



**H. AYUNTAMIENTO  
DE VERACRUZ**



Universidad Veracruzana

# **Informe final de la evaluación de diseño del programa presupuestario**

## ***Programa Municipal de Protección Civil***

**H. Ayuntamiento de Veracruz  
2022**



## Contenido

I.	3	
II	5	
III	6	
IV	10	
V. Valoración final de la MIR.		12
VI. Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestarios.		13
VII. Valoración final del diseño del programa		13
VIII Conclusiones y valoración de la pertinencia del diseño del Pp respecto a la atención del problema o necesidad		13



## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

Lo más valioso para el H. Ayuntamiento de Veracruz es su gente, nuestro principal interés es salvaguardar la integridad de la ciudadanía, por ello priorizamos nuestras políticas encaminadas a la prevención, autoprotección, control, reducción de la vulnerabilidad y mitigación de los riesgos específicos, a través del Programa Municipal de Protección Civil, con la finalidad de proponer y realizar acciones que aminoren sus efectos hacia la población, la infraestructura y su entorno.

El Programa Municipal de Protección Civil ha sido elaborado, en cumplimiento a la Ley Número 856 vigente de Protección Civil y Reducción de Riesgos y Desastres Naturales para el Estado de Veracruz-Llave, y de acuerdo con las disposiciones emanadas del Consejo Municipal de Protección Civil de Veracruz.

Las diversas experiencias ocurridas a lo largo de nuestra historia han dejado grandes lecciones respecto a los peligros a los que estamos expuestos, gracias a ello, en la actualidad contamos con mejores programas de prevención y atención de emergencias.

El presente programa contiene acciones que deberán ser implementadas por el Consejo Municipal de Protección Civil, a través de la Dirección Municipal de Protección Civil, con el fin de salvaguardar la vida, los bienes y servicios de la población del Municipio de Veracruz, ante la eventualidad de un desastre de origen natural o humano.

Ningún plan por si solo es perfecto, es por eso que resulta necesario continuar el esfuerzo de revisión crítica de los programas, planes, reglamentos y acciones vinculadas a la protección civil, para no quedar rezagados, continuar con el reto de consolidar las tareas bien logradas y mantener una dinámica de mejora continua.

El Programa que así se presenta contempla las características del Municipio, la identificación de los riesgos a los que se encuentra expuesto, los subprogramas del mismo conteniendo los objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas requeridos por ley ; así como la evaluación de las mismas, que no solo sientan las bases de la protección civil, sino que nos pone a la altura de las necesidades que los habitantes del Municipio de Veracruz demandan.

El Propósito del programa está bien vinculado con el objetivo 1.1 Integrar la información disponible de peligros y riesgos naturales y antropogénicos que afectan al Municipio, en un sistema integral del riesgo de desastre que sea interactivo y vinculado con los sistemas de información geográficos existentes en el mismo municipio, a nivel estatal y nacional, para permitir una gestión preventiva de peligros y riesgos de manera eficaz y eficiente minimizando el impacto de los fenómenos naturales o humanos en el municipio

La dirección de Protección Civil cuenta con un programa anual de trabajo que si bien cuenta



con un diagnóstico de la realidad del municipio que justifique las acciones emprendidas y de validez a los indicadores propuestos, se recomienda se incluya en la Guía para la Elaboración del Programa Anual de Trabajo lo mencionado en el presente informe.

La población objetivo debe establecerse mediante la creación de los árboles de problemas y objetivos, los cuales deben ser incorporados en la planeación, a través de la Guía para la Elaboración del Plan Anual de Trabajo

En ese sentido, no basta con vincular el Programa al Plan Municipal de Desarrollo, sino que también en la medida que se crean, se tendrán que hacer adecuaciones para su vinculación con los demás instrumentos de Planeación Nacional y Estatal.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presenta varios componentes, sin embargo, las actividades enlistadas versan sobre otras vertientes los cuales no necesariamente deben considerarse ya que son parte del trabajo cotidiano del área, eso debe ajustar la congruencia de la Lógica Horizontal y Vertical entre la MIR en su totalidad.



## II INTRODUCCIÓN

La presente evaluación de diseño se da de manera complementaria al Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2022. Esta evaluación es realizada por la Universidad Veracruzana, conforme el convenio Específico para la Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.

La evaluación tuvo el objetivo general de analizar y valorar el diseño del Programa Presupuestario **Programa Municipal de Protección Civil**, con la finalidad de identificar si contiene los elementos necesarios que permitan prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos, a efecto de instrumentar mejoras.

Los objetivos específicos fueron:

- a) Analizar y valorar la justificación de la creación y diseño del Pp;
- b) Analizar y valorar la contribución del Pp al cumplimiento de las Metas del Plan Municipal de Desarrollo 2012-2025 (PMD 2022-2025) y de los programas derivados de este;
- c) Analizar y valorar la consistencia entre el diseño del Pp y la normativa aplicable;
- d) Identificar posibles complementariedades o coincidencias con otros Pp de la Administración Pública Municipal (APM);
- e) Generar un indicador para medir el impacto de la gestión del Instituto Municipal de la Vivienda.

La evaluación se divide en cinco apartados y 24 preguntas de acuerdo con el siguiente cuadro:

APARTADO	PREGUNTAS	TOTAL
Justificación de la creación o modificación sustancial del diseño del Pp	1 a 4	4
Contribución del Pp a las Metas y planeación orientada a resultados	5 a 7	3
Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo	8 a 12	5
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	13 a 23	11
Complementariedades y coincidencias con otros Pp	24	1
TOTAL	24	24

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por el Instituto Municipal de la Vivienda.

Los cinco apartados de la evaluación incluyen preguntas que se responden con un SÍ o NO, sustentando con evidencia documental la respuesta. Cuando la respuesta es SÍ, se selecciona uno de los niveles de respuesta definidos para cada pregunta. Las preguntas que



no consideran respuestas binarias no incluyen niveles de respuesta y se responden con base en el análisis de la evidencia documental.

Además, se presentan secciones de valoración del programa, análisis FODA y conclusiones, así como 9 Anexos.

### **III Apartado I. Justificación de la creación, modificación sustancial o del diseño del P**

#### **1. ¿El problema o necesidad que busca resolver o atender el Pp está identificado en un documento, y este problema o necesidad cuenta con las siguientes características:**

- a) Se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, de acuerdo con la MML;
- b) Contiene a la población o área de enfoque potencial u objetivo;
- c) Se actualiza periódicamente; y
- d) ¿Es relevante o prioritario para su atención por el Municipio?

**Respuesta: No**, La dirección de Protección civil está conformada por 3 áreas, bomberos, protección civil y Guardavidas. Su Plan de trabajo cuenta con un diagnóstico, pero no define el problema como un hecho negativo, tampoco define la población, siendo prioritario para su atención.

Ante ello se plantea *“Incorporar la metodología de marco lógico correctamente iniciando con la identificación clara de la problemática a atender para la formulación del programa presupuestario”*, esto dará respuesta a la población objetivo y área de enfoque y en caso necesario crear asesorías personalizadas al personal encargado de la elaboración de los instrumentos de trabajo e incluso se recomienda se capaciten en la materia en los programas que anualmente emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de manera virtual.

#### **2. ¿El Diagnóstico del problema o necesidad que atiende el Pp describe de manera específica:**

- a) Causas, efectos y características del problema o necesidad, estructuradas y argumentadas de manera sólida o consistente de acuerdo con la MML;
- b) Cuantificación y caracterización de la población o área de enfoque que presenta el problema o necesidad;
- c) Ubicación territorial de la población o área de enfoque que presenta el problema o necesidad;
- d) ¿Periodo o plazo para su actualización?

**Respuesta: No**, el documento base denominado Programa Anual de trabajo de Protección civil, no contempla en su diagnóstico, el problema por lo cual no identifica causas, efectos



tampoco se cuantifica la población objetivo. No se ubica territorialmente a la población por lo que es necesario retomar la metodología de Marco Lógico.

**3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención y el mecanismo causal que el Pp lleva a cabo?**

Nota: En caso de que no se identifique una justificación teórica o empírica que sustente el tipo de intervención y la lógica causal del Pp, se deberá considerar información inexistente y, por lo tanto, la respuesta sería “No”.

**Respuesta: Si**, el programa cuenta con evidencia empírica con datos del 2018 al 2021. Sin embargo, se recomienda recuperar la metodología del marco lógico para incorporar una justificación teórica fundamentada, a partir del problema que se identifique para la intervención a realizar.

**4. ¿La modalidad presupuestaria del Pp es consistente con el problema público o necesidad identificada, así como con los componentes que el Pp genera y su mecanismo de intervención adoptado?**

El documento base cuenta con información de objetivos, estrategias y acciones sin embargo, metodológicamente no cuenta con el árbol de problemas en donde debe identificar los componentes (causas principales), sub causas que representan las actividades, debiendo ser congruentes con la identificación del problema, por lo que no es consistente con la modalidad presupuestaria establecida.

Se sugiere nuevamente retomar la metodología del marco lógico para ajustar a los elementos establecidos en ella.

**5. En virtud de que el fin del Pp está vinculado a alguna(s) de Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, a través del programa sectorial, (o excepcionalmente a un programa especial o institucional):**

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

**Respuesta: Si**, si bien no cuenta con la metodología del marco lógico, identifican la vinculación con el programa sectorial de Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 y Programa Sectorial de Protección Civil 2019-2024, presentando alineación con algunos de las líneas de acción de los planes mencionados.

**6. ¿Con cuáles objetivos, estrategias y líneas de acción del PND vigente está vinculado**



### el objetivo sectorial relacionado con el Pp?

El Programa sectorial muestra una vinculación con el primer objetivo del PND “**Política y Gobierno**”, sin embargo no señala a qué línea de acción se articula. Además, este programa también se vincula con el objetivo 2 Política Social y su línea Programa nacional de reconstrucción .

### 7. ¿El propósito del Pp se vincula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030?

Si, en la MIR se muestra el propósito mismo que se articula con el objetivo 11, meta 5 de la Agenda 2030, cito:

*“De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad”*

Por tanto existe vinculación con la agenda 2030, sin embargo no es el único objetivo que debe vincularse, también considerar el 13 con su correspondiente meta 1 que señala *Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países, así como el objetivo 11 meta 5 que señala::De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad*

### 8. ¿Las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo están definidas en documentos oficiales o en el diagnóstico del problema o necesidad del Pp y cuentan con la siguiente información o características:

- a) Unidad de medida;
- b) Cuantificación y su metodología;
- c) Fuentes de información;
- d) Plazo para su actualización (de acuerdo con su metodología);
- e) Existe evidencia de que el pp utiliza las definiciones para su planeación;
- f) ¿Las definiciones de población o área de enfoque potencial, objetivo y atendida son consistentes entre sí de acuerdo con la mml?
- g)

**Respuesta: No**, no se cuenta con la información de las características de los beneficiarios,



la información señala inmuebles, ciudadanía sin ser puntual en la cuantificación de los mismos, se requiere una revisión en las unidades de medida, no hay una sistematización definida.

**9. Existe información que permita conocer qué instancias, actores o beneficiarios (población o área de enfoque atendida) reciben los componentes del Pp y que:**

- a) Incluya las características de la población o área de enfoque atendida definida en su documento normativo o institucional
- b) Incluya el tipo de apoyo, de acciones o de componentes entregados
- c) Esté sistematizada
- d) ¿Cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización?

**Respuesta: No,** la información presentada no especifica con claridad a los actores beneficiarios, no está sistematizada.

**10. ¿El Pp cuenta con una estrategia de cobertura documentada para cubrir a sus poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo con las siguientes características:**

- a) Considera el presupuesto que requiere el Pp para atender a su población o área de enfoque objetivo en los próximos cinco años
- b) Especifica metas de cobertura anuales para los próximos cinco años, así como los criterios con los que se definen
- c) Define el momento en el tiempo en que convergerán las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo
- d) ¿Con el diseño actual del Pp es posible alcanzar las metas de cobertura definidas?

**Respuesta: no**

No se encontró una estrategia de cobertura documentada que establezca metas de mediano o largo plazo.

Con el diseño presentado se puede alcanzar medianamente las metas, esto debido a que el diagnóstico debe definirse puntualmente .

**11. Si el Pp cuenta con mecanismos para la rendición de cuentas y la transparencia que guarda la población o área de enfoque atendida, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.**

**No procede valoración cuantitativa.**



Si bien se establecen indicadores con frecuencias de medición no existe información relacionada con el presupuesto que vaya relacionada a las actividades que desempeña, por lo cual no hay elementos que permitan su adecuada evaluación.

**12. ¿Los procedimientos del mecanismo de entrega de los componentes del Pp a la población o área de enfoque objetivo tienen las siguientes características:**

- a) Incluyen criterios para su entrega claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción;
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras del Pp;
- c) Están sistematizados;
- d) Están difundidos públicamente?

**Si, nivel 2.** Los procedimientos del mecanismo de entrega de los componentes tienen una de las características establecidas.

Se recomienda sistematizar los procedimientos con los que se atiende a la población objetivo respecto a sus trámites o servicios ofertados por el Instituto, difundirlos y establecer y dar a conocer de mejor manera sus criterios para entrega de apoyos.

**IV Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

*De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados*

**13. Para cada uno de los Componentes de la MIR vigente del Pp ¿se toma como referencia una o un grupo de Actividades que:**

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

**Sí, nivel 2.** Las actividades están claramente especificadas, pero algunas no son pertinentes, ni tampoco están ordenadas cronológicamente; las que son pertinentes, son también necesarias; y junto a los supuestos ayudan a producir parcialmente los Componentes, sin embargo, el diagnóstico no está completo, no identifica, árboles de problemas y soluciones.

**14. ¿Los Componentes del Pp integrados en la MIR vigente cumplen con las siguientes características:**

- a) son los bienes o servicios que produce el Pp;
- b) están redactados como resultados logrados, por ejemplo, informes realizados o



proyectos desarrollados;

c) son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para generar el Propósito;

d) su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito?

**Sí, nivel 3.** Aunque se presenta una estructura de MIR, los componentes no se redactan en términos de resultados logrados, siendo necesarios para el propósito. Se sugiere revisar los supuestos considerando que estos son factores externos que pueden afectar la ejecución del programa o bien consideraciones necesarias para su logro.

**15. ¿El Propósito de la MIR vigente cuenta con las siguientes características:**

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos
- b) El medio de verificación de su indicador no está controlado por los responsables del Pp
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: seguridad nacional consolidada o proyectos de inversión concretados
- e) ¿Incluye la población o área de enfoque objetivo?

**Sí, nivel 2.** El propósito es consecuencia que se espera ocurra a partir de los componentes, sin embargo, no se expresa como situación alcanzada y no incluye la población o área de enfoque objetivo. Además, no se articulan con claridad las actividades con los componentes enunciados.

**16. ¿El Fin de la MIR vigente cuenta con las siguientes características:**

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

**Sí, nivel 5.** El Fin del Programa se enuncia como *Disminuir las pérdidas humanas provocadas por los peligros y riesgos naturales y antropogénicos que afectan al Municipio*, por lo que se especifica con claridad, siendo único.



**17. ¿En el documento normativo o institucional del Pp es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?**

**SI.** El documento utilizado como Programa Anual de trabajo incluye una MIR con todos los elementos solicitados

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

- a) Claros
- b) Relevantes
- c) Económicos
- d) Monitoreables
- e) ¿Adecuados?

**Sí, nivel 1**

La MIR cuenta en su resumen narrativo con indicadores, sin embargo, los hacen equivalentes con la unidad de medida, por lo que en algunos casos no son monitoreables, aunque sí relevantes.

Aunque presenta actividades, algunas no corresponden al componente señalado por lo que se sugiere verificar la congruencia entre actividades - componente, además, de acuerdo a los componentes se requieren agregar más actividades, y consecuentemente incorporar otros indicadores y su unidad de medida correspondiente.

**19. ¿Las Fichas Técnicas de los indicadores del Pp cuentan con la siguiente información:**

- a) nombre,
- b) definición,
- c) método de cálculo,
- d) unidad de medida,
- e) frecuencia de medición,
- f) línea base,
- g) metas,
- h) comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal)?

**No.** El Pp no incorpora fichas técnicas por tanto esta información es inexistente.



**20. ¿Las metas de los indicadores de la MIR del Pp tienen las siguientes características:**

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

**Sí, nivel 2.**

Presenta el método de cálculo igual al de unidad de medida, en la MIR de las 14 metas presentadas (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), se sugiere que se modifiquen las unidades de medida.

No se puede garantizar su factibilidad al no contar con la información financiera del presupuesto del programa, por lo que las actividades quedan erráticas en su medición.

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

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

**Sí, nivel 2**

Todos los indicadores cuentan con medios de verificación, sin embargo de 11 indicadores en actividades, 7 de ellos son genéricos, esto es, solo se especifica un informe, lo cual dificulta reproducir el cálculo del indicador.

Así por ejemplo se señala "*informe mensual de actividades*", debiendo especificar ... *informe de pláticas realizadas en materia de protección civil*, lo que podría reproducir el cálculo de No de pláticas realizadas.

**22. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del Pp ¿es posible identificar lo siguiente:**

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

**Sí, nivel 2.**

**Cuatro de** los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del Pp no presentan claridad ni hay congruencia, ya que los medios de verificación no permiten medir el objetivo de ese nivel.



En el caso del Fin, se señala informe anual de actividades, por lo que no es posible medir si hubo disminución de pérdidas humanas.

Para el componente 1 no se observa congruencia con el indicador, su medida y el medio de verificación sólo se señala Programa municipal de protección civil, por lo que es necesario desglosar los componentes que permitan medir el indicador correspondiente.

En los componentes 2 ,3 y 4 no hay congruencia con indicador y medida del mismo, pero si se señala en medios de verificación reportes e informes de acciones.

#### **V. Valoración final de la MIR.**

**23. Se deberán sugerir modificaciones en la MIR del Pp o incorporar los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de las respuestas a las preguntas de este apartado.**

**No procede valoración cuantitativa.**

En el Anexo 5 se presenta una propuesta preliminar de MIR.

#### **VI. Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestarios.**

**24. ¿Con cuáles Pp. y en qué aspectos el Pp evaluado podría tener complementariedades o coincidencias?**

**No procede valoración cuantitativa.**

El Programa de Protección Civil no tiene complementariedades, este debe ser coincidente con las políticas federales y estatales de protección civil, destacándose la importancia de un buen diagnóstico que identifique la problemática a atender.

#### **VII. Valoración final del diseño del programa**

Con base en el fin del programa que es *“Disminuir las pérdidas humanas provocadas por los peligros y riesgos naturales y antropogénicos que afectan al municipio”*, se observa básicamente aspectos de gestión, debiéndose enfocar hacia la valoración de indicadores que midan la efectividad para alcanzar el fin señalado. Es necesario replantear y aplicar correctamente la metodología del marco lógico, iniciando con el diagnóstico para identificar la problemática y población específica.

#### **VIII Conclusiones y valoración de la pertinencia del diseño del Pp respecto a la atención**



### **del problema o necesidad**

A pesar de contar con un diagnóstico, este no permite identificar la población objetivo, no generando el árbol de problemas y de objetivos, de acuerdo, a la metodología del marco lógico. Además, es necesario hacer congruentes los componentes con las actividades, mismo que emanan del árbol de problemas, por lo que es necesario ajustar indicadores y unidades de medida. Aun con esto, se observa un avance del programa, cuyo fin es disminuir las pérdidas humanas a partir de una cultura de prevención y de ejecución efectiva del plan de emergencia.