificados, el de “Compromiso Ambiental” emitido por el PCAV y el de “Empresa Limpia” emitido por PROFEPA; sin embargo, aunque el proceso se lleve de manera paralela, el PCAV tiene poco que ver en la emisión del mencionado certificado, dado que cada instancia vigila que la empresa cumpla con los lineamientos establecidos con cada una de ellas.

Además, según la información recabada en las entrevistas a funcionarios, una empresa que opta por la certificación de PROFEPA, puede optar por hacer de manera paralela la del PCAV, porque ésta no implica mayor costo por concepto del promotor. Pero esta lógica no funciona a la inversa, una empresa que opta por la certificación estatal, es decir del PCAV, por su menor costo, no va a inscribirse de manera paralela al proceso de PROFEPA, porque para éste se requiere un promotor certificado por la EMA, cuyos honorarios son mayores, y por supuesto no se puede realizar bajo la modalidad de diplomado.

Por lo anteriormente expuesto, no se considera conveniente que el Indicador del IMCO sea empleado para medir el desempeño del PCAV.

12.3. Anexo complementariedad y coincidencias con otros programas estatales o federales

Como ya se mencionó en la respuesta a la pregunta 11 de evaluación ¿Con cuáles programas y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?, el PCAV presenta complementariedad y coincidencias con diversos programas federales y estatales; así como con diversas instancias públicas y privadas.

Las principales coincidencias se dan con los programas de Inspección y Vigilancia de PROFEPA y PROEPA, ya que en ambos casos los objetivos, la población objetivo y los apoyos otorgados son similares.

12.3.1. Programa Nacional de Auditoría Ambiental

☀ **Objetivos.** Las coincidencias-complementariedades observadas en los objetivos del PCAV y del PNAA son las siguientes:

Objetivo del PNAA: *“Mejorar el desempeño ambiental de las instalaciones empresariales, para que este sea superior al exigido por la ley (procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2016).*

Objetivo del PCAV:

TDR 2012: *“Poner a disposición de productores industriales y organizaciones empresariales instrumentos de política ambiental, como es el programa de Cumplimiento Ambiental voluntario, a fin de que por medio de los procesos de cumplimiento ambiental voluntario, los establecimientos de los distintos sectores productivos (industrial, comercial, de servicios y agropecuario) logren un desarrollo sustentable” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2012).*

PNR: *“Fomentar, inducir y concertar la realización de procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable, e incluso a especificaciones técnicas o prácticas sustentables más estrictas en la materia que no estén previstas en las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales, previa adhesión, con los representantes de los establecimientos o responsables de las instalaciones que se sujeten a dichos procesos, así como establecer sistemas de certificación de métodos y procesos que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente y que induzcan a las organizaciones a asumir y cumplir Compromisos ambientales superiores a los previstos en la normatividad establecida” (SEMADET 2017a).*

Las coincidencias en el objetivo del PNAA y el PCAV se dan en las partes de los mismos que establecen:

- ☀ PNAA: *...mejorar el desempeño ambiental...*
- ☀ TDR: *...logren un desarrollo sustentable...*
- ☀ PNR: *...que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente...*

Ya que, el mejoramiento del desempeño ambiental y/o el mejoramiento o restauración del medio ambiente conducen a un desarrollo sustentable.

También la coincidencia se observa en el objeto de apoyo

- *PNNA: ...instalaciones empresariales...*
- *TDR: ... productores industriales y organizaciones empresariales*
- *PNR: ...establecimientos o responsables de las instalaciones...*

Por lo que se considera que hay coincidencia en el objeto de apoyo en ambos programas.

☀ **Población objetivo.** Las coincidencias en la población objetivo del PNNA y el PCAV son las siguientes:

PNNA: "...empresas en operación que por su ubicación dimensiones, características y alcances puedan causar efectos o impactos negativos al ambiente, o rebasar los límites establecidos en las disposiciones aplicables en materia de Protección, prevención y restauración del ambiente..."

TDR PCAV: "...fuentes fijas de competencia estatal y/o generadores de residuos de manejo especial y/o establecimientos de los distintos sectores productivos..."

PNR PCAV: "actividades del sector primario, establecimientos industriales, comerciales y de servicios, centros educativos públicos o privados en el territorio del Estado de Jalisco, así como a eventos masivos interesados en dar cumplimiento con la normatividad ambiental vigente y a realizar prácticas sustentables de operación"

Documentos oficiales del PCAV, en otros documentos del programa se hace referencia a la población objetivo del programa como los 53,736 establecimientos industriales, comerciales y de servicio reportados por el SIEM.

Empresas, fuentes fijas y actividades del sector primario, establecimientos industriales, comerciales y de servicios son sinónimas. Por lo que se concluye que hay coincidencia en la población objetivo de ambos programas.

☀ **Apoyos otorgados.**

PNNA: El programa otorga tres tipos de certificados: "Industria limpia", "Calidad Ambiental", y "Calidad Ambiental Turística".

PCAV: Este programa otorga dos tipos de certificados: Nivel básico: "Compromiso Ambiental", nivel avanzado: "Empresa líder ambiental".

Ambas certificaciones representan un logro y reconocimiento a los esfuerzos realizados por las empresas para dar cumplimiento a la normativa ambiental. Cabe señalar que los otorgados por la PROFEPA, al ser federales, son de mayor peso; sin embargo las empresas pequeñas y medianas no tienen acceso a él debido a su costo, es en esta parte donde se observan complementariedades; ya que, el PCAV emprende acciones orientadas a dar cobertura a empresas que no pueden sortear el costo del promotor.

Para que estas coincidencias se conviertan en complementariedades se creó la auditoria conjunta. Mediante este tipo de auditoria las empresas pueden obtener ambos certificados (federal y estatal) de cumplimiento ambiental, al mismo tiempo. Si bien, hay algunas pequeñas diferencias en los procesos, como es la reunión de inicio, que no es requerida por PROFEPA. El PCAV se adapta a lo establecido por PROFEPA. A decir de los entrevistados el PCAV es más exigente en cuanto a residuos de manejo especial, tema que no es del interés de PROFEPA, por lo cual se reserva el derecho de opinar al respecto.

12.3.2. Programa Nacional de Auditoria Ambiental

☀ **Objetivos.** Las coincidencias-complementariedades observadas en los objetivo del PCAV y del programa de Inspección y Vigilancia de PROEPA son las siguientes:

Objetivo del programa de Inspección y Vigilancia de PROEPA: “programar acciones de Inspección y Vigilancia Ambiental orientadas a constatar el cumplimiento de la normatividad en materia ambiental, así como analizar las actas realizadas a efecto de determinar las conductas violatorias a la legislación ambiental”.

Objetivo del PCAV:

TDR: *“Poner a disposición de productores industriales y organizaciones empresariales instrumentos de política ambiental, como es el programa de Cumplimiento Ambiental voluntario, a fin de que por medio de los procesos de cumplimiento ambiental voluntario, los establecimientos de los distintos sectores productivos (industrial, comercial, de servicios y agropecuario) logren un desarrollo sustentable”* (Gobierno del Estado de Jalisco, 2012).

PNR: *“Fomentar, inducir y concertar la realización de procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable, e incluso a especificaciones técnicas o prácticas sustentables más estrictas en la materia que no estén previstas en las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales, previa adhesión, con los representantes de los establecimientos o responsables de las instalaciones que se sujeten a dichos procesos, así como establecer sistemas de certificación de métodos y procesos que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente y que induzcan a las organizaciones a*

asumir y cumplir Compromisos ambientales superiores a los previstos en la normatividad establecida” (SEMADET 2017a).

Las coincidencias se observan en las siguientes frases:

PROEPA: *cumplimiento de la normatividad en materia ambiental*

PCAV 2010: *Poner a disposición de productores industriales y organizaciones empresariales instrumentos de política ambiental*

PNR PCAV: *procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental*

Con lo que se concluye que las acciones emprendidas por los dos programas se enfocan en el cumplimiento de la normativa ambiental. La diferencia es la naturaleza obligatoria del cumplimiento establecido por PROEPA contra la naturaleza voluntaria del PCAV.

Población objetivo.

Inspección y Vigilancia de PROEPA. No se tuvo acceso al reglamento de este programa, ya que no está disponible en la página de SEMADET. No obstante, en dicha página se menciona como función de la Dirección de Inspección y Vigilancia ambiental “...el programar visitas a personas físicas y jurídicas sujetas a la normatividad ambiental estatal...”, y con apoyo de la información recabada durante las entrevistas realizadas a funcionarios, se deriva que la población objetivo es la misma. Es decir: *fuentes fijas de competencia estatal y/o generadores de residuos de manejo especial, establecimientos de los distintos sectores productivos y personas físicas y morales*, que pueden sintetizarse en una sola palabra: empresas.

Lo anterior lleva a concluir que la población objetivo de ambos programas es la misma, las empresas registradas en el SIEM.

La primera y gran diferencia se observa en la definición de población objetivo propuesta en el PNR del PCAV, en proceso de autorización, ya que incluye: “...*centros educativos públicos o privados en el territorio del Estado de Jalisco, así como a eventos masivos interesados...*”.

Apoyos otorgados

El apoyo otorgado es el mismo, un certificado de cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable, nuevamente la diferencia es el camino para llegar a ellos, coercitivo o voluntario.

Las acciones emprendidas para que las coincidencias se conviertan en complementariedades son: Conmutación de multas, Facilitación de trámites, Suspensión de inspecciones mientras dura el proceso voluntario y baja prioridad para realización de inspecciones una vez concluido el proceso.

La conmutación de multas, consiste en que las empresas que después de un proceso de inspección han recibido una sanción, debido al incumplimiento de la normativa ambiental, pueden inscribirse en el PCAV para implementar un plan de acción de manera voluntaria. La multa puede ser empleada en la implementación del plan de acción.

Facilitación de trámites, a las empresas inscritas en el PCAV se le facilita la realización de trámites y permisos en la SEMADET.

Suspensión de inspecciones. Las empresas inscritas en el PCAV no recibirán visitas de inspección mientras dure el proceso voluntario, por lo que en ocasiones el registro en el PCAV es considerado como un escudo para evitar las inspecciones de PROEPA. Con excepción de casos de denuncia popular, emergencia ambiental o a petición de autoridades, en cuyo caso, si se realizan inspecciones, aun cuando la empresa esté inscrita en el PCAV.

La PROEPA es notificada de las empresas que no cumplan con el proceso voluntario, para que ésta se encargue de obligarlas a adoptar las mejoras requeridas para el cumplimiento a la normativa ambiental.

Baja prioridad de inspección una vez concluido el proceso, esto consiste en que una vez obtenido el certificado correspondiente, a la empresa se le da una baja prioridad en las visitas de inspección que realiza PROEPA.

12.3.3. Complementariedades con el sector privado

El PCAV también ha firmado convenios de colaboración con representantes de la industria y de los productores. En total se han firmado tres convenios de este tipo; con la CAREINTRA (SEMADET, 2013), con La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014), y otro en el que se agrupan varias cámaras (incluyendo la tequilera) y asociaciones de productores (incluyendo porcicultores) (PCAV, 2012). El objetivo de estos convenios es el concertar acciones para la difusión del PCAV entre sus agremiados. En estos casos no procede análisis de objetivos, población objetivo y apoyos otorgados.

12.3.4. Otras complementariedades con el sector público

En diversos documentos oficiales y del PCAV y durante las entrevistas realizadas a funcionarios, se mencionó la necesidad de que el PCAV concerte complementariedad de acciones con diversas instituciones, orientadas a otorgar

estímulos fiscales y financieros a las empresas que cuenten con certificado ambiental.

Tal vez la complementariedad considerada como más importante es la que podría darse con la Secretaría de Economía (SEDECO), con el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL), el Consejo Estatal de promoción Económica (CEPE) y con Secretaría de Innovación Ciencia y Tecnología, CICYT, con el objetivo de otorgar y/o condicionar sus apoyos financieros a las empresas que cuenten con certificación ambiental de sus procesos. A decir de los entrevistados se realizan esfuerzos continuos en la búsqueda de esta complementariedad.

En este mismo sentido, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEEEPA) y la Ley de Gestión Integral de Residuos para el Estado de Jalisco (LGIREJ) prevén la obligatoriedad del estado de otorgar incentivos fiscales a las empresas que se certifiquen en el PCAV.

Para que estas reformas a dichas leyes sean exitosas, se requiere que esa obligatoriedad se concrete con apoyo de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), Secretaría General de Gobierno (SGG) y del Congreso del Estado de Jalisco, a través de incentivos concretos en la Ley Hacendaria del Estado de Jalisco, el Código Fiscal de Jalisco y en la Ley de Ingresos del Estado.

El objetivo de estas acciones sería el ofrecer estímulos fiscales y financieros; la población objetivo son las empresas que cuenten con certificado de cumplimiento ambiental en sus procesos y los apoyos serían precisamente la exención de pago e impuestos y/o la recepción de otro tipo de estímulos. Como ejemplo se citan los apoyos de hasta 40% de reducción del impuesto sobre la nómina, o hasta el 20 de reducción en el pago del impuesto predial que reciben las empresas certificadas en cumplimiento ambiental en la Ciudad de México.

12.4. Anexo Evolución de la Cobertura

Si la cobertura se mide en términos de empresas certificadas en relación a las solicitudes atendidas (Tabla 28), la cobertura promedio del PCAV es de 36 por ciento, porcentaje que se ve disminuido por el valor de 0 obtenido en el año 2012. Este año entró en operación del programa, por lo cual los resultados se comenzaron a obtener hasta el año 2012. Debe recordarse que los planes de mejora pueden tomar hasta 2 años en concluirse, por lo que parte de las solicitudes recibidas en un año generan resultados hasta el siguiente año.

Tabla 28. Evolución de cobertura en términos de solicitudes que obtienen el certificado

Año	Solicitudes nuevas recibidas para certificación (No. de empresas)	Empresas certificadas (No. de empresas)	Cobertura (%)
2012	20		0
2013	31	7	23
2014	24	13	54
2015	54	26	48
2016	60	23	38
2017	1		0
Total	190	69	36

Fecha de actualización 09/01/17

Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de gabinete.

En la respuesta a la pregunta 19 de evaluación se analizó la cobertura en términos de las empresas existentes en Jalisco.

12.5. Anexo información de la población atendida

Tipo de población	Empresas
Nombre del programa	programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario
Dependencia/Entidad	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial
Unidad Administrativa Responsable:	Dirección General de Protección y Gestión Ambiental. Área de Sustentabilidad del Sector Productivo
Tipo de evaluación	Consistencia y Resultados
Año de evaluación	2013-2017

Tabla 29. Información de la Población atendida por municipio^{1/}

Municipio	En proceso	Certificadas	Recertificaciones en proceso	Recertificadas	Desincorporadas
Acatic	1				1
Ameca					
Amatitlán		1		1	
Arandas	2	2			
Atotonilco el Alto		4	2		
Concepción de Buenos Aires	5	1			
Chapala	2	1	1		2
El Salto	2	6			5
Guadalajara	17	14		2	
Ixtlahuacán de los Membrillos	1	1			
Jesús María					1
Lagos de Moreno		1			1
Mazamitla		3			1
Ocotlán					
Poncitlán	1	1		1	7
Puerto Vallarta	5	6			
Sayula	1	1			
Tala	1				
Tamazula de Gordiano	2				
Tepatitlán de Morelos	1	1			1
Tequila	1	4		1	
Teuchitlán		1			
Tlajomulco de Zúñiga	3	1			7
Tlaquepaque	7	8			
Tonalá	3				
Tonaya	2				2
Tototlán					
Unión de San Antonio	1	1			
Valle de Guadalupe	1				10
Zapopan	14	11	1	2	
Zapotiltic		1		1	2
Zapotlán del Rey					
Zapotlanejo		2		1	
Total	73	72	4	9	40

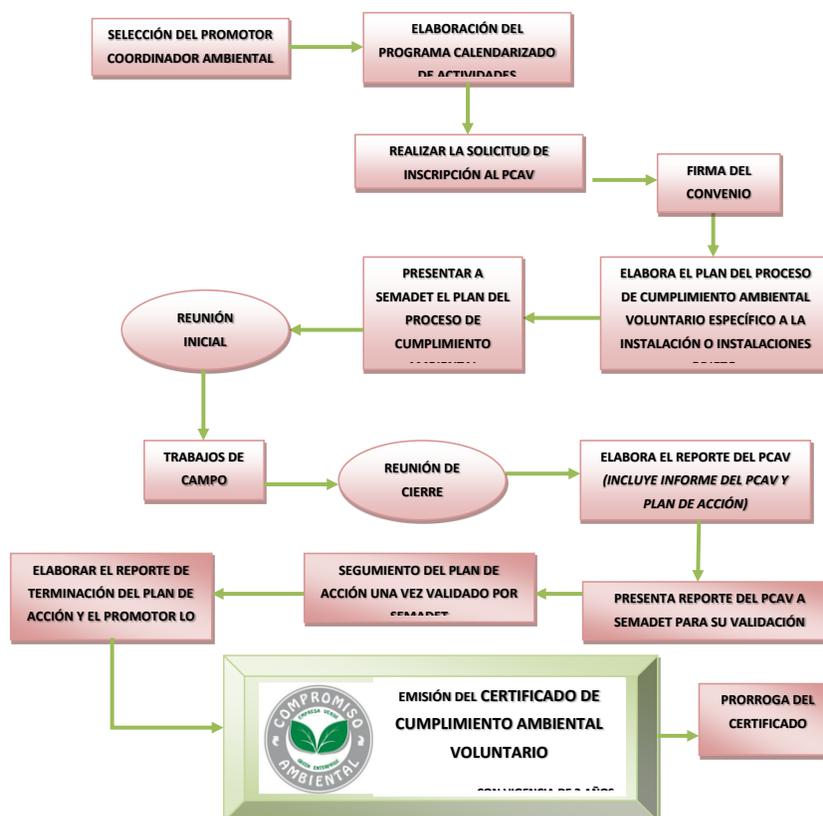
^{1/}No se incluyen las desechadas por no contar con el campo Municipio

Fuente: elaboración propia a partir de información oficial del PCAV. Archivo SEGUIMIENTO_EMPRESAS_PCAV_GENERAL.xls.

12.6. Anexo diagramas de flujo de procesos claves para generar los bienes y/o servicios

12.6.1. Flujograma del proceso de cumplimiento ambiental voluntario

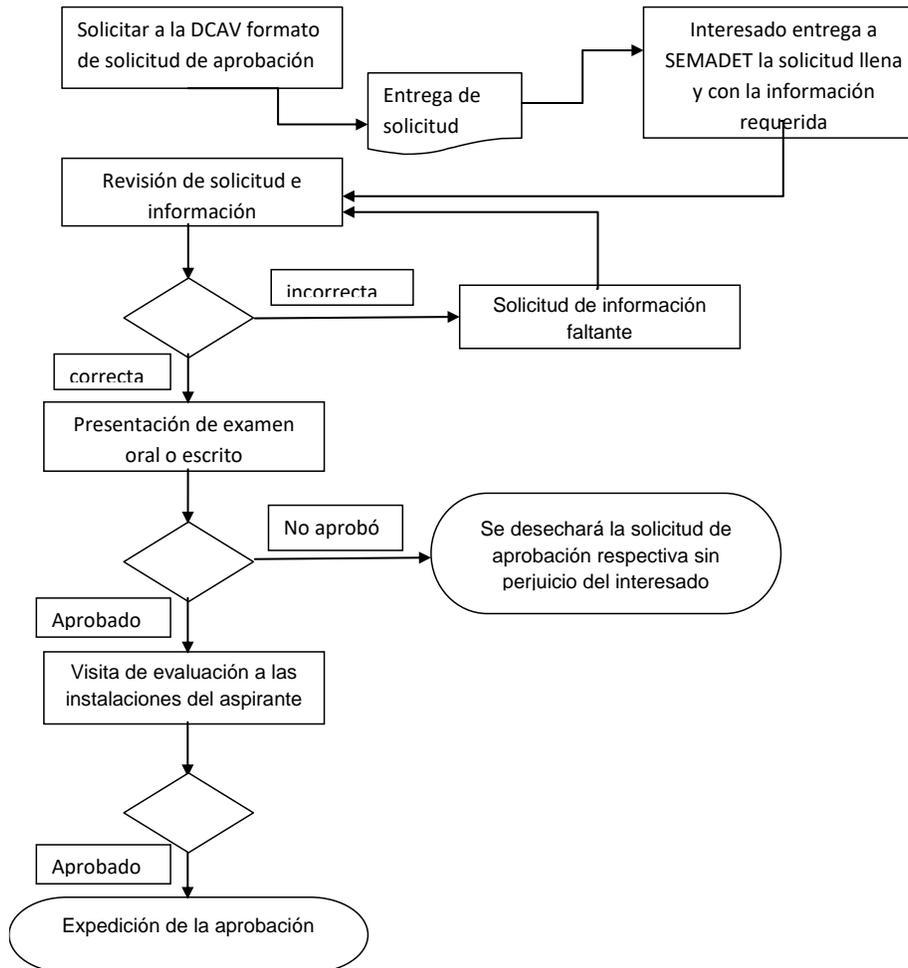
Figura 4. Diagrama de flujo del proceso de cumplimiento ambiental voluntario



Fuente: documentos de trabajo del PCAV. PCAV_27.01.doc

12.6.2. Flujograma del proceso para obtener la aprobación de SEMADET como perito ambiental

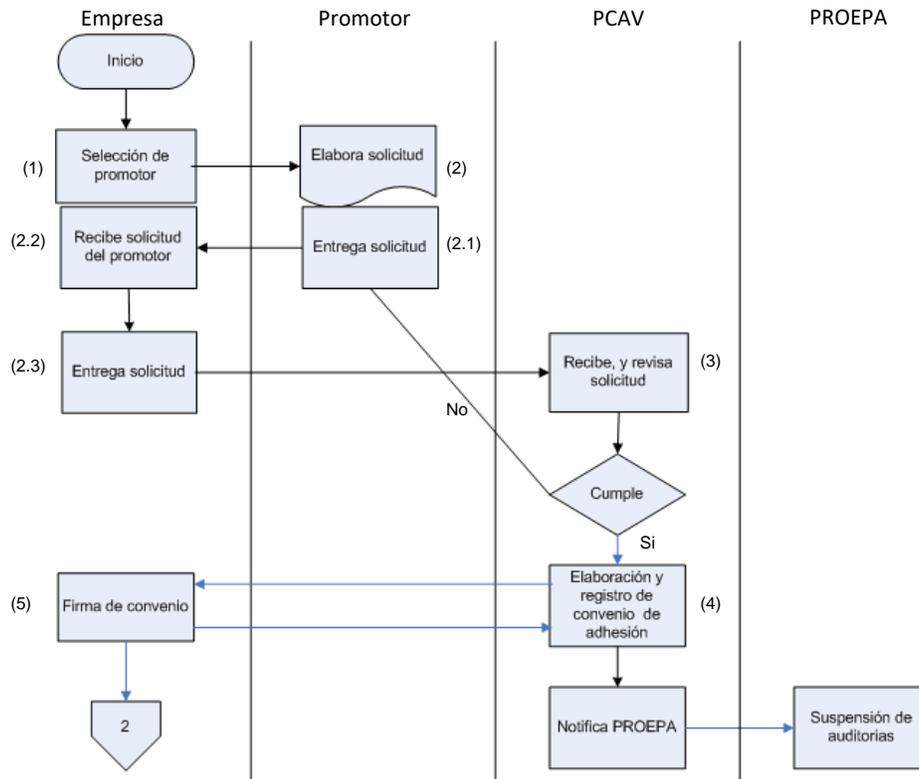
Figura 5. Diagrama de flujo para obtener la aprobación de SEMADET como perito ambiental



Fuente: Manual del proceso para Obtener la Aprobación como promotor Coordinador Ambiental o Perito Ambiental Especialista.

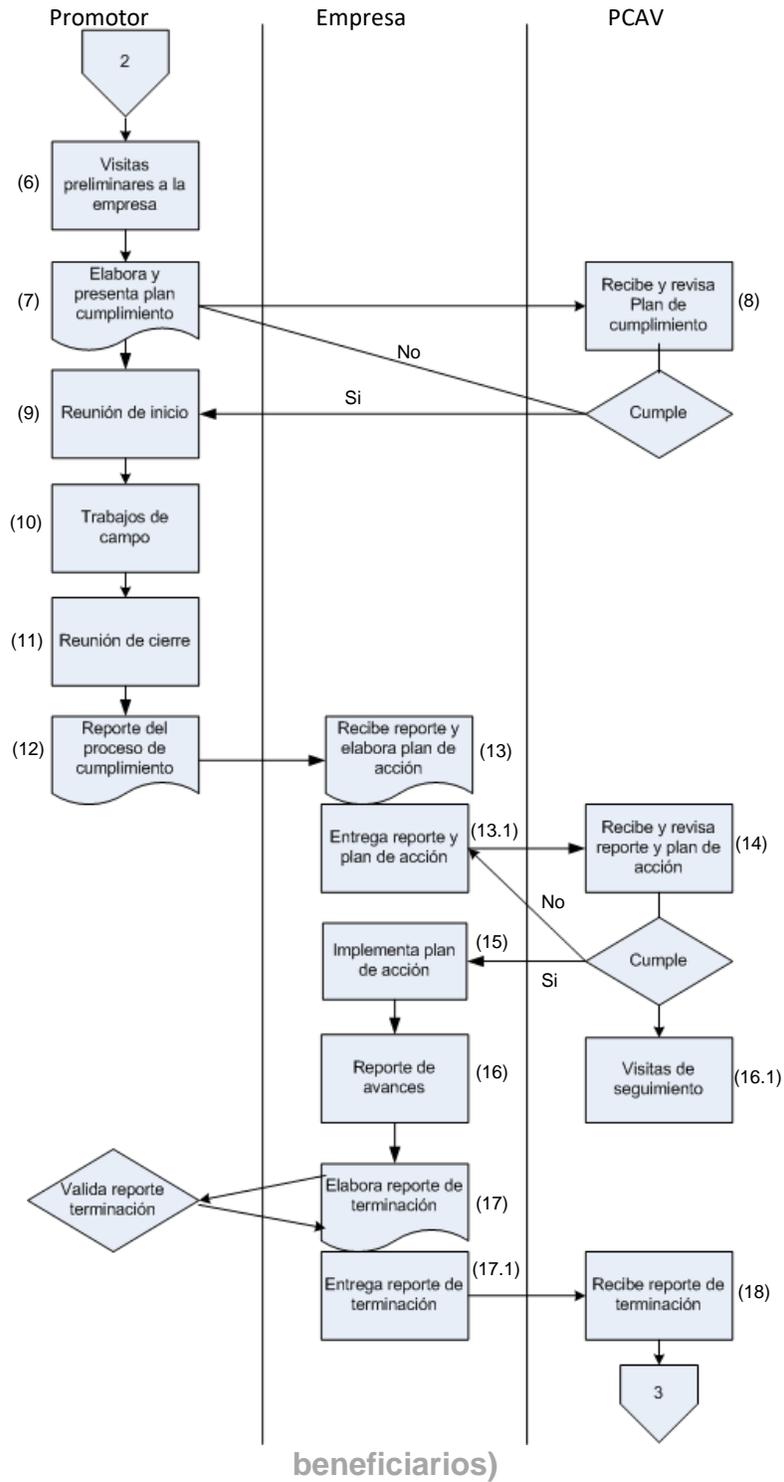
12.6.3. Diagramas de flujo propuestos por el equipo evaluador

Figura 6. Diagrama de flujo Fase I: Inicio (proceso: recepción de solicitudes)



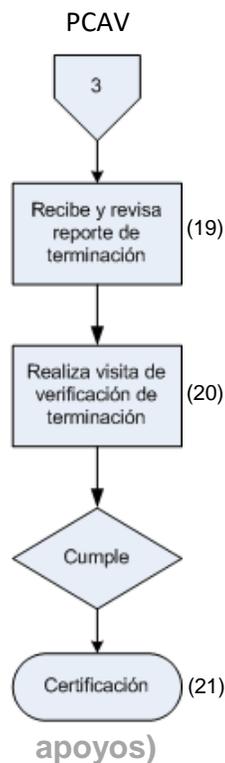
Fuente: elaboración propia a partir de información oficial del PCAV. Archivo ISO_ProcesoCumplimiento_V2.0.doc

Figura 7. Diagrama de flujo Fase II: Ejecución (proceso: selección de



Fuente: elaboración propia a partir de información oficial del PCAV. . Archivo ISO_ProcesoCumplimiento_V2.0.doc

Figura 8. Diagrama de flujo Fase III: Certificación (proceso: entrega de



Fuente: elaboración propia a partir de información oficial del PCAV. . Archivo ISO_ProcesoCumplimiento_V2.0.doc

12.6.4. Listado de actividades para el proceso de certificación ambiental

- 1) El establecimiento industrial selecciona a un promotor o perito ambiental mismo que deberá estar aprobado por la SEMADET. El establecimiento industrial requiere la solicitud de inscripción al programa de Cumplimiento Ambiental Voluntario a la SEMADET.
- 2) El establecimiento entrega en la Ventanilla Única de Trámites de SEMADET la solicitud de inscripción al PCAV debidamente llenada anexando la información que se pide en este formato.
- 3) La solicitud de inscripción junto con anexos se deriva a la dirección general
- 4) La solicitud de inscripción junto con anexos se deriva a la dirección de área
- 5) Se recibe información en la DCAV, directora general revisa la misma y asigna al técnico que llevara a cabo el procesamiento de la solicitud
- 6) El técnico genera número de expediente a la información y registra en base de datos y le asigna caja de archivo.
- 7) El técnico copia en la carpeta “Expediente de Empresas” que se encuentra en el servidor de SEMADET toda la información digital del establecimiento, en una carpeta que nombra con el número del expediente asignado al establecimiento

- 8) Revisión por parte del técnico de la solicitud llena y que los requisitos documentales este correctos y que se cumpla con todos los anexos que se requieren
- 9) Si la información no está completa o esta incorrecta se genera oficio solicitando información complementaria o indicando las correcciones necesarias
- 10) Se registra en base de datos información general del oficio
- 11) Se rubrica oficio por parte del técnico y director de área de cumplimiento ambiental voluntario y se entrega oficio a dirección general de Protección Ambiental para firma del director general.
- 12) Una vez firmado el oficio, regresa a la dirección de área
- 13) Se habla por teléfono al promotor coordinador para informarle tiene que recoger oficio en estas oficinas.
- 14) Se entrega oficio a promotor y se registra en base de datos la fecha de entrega
- 15) Si toda la información recibida en la solicitud y anexos es correcta
- 16) Se envía a la empresa por correo electrónico un extracto del convenio que firmará para la revisión por parte del área jurídica del establecimiento
- 17) Si el establecimiento está de acuerdo con el convenio
- 18) Se genera el convenio con los datos generales del establecimiento a adherirse por parte del técnico asignado
- 19) Se firma el convenio por parte de la directora de área y del director general en cuatro juegos
- 20) Se cita al representante legal para que acuda a estas instalaciones a que firme los cuatro juegos del convenio en donde se estipula los derechos y obligaciones del establecimiento industrial
- 21) Ya recabadas todas las firmas se entrega al establecimiento su convenio en original, otro queda para la dirección de área, otro para la dirección general
- 22) Se genera oficio donde se notifica a PROEPA la firma del convenio
- 23) Se entrega oficio y original del convenio a PROEPA
- 24) El promotor o perito ambiental inicia la realización de visitas preliminares al establecimiento industrial
- 25) El promotor o perito ambiental elabora y presenta el plan del proceso de cumplimiento ambiental voluntario al establecimiento industrial.
- 26) El establecimiento industrial presenta el plan de proceso de cumplimiento ambiental voluntario a la SEMADET para su registro en ventanilla
- 27) Se deriva documento a la dirección general
- 28) Se deriva documento a la dirección de cumplimiento ambiental voluntario
- 29) Se deriva documento al técnico para su revisión
- 30) En caso de no obtener el visto bueno del plan de proceso por parte de SEMADET, se le informa al promotor coordinador las observaciones para que realice los cambios
- 31) Si la información en el plan de proceso obtiene el visto bueno por parte de SEMADET
- 32) Se anexa el plan del proceso al expediente de la empresa

- 33) El promotor o perito ambiental realizan una reunión inicial en las instalaciones del establecimiento con la presencia de los directivos de ésta y de personal de la SEMADET para definir el alcance del proceso voluntario
- 34) Se genera minuta de la reunión inicial, se firman 3 juegos, uno para el promotor o perito ambiental, otro para el establecimiento y el último para SEMADET
- 35) El promotor o perito ambiental lleva a cabo los trabajos de campo.
- 36) El promotor o perito ambiental realiza una reunión de cierre, con la participación del establecimiento industrial y de SEMADET.
- 37) Se genera minuta de cierre, se firma en 3 juegos, uno para el promotor o perito ambiental, otro para el establecimiento y el último para SEMADET.
- 38) El promotor o perito ambiental reporta al establecimiento el resultado de las evaluaciones, verificaciones o determinaciones realizadas durante el proceso de cumplimiento ambiental voluntario, de acuerdo al documento "Reporte del proceso de cumplimiento ambiental voluntario".
- 39) El establecimiento industrial elabora el Plan de Acción, proponiendo en él, las actividades a realizar resultado de la evaluación del proceso de cumplimiento ambiental voluntario, de acuerdo al documento "Reporte del proceso de cumplimiento ambiental voluntario".
- 40) El establecimiento industrial presenta el Reporte de resultados del proceso y el Plan de acción de cumplimiento ambiental voluntario a en la ventanilla única de tramites ambientales de SEMADET en versión impresa y electrónica.
- 41) El Reporte de resultados del proceso y el Plan de acción se derivan a la dirección general de Protección Ambiental
- 42) El Reporte de resultados del proceso y el Plan de acción se deriva a la dirección de área de cumplimiento ambiental voluntario
- 43) El Reporte de resultados del proceso y el Plan de acción se deriva al técnico especialista ambiental para su revisión
- 44) Si la información del Reporte de resultados del proceso y el Plan de acción no obtiene el visto bueno por parte de SEMADET
- 45) Se genera oficio donde se le notifica al establecimiento las modificaciones a realizar, se rubrica oficio por parte del técnico y director de área de cumplimiento ambiental voluntario y se entrega oficio a dirección general de Protección Ambiental para firma del director general
- 46) Se le llama por teléfono al establecimiento para que acuda a SEMADET a notificarse a la dirección de cumplimiento ambiental voluntario
- 47) Si la información del Reporte de resultados del proceso y el Plan de acción obtiene el visto bueno por parte de SEMADET
- 48) El Reporte de resultados del proceso y el Plan de acción se anexa al expediente del establecimiento,
- 49) El establecimiento industrial reporta el avance de las actividades de acuerdo a los periodos concertados con la SEMADET.

- 50) Personal de la SEMADET puede realizar visitas al establecimiento para dar seguimiento y verificar el avance del Plan de Acción de acuerdo al programa calendarizado
- 51) Si en la visitas de seguimiento del Plan de Acción se encuentran incumplimientos
- 52) Se le pide al establecimiento justifique estos incumplimientos
- 53) En caso de que la justificación no sea válida en términos legales, técnicos o las razones expuestas no tengan el peso suficiente para explicar el desfase del plan de acción
- 54) Se informa a PROEPA para que realice la visita de inspección y levante acta circunstanciada
- 55) Se da por terminado el Convenio por el incumplimiento en el Plan de Acción
- 56) Si en las visitas de seguimiento del Plan de Acción todo se encuentra bien, se genera un informe
- 57) El establecimiento industrial presenta a la SEMADET un reporte de terminación de las actividades del Plan de Acción, dictaminado por un promotor o perito ambiental, para que finalmente la autoridad emita la liberación del citado convenio.
- 58) Con base en el análisis del reporte de terminación de las actividades del Plan de Acción, SEMADET acude a las instalaciones del establecimiento a verificar el contenido del reporte
- 59) Si el resultado de la visita de verificación es positiva la SEMADET otorga el Certificado de Cumplimiento Ambiental Voluntario
- 60) El establecimiento industrial realiza la intención de la prórroga, a través de un promotor o perito ambiental, un diagnóstico ambiental a sus instalaciones cada 2 años, previo al vencimiento de la vigencia de su certificado.
- 61) La SEMADET entrega la notificación junto con el formato para el Registro de refrendo por Diagnóstico Ambiental y los resultados conforme a los requisitos establecidos en la “Elaboración del Reporte de Diagnóstico Ambiental”.

Cabe señalar que durante la entrevista realizada a los técnicos del programa se verificó que estos procesos son conocidos y aplicados por todos ellos, y si bien fueron implementados hace varios años, continúan en operación. A la pregunta de si este proceso podría ser mejorado los entrevistados dijeron que no era necesario.

En opinión del evaluador, sería conveniente especificar tiempos, ya que en este aspecto si se observaron discrepancias, algunos técnicos entrevistados dijeron que el tiempo establecido era el mínimo posible y otros mencionaron tiempos inconsistentes.

12.6.5. Listado de actividades para la aprobación promotores o peritos

A continuación se enlistan las actividades requeridas para la certificación de promotores.

1. Solicitar a la Dirección de Cumplimiento Voluntario Ambiental el formato de solicitud de aprobación
2. El aspirante entrega su solicitud llena junto con toda la información que se solicita a la misma en el área de Ventanilla de la SEMADET
3. Ventanilla turna información a la dirección general de Protección ambiental, se sella, se registra en una base de datos y el director general revisa la información, si tiene alguna observación, agrega instrucción o habla con la directora de área sobre el mismo
4. Se recibe información en la Dirección de Cumplimiento Ambiental Voluntario, la dirección general revisa la misma y asigna al técnico que llevara a cabo el procesamiento de la solicitud.
5. El técnico genera número de expediente a la información, registra en base de datos y le asigna caja de archivo.
6. El técnico copia en la carpeta “Expediente de promotores Ambientales” que se encuentra en el servidor de SEMADET toda la información digital del aspirante, en una carpeta que crea con el número del expediente asignada a esta información
7. Revisión por parte del técnico, que los requisitos documentales del aspirante a promotor coordinador o perito ambiental especializado estén completos y que el contenido de los manuales de procedimientos y de aseguramiento de la calidad estén acorde a los términos de referencia del programa de cumplimiento ambiental voluntario.
8. El técnico archiva documentación
9. Si los requisitos documentales no están completos o los manuales están incorrectos se genera oficio requiriendo información complementaria o indicando las correcciones que se deben de hacer a los manuales.
10. Se rubrica oficio por parte del técnico y director de área y se sube a dirección general para firma.
11. Se registra en base de datos información general del oficio
12. Se habla por teléfono al aspirante para informarle tiene que recoger oficio en estas oficinas.
13. Se entrega oficio a aspirante y se registra en base de datos la fecha de entrega)
14. Si toda la información esta correcta se genera oficio de contestación informando las fechas de examen para los aspirantes.
15. Se rubrica oficio por parte del técnico y director de área y se sube a dirección general para firma.
16. Se registra en base de datos información general del oficio
17. El aspirante se presenta en las oficinas de SEMADET para aplicación del examen electrónico, al terminar se le entrega acuse con la calificación que obtuvo del examen
18. Se entrega impresión de resultado de la aplicación del examen y se anexa copia del acuse al expediente del aspirante

19. Si el aspirante no aprobó el examen se desecha su solicitud sin perjuicio del mismo teniendo la oportunidad de presentar el examen quince días después.
20. Generación de oficio de desechamiento, se rubrica por parte del técnico, director de área y se firma por director general
21. Registrar en base de datos información general del oficio de desechamiento
22. Si el aspirante aprobó el examen, se genera oficio donde se le informa su calificación y se le informa la fecha de visita a sus instalaciones
23. Se genera acta circunstanciada con los datos generales del aspirante a promotor o perito ambiental y los datos generales de las instalaciones a verificar.
24. Se realiza visita a las instalaciones del aspirante en la cual se le entrega copia de acta circunstanciada de la visita
25. Se anexa al expediente del aspirante acta circunstanciada de la visita.
26. Si las instalaciones del aspirante no cumplen lo especificado en los términos de referencia se desecha solicitud.
27. Si las instalaciones del aspirante si cumplen lo especificado en los términos de referencia se genera dictamen de aprobación de promotor ambiental o perito ambiental especializado.
28. Entrega del dictamen al aspirante
29. Anexar dictamen a expediente del promotor o perito ambiental especializado.
30. Anexar los datos del promovente o perito a base de datos
31. Generar solicitud en el formato Sistemas_SolicitudGeneral.doc a la dirección de Información y sistemas solicitando la publicación de los datos del nuevo promotor o perito en la sección padrón de promotores o peritos del Contenido de Cumplimiento Ambiental Voluntario del sitio Web de SEMADET
32. Enviar correo electrónico al director Información y Sistemas con solicitud anexa para que atienda petición.

Para los dos procedimientos enlistados, la información fue tomada de información oficial de programa, a la cual se le hicieron dos ajustes: se cambió la palabra SEMADES por SEMADET, que corresponden con el nombre actual de la Secretaría y se eliminó la dirección en dónde se puede obtener la información y/o formatos y los nombres de los archivos en los que se recaba la información, por considerarla repetitiva y de poco aporte con fines de este ejercicio de evaluación.

12.6.6. Otras actividades

Además de la entrega de certificados y acreditación de promotores, el PCAV realiza otras actividades, estas son:

- ☀ Difusión y promoción del PCAV, que consiste en todas las actividades emprendidas con el fin de dar a conocer el programa entre los potenciales usuarios o beneficiarios del mismo; así como la firma de convenios de colaboración.

- ☀ Estímulo para las empresas que se inscriben al PCAV, que incluye actividades como: conmutación de multas de PROEPA, agilización de trámites, suspensión de auditorías de PROEPA mientras dura el proceso y baja prioridad una vez concluido éste.
- ☀ Estímulos para que las empresas inicien el proceso, apoyos para el pago del costo del promotor.
- ☀ Reconocimiento a empresas que obtiene el certificado, que abarca principalmente reuniones de entrega de certificados.
- ☀ Capacitación, que incluye las acciones requeridas para la formación de nuevos promotores, incluyendo certificación, diplomado y seguimiento al plan de acción.

Para estas actividades no se cuenta con flujogramas ni procedimientos.

12.7. Anexo análisis comparativo de lo establecido en los TDR y lo realizado por el programa

Una vez aclarado lo anterior, se procede al análisis de concordancia entre la normativa y lo efectivamente realizado por el PCAV.

12.7.1. Proceso clave: registro de solicitudes

Artículo Décimo primero. Solicitud de Inscripción al PCAV, “...la solicitud debe contener lo siguiente: *a) Domicilio, sitios y rutas que serán evaluados, nombre del promotor o perito, referencia a la documentación ambiental que exista...manifestación por escrito que se aplicarán las recomendaciones resultantes del proceso de cumplimiento ambiental; b) Copia del RFC, c) Carta de confidencialidad... obligación de cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias en la materia”.*

Según las indicaciones que aparecen en la página del programa, la solicitud de inscripción al programa se presenta en escrito libre y debe contener lo siguiente: “El domicilio de la (s) instalación (es), sitios y rutas que serán evaluados. Referencia a la documentación ambiental que exista en el caso concreto (tales como informes a la autoridad; la derivada de inspecciones previas, verificaciones o auditorías, y en general aquella que exprese el trabajo previo en la materia, si lo hubiera)”, y deberá incluir los anexos correspondientes (Tabla 30, Tabla 31 y Tabla 32).

Tabla 30. Anexos que deben incluirse en la solicitud de apoyo. Personas Morales

No.	Requisito
1	Copia certificada del testimonio de la escritura pública que acredite la legal constitución del establecimiento.

No.	Requisito
2	Copia simple de la Clave Única de Registro de Población (CURP) del representante legal.
3	Copia simple del Registro Federal de Contribuyentes del establecimiento.

Fuente: TDR del PCAV

Tabla 31. Anexos que deben incluirse en la solicitud de apoyo. Personas Físicas

No.	Requisito
1	Copia simple de la Clave Única de Registro de Población (CURP).
2	Copia simple de identificación oficial del responsable del establecimiento.
3	Copia simple del Registro Federal de Contribuyentes.

Fuente: TDR del PCAV

Tabla 32. Anexos que deben incluirse en la solicitud de apoyo. Personas Físicas

No.	Requisito
1	Copia certificada del Poder Notarial del Representante Legal (si es persona moral) o poder simple si es persona física.
2	Copia simple de la identificación oficial del representante legal y de los autorizados para recibir notificaciones.
3	Copia de la licencia municipal de funcionamiento del establecimiento.
4	Croquis de la instalación que se sujetará al proceso de cumplimiento ambiental voluntario.
5	Carta de confidencialidad y responsabilidad del promotor o perito coordinador y en su caso, de los promotores o peritos especializados, dirigida al establecimiento industrial en donde se haga constar su compromiso de mantener la confidencialidad respecto de toda la información a que tengan acceso a través del proceso de cumplimiento ambiental voluntario, así como la obligación de cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias en la materia.
6	Correo electrónico del representante legal y de sus autorizados para oír y recibir notificaciones, así como la aceptación expresa o no de recibir notificaciones vía correo electrónico relativas a su trámite

Fuente: TDR del PCAV

De lo anterior se concluye que la información requerida a las empresas es mayor que la solicitada en los TDR, no por eso se considera innecesaria. Por ejemplo, en los TDR no se menciona el acta constitutiva de la empresa; sin embargo está es requerida para que el representante legal pueda demostrar que tiene facultades para representarla.

12.7.2. Proceso clave: selección de beneficiarios

Sobre este proceso en los TDR se establece lo siguiente:

Artículo Décimo Segundo. Convenio de concertación. *“Una vez presentada a la SEMADES la solicitud se inscripción por el establecimiento comercial o de servicios...se procederá a la firma del Convenio. En este convenio se estipulan los*

derechos y obligaciones así como el plan de acción correspondiente (que se adherirá al Convenio) a su proceso de cumplimiento ambiental voluntario”.

Artículo Décimo Tercero. Visita preliminar. “El promotor realizará una o varias visitas preliminares al establecimiento... para conocer las instalaciones...para recabar la información necesaria para ...la elaboración del plan del proceso de cumplimiento ambiental...”.

Décimo cuarto. Plan del proceso de cumplimiento ambiental voluntario. “... el promotor elaborará el documento de acuerdo a los puntos señalados... y lo presentará al establecimiento comercial o de servicios, quien a su vez lo hará llegar a la SEMADES para su registro...El plan... contendrá como mínimo lo siguiente...”.

1. Diagrama de bloque o flujo... de los procesos preponderantes de la instalación a regularizar.
2. programa calendarizado de actividades. De acuerdo al formato programa calendarizado de actividades, desde la elaboración del Plan de proceso hasta la entrega de documentos finales a SEMADES.
3. Objetivos del proceso de cumplimiento.
4. Alcance. ..Se deben enunciar las instalaciones, procesos, actividades y áreas que van a estar sujetas al proceso... se debe incluir croquis general de los alcances...
5. programa detallado de actividades en campo
6. programa de análisis y Pruebas
7. Personal participante
8. Curricula del personal participante
9. procedimientos y listas de verificación

No se dispone de un instructivo para elaborar el plan de acción, pero en la página del programa se pueden descargar los documentos requeridos para dar inicio y conclusión al plan de acción, éstos son: a) Indicadores ambientales, b) Minuta inicio, c) Minuta cierre, d) Plan de acción, e) programa calendarizado de actividades, f) programa de análisis y Pruebas, g) programa detallado de actividades, h) Registro de incumplimientos y áreas de oportunidad, i) Requisitos dictamen terminal plan acción, j) Requisitos para reporte PCAV y k) Resumen estadístico.

12.7.3. Proceso clave: entrega de los apoyos

En el documento requisitos para la elaboración del proceso de cumplimiento ambiental voluntario, disponible en la página del PCAV, se especifica que *este reporte debe ser entregado a la SEMADET mediante una Carta de entrega... y debe estar conformado por los siguientes documentos:*

1. Informe del proceso de cumplimiento ambiental voluntario.
2. Plan de Acción en el formato correspondiente.

3. En su caso, declaración del promotor Coordinador Ambiental, firmada de manera autógrafa por el mismo, mediante la cual se haga constar que el establecimiento no tuvo incumplimientos ni áreas de oportunidad y mejora o los corrigió durante los trabajos del proceso de Cumplimiento Ambiental Voluntario antes de entregar el reporte a la SEMADET. En este punto, debe incluirse evidencia del cumplimiento.
4. Copia de la carta de terminación de los trabajos del proceso de Cumplimiento Ambiental Voluntario en el formato correspondiente, la cual deberá de contar con la firma del promotor coordinador ambiental responsable así como de su equipo participante en el proceso, además de que deberá contener la firma y sello de recibido por parte del establecimiento inscrito en el programa.

Para evitar posibles incumplimientos, la SEMADET se reserva el derecho de hacer observaciones finales.

Cabe señalar que en primera instancia la información solicitada es mucho más amplia que la indicada en la normativa; sin embargo debido a la complejidad del plan de acción, el cual es diferente para cada empresa, cada uno de los requisitos establecidos en la normativa puede estar cubierto con dos o tres de los documentos realmente solicitados.

12.8. Anexo Modificaciones en la normativa

Este Anexo se desarrolló en complemento a la pregunta 25 de esta evaluación

A continuación se mencionan los cambios, que a juicio del evaluador son los más importantes. El orden en que se enlistan, corresponde no con su importancia, si con el orden en que aparecen en el proyecto de PNR (SEMADET, 2017b):

a) definición de un nuevo objetivo del PCAV, b) definición de una nueva población objetivo, c) Inclusión de nuevas actividades para el PCAV, d) Firma de convenios de colaboración, e) Posibilidad de conmutar multas, f) Inclusión de la modalidad de auditorías conjuntas, g) emisión y uso de sello, h) Búsqueda y promoción de estímulos fiscales, i) Desarrollo de modelos de gestión ambientales, j) Suspensión de auditorías de PROEPA, k) prioridad en la realización de trámites ambientales, l) tipos de certificados otorgados, y m) tipo de certificación requerida a los promotores.

12.8.1. Redefinición del objetivo del PCAV

Textualmente, en el proyecto de reglamento del PCAV dice:

El objetivo general del programa es fomentar, inducir y concertar la realización de procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable, e incluso a especificaciones técnicas o prácticas sustentables más estrictas en la materia que no estén previstas en

las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales, previa adhesión, con los representantes de los establecimientos o responsables de las instalaciones que se sujeten a dichos procesos, así como establecer sistemas de certificación de métodos y procesos que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente y que induzcan a las organizaciones a asumir y cumplir compromisos ambientales superiores a los previstos en la normatividad establecida.

En opinión del equipo evaluador, la principal mejora en esta definición es la inclusión de la palabra certificación; la cual se omitía en el objetivo definido en los TDR; sin embargo, además de que es muy extenso, es rebuscado, lo que desvía la atención del lector. Además de que no queda claro cuál debería ser el indicador, mediante el cual se va a medir su cumplimiento.

12.8.2. Redefinición de la población objetivo

En el proyecto de reglamento se define la población objetivo de la siguiente manera:

*El programa está dirigido a actividades del sector primario, establecimientos industriales, comerciales y de servicios, a **centros educativos** públicos o privados en el territorio del Estado de Jalisco, así como a **eventos masivos** interesados en dar cumplimiento con la normatividad ambiental vigente y a realizar prácticas sustentables de operación*

Básicamente la diferencia radica en la inclusión de eventos masivos y centros educativos.

La inclusión de eventos masivos se sustenta en que este tipo de eventos así como las reuniones de cualquier concepto suelen convertirse en grandes fuentes de despilfarro en materia de: energía, agua, residuos y uso de combustibles²². No se encontró sustento documentado para la inclusión de centros educativos.

En opinión del equipo evaluador esta especificación en la población objetivo es innecesaria ya que los establecimientos de servicios -que en otro apartado se

²² De acuerdo con datos de la United States Environmental Protection Agency (USEPA), un estadounidense promedio gasta aproximadamente 325 litros de agua, genera dos kilogramos de basura al día y emite 25 kilogramos de emisiones de carbono. En comparación con la misma persona que asiste a un evento de tres días, las cifras crecen: 991 litros de agua al día, 27 kilogramos de basura por los tres días y 643 kilogramos de emisiones de carbono. <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/20956>

argumentó la conveniencia de llamarle solo empresas- incluyen, tanto a centros educativos, como eventos masivos.

Por otro lado, el sentir es que la población objetivo del PCAV de por si ya era demasiado amplia y ambiciosa, de hecho podría decirse que se confunde con la población potencial, y rebasa la capacidad de atención por parte del programa. Por lo cual el área de mejora detectada se enfoca en la necesidad de acotar la población objetivo no en ampliar la misma.

12.8.3. Inclusión de nuevas actividades para el PCAV

En el **Artículo 7.** de la propuesta de reglamento se menciona que el programa estará integrado por los siguientes ejes:

- **I.** Planeación estratégica que permita **identificar sectores productivos cuya operación tenga una alta incidencia en el medio ambiente** y hacia los cuales se dirigirán principalmente las acciones, instrumentos, mecanismos, sistemas y procesos previstos en las fracciones siguientes;
- **II.** Instrumentación y actualización del proceso para la obtención de los certificados y autorización de los sellos del sistema de reconocimientos y niveles de desempeño ambiental y demás sistemas de certificación de procesos que sean compatibles ambientalmente o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente;
- **III. promoción** ante los responsables de actividades del sector primario, establecimientos, centros educativos, eventos masivos y cámaras para el desarrollo de procesos de cumplimiento ambiental voluntario;
- **IV.** Establecimiento de centros regionales de orientación para los responsables de establecimientos, actividades del sector primario, centros educativos, eventos masivos y cámaras, a través de los mecanismos de vinculación a que se refiere el presente Reglamento;
- **V.** Desarrollo y aplicación de un proceso de aprobación transparente por parte de la Secretaría, de auditores coordinadores y auditores especialistas;
- **VI.** Desarrollo, instrumentación, actualización y aplicación de los Términos de Referencia, formatos, y manual de uso del certificado y sellos;
- **VII.** Capacitación a los sectores involucrados acerca de los procedimientos y términos de referencia a efecto de asegurar el óptimo resultado de los mismos;
- **VIII.** Instrumentación de un sistema de reconocimientos para distinguir públicamente a los establecimientos que cumplan en tiempo y forma los Compromisos adquiridos en los procesos de cumplimiento ambiental voluntario;
- **IX.** promoción de la instrumentación de sistemas de incentivos fiscales y de otra índole de competencia estatal, para los establecimientos o actividades que cuenten con la certificación vigente resultante de su auditoría ambiental; y la
- **X.** promoción en el desarrollo de procesos productivos y tecnologías ambientalmente responsables, así como sistemas eficientes de Protección y restauración ecológica propuestos por instituciones de investigación científica y tecnológica para su aplicación en los establecimientos sujetos al programa.

Algunas de estas actividades en realidad no son nuevas, ya que vienen realizándose tiempo atrás, por ejemplo el punto III, relacionado con promoción del

PCAV. Según la información recabada durante las entrevistas realizadas a funcionarios y técnicos del programa, se sabe que a lo largo del año éstos participan en diversas reuniones, orientadas a promover el programa. Generalmente las reuniones de promoción se llevan a cabo con beneficiarios potenciales del programa, pero no son limitativas a este tipo de actor, ya que también puede ser en instituciones educativas con el fin de generar conocimiento del mismo.

Qué decir de capacitación, actividad que requiere un gran esfuerzo por parte de los técnicos, quienes asesoran a los promotores en formación que participan en el diplomado. En síntesis, para cada una de las actividades mencionada en el PNR, podría decirse que el PCAV ya ha incursionado en el tema, y la percibe relevante para el logro de los objetivos, motivo por el cual se norma su realización.

12.8.4. Convenios de colaboración

En el PNR se establece que:

Artículo 3. La Secretaría promoverá la celebración de convenios de coordinación con dependencias de la administración pública centralizada, así como con los Municipios, en los ámbitos de sus respectivas competencias, con el Propósito de impulsar el programa, así como el reconocimiento por parte de dichas autoridades de los certificados expedidos por la Secretaría.

- *La Secretaría promoverá acciones de adhesión y vinculación con asociaciones y cámaras e instituciones de investigación científica y tecnológica, con el objeto de promover la implementación de procesos de cumplimiento ambiental voluntario entre sus miembros, así como, para llevar a cabo actividades de formación, capacitación, entrenamiento y actualización en materia de auditoría ambiental.*
- *La Secretaría promoverá acciones de adhesión y vinculación con asociaciones y cámaras e instituciones de investigación científica y tecnológica, con el objeto de promover la implementación de procesos de cumplimiento ambiental voluntario entre sus miembros, así como, para llevar a cabo actividades de formación, capacitación, entrenamiento y actualización en materia de auditoría ambiental.*

En el primer caso, los convenios de adhesión con los representantes de los productores y sus organizaciones se requieren para difundir, promover y fomentar la participación de sus agremiados en el PCAV, con lo cual se espera incrementar el número de empresas que se registran en él. De hecho ya se tiene el antecedente de convenios de este tipo que han tenido resultados exitosos.

En el segundo caso, el objetivo es el mismo, sólo que estos convenios se señalan de manera independiente para hacer énfasis en el nuevo objeto de apoyo señalado en la nueva definición de población objetivo, que son los centros educativos. Antes de esta inclusión explícita, ya se tenía el antecedente de este tipo de empresas participando en el PCAV, también con resultados exitosos; ya que su proceso productivo es más limpio que el de otras empresas, por lo que se pueden acreditar sin grandes esfuerzos.

12.8.5. Posibilidad de conmutar multas

Ya previamente, en el apartado de complementariedades y coincidencias, se habló sobre la posibilidad que tienen las empresas, que han sido multadas por PROEPA, de conmutar las multas para invertir los recursos en un plan de acción voluntario. En el PNR se hace referencia a esta posibilidad:

Artículo 12. Cuando el responsable de una actividad del sector primario, establecimiento, centro educativo o del evento masivo solicite la obtención de un certificado y cuente con plan de acción derivado del proceso de cumplimiento, las erogaciones por concepto de la ejecución de mismo, podrán ser consideradas por parte de la procuraduría Estatal como inversión equivalente conforme el último párrafo del artículo 148 de la Ley.

Con lo cual se cree que las empresas infraccionadas podrían interesarse en el PCAV, para que de esta manera, en lugar de pagar la multa correspondiente, inviertan los recursos en mejora de sus instalaciones.

12.8.6. Inclusión de la modalidad de auditorías conjuntas

Sobre las auditorías conjuntas, el PNR establece que:

Artículo 17. *En caso de que se cuente con convenio de coordinación vigente con la procuraduría Federal, la Secretaría podrá adherirse a los términos de referencia o normas mexicanas en materia de auditoría ambiental que aplique dicha autoridad federal, a fin de que las empresas interesadas en llevar a cabo la auditoría ambiental tanto en su ámbito federal como estatal, **lo realicen a través de los trabajos de una sola auditoría...***

Con este artículo se norma la realización de auditorías ambientales estatales de manera paralela a las federales (realizadas por PROFEPA), con lo cual se busca optimizar recursos para que las empresas obtengan, mediante un sólo proceso, los dos certificados, lo cual reduce el costo de cada uno de ellos.

A decir de los funcionarios entrevistados, los procesos requeridos en ambas auditorías son muy similares, y de hecho de existir diferencias el objetivo es facilitar

ambos procesos, por lo que se apegarían a la normativa federal. Como ya se mencionó previamente, se considera que la normativa federal es más estricta en cuanto a cumplimiento de normas; sin embargo descuida el manejo de residuos de manejo especial, aspecto en el que la auditoría estatal, es decir los técnicos del PCAV, ponen especial cuidado por ser de interés para Jalisco.

La principal diferencia se observa en los honorarios de los promotores que llevan el plan de acción; ya que para la certificación federal se requiere mayor especialización por parte de éstos actores, lo que incrementa el costo por concepto de honorarios.- El cual a decir de los entrevistados puede oscilar entre 25,000 y 80,000 pesos, dependiendo del tamaño y giro de la empresa.

12.8.7. Emisión y uso de sello

La emisión de un sello no se menciona en los TDR, en el Artículo 7. del proyecto de Reglamento, entre los ejes del programa, se incluye *“Otorgar el tipo de certificado conforme al nivel del desempeño ambiental alcanzado... cuando el responsable de éste haya acreditado haber cumplido en tiempo y forma con el Plan de Acción... y permitir el uso del sello correspondiente en sus productos, papelería y/o servicios durante la vigencia del certificado...”*.

Para lo cual, el día 13 de Junio de 2013, se aprobó el Manual para uso de Sello de Compromisos Ambientales (SEMADET/GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO, 2013), en el cual se especifica que “...para hacer pública la ostentación del certificado de referencia, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) otorgará a los establecimientos certificados la autorización del uso del siguiente sello. Para su adecuado uso y ostentación se emite el presente manual”.

El sello fue desarrollado como un apoyo visual a la difusión del certificado de cumplimiento ambiental, y puede ser usado en los productos que genera la empresa certificada, siempre y cuando hayan sido obtenidos en el establecimiento que se certificó.

El uso de este sello se considera un “plus” sobre la certificación federal, ya que si bien también PROFEPA cuenta con un sello, éste no puede ser utilizado en los productos elaborados. El sello se considera un elemento que permite distinguir a las empresas que dan cumplimiento a la normativa ambiental sobre el resto de las empresas, convirtiéndose en un factor de diferenciación del producto, y ¿por qué no? -tal vez algún día-, sea un elemento de diferenciación de precios; a la vez que también es una manera de promocionar la certificación entre las empresas.

Al respecto en el inciso e) del Artículo 19 del proyecto de reglamento dice:

b. *Otorgar el tipo de certificado conforme al nivel del desempeño ambiental alcanzado por parte de la actividad del sector primario, establecimiento, centro*

educativo o del evento masivo, cuando el responsable de éste haya acreditado haber cumplido en tiempo y forma con el Plan de Acción derivado del proceso de cumplimiento y con las observaciones que en su caso le haya realizado al establecimiento verificado y que no hubieran sido establecidas en el plan de acción, en caso de que esto suceda, y permitir el uso del sello correspondiente en sus productos, papelería y/o servicios durante la vigencia del certificado, de conformidad al manual de uso del certificado y sellos que emita la Secretaría y en congruencia con lo establecido en los términos de referencia correspondientes.

12.8.8. Búsqueda y promoción de estímulos fiscales

Casi desde sus inicios, el PCAV ha explorado diversas formas de hacer atractiva la certificación, para que un mayor número de empresas se acerque al programa. Una manera que se percibe para lograrlo, es a través de estímulos fiscales.

Es por eso, que en el nuevo reglamento, en el **Artículo 7**, se define como eje del PCAV: *“promover la **instrumentación de un sistema de reconocimientos, estímulos e incentivos fiscales y de otra índole de competencia estatal** para los establecimientos que cuenten con certificado vigente, en el que se tome como factor principal, el nivel de desempeño ambiental que obtengan”.*

A decir de los funcionarios entrevistados, en las reuniones con el Consejo de promoción Económica de Jalisco y el de Competitividad, encabezados por SEDECO, se gestiona la creación de incentivos financieros para empresas certificadas por el PCAV. En respuesta, se logró que a través de la Secretaría de Turismo se otorgaran incentivos financieros, para que a 9 empresas de la industria hotelera de Jalisco se les financiara el costo del promotor coordinador ambiental, lo que les ayudó a obtener la certificación otorgada por el PCAV.

Otro logro relacionado en este mismo sentido, es que en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco 2015 se aprobaron 8 incentivos fiscales para empresas que cuentan con certificación PCAV.

12.8.9. Desarrollo de modelos de gestión ambiental

Otro de los ejes para el PCAV, definidos en el PNR es:

“Promover el desarrollo y actualización de modelos de gestión ambiental de procesos productivos, así como de sistemas eficientes de Protección y restauración ecológica propuestos por instituciones de investigación científica y tecnológica, a fin de compartir los beneficios que aportan la aplicación de los mismos a los responsables de las actividades del sector primario, establecimientos, centros educativos o eventos masivos que se adhieran al programa”.

La intención es buena, pero la mejor -si no es que la única manera efectiva - de promover el desarrollo de algo- es con financiamiento, recurso, que a estas alturas del documento, debe quedar claro que es una dolencia del programa; por lo que se cree que las acciones que puede emprender el PCAV en este sentido son limitadas, probablemente se limitan a informar a las empresas de la existencia, de dichos modelos y/o, en algunos casos, actuar como intermediario para que algunos de estos modelos sean probados antes de ser liberados.

12.8.10. Suspensión de visitas de auditoría por parte de PROEPA

Sobre este tema, en el proyecto de reglamento dice que las SEMADET “*Notificará a la procuraduría Estatal de la firma del Convenio de Adhesión correspondiente, a más tardar a los 5 cinco días hábiles siguientes a su suscripción*”.

Específicamente en el **Artículo 20.** dice que Una vez que la Secretaría le notifique las correspondientes suscripciones de los Convenios de adhesión al programa, la procuraduría Estatal, con relación a las actividades del sector primario, establecimientos, centros educativos o de los eventos masivos que se encuentren desarrollando un proceso de cumplimiento con fines de obtener o renovar el certificado, deberá:

*Garantizar que, durante la realización de la auditoría ambiental, la actividad del sector primario, establecimiento, centro educativo o evento masivo, **no se realizarán visitas de inspección y vigilancia en las instalaciones sujetas a la auditoría ambiental**, a excepción de los casos en que se dé seguimiento a alguna denuncia popular, peticiones de otras autoridades y verificación de cumplimiento de medidas correctivas ordenadas con fecha anterior a la firma del convenio; y que...*

Esta cláusula en particular ha sido de gran polémica al interior de la misma SEMADET, ya que es considerado por PROEPA como un escudo para protegerse de las auditorías. A decir de los entrevistados, en un inicio les costó trabajo desarrollar este tipo de sinergias con sus vecinos, pero finalmente está funcionando, y esto también se convierte en un estímulo para inscribirse al PCAV.

En este caso el plan de acción puede ajustarse a los tiempos establecidos por la empresa; mientras que cuando las empresas son sancionadas deben ajustarse a un plan de acción establecido por PROEPA.

De manera complementaria, cuando se ha logrado el certificado, éste también le da cierta inmunidad –por así decirlo- a las empresas; ya que conforme a lo establecido serán de baja prioridad para las inspecciones de PROEPA.

Textualmente en el proyecto de reglamento dice “Una vez otorgado el Certificado y siempre y cuando la actividad del sector primario, establecimiento, centro educativo o el evento masivo cumpla con las condiciones especificadas en el mismo, **considerará a éste, como de baja prioridad dentro de sus planes de visitas de inspección y vigilancia...**”.

12.8.11. Prioridad en la realización de trámites ambientales

Una forma más viable de estimular la inscripción al programa, entendiendo como viable el hecho de que está al alcance de SEMADET, es facilitar la realización de trámites ambientales, que dicho sea de paso, en su mayoría son gestionados en la Dirección de Área de Sustentabilidad del Sector Productivo; es decir, por los mismos técnicos del PCAV. Hecho que se mencionó previamente el apartado de problemática que se enfrenta para la operación del programa.

En el proyecto de reglamento dice “Resolver el o los procedimientos que tengan abiertos en materia de inspección y vigilancia la actividad del sector primario, establecimiento o centro educativo, conforme a derecho corresponda, a más tardar a los 5 cinco días hábiles siguientes de que la Secretaría realice la visita de verificación de la auditoría ambiental, esto, en caso de que los mismos se hubieran iniciado previo a la firma del Convenio de Adhesión”.

Esta cláusula si bien le resuelve algunos problemas a las empresas, se relaciona con uno de los principales problemas enfrentados por el personal del PCAV, que es la falta de personal y la carga de trabajo del mismo, tema que fue desarrollado en la pregunta 26 de esta evaluación.

12.8.12. Tipo de certificados otorgados

En los TDR se menciona solamente la entrega de un certificado sin hacer diferencia en el grado de cumplimiento de la empresa, en el PNR se contemplan dos tipos de certificados. Textualmente en el **Artículo 44** de la nueva normativa se especifica “La Secretaría podrá otorgar diferentes tipos de certificado, dependiendo del nivel de desempeño ambiental que alcance la actividad...” y en el **Artículo 45 dice que** “Los tipos de certificado están clasificados de la siguiente manera:

1) Compromiso ambiental. Este certificado será otorgado a las actividades... que cumplan con la regulación ambiental establecida en la normatividad ambiental estatal vigente y que acrediten que están realizando las gestiones correspondientes para dar cabal cumplimiento con la aplicable por los otros órdenes de gobierno ... Además, de que acrediten que: a) Identifican y jerarquizan sus aspectos ambientales significativos; b) e Identifican programas, proyectos, políticas o acciones orientados a la prevención de la contaminación y a la administración del riesgo ambiental.

2) Empresa líder ambiental. *Este certificado será otorgado a las actividades que cumplan con lo establecido en la fracción I del presente artículo, debiendo, además, de acreditar ante la Secretaría, que:* a) Lleva a cabo de manera permanente alguna acción o acciones que tengan un impacto ambiental positivo en la comunidad en la que se encuentran, b) Realiza acciones concretas que concluyen en beneficios ambientales y en consecuencia, mantiene o mejora continuamente el desempeño ambiental y lo reporta en función de su unidad de producción. Estas acciones deberán estar identificadas, documentadas y medidas, así como establecidos los actores involucrados, y los resultados e impacto de las mismas, c) Aplica de forma continua una estrategia ambiental preventiva e integral, en los procesos productivos y de servicios, para reducir los riesgos ambientales y sus impactos negativos, d) Cuenta con al menos dos indicadores de desempeño ambiental particulares y e) Ha disminuido la huella de carbono que generan sus procesos o servicios de acuerdo a la metodología y porcentajes que establezcan los correspondientes términos de referencia.

Dado que la nueva normativa aún no es oficial, el tipo de certificado que reciben las empresas no se especifica en la BD del programa.

12.8.13. Tipo de acreditación requerida a los promotores

La nueva normativa requiere que para que los promotores puedan acreditarse deben presentar *“Número de acreditación vigente como unidad de verificación en materia de auditoría ambiental, emitido por una entidad de acreditación autorizada por la Secretaría de Economía en Términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización”*.

Es decir se plantea que los promotores estatales deben tener el mismo nivel de acreditación que los promotores federales. Con la anterior normativa esta diferencia era precisamente la que justificaba el menor costo de la auditoría estatal. Ahora el solicitar que los promotores estatales cuenten –y mantengan- esta acreditación, la cual a decir de los promotores federales entrevistados les cuesta muchos recursos, se está anulando la diferencia en costos, es decir la certificación estatal podría costar lo mismo que la certificación federal, con lo cual algunas de las acciones actualmente emprendidas para reducir el costo de las mismas dejaría de tener razón. Tal es el caso específico de los diplomados. Por otro lado, como ya se mencionó previamente, la auditoría estatal es más exigente en lo referente a manejo de residuos especiales, cabría hacerse aquí la pregunta ¿a quién le va interesar tener el certificado estatal?, si por el mismo costo se puede tener el federal y sin tanto requisitos sobre residuos de manejo especial.

12.8.14. Faltantes en la nueva normativa

En la versión del PNR revisada por el evaluador no se encontró información referente a la realización del diplomado, con lo que las acciones emprendidas por

el PCAV, en torno a esta actividad, que son bastantes, se están dejando fuera de la estructura lógica de objetivos del mismo.

Tampoco se encontró información relacionada con el reconocimiento a las empresas que reciben el certificado, actividad que según las recomendaciones derivadas de esta evaluación, debe ser considerada como una actividad necesaria para entregar el componente del PCAV.

12.9. Anexo gastos desglosados del programa

No se tuvo acceso a la información requerida para elaborar este Anexo.

12.10. Anexo avance de indicadores respecto a sus metas

No procede.

12.11. Anexo instrumentos de medición del grado de satisfacción de la población atendida

Este Anexo no procede ya que el PCAV no mide el grado de satisfacción de la población atendida.

12.12. Anexo. Complemento a las recomendaciones

12.12.1. Recomendación. Mejorar la estructura lógica de objetivos

Es imprescindible invertir recursos en el Diseño del PCAV. Así como está planteado ahora su objetivo es confusos y sus resultados son difíciles de medir y por tanto de demostrar. El Propósito (Objetivo) tiene que ser consistente y medible a través de Indicadores.

Debe recordarse que el FIN, es el objetivo al cual se contribuye con las acciones del programa, es decir para alcanzarlo no es suficiente la intervención del programa, ya que depende de otras acciones ajenas a éste para alcanzarlo en su totalidad, aquí el FIN podría ser el objetivo planteado en el PED para el sector. El Propósito es el objetivo o lo que se alcanza mediante la operación del programa. Los componentes son los bienes o servicios (apoyos) que otorga el programa, y la Actividades son las acciones que debe realizar el programa para entregar los apoyos (ILPES, 2004).

Es evidente que algunos de estos elementos (Fin, Propósito, Componente) ya están contenidos en la actual definición de objetivos que se plantea, tanto en los TDR vigentes, como en el PNR.

El **Fin** se incluye en el objetivo planteado en los TDR “...los establecimientos de los distintos sectores productivos (industrial, comercial, de servicios y agropecuario) logren un desarrollo sustentable”

El **Propósito (objetivo)** se incluye en el PNR: “...fomentar, inducir y concertar la realización de procesos de autorregulación para dar cumplimiento voluntario a la normatividad ambiental aplicable, e incluso a especificaciones técnicas o prácticas sustentables más estrictas en la materia que no estén previstas en las normas oficiales mexicanas o ambientales estatales “

El **Componente** se menciona en el PNR: *Sistemas de certificación.*

En cuanto a las **Actividades**: están coinciden, de una manera u otra, con los objetivos secundarios mencionados en el PNR, con excepción del objetivo secundario 3) *Otorgar reconocimientos que distingan públicamente a los establecimientos certificados*, el cual de hecho es el componente del programa.

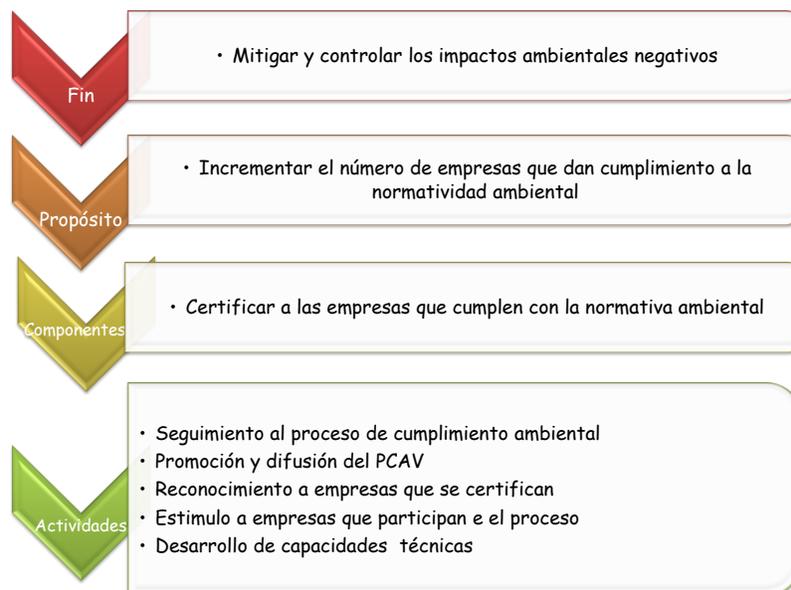
Dicho de una manera muy sencilla, el objetivo del programa es incrementar el número de empresas que dan cumplimiento a la normativa ambiental. La pregunta que sigue es ¿para qué se quiere incrementar el número de empresas con este cumplimiento?, la respuesta posible sería para reducir el impacto ambiental de las

mismas -en congruencia con el objetivo 4 del programa Sectorial-. De esta manera el **Propósito y el Fin** del PCAV quedarían definidos (Figura 9.).

La siguiente pregunta pertinente es ¿qué hace el PCAV para lograr ese objetivo?, la respuesta obvia es que certifica dicho cumplimiento, este podría ser el **Componente**. Para las **Actividades**, un buen punto de partida son los ejes definidos en el **Artículo 7.** del proyecto de PNR, mencionadas en el apartado *Descripción del programa*.

Haciendo un paréntesis, se recomienda que cuando se haga referencia al objeto de apoyo, se use el término **empresa²³ e instituciones**, sustituyendo a las palabras establecimiento, instalaciones, y productores; ya que, la certificación implica también una revisión documental, que va más allá de la revisión de instalaciones, y se enfoca en la empresa no en los productores.

Figura 9. Estructura lógica de objetivos propuesta para el PCAV



Fuente: elaboración propia

Regresando a las actividades, se propone que éstas se reagrupen de la siguiente manera:

²³ Por definición una empresa es cualquier acción realizada para genera productos y servicios (Parkin and Loría, 2010).

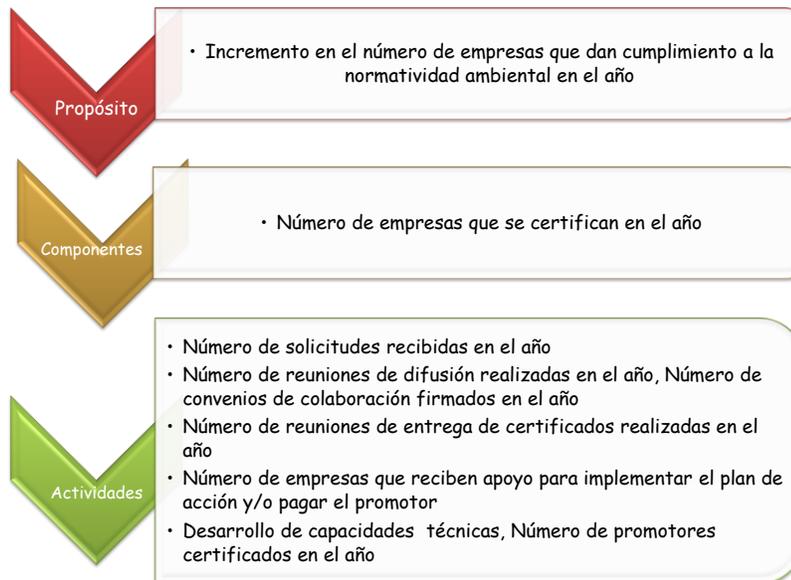
1. **Seguimiento al proceso de cumplimiento ambiental**, que incluye todas las acciones realizadas desde que se recibe la solicitud hasta que se entrega la certificación.
2. **promoción y difusión**. Incluye: a) difusión de PCAV ante los representantes de las empresas para el desarrollo de procesos de cumplimiento ambiental voluntario; b) firma de convenios de colaboración con representantes de las empresas para promoción y desarrollo de procesos de cumplimiento ambiental voluntario.
3. **Reconocimiento a las empresas que se certifican**. a) búsqueda de incentivos para las empresas que cuenten con certificación vigente, b) instrumentación de un sistema de reconocimientos para distinguir públicamente a las empresas que se certifican.
4. **Estímulo a las empresas que participan en el proceso**. a) agilización de trámites ante SEMADET, b) suspensión de auditorías durante el proceso, c) baja prioridad para auditorías de manera posterior a la certificación.
5. **Desarrollo de capacidades técnicas**. a) Capacitación a los sectores involucrados acerca de los procedimientos y términos de referencia a efecto de asegurar el óptimo resultado de los mismos, b) desarrollo y aplicación de un proceso, de formación y aprobación de auditores coordinadores y auditores especialistas; transparente por parte de la Secretaría, y c) promoción de procesos productivos y tecnologías ambientalmente responsables, así como sistemas eficientes de Protección y restauración ecológica propuestos por instituciones de investigación científica y tecnológica para su aplicación en los establecimientos sujetos al programa.

Cabe señalar que los ejes establecidos en el Artículo 7 del PNR se retomaron para elaborar esta propuesta de reagrupamiento, algunos se retomaron literalmente y otros se redactaron de manera más sencilla, además se agregaron otras actividades realizadas por el PCAV que no se mencionan en este Artículo.

12.12.2. Definición de Indicadores

La estructura lógica de objetivos tiene que ir acompañada de Indicadores y Metas. Los Indicadores obvios para los objetivos propuestos se muestran en la (Figura 10); sin embargo a lo largo de este documento se han mencionado diversos indicadores, que podrían servir de base para una mejor definición. Se da por descontado que éstos tienen que ir acompañados de la ficha técnica correspondiente, lo que ayudará a una mejor estimación e interpretación de los mismos.

Figura 10. Indicadores propuestos



Fuente: elaboración propia

12.12.3. Recomendación 4. Definición y delimitación de la población objetivo

No podría haber un mejor planteamiento para esta recomendación que el que aparece en el **Eje 1 del Artículo 7.** del PNR; que a la letra dice:

- 1. ...identificar sectores productivos cuya operación tenga una alta incidencia en el medio ambiente y hacia los cuales se dirigirán principalmente las acciones, instrumentos, mecanismos, sistemas y procesos previstos en las fracciones siguientes...*

De eso se trata precisamente, de identificar las empresas que deben ser atendidas por el PCAV. Un elemento importante a considerar en esta definición son los recursos disponibles, dado que si se fija una población objetivo muy amplia, como es en la actualidad, los resultados del programa, en términos de cobertura, siempre serán pobres.

Estrategia de cobertura

Esta redefinición de la población potencial y objetivo tendría que ser acompañada con una estrategia de cobertura. Debe reflexionarse, que si lo que se desea es obtener resultados demostrables, en el corto plazo, la estrategia debería enfocarse en empresas más “limpias” que pueden certificarse con menor esfuerzo. Si lo que se desea es obtener resultados de más largo plazo, más difíciles de demostrar,

pero tal vez más duraderos, la estrategia debería enfocarse en empresas más “sucias”. Una combinación de las dos estrategias sería conveniente.

Probablemente el mejor cliente, y además cautivo, sea el mismo Gobierno del Estado, quien debería certificar sus instalaciones, como un ejemplo para la sociedad. Por otro lado, cabría reflexionar sobre la inclusión de eventos masivos y centros educativos en la población objetivo, no se cuestiona su atención, se cuestiona la inclusión de este concepto en la definición de la misma; ya que, como se mencionó, este tipo de empresas está incluido en “actividades de servicios”, e incluso en la palabra “empresa. Al mencionarlos, da la impresión de que las actividades del programa se orientan específicamente a éstas; mientras que, el no mencionarlos no implica que no estén excluidos del objeto de apoyo.

Por otro lado, la actual estrategia, no documentada, de dar apoyos especiales a las empresas Pequeñas y Medianas, es mejor. Deberá repensarse en la forma más adecuada para llegar a ellas.

La actual estrategia, basada en la modalidad de certificación con apoyo de promotores en formación, necesita ser revisada; ya que, el costo en términos de tiempo del personal técnico del programa es alto.

12.12.4. Recomendación 5. Reestructuración de la BD

Si las recomendaciones de esta evaluación se presentaran por facilidad en su realización está aparecería en primer lugar. SEMADET tiene todo lo requerido para documentar sus resultados. Lo primero que tendría que hacerse es rediseñar las BD del PCAV, tal como está ahora el objetivo es facilitar los procesos, el cual no es excluyente del objetivo de facilitar el análisis de resultados.

Lo primero que tiene que hacerse es que toda la información que se requiere en la solicitud de apoyo debe aparecer en la BD. Debe tenerse en cuenta que ésta evaluación se realiza en apego a los lineamientos de CONEVAL, es decir las preguntas no son a criterio del evaluador, sino que son establecidas por una instancia cuyo objetivo es precisamente ese, el decidir qué preguntas ayudan a concluir sobre los resultados de los programas en determinados aspectos.

Lo que se quiere decir con lo anterior, es que así como está la BD es perfecta para dar seguimiento al proceso de certificación; sin embargo si se quiere mejorar la medición de resultados del PCAV y los resultados obtenidos en futuras evaluaciones, es necesario rediseñarla.

Luego deberán incluirse los campos requeridos para identificar las características de los beneficiarios, se sugiere: sector al que pertenece: primario, secundario, terciario y si se considera conveniente, esta información podría desagregarse aún más: por ejemplo para el sector primario: agricultura, ganadería, etc. Después debe

recabarse y capturarse información relacionada con el la escala, número de empleados y volumen de ventas.

Para dar seguimiento en el tiempo a las solicitudes, no importa si son primera vez o recertificación, las empresas deben tener una clave única, en todo caso debe agregarse una columna en la que se especifique si se encuentra en certificación o recertificación.

12.13. Anexo Valoración final del programa

Tipo de población	Unidad de Medida
Nombre del programa	Cumplimiento Ambiental Voluntario
Dependencia/Entidad	SEMADET
Unidad Administrativa Responsable:	Dirección de General de Protección y Gestión Ambiental
Tipo de evaluación	Consistencia y Resultados
Año de evaluación	2012-2016

Tabla 33. Valoración final del programa

Objetivo de la evaluación	Pregunta	Nivel	Justificación
1. Diseño			
OE1. Determinar en qué medida el diseño del programa es pertinente para resolver el problema que se pretende atender, así como su vinculación con la planeación sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable.	1	3	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico no útil para definir población objetivo y estrategia de cobertura. • El PCAV no se incluye como estrategia del PSMA. • Poblaciones potencial y objetivo insuficientemente definidas. • Documento normativo no elaborado con base en MML • Indicadores no útiles para medir desempeño y resultados. • Las preguntas 5, 6 y 11 son cualitativas por lo que no procede calificación.
	2	1	
	3	3	
	4	3	
	5	Na	
	6	Na	
	7	2	
	8	3	
	9	3	
	10	1	
	11	Na	
Promedio		2.38	
2. Planeación y orientación a resultados			
OE2. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados.	12	2	<ul style="list-style-type: none"> • La planeación estrategia y anual no se documenta y no trasciende la actual administración. • No se hacen evaluaciones externas, no se recolecta información para medir la contribución del PCAV al PED o al PSMA, ni para medir su desempeño.
	13	1	
	14	1	
	15	1	
	16	2	
Promedio		1.40	
3. Cobertura y focalización			
OE3. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y	17	1	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de cobertura no documentada.
	18	Na	

Objetivo de la evaluación	Pregunta	Nivel	Justificación
de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado.	19	Na	<ul style="list-style-type: none"> No se cuenta con mecanismos para definir poblaciones potencial y objetivo. Población potencial demasiado amplia, repercute en cobertura muy baja. Las preguntas 18, y 19 son cualitativas por lo que no procede calificación.
Promedio		1.00	
4. Operación			
OE4. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas.	20	Na	<ul style="list-style-type: none"> No se analiza no documenta las características de la demanda de apoyo. La clave cambia para certificación y recertificación. No se cuenta con mecanismos para verificar cumplimiento de procesos. La nueva normativa aún contiene imprecisiones. No se cuenta con asignación presupuestal Limitación de recursos económicos. Personal saturado y disperso, con necesidades de capacitación insatisfechas. Las preguntas 20, 25 y 26 son cualitativas por lo que no procede calificación.
	21	3	
	22	3	
	23	3	
	24	3	
	25	Na	
	26	Na	
	27	0	
	28	4	
	29	4	
Promedio		2.86	
5. Percepción de la población atendida			
OE5. Demostrar si el programa mide el grado de satisfacción de los beneficiarios o destinatarios del programa y sus resultados	30	0	<ul style="list-style-type: none"> El programa no mide el grado de satisfacción de sus beneficiarios.
promedio		0.00	
6. Medición de resultados			
OE6. Examinar si los resultados del programa son satisfactorios respecto a la atención del problema para el que fue creado	31	Na	<ul style="list-style-type: none"> Las preguntas 31, 32, 33, y 35 son cualitativas por lo que no procede calificación. La calificación se basa en la pregunta ¿cuáles son los resultados de evaluaciones de impacto de programas similares?. Mismas que no existe.
	32	Na	
	33	Na	
	34	0	
	35	Na	
promedio		0.00	
Valoración final		1.30	

Na: No aplica

Fuente: elaboración propia

12.14. Anexo Ficha Técnica

Tabla 34. Ficha Técnica

Nombre de la entidad externa	Forestry Management S.A. de R. L. de C.V.
Nombre del Coordinador de la Evaluación.	Dr. José María Salas González
Nombres de los principales colaboradores:	<ul style="list-style-type: none"> • Dra. Leticia Myriam Sagarnaga Villegas • Dra. María Elena Vera Villagrán • M.C. José Pastor Parra Piedra • M.C. Adair Camacho Lintón
Nombre de la Unidad de Evaluación responsable de dar seguimiento a la evaluación	Subsecretaria de Planeación y Evaluación. Dirección General de Monitoreo y Evaluación
Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación.	Dra. Mónica Ballescá Ramírez
Forma de contratación de la instancia evaluadora	<ul style="list-style-type: none"> • Invitación a cuando menos tres proveedores. Contrato 559/16
Costo total de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • \$323,333.33 (Trescientos veintitrés mil trescientos treinta y tres pesos 33/100). Este costo hace parte del monto total del contrato 559/16 cuyo importe total fue de \$970,000.00 pesos, en dicho contrato además se contempla la realización una evaluación de diseño y procesos al Programa Estatal de Manejo del Fuego y un diagnóstico evaluativo al programa Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente.
Fuente de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto Público del Fideicomiso Fondo "Evalúa Jalisco"

Fuente: elaboración propia.