

EVALUACIÓN DE DISEÑO
Programa 151
Gestión integral de riesgos

DICIEMBRE, 2018

RESUMEN EJECUTIVO

El programa pretende atender el problema definido como “los fenómenos naturales y antropogénicos tienen un alto impacto en la población oaxaqueña”. El programa está vinculado a partir de este problema con el eje 3 (Oaxaca Seguro) del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, que contiene el objetivo 2: “*promover una cultura de protección civil y gestión integral de riesgos con la participación de los sectores público, social y privado*”. Este objetivo ha sido retomado como objetivo central del programa.

El programa tiene registrado como indicador del nivel fin el siguiente (a partir de la MIR 2018): “Tasa de variación del monto de impacto socioeconómico de los desastres naturales”. El programa descansa en tres componentes que agrupan actividades de respuesta ante contingencias y desarrollo institucional, incluyendo capacitación y difusión de conocimientos. El programa define como metas de los componentes las acciones preventivas (respuesta y prevención por medio de dictámenes), la instalación y capacitación de los consejos de protección civil del estado y los municipios, y la promoción de la cultura en materia de prevención de riesgos. Con la excepción de la capacitación, los servicios del programa no tienen salida directa a la población, pero están vinculados con la responsabilidad directa del estado de Oaxaca de garantizar la seguridad física de la población. Esto subraya la importancia de contar con una estrategia de cobertura territorial.

De acuerdo con la metodología de los Términos de Referencia el programa obtuvo una calificación promedio de 0.89 en una escala de 0 a 4. En el apartado de valoración final se describe de manera sintética los hallazgos principales de cada apartado.

Esta calificación se deriva de problemas en la construcción y justificación del programa. La carencia más profunda es un problema en la teoría de cambio del programa. Por ejemplo, el indicador de propósito, en su resumen narrativo, está orientado a desarrollar *resiliencia*, un sustantivo que no se explica con precisión en los documentos de diagnóstico y que no puede colegirse a partir de los indicadores de actividad y los componentes. Esta deficiencia en el diseño del programa se transmite a otros aspectos, como la definición de una estrategia de cobertura, y la articulación cronológica y lógica de actividades y componentes. La definición de la población objetivo permanece como un reto que solamente podría resolverse en conjunto con la redefinición y especificación de la teoría del cambio de programa (y por tanto, de las actividades y componentes). A pesar de ello, los documentos presentados

revelan que sí existe capacidad técnica para elaborar un programa más robusto y apegado a la metodología de matriz de marco lógico.

En términos de la Matriz de Indicadores para Resultados, existen áreas de oportunidad tanto en la lógica vertical como en la lógica horizontal. Los problemas de diagnóstico y definición de una teoría de cambio se manifiestan en la MIR como problemas de claridad en la definición y concatenación de actividades y componentes. En cuanto al indicador de propósito, se ha definido de manera incongruente el resumen narrativo (capacidad de resiliencia) y el método de cálculo (variación de mortalidad). Dados los problemas de justificación, tampoco es posible conocer cómo los componentes producirían el propósito. La lógica horizontal del programa tiene la deficiencia principal de que no se han explicado qué medios de verificación serán utilizados. Algunos supuestos deben revisarse, pues no plantean circunstancias fortuitas de probabilidad media que podrían afectar al programa sino constricciones presupuestales o institucionales existentes.

Todas estas consideraciones subrayan la necesidad de un diagnóstico coherente e integral. En este sentido, resulta igualmente sustantivo que el programa desarrolle unos lineamientos de operación que normen los procesos clave que conforman la operación del programa. Finalmente, contar con una MIR sólida con una lógica vertical coherente es esencial para tener certeza sobre el rumbo que debe seguir la implementación del programa: es necesario definir medios de verificación adecuados.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	4
EVALUACIÓN.....	5
I. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA	5
II. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA	7
III. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN A LAS METAS Y OBJETIVOS ESTATALES	11
IV. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELECCIÓN ...	13
V. PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN.....	17
VI. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS.....	19
VII. RENDICIÓN DE CUENTAS	32
VIII. ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES	34
VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	35
ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES	37
ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA	42
CONCLUSIONES	44
TABLA. VALORACIÓN FINAL DEL PROGRAMA	45
BIBLIOGRAFÍA.....	46
DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA	47
ANEXOS.....	48
Anexo 1 "Metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo"	48
Anexo 2 "Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios"	48
Anexo 3 "MIR del Programa"	48
Anexo 4 "Indicadores"	48
Anexo 5 "Metas del programa"	48
Anexo 6 "Propuesta de mejora de la MIR"	48
Anexo 7 "Complementariedad y coincidencias entre programas federales"	48

INTRODUCCIÓN

La presente evaluación de diseño fue elaborada con base en los Términos de Referencia revisados por la Coordinación de Evaluación e Informes de la Jefatura de la Gubernatura del Gobierno del Estado de Oaxaca. El objetivo general de la evaluación de diseño es identificar hallazgos y recomendaciones que retroalimenten su diseño, gestión y resultados a fin de contribuir a la toma de decisiones sustentada para la mejora continua del programa.

El informe contiene 29 preguntas estandarizadas y 7 anexos como producto del trabajo de gabinete desarrollado a partir de la información entregada por el programa. De acuerdo con los Términos de Referencia, las 29 preguntas se dividen en 7 temas: 1) Justificación de la creación y del diseño del programa, 2) Contribución del programa a las metas y objetivos estatales, 3) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, 4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, 5) Matriz de Indicadores para Resultados, 6) Rendición de Cuentas, y 7) Complementariedades y coincidencias con otros programas estatales y federales. De las 29 preguntas, 23 tienen una respuesta binaria (sí o no) y un nivel de cumplimiento, siendo 4 el nivel más alto, en función de aspectos específicos por pregunta. Por su parte, las restantes 6 preguntas que no tienen respuesta binaria no muestran un nivel de cumplimiento sino una explicación que responde al planteamiento correspondiente.

De la misma forma, el informe de la evaluación contiene un apartado en el que se exponen los hallazgos más relevantes y, posteriormente, un apartado en el que se describen las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas haciendo referencia explícita a la sección y la pregunta de las que se derivaron. El apartado de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas también incluye propuestas que complementan a los Aspectos Susceptibles de Mejora referidos en cada pregunta. Todas estas propuestas y Aspectos Susceptibles de Mejora buscan fortalecer su diseño y lógica interna.

Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones en el que se hace un repaso concreto de los hallazgos de la evaluación.

EVALUACIÓN

I. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

La presente evaluación de diseño fue elaborada con base en los Términos de Referencia revisados por la Coordinación de Evaluación e Informes de la Jefatura de la Gubernatura del gobierno del estado de Oaxaca. El informe contiene 29 preguntas estandarizadas y 7 anexos como producto del trabajo de gabinete desarrollado a partir de la información entregada por el programa “Gestión integral de riesgos”. El programa es operado por la Coordinación Estatal de Protección Civil.

El programa pretende atender el problema definido como “los fenómenos naturales y antropogénicos tienen un alto impacto en la población oaxaqueña”. El programa está vinculado a partir de este problema con el eje 3 (Oaxaca Seguro) del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, que contiene el objetivo 2: *“promover una cultura de protección civil y gestión integral de riesgos con la participación de los sectores público, social y privado”*. Este objetivo ha sido retomado como objetivo central del programa.

El programa tiene registrado como indicador del nivel Fin el siguiente: “Tasa de variación del monto de impacto socioeconómico de los desastres naturales”. El programa descansa en tres componentes que agrupan actividades de respuesta ante contingencias y desarrollo institucional, incluyendo capacitación y difusión de conocimientos. El programa define como metas de los componentes las acciones preventivas (respuesta y prevención por medio de dictámenes), la instalación y capacitación de los consejos de protección civil del estado y los municipios, y la promoción de la cultura en materia de prevención de riesgos. Con la excepción de la capacitación, los servicios del programa no tienen salida directa a la población, pero están vinculados con la responsabilidad directa del estado de Oaxaca de garantizar la seguridad física de la población. Esto subraya la importancia de contar con una estrategia de cobertura territorial.

De acuerdo con la metodología de los Términos de Referencia el programa obtuvo una calificación promedio de 0.89 en una escala de 0 a 4, esto es, 21.8 por ciento del puntaje total. En el apartado de valoración final se describe de manera sintética los hallazgos principales de cada apartado.

Esta calificación se deriva de problemas en la construcción y justificación del programa. La carencia más profunda es un problema en la teoría de cambio del programa. Por ejemplo, el indicador de propósito, en su resumen narrativo, está orientado a desarrollar resiliencia, un sustantivo que no se explica con precisión en los documentos de diagnóstico y que no puede colegirse a partir de los indicadores de actividad y los componentes. Esta deficiencia en el diseño del programa se transmite a otros aspectos, como la definición de una estrategia de cobertura, y la articulación cronológica y lógica de actividades y componentes. La definición de la población objetivo permanece como un reto. A pesar de ello, los documentos presentados revelan que sí existe capacidad técnica para elaborar un programa más robusto y apegado a la metodología de matriz de marco lógico.

Por otra parte, en cuanto a la contribución del programa a las metas estatales y planeación orientada a resultados, si bien el programa no cuenta con un documento institucional en el que se establezca con qué objetivos del PED se relaciona el fin del programa, es posible identificar que el programa sí está vinculado con el Eje 3, objetivo 2, del PED (2016-2022).

En términos de la Matriz de Indicadores para Resultados, existen áreas de oportunidad tanto en la lógica vertical como en la lógica horizontal. Los problemas de diagnóstico y definición de una teoría de cambio se manifiestan en la MIR como problemas de claridad en la definición y concatenación de actividades y componentes. En cuanto al indicador de propósito, se ha definido de manera incongruente el resumen narrativo (capacidad de resiliencia) y el método de cálculo (variación de mortalidad). Dados los problemas de justificación, tampoco es posible conocer cómo los componentes producirían el propósito. La lógica horizontal del programa tiene la deficiencia principal de que no se han explicado qué medios de verificación serán utilizados. Algunos supuestos deben revisarse, pues no plantean circunstancias fortuitas de probabilidad media que podrían afectar al programa sino constricciones presupuestales o institucionales existentes.

Todas estas consideraciones subrayan la necesidad de un diagnóstico mejor integrado y con una teoría de cambio más sólida. Es igualmente importante que el programa establezca mecanismos de operación y procedimientos que permitan identificar poblaciones objetivo, definir estrategias de cobertura y asegurar el control e información accesible.

II. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

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

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • El problema o necesidad cumple con una de las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Sí. El árbol de problemas define como problema central que “los fenómenos naturales y antropogénicos tienen un alto impacto en la población oaxaqueña”. En atención a los términos de referencia, y de acuerdo con el “árbol de problemas” puede admitirse que el problema central sí se formula como un hecho negativo que puede ser revertido. Sin embargo, no existe un diagnóstico que elabore con precisión suficiente la justificación del problema central (del cual se desprende el objetivo central (propósito) en el árbol de objetivos).

Tampoco existe una definición específica de la población que tiene el problema o necesidad. La bitácora establece que el programa se dirige a la población total del Estado (como lo indica la ficha del programa). No puede admitirse como válida esta falta de especificidad, dado que el programa tiene un carácter general. Sin embargo, es necesario clarificar, como lo sugiere el propio diagnóstico presentado, que existen necesidades diferentes en algunas regiones y que, se agrega aquí, existen diferentes grados de vulnerabilidad de diferentes grupos poblacionales. Dadas estas carencias, tampoco se ha definido un plazo para la revisión y actualización de los documentos de planeación pertinentes. Por lo anterior, solamente puede considerarse como cumplido el primer criterio de esta pregunta.

Aspectos susceptibles de mejora:

El programa debe definir un plazo para revisar y actualizar el árbol de problemas, es decir, tanto el problema como las causas y consecuencias relacionadas. El plazo usualmente está en función de la problemática que el programa pretende atender. La problemática puede redefinirse alrededor de la cobertura territorial, pero debe establecerse una serie de actividades y un componente con objetivos factibles y relacionados con el propósito del programa. Por ello, se reitera que se debe explicar de manera más articulada y específica la teoría o las teorías de cambio para producir el propósito y el fin que persigue el programa. Los procedimientos de definición de poblaciones objetivo requieren, por otra parte, que se establezcan o se documenten las reglas de operación en documentos adecuadamente integrados al programa. El *Manual de Organización* presentado solamente contiene el marco normativo de las entidades participantes en el programa y de la unidad responsable, y no puede considerarse una descripción precisa y suficiente de procedimientos.

Fuentes de información: Diagnóstico, árbol de problemas y árbol de objetivos. Manual de organización. Plan municipal de protección civil.

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

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

Respuesta:

No. El diagnóstico actual contiene información general sobre los riesgos de protección civil que existen en el Estado de Oaxaca (hidrometeorológicos y sísmicos). Dicho diagnóstico revela que existe conocimiento suficientemente específico sobre los riesgos que caracterizan cada región. En ese sentido, parece que existe capacidad técnica para elaborar un diagnóstico con una descripción granular aún más fina y, sobre todo, que incluya una valoración bien diferenciada sobre los problemas de cultura y desarrollo institucional que se refieren en los árboles de problemas y de objetivos. Estos problemas se refieren, específicamente, a la integración y fortalecimiento de relaciones institucionales (consejo estatal y consejos municipales de protección civil), y a los

problemas y posibles soluciones para mejorar el desempeño de las instancias técnicas y de los procesos existentes (actualización de Atlas de riesgos, evaluación y dictamen de riesgos). Como se señala en la metodología de CONEVAL y en otras metodologías de planeación, el programa requiere basarse en una teoría de cambio: una proposición causal sobre cómo funcionan las cosas y cómo la acción institucional (formar y desarrollar vínculos, propiciar y fortalecer aprendizajes) puede contribuir a un fin y a un propósito.

Con respecto a la población objetivo y su ubicación territorial, se observa que dentro del diagnóstico se refieren las regiones vulnerables a los dos principales tipos de riesgos (sísmicos, e hidrometeorológicos). Una gráfica en la página 5 cuantifica lo que parece ser la prevalencia de diferentes tipos de eventos (sequías, deslaves, inundaciones, etc.) Sin embargo, dicha cuantificación no se basa en un parámetro claro (¿refiere eventos? Si es así, ¿qué hay de los efectos destructivos en términos de costos, emergencias de salud, etc.?).

Finalmente, las seis páginas del diagnóstico actual no permiten reconocer qué tipo de recursos de información y capacitación existen y pueden ponerse en práctica para implementar los objetivos de mejora de desempeño planteados en el programa. Dicho de otra forma: ¿cómo es posible saber que la unidad responsable del programa tiene la capacidad para llevar a cabo esas actividades? ¿Qué capacidades es necesario desarrollar más? ¿Qué lecciones y recursos han quedado de experiencias anteriores con respecto a, por ejemplo, la evaluación de riesgos, la realización de operativos de emergencia, la comunicación hacia las poblaciones en riesgo, y la capacitación de municipios? Además la población debe estar diferenciada por riesgos, aunque exista traslape.

Aspectos susceptibles de mejora:

Es necesario desarrollar un diagnóstico con claridad y precisión sobre todos los detalles y carencias que se han anotado en la pregunta 2. El diagnóstico, tal como ha sido presentado (6 páginas) no permite reconocer cómo se relacionan las causas y efectos representados en los árboles de problemas y objetivos y reflejados en la MIR (ver crítica de la MIR para mayores observaciones).

Fuentes de información: Árbol de problemas, árbol de objetivos, diagnóstico.

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

Respuesta:

No. No puede considerarse que los documentos entregados relevantes (diagnóstico, MIR, MAASM, árboles de problemas y de objetivos, y selección de alternativas) ofrezcan una justificación sobre cómo los componentes (y sus actividades) producirían el propósito, tal como ha sido establecido para el programa. La justificación puede basarse en la aplicación directa de experiencias locales o foráneas (nacionales o internacionales), retomadas a partir de prácticas exitosas (en organizaciones similares) o a partir de la aplicación imitativa de conocimientos de otras áreas. Destaca la necesidad manifiesta, dentro de este programa, de procurar el desarrollo de las instituciones (consejos estatales y municipales) y la importancia de recursos de conocimiento y de divulgación. Es imprescindible que el diagnóstico y los documentos relacionados consideren los problemas y soluciones específicas para potenciar aprendizajes, refuerzo de rutinas y procesos de evaluación.

Aspectos susceptibles de mejora:

El programa debe basarse en una teoría de cambio que responda la pregunta: ¿por qué ocurren las cosas? Y construya a partir de un valor: la resiliencia es un concepto crecientemente utilizado en la administración pública y probablemente existen muchas fuentes para explicar en qué consiste y cómo producirlo por medio del desarrollo de instituciones o de capacitación. También es importante explicar cómo se busca medir dicho concepto. Por ello, conviene utilizar ejemplos de otros programas dentro de México y en otras jurisdicciones. De cualquier forma, se reitera que la imitación de prácticas exitosas solamente puede realizarse si se ha definido con claridad la teoría de cambio del programa.

Fuentes de información: Diagnóstico, MIR, MAASM, árboles de problemas y de objetivos, y selección de alternativas.

III. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN A LAS METAS Y OBJETIVOS ESTATALES

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

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con el/los objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o estatal, pero... • No es posible determinar vinculación con los aspectos establecidos en la pregunta.

Respuesta:

Sí. La ficha técnica del programa menciona la vinculación con el sector 7: Gobernabilidad y seguridad, subsector 4: protección civil. Por otra parte, el portal del COPLADE estatal (<http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/?p=90>) contiene los vínculos para los planes estratégicos sectoriales y los planes estratégicos transversales, pero dichos documentos no están publicados. De acuerdo con la página del COPLADE, dichos planes no han sido oficialmente aprobados. Por ello, no se ha podido verificar el criterio a) de esta pregunta. En otro portal de internet pudo consultarse el Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Social, pero no se encontraron coincidencias con este programa.

Dadas las primeras dos observaciones, se ha dado por formalmente cumplidos los criterios de esta pregunta. Se recomienda, de cualquier forma, atender las brechas e inconsistencias indicadas en otros lugares de la evaluación.

Aspectos susceptibles de mejora:

No existe un documento que resuelva las posibles inconsistencias con respecto a la contribución a los otros planes estatales, sectoriales y transversales. Estas inconsistencias se derivan de las diferentes fuentes y es necesario resolverlas e integrarlas en un documento con un apartado dedicado a este fin.

Fuentes de información: Ficha del programa 2019. Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Social, disponible en https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pdf/planes/planes_esectoriales/2016-2022/PES_Desarrollo_Social.pdf

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

Respuesta:

La ficha técnica del programa describe la vinculación con el PED (2016-2022). Esta alineación es como sigue. Eje 3: Oaxaca Seguro. Tema 5: Prevención y protección contra desastres, y objetivo 2: promover una cultura de protección civil y gestión integral de riesgos con la participación de los sectores público, social y privado. Además, el propósito del programa y los componentes coinciden formalmente con la estrategia 1.1. del apartado 3.5 (Prevención y protección contra desastres), dentro de Plan Estatal de Desarrollo. El logro del propósito, tal como está redactado en el resumen narrativo se relaciona formalmente con las líneas de acción y las estrategias de Plan Estatal de Desarrollo.

Sin embargo, como se explica en otro lugar de la evaluación, existen inconsistencias entre el resumen narrativo del indicador de propósito y su método de cálculo y medios de verificación. Llama la atención que el programa no incluye a las delegaciones regionales mencionadas en el Plan Estatal de Desarrollo (página 126) y en el diagnóstico.

Aspectos susceptibles de mejora:

El programa no refleja claramente los objetivos del PED 2016-2022, especialmente las llamadas delegaciones regionales. Es necesario recuperar todos los objetivos relevantes del PED dentro del programa.

Fuentes de información: Ficha del programa 2018, Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 y MIR 2019.

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

Respuesta:

No existe correspondencia con los objetivos de desarrollo sostenible, tal como están planteados en el documento de Naciones Unidas en este hipervínculo (<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>). Sin embargo, la alineación con los objetivos de desarrollo sostenible no resulta una carencia importante o siquiera relevante desde la perspectiva de la congruencia estratégica que se desea para el programa a partir de la metodología de matriz de marco lógico.

Fuentes de información: Diagnóstico, MIR 2019, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

IV. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELECCIÓN

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.

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene definidas a las poblaciones potencial y objetivo, pero las definiciones no cumplen con las características establecidas.

Respuesta:

Sí. La ficha técnica del programa solamente ofrece el dato de la población en general como población de enfoque potencial (1.8 millones de hombres y 2 millones de mujeres). La bitácora del programa reitera esta elección, pero no se cumple ninguna de las otras características establecidas en la pregunta.

Aspectos susceptibles de mejora:

La definición de la población potencial y objetivo permanece como un desafío para el programa. Es necesario definir y utilizar una metodología para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo.

Fuentes de información: Diagnóstico, ficha del programa 2019, MIR 2019.

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

Respuesta:

No. El programa no cuenta con un documento que defina y justifique de manera suficientemente específica a las poblaciones de enfoque potencial y/o a la población objetivo. Dentro del diagnóstico se refieren regiones más vulnerables a los dos tipos principales de riesgos (sísmicos, e hidrometeorológicos). Una gráfica en la página 5 cuantifica lo que parece ser la prevalencia de diferentes tipos de eventos (sequías, deslaves, inundaciones, etc.) Sin embargo, dicha cuantificación no se basa en un parámetro claro (¿refiere eventos? Si es así, ¿qué hay de los efectos destructivos en términos de costos, emergencias de salud, etc.?). Es necesario plantear todos esos aspectos en un diagnóstico con mayor detalle y especificidad.

Aspectos susceptibles de mejora:

La sistematización de información es inherente a este tipo de programas, pues debe existir control sobre la disponibilidad y uso de recursos para contingencias. El diagnóstico revela que existe cierta capacidad técnica para conocer la problemática estatal en diferentes órdenes, incluyendo el territorial. Es indispensable clarificar, en un documento específico, cuáles son los recursos de información sistematizada y los procedimientos para construirla, aún si el programa no ofrece bienes y servicios. Los recursos de información son necesarios, entre otras cosas, para establecer mecanismos y plazos de cobertura adecuados.

Fuentes de información: Diagnóstico.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Respuesta:

No. La documentación presentada no permite validar la existencia de mecanismos para identificar a la población objetivo. La documentación del programa tal como existe ahora deja la impresión de que las actividades se pueden realizar al mismo tiempo en todo el territorio, cuando obviamente no puede ser así, y las metas mismas lo demuestran. Es necesario, por tanto, establecer qué actividades pueden planificarse para atender a la población prioritaria (objetivo) en un plazo dado, y con metas de cobertura en el corto, mediano y largo plazo. Al definir la población objetivo como el total de la población del estado de Oaxaca, queda la impresión de que se ha evitado entrar en las complicaciones necesarias e inherentes a la planeación.

Aspectos susceptibles de mejora:

Elaborar un documento que mencione las atribuciones legales y reglamentarias que dan fundamento a la identificación de la población objetivo, incluyendo procedimientos y plazos de revisión.

Fuentes de información: Diagnóstico, MIR, Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre.

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

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

Respuesta:

No. La documentación recibida no permite afirmar que el programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para cubrir a sus poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo. Dicha estrategia es muy importante, por las implicaciones que tiene con la planeación de componentes y actividades.

Aspectos susceptibles de mejora:

El programa debe diseñar una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo que le permita construir un proceso de planeación factible para ampliar la población atendida gradualmente teniendo como referencia la población potencial y objetivo. El análisis de riesgos puede servir para favorecer algunas poblaciones (identificadas territorialmente, dada la naturaleza del programa) como objetivos prioritarios para ciertas actividades y componentes. Por ejemplo: dictaminar riesgos en las zonas donde el impacto de posibles fenómenos naturales pueda ser previsiblemente mayor. Otras actividades podrían buscar cubrir todo el territorio en menor plazo. Por ejemplo, la integración de consejos de protección civil. Para todos estos casos resulta crucial contar con un diagnóstico más sólido, y con una justificación de actividades y metas.

Fuentes de información: Diagnóstico, MIR, Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre.

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

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Respuesta:

De acuerdo con la información entregada por el programa no puede decirse que existen procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos. Dentro de la bitácora se refiere que las Reglas de Operación se encuentran en dos documentos presentados: Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre. El primero contiene el marco normativo de la unidad responsable además del de otras entidades de gobierno. El segundo consiste de una metodología (de excelente calidad, por otra parte) para elaborar planes municipales de gestión de riesgos. En otras palabras, dichos documentos no cumplen con los criterios arriba mencionados.

Aspectos susceptibles de mejora:

Se recomienda establecer los procedimientos y las particularidades del programa con respecto a la población potencial y objetivo en un documento integrado dentro del resto de la planeación.

Fuentes de información: Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre.

12. ¿Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo 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.

Respuesta:

No. La documentación presentada no permite validar la existencia de procedimientos de operación.

Aspectos susceptibles de mejora:

Se recomienda establecer las particularidades del programa con respecto a la población potencial y objetivo en un documento integrado dentro del resto de la planeación.

Fuentes de información: Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre.

V. PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN

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

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.

d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta:

No. La documentación presentada no permite conocer quiénes han recibido los beneficios del programa.

Aspecto susceptible de mejora

Se recomienda establecer las particularidades del programa con respecto al padrón de beneficiarios (y a la población potencial y objetivo) en un documento integrado dentro del resto de la planeación.

Fuentes de información: MIR 2019. Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre.

14. ¿Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características?

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

Respuesta:

No. La documentación presentada no permite validar la existencia de procedimientos de operación que permitan el control sistematizado de los bienes y servicios del programa.

Aspecto susceptible de mejora

Una vez que el programa establezca procedimientos sistemáticos de operación para otorgar bienes y servicios se recomienda publicarlos.

Fuentes de información: MIR 2019. Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre.

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

Respuesta:

Aunque el programa sí recolecta información, a partir de los documentos recibidos no puede conocerse si existen procedimientos en este sentido. El programa, como se ha anotado en otras preguntas, no ha publicado (o establecido) procedimientos de operación.

Aspecto susceptible de mejora

Una vez que se establezcan y publiquen procedimientos sistemáticos de operación podrá calificarse su pertinencia con respecto a la recolección e integración de recursos de información. Se recomienda considerar la recolección de información como un aspecto central para los procedimientos de operación, cuando se elaboren o revisen para su publicación.

Fuentes de información: MIR 2019. Diagnóstico. Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre.

VI. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

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

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • Del 0 al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Los problemas de conceptualización del programa se reflejan claramente en la MIR. En el nivel de actividades, aunque existe claridad en la definición, no es igualmente claro cómo se concatenan las actividades (lógica o cronológicamente) para producir los componentes. A continuación, se presentan observaciones puntuales sobre componentes y actividades:

- 1) Los tres componentes del programa tienen problemas de fondo. En el caso del componente 1 (Acciones preventivas para la gestión integral de riesgos...), el problema consiste en que las actividades inherentes al mandato de la unidad responsable (operativos, dictámenes y mantenimiento) no han quedado justificadas de forma que se comprenda su contribución estratégica a un propósito, o al propósito tal como ha sido definido hasta el momento.
- 2) En el caso del componente 2 (Cultura en materia de prevención de riesgos...), el problema de fondo apunta hacia la carencia de una teoría de cambio en el programa. ¿Por qué se afirma que un cambio cultural contribuirá al fin tal como se ha definido? En otros lugares de la evaluación se han hecho observaciones sobre la definición del propósito y la necesidad de darle sustento teórico o de referir experiencias exitosas en otras jurisdicciones. El problema resulta central para efectos de definir indicadores adecuados. En este caso, el resumen narrativo (cultura en materia de prevención de riesgos) no corresponde con el método de cálculo (tasa de población atendida). Esta falta de congruencia, se ha anotado arriba, también existe en el nivel de propósito. Tomando en cuenta estos problemas es difícil dar crédito a la teoría central implícita en el programa.
- 3) El componente 3 (sistemas estatal y municipales de protección civil integrados) contiene objetivos de desarrollo institucional (instauración de procesos y rutinas, además de capacitación), que también requieren sustento teórico y en experiencias que merezcan imitación. Como también se ha anotado en otros lugares, lamentablemente tampoco existe dicho sustento en el resto del programa.
- 4) También con respecto al componente 3, el indicador no tiene ficha (como tampoco tienen ficha los indicadores de Fin y de Propósito). La información sobre el indicador de componente se obtiene de la MIR para efectos de esta evaluación (el resumen narrativo en lugar del nombre). El problema fundamental con la definición y el método de cálculo es que no existe una fuente que describa y explique qué es y por qué importa integrar un sistema estatal o un sistema municipal de protección civil. Tampoco existe un documento que explique en qué consiste integrar dichos sistemas. Se puede colegir, inciertamente, que se trata de integrar consejos municipales y capacitarlos. Sin embargo, estas actividades

tampoco han sido claramente descritas y justificadas como un proceso con criterios de cumplimiento. En el caso de este componente, como se ha explicado en otro lugar de la evaluación, se persiguen objetivos de desarrollo institucional (integración de procesos y rutinas, aprendizaje motivado por capacitaciones). Es necesario, por ello, que los documentos de planeación del programa refieran la teoría de cambio para estas acciones: ¿qué persiguen y por qué se cree que las acciones contribuirán al propósito? Se ha objetado también la monitoreabilidad de las actividades, porque no existe un documento que explique cuáles son los medios de verificación específicos (la liga proporcionada lleva a un menú de opciones y no a un documento concreto). Finalmente, se hace notar que el diagnóstico refiere la necesidad de que las “delegaciones regionales” apoyen en acciones de identificación y prevención de riesgos (p.6). Sin embargo, dichas delegaciones han quedado fuera de la MIR.

- 5) Algunos supuestos deben revisarse, pues no plantean circunstancias fortuitas de probabilidad media que podrían afectar al programa sino constricciones presupuestales o institucionales existentes.

Aspecto susceptible de mejora

El programa debería considerar revisar el planteamiento central de la MIR y de los documentos de diagnóstico y árboles de problemas y objetivos.

Fuentes de información: MIR 2019. Diagnóstico y fichas técnicas de los indicadores.

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

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • Del 0 al 49% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Aunque se han definido componentes, apenas quedan cumplidas algunas características para los componentes tal como se han redactado. Las siguientes puntualizaciones importan:

1. Ningún componente se ha definido con claridad (¿qué producto o servicio se entrega?) aunque la redacción formalmente lo sugiera. El problema, anotado también arriba, es que no se sabe en qué consiste la “cultura de prevención” o cómo puede producirse. Tampoco se especifica en qué sentido deben integrarse los sistemas de protección civil. El componente 1 solamente refiere “acciones preventivas”. En todos los casos, la definición debe permitir la corroboración por parte de terceros, más allá de interpretaciones idiosincráticas. No es el caso en este programa.
2. Dada esta falta de claridad, no puede calificarse si los componentes son necesarios o prescindibles para producir el propósito. Como se ha anotado, se requiere una teoría de cambio explícita y convincente porque retome lecciones comparativas.
3. En síntesis, solamente puede concederse que los componentes 2 y 3 están redactados como resultados logrados.

Aspecto susceptible de mejora

Revisar la lógica horizontal del programa a partir de una teoría de cambio y replantear los componentes y actividades con los criterios mínimos: definición de bienes o servicios producidos o entregados, redacción como resultados logrados, necesidad de cada componente para producir el propósito.

Fuentes de información: MIR 2018. Árboles de problemas y de objetivos.

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

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

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> El propósito cumple <i>formalmente</i> con todas las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

El propósito cumple *formalmente* con todas las características establecidas en la pregunta.

Aunque se puede dar por cumplidos los criterios de esta pregunta, existen cuestionamientos de fondo con respecto a la integración de la MIR. En especial con respecto al indicador de propósito puede decirse que el resumen narrativo y el método de cálculo dentro de la MIR no son congruentes entre sí ni con el objetivo central del programa tal como se describe en el árbol de objetivos (tampoco con el problema central, en el documento respectivo). En la MIR se ha definido el resumen narrativo como “la población desarrolla la capacidad de resiliencia ante los fenómenos naturales y antropogénicos” mientras que el método de cálculo es específico sobre la variación de mortalidad. No se ha presentado una argumentación para vincular lógicamente dicho resumen y el método de cálculo. Dados los problemas de justificación, tampoco es posible conocer cómo los componentes producirían el propósito.

Aspecto susceptible de mejora:

Justificar el método de cálculo del indicador de propósito para hacer congruente el método de cálculo con el resumen narrativo. Ello requiere también hacer una revisión más profunda sobre la articulación de los componentes con el propósito.

Fuentes de información: MIR 2018.

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

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

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

A pesar de que el fin está formalmente bien definido, existen problemas en cuanto al método de cálculo, los medios de verificación y el nivel de las metas (ver observaciones abajo).

Aspecto susceptible de mejora:

No es necesaria una modificación adicional en los aspectos referidos de los indicadores.

Fuentes de información: MIR 2019.

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> Algunas de las actividades de la MIR se pueden identificar en el documento normativo.

Respuesta:

Aplicando un criterio laxo, es posible decir que el documento llamado Manual de Organización, contiene algunos elementos de la MIR. Sin embargo, se reitera que no existe un documento que haga explícitas y sistematice las reglas de operación del programa. Por otra parte, las atribuciones mencionadas en el Manual de Organización exceden las actividades y componentes reflejados en la MIR. Queda la impresión de que existen otras funciones que podrían ser recuperadas en el programa pero que no han sido incluidas. Ello subraya la necesidad de sistematizar los procedimientos de operación del programa.

Aspecto susceptible de mejora:

El programa debe considerar establecer y/o publicar las reglas de operación y procedimientos aplicables. Los documentos provistos (Manual de Organización y Plan Municipal) no contienen procedimientos de operación sino atribuciones.

Fuentes de información: MIR 2019. Manual de organización. “Plan Municipal”.

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

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • Del 0 al 49% de los indicadores tienen las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Sí. El indicador de Fin se ha definido con claridad, además de que parece relevante y económico aunque no puede comprobarse que el medio de verificación permita monitorearlo adecuadamente. El indicador de propósito requiere replantearse, principalmente porque el método de cálculo no corresponde con el propósito tal como se ha descrito en la MIR y eso compromete la claridad básica del indicador (es decir, ¿cuál debe tomarse por válida?) además de que no permite reconocer si las otras cualidades se cumplen (economía, monitoreabilidad, adecuación).

Con respecto a los componentes y actividades cabe decir lo siguiente:

- 1) Los indicadores de componente y actividad tienen deficiencias que apuntan a los problemas de fondo anotados en otros lugares de la evaluación. Aunque puede considerarse que los indicadores refieren de forma adecuada la actividad en cuestión, su descripción no es suficientemente clara como para servir de base en la calificación de otros atributos (relevancia y economía). Con respecto a la claridad, se subraya que los indicadores de actividades no logran mostrar un proceso con etapas y criterios de calidad en la entrega de un bien o un servicio, ya sea en el nivel de actividad o en el nivel de componente. Ese es el caso para los tres componentes.
- 2) Por otra parte, con respecto al componente 1, el indicador de componente parece agrupar las actividades, pero no refiere un producto agregado que resulte de dichas actividades.

Por ello, es cuestionable su aportación marginal: tal como está redactado actualmente, el cumplimiento de las actividades implica formalmente el cumplimiento del componente, pero no justifican cómo se produce *desde abajo* en la lógica vertical del programa. El componente no ha sido justificado tampoco en la contribución causal que tiene hacia el propósito (*hacia arriba* en la lógica vertical). Estas observaciones pueden hacerse extensivas a los otros dos componentes del programa. Ante todo, debe señalarse que las deficiencias en la claridad de definición de las actividades problematizan calificar la relevancia y economía de los indicadores.

Fuentes de información: MIR 2019.

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

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • Del 0 al 49% de las fichas técnicas de los indicadores del programa tienen características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Sí. Se han establecido las características básicas mencionadas. Sin embargo, no existen fichas técnicas para los indicadores de fin, de propósito y de componente. A partir de las fichas técnicas y de la MIR 2019, pueden calificarse como cumplidas algunas características de los indicadores de componentes y actividades (definición, método de cálculo, tipo de indicador, frecuencia de medición, sentido esperado, unidad de medida, línea base y meta).

Todos estos problemas tienen un impacto en la claridad de los indicadores, y a partir de allí, hacen imposible calificar si tal como han sido planteados, los indicadores refieren una relación y una medida relevante o adecuada. Los problemas de definición se transmiten a otros aspectos de los indicadores. La falta de claridad en la definición no permite juzgar si los indicadores son relevantes, si su monitoreabilidad es posible y económica. Lo más que puede concederse es la adecuación de indicadores (métodos de cálculo) dado que han sido definidos en términos que nominalmente corresponden con el resumen narrativo. En el componente 1 se han definido líneas base y metas para los indicadores de actividades (fichas de los indicadores y MIR). Sin embargo, no se ha justificado por qué se han definido esas metas. Ello contribuye a la falta de claridad que se ha observado para todo el programa. La frecuencia de medición (trimestral) y la dimensión (eficacia) escogida para cada indicador parece adecuada, sin embargo.

Finalmente, con respecto a los medios de verificación se debe anotar que el vínculo referido como medio de verificación para los tres componentes y sus actividades (<http://www.proteccioncivil.oaxaca.gob.mx/transparencia/administrativa-financiera.php>) no conduce directamente y sin posibilidades de equivocación hacia la información de monitoreo.

Aspecto susceptible de mejora:

Elaborar fichas técnicas para los indicadores de fin, de propósito y de componentes.

Todos los medios de verificación deben ser corroborables por terceros, deben ser públicos y consistentes para permitir el seguimiento acumulativo en diferentes periodos de tiempo.

Fuentes de información: MIR 2019. Fichas técnicas de los indicadores.

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

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

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> • Del 70% al 84% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Respuesta:

De acuerdo con los términos de referencia puede decirse que la mayoría de los indicadores cuentan con al menos una de las características establecidas. Sin embargo, ello no significa que los indicadores estén sólidamente contruidos. En primer lugar, porque no es posible conocer la justificación sobre los niveles de meta de los indicadores, a partir de las fichas técnicas o a partir del resto de los documentos entregados. En otras palabras, es posible que las metas sean demasiado altas, o al contrario, que no procuren un desempeño eficiente (que sean laxas). Es imposible discernir si las metas son laxas o poco factibles. Atender los problemas de fondo en la planeación de este programa deberá redundar en metas bien justificadas. Como se ha anotado en otros lugares de la evaluación, el programa debe reformular la teoría de cambio y justificar cómo se logrará el objetivo explicitando y explicando la contribución causal de cada actividad y componente. La falta de claridad en estos elementos clave impide reconocer el mérito de cada cualidad específica de los indicadores, tales como las que tienen que ver con sus metas.

Fuentes de información: MIR 2018, Fichas técnicas de los indicadores de actividades.

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

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • Del 0% al 49% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Respuesta:

Explicación: se ha calificado los indicadores de Fin y Propósito como no monitoreables porque los medios de verificación propuestos no son adecuados, aunque formalmente refieren documentos oficiales e institucionales.

En el caso de la verificación del indicador de Fin, el medio de verificación propuesto no pudo consultarse en la liga propuesta. Con respecto al indicador de propósito, los evaluadores revisaron el medio de verificación, encontrando que las medidas de impacto socioeconómico (mortalidad, monto económico de daños y pérdidas a nivel estatal) no están desagregadas a nivel estatal para todas las entidades, sino solamente para una selección que no queda justificada. Esto compromete la monitoreabilidad de los indicadores de propósito y fin.

Una última nota con respecto a los medios de verificación. El vínculo referido como medio de verificación para los tres componentes y sus actividades (<http://www.proteccioncivil.oaxaca.gob.mx/transparencia/administrativa-financiera.php>) no conduce directamente y sin posibilidades de equivocación hacia la información de monitoreo. La información de monitoreo tampoco pudo ser conocida por ningún otro medio.

Aspectos susceptibles de mejora:

Establecer los medios de verificación de forma que puedan ser fácilmente consultables. Los medios de verificación deben ser públicos o publicables, con formato uniforme para permitir la construcción de series comparables en todos los periodos de tiempo del programa y que un observador pueda corroborar los resultados del indicador a partir del mismo método de cálculo de la MIR y de la misma información.

Fuentes de información: MIR 2018, Fichas técnicas de los indicadores. Hipervínculo para los medios de verificación del nivel Fin: (en la dirección <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/340-No.17-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2015.PDF>, a partir de la MIR). Medio de verificación para el nivel propósito: <http://www.cenapred.gob.mx/Publicaciones/archivos/368-resumenejecutivo>

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

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

Respuesta:

No puede darse por cumplidos los requisitos mínimos en esta pregunta porque los medios de verificación no pueden ser consultados.

Es una premisa básica que la lógica horizontal del programa se beneficia de la incorporación de Medios de verificación de calidad, es decir, que permitan identificar las fuentes de información que nutren a los indicadores de la MIR. Como se ha anotado, algunos de los indicadores tal como existen ahora no permiten dicha corroboración.

Aspectos susceptibles de mejora:

Establecer los medios de verificación de forma que puedan ser fácilmente consultables. Los medios de verificación deben ser públicos o publicables, con formato uniforme para permitir la construcción de series comparables en todos los periodos de tiempo del programa y que un observador pueda corroborar los resultados del indicador a partir del mismo método de cálculo de la MIR y de la misma información.

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

Respuesta:

La definición —especificidad y articulación causal— de actividades y componentes es uno de los retos centrales en este programa. Como se ha subrayado en otros lugares de la evaluación, el problema está relacionado la definición de la población potencial y población objetivo. Tal como existe ahora, los árboles de objetivos y la matriz de indicadores no reflejan procesos que respondan a una teoría de cambio y que se agreguen lógicamente para producir el componente y el propósito

(considerando las limitaciones establecidas en los supuestos y la necesaria priorización de la población objetivo). En síntesis, debe revisarse la lógica vertical del programa con la finalidad de redefinir y re-engarzar las actividades realizadas para dar lugar a los componentes. Esta revisión, de fondo, probablemente debería considerar un objetivo central diferente y engarzar verticalmente actividades en procesos que inicien en el nivel institucional/normativo (integración de consejos), la instauración de procesos y rutinas, o elaboración y difusión de recursos de información (Atlas de riesgos), y las tareas que tienen salida en la forma de un bien o servicio ofrecido (hacia la población objetivo, tal como quede especificada).

Sobre los indicadores de fin y propósito cabe decir que no se ha documentado una justificación de la línea base y de las metas, que por otra parte tampoco resultan claras y fáciles de comprender. Por otra parte, se reitera que el indicador de propósito tiene un problema de fondo: el resumen narrativo dentro de la MIR no corresponde con el método de cálculo. El primero se refiere al desarrollo de capacidad de resiliencia ante fenómenos naturales y antropogénicos. El método de cálculo mide algo muy diferente (mortalidad), que no está justificado lógicamente con el propósito (capacidad de resiliencia). Además, el resumen narrativo del Fin debería ponderar las referencias a ejercicios anteriores. En su forma actual se calcula con el año inmediatamente anterior. Es necesario reajustarlo. Se hace notar que medir variaciones de un año a otro no permitiría esclarecer adecuadamente la efectividad del programa, pues pueden existir condiciones muy diferentes entre cada ciclo. En otras palabras, un año normal precedido de uno con eventos y resultados muy negativos podría ofrecer resultados a un año bueno precedido de un año normal. Es necesario que el método de cálculo evite estas posibles confusiones y por ello se recomienda utilizar una ponderación que suavice los picos entre un año y otro.

En concreto, es necesario que el programa revise la redacción del indicador de propósito puesto que no es clara y que para los indicadores de Componentes y Actividades los medios de verificación sean claros sobre la fuente de información.

Finalmente, es una premisa básica que la lógica horizontal del programa se beneficia de la incorporación de Medios de verificación de calidad, es decir, que permitan identificar las fuentes de información que nutren a los indicadores de la MIR. Como se ha anotado, algunos de los indicadores tal como existen ahora no permiten dicha corroboración.

El programa debe contar con reglas de operación. Resulta sorprendente que no se encuentren dichas reglas entre la información compartida o indicada con vínculos. Las reglas de operación son indispensables para hacer explícitos los objetivos del programa, su alineación, sus principales procesos operativos y criterios de focalización, etc. Por otra parte, se hace notar que con base en las reglas de operación sería posible identificar si la MIR corresponde con los objetivos del programa y con sus mecanismos de operación y el tipo de apoyos previstos. En otras palabras, la definición de reglas y procedimientos de operación es un insumo importante para la definición de la teoría de cambio y para la congruencia vertical y horizontal del programa.

Fuentes de información: Diagnóstico. MIR. Ficha técnica.

VII. RENDICIÓN DE CUENTAS

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

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

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.

Respuesta:

Sí. Se cumple formalmente con dos características establecidas. Sin embargo, los documentos presentados en la bitácora como Reglas de operación no cumplen con los criterios para calificarlos como reglas de operación. Como se ha explicado arriba (pregunta 11), el Manual de organización

contiene el marco normativo de la unidad responsable además del de otras entidades de gobierno, pero no las reglas de operación del programa. El segundo consiste de una metodología para elaborar planes municipales de gestión de riesgos.

Se ha ofrecido además un documento que la bitácora llama “Solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión 2018”. Este documento cuantifica solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión presentados durante los primeros tres trimestres de 2018. No puede considerarse que responde a los criterios de la pregunta.

Aspectos susceptibles de mejora:

Documentar o reportar la existencia y funcionamiento de procedimientos para cumplir obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Fuentes de información: Manual de Organización y Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre. Solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión 2018.

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

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

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos de ejecución tienen una de las características establecidas.

Respuesta:

Sí. Aunque se ha difundido públicamente Ninguno de los documentos presentados (manual de organización, Plan municipal) o las ligas referidas en la bitácora muestran procedimientos de operación.

Fuentes de información: Manual de organización, Plan Municipal de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastre.

VIII. ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

29. ¿Con cuáles programas estatales, federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos, el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Respuesta:

Por medio de una búsqueda en el Listado de programas sociales de CONEVAL se identificó el programa de Prevención de Riesgos, implementado por la SEDATU, del Gobierno Federal. Dicho programa tiene por objetivo general: “Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, a través de acciones relacionadas con la prevención y mitigación de riesgos, y de ordenamiento territorial”.

De acuerdo con las reglas de operación disponibles en línea, “los beneficiarios del PPR son las Entidades Federativas y Gobiernos Locales cuyos proyectos son apoyados con recursos del PPR durante el año fiscal 2018. Se consideran como beneficiarios indirectos del PPR la población que reside en la entidad o gobierno local, o aquella que se beneficia con una obra de mitigación o prevención”.

Se identificó además que el programa puede tener coincidencias con el Programa Académico Técnico Básico en Gestión Integral del Riesgo (TBGIR) y el Programa para el acompañamiento y la atención psicológica en situaciones de emergencia (modalidad a distancia) de la Escuela Nacional de Protección Civil.

Aspectos susceptibles de mejora:

Las reglas de operación del programa de prevención de riesgos aplicado por la SEDATU del Gobierno Federal pueden servir como parámetro para mejorar algunos aspectos de este programa.

Fuentes de información: Listado CONEVAL. Reglas de operación del programa de Prevención de Riesgos (SEDATU):

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/302103/REGLAS_DE_OPERACION_PREVENCIÓN_DE_RIESGOS_2018.pdf

VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

De acuerdo con la metodología de los Términos de Referencia el programa obtuvo una calificación promedio de 0.89 en una escala de 0 a 4, esto es, 21.8 por ciento del puntaje total. En el apartado de valoración final se describe de manera sintética los hallazgos principales de cada apartado.

Justificación de la creación y diseño del programa

El programa se ha definido en términos de “desarrollar la capacidad de resiliencia ante los fenómenos naturales y antropogénicos (a partir de la MIR)”. Los documentos presentados como diagnóstico revelan cierta capacidad técnica para el reconocimiento de los factores que producen el problema central (información sobre efectos de fenómenos hidrometeorológicos y sísmicos), además de que es posible sistematizar dicha información en beneficio del programa (Atlas de riesgos, dictámenes). Sin embargo, no hay evidencia de que los mecanismos causales que el programa propone en su árbol de problemas y árbol de objetivos realmente aglutinen los recursos y capacidades existentes, o que proponga actividades y componentes claramente agregados para producir el propósito. No hay evidencia de que exista un plazo para la revisión y actualización del árbol de problemas.

Contribución del programa a las metas estatales y planeación orientada a resultados

El programa es consistente con los objetivos del PED 2016-2022. Sin embargo, no se presentó evidencia de un documento que vincule específicamente a este programa con todos los objetivos pertinentes dentro del PED 2016-2022.

Población o áreas de enfoque potencial y objetivo

El programa ha definido la población potencial y objetivo de forma general. El programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para cubrir sus poblaciones. Además, no hay evidencia de que el programa tenga definido un mecanismo para la selección de beneficiarios. Estas deficiencias tienen relación con la naturaleza del programa, que no distribuye bienes o servicios de manera programada a una población objetivo, sino que prepara y ejecuta respuestas a contingencias. Sin embargo, sí es necesario diseñar y publicar procedimientos para sistematizar y optimizar las acciones y la información del programa además del control y la fiscalización en el uso de sus recursos.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El programa ha definido el fin en congruencia parcial con el PED 2016-2022. Sin embargo, el indicador de propósito tiene deficiencias importantes, especialmente en cuanto a su definición. Los indicadores de fin y de propósito no cuentan con un método de cálculo claramente corroborables por terceros en los medios de verificación propuestos. En relación con la lógica horizontal, los medios de verificación son el aspecto más débil, porque no indican claramente qué información puede dar lugar a los valores de los indicadores, o ni siquiera son consultables.

Complementariedades y coincidencias con otros programas

Por medio de una búsqueda en el Listado de programas de CONEVAL se identificó el programa de Prevención de Riesgos, implementado por la SEDATU, del Gobierno Federal. Dicho programa tiene por objetivo general: “Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, a través de acciones relacionadas con la prevención y mitigación de riesgos, y de ordenamiento territorial”. También se encontraron coincidencias con el Programa Académico Técnico Básico en Gestión Integral del Riesgo (TBGIR) y el Programa para el acompañamiento y la atención psicológica en situaciones de emergencia (modalidad a distancia) de la Escuela Nacional de Protección Civil.

ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES

APARTADO DE LA EVALUACIÓN	FORTALEZA Y OPORTUNIDAD/ DEBILIDAD O AMENAZA	REFERENCIA (PREGUNTA)	RECOMENDACIÓN
FORTALEZA Y OPORTUNIDAD			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El diagnóstico actual contiene información general sobre los riesgos de protección civil que existen en el Estado de Oaxaca (meteorológicos, sísmicos). Además dicho diagnóstico revela que existe conocimiento suficientemente específico sobre los riesgos que caracterizan cada región. En ese sentido, parece que existe capacidad técnica para elaborar un diagnóstico con una descripción granular aún más fina y, sobre todo, que incluya una valoración bien diferenciada sobre los problemas de desarrollo institucional que se refieren en los árboles de problemas y de objetivos (ver abajo).	1-3	El programa debe revisar y actualizar el árbol de problemas y debe existir un plazo para el cumplimiento de este ejercicio. El plazo usualmente está en función de la problemática que el programa pretende atender. En este caso, sin embargo, la problemática misma y el objetivo central requieren plantearse nuevamente de forma que puedan proponerse una medida objetiva y verificable sobre el concepto de cultura (o capacidad) de resiliencia.
Contribución del programa a las metas y objetivos estatales	El programa está alineado con las estrategias y objetivos del PED 2016-2022.	4-6	Asegurar que el alineamiento con el PED sea integral y completo. Las delegaciones regionales no tienen un lugar en el programa como sí lo tienen en el PED.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La definición de la población potencial y objetivo es el reto en el que hacen nudo otros problemas de planeación de este programa. La MIR y la bitácora refieren a la	7-12	La población potencial es aquella que necesita los bienes y servicios de programa. Por tanto, la definición de la población potencial requiere que se clarifique con suficiente detalle

APARTADO DE LA EVALUACIÓN	FORTALEZA Y OPORTUNIDAD/ DEBILIDAD O AMENAZA	REFERENCIA (PREGUNTA)	RECOMENDACIÓN
	población total del Estado como la población de enfoque potencial (casi 4 millones de personas). Es posible defender esta definición solamente de forma general, en tanto que toda la población puede ser afectada por los riesgos considerados en este programa. Sin embargo, la planeación con orientación a resultados requiere que el propósito y los componentes y actividades pertinentes estén orientados a resultados concretos destinados a grupos concretos y claramente identificados y justificados.		cuáles son los servicios y bienes que el programa ofrece. Una complicación agregada, pero que no puede eludirse en este caso, es definir grupos prioritarios (población objetivo) que recibirán los bienes y servicios del programa. Se requiere elaborar una justificación especial sobre los grupos o regiones prioritarias para las tareas de desarrollo institucional que importan tanto en este programa. Un insumo indispensable en esta tarea es la definición de procedimientos, a partir de un manual de organización adecuado.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Se ha identificado un fin claro y medible.	16-26	Asegurar que los medios de verificación de todos los indicadores, incluyendo el de fin, sean accesibles, corroborables y públicos.
Rendición de cuentas	Las actualizaciones trimestrales de la MIR están disponibles en Internet.	27-28	Documentar o poner en marcha mecanismos de atención a solicitudes de información y documentarlos.
Complementariedades y coincidencias con otros programas estatales y federales	Se identificó el programa de Prevención de Riesgos, implementado por la SEDATU, del Gobierno Federal.	29	Realizar un análisis sobre las posibles complementariedades y posibilidades de coordinación, dado que el programa federal busca fortalecer capacidades institucionales.
DEBILIDAD O AMENAZA			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Los problemas del diagnóstico se refieren, específicamente, a la integración y fortalecimiento de	1-3	Como se ha señalado en otros lugares de esta evaluación, el programa requiere basarse en una teoría de cambio: una proposición causal sobre

APARTADO DE LA EVALUACIÓN	FORTALEZA Y OPORTUNIDAD/ DEBILIDAD O AMENAZA	REFERENCIA (PREGUNTA)	RECOMENDACIÓN
	<p>relaciones institucionales (consejo estatal y consejos municipales de protección civil), y a los problemas y posibles soluciones para mejorar el desempeño de las instancias técnicas y de los procesos existentes (actualización de Atlas de riesgos, evaluación y dictaminación de riesgos). Las seis páginas del diagnóstico actual no permiten reconocer qué tipo de recursos de información y capacitación existen y pueden ponerse en práctica para implementar los objetivos de mejora de desempeño planteados en el programa.</p>		<p>cómo funcionan las cosas y cómo la acción institucional (formar y desarrollar vínculos, propiciar y fortalecer aprendizajes) puede contribuir a un fin y a un propósito. Se propone, entonces, basar el programa en un documento de diagnóstico que respalde el árbol de problemas que presenta y en el cual se define el problema que pretende atender. El diagnóstico podría contener, como elementos mínimos: 1) identificación y estado actual del problema, 2) evolución del problema, 3) experiencias de atención, 4) árbol de problemas, 5) árbol de objetivos, 6) determinación y justificación de los objetivos de la intervención, 7) cobertura. El CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han emitido los Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de PEF.</p>
<p>Contribución del programa a las metas y objetivos estatales</p>	<p>La documentación no recupera claramente las delegaciones regionales mencionadas en el PED 2016-2022.</p>	<p>4-6</p>	<p>Asegurar la alineación, en todos sus aspectos, del programa con el PED 2016-2022.</p>
<p>Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad</p>	<p>Es cierto que por definición la protección civil es para toda la población y no puede discriminarse su atención sobre grupos específicos. Sin embargo, el programa debe especificar --en todos sus elementos de planeación--</p>	<p>13-16</p>	<p>Determinar y documentar los criterios de focalización referidos es, en resumen, un elemento indispensable de la planeación. La evaluación de diseño presente podría ofrecer observaciones para su mejora, pero para ello es necesario contar con una proposición de</p>

APARTADO DE LA EVALUACIÓN	FORTALEZA Y OPORTUNIDAD/ DEBILIDAD O AMENAZA	REFERENCIA (PREGUNTA)	RECOMENDACIÓN
<p align="center">Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención</p>	<p>que la mejora de desempeño asociada al desarrollo recursos institucionales, de información y comunicación no está en conflicto con la aplicación generalizada de los recursos de protección civil, para las poblaciones que lo requieran en cada contingencia. Al mismo tiempo, el desarrollo de recursos institucionales, de información y de comunicación sí pueden seguirse de manera selectiva: por áreas (tipos de riesgo) y/o regiones u otras tipificaciones relevantes (tipos de gobierno municipal, factores geográficos o la vulnerabilidad de diferentes tipos de poblaciones o ante los diferentes problemas asociados al cambio climático --un asunto relevante que sí se menciona, pero solamente se menciona, en el diagnóstico actual.</p>		<p>base. Como se ha anotado arriba, la definición de la población objetivo y de los mecanismos de cobertura deben realizarse en plazos predeterminados y de la mano de la definición de procedimientos de operación.</p>
	<p>Si bien es cierto que el programa no distribuye bienes o servicios de manera programada sino como respuesta ante contingencias, también resulta notorio que no se documentaron procedimientos de operación que sistematicen el control y faciliten la fiscalización en el uso de esos recursos.</p>	<p align="center">13-15</p>	<p>El programa debe contar con reglas de operación. Resulta sorprendente que no se encuentren dichas reglas entre la información compartida o indicada con vínculos. Las reglas de operación son indispensables para hacer explícitos los objetivos del programa, su alineación, sus principales procesos operativos y criterios de focalización, etc. Por otra parte, se hace notar que con base en las reglas de</p>

APARTADO DE LA EVALUACIÓN	FORTALEZA Y OPORTUNIDAD/ DEBILIDAD O AMENAZA	REFERENCIA (PREGUNTA)	RECOMENDACIÓN
			operación sería posible identificar si la MIR corresponde con los objetivos del programa y con sus mecanismos de operación y el tipo de apoyos previstos.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La definición –especificidad y articulación causal—de actividades y componentes es otro de los retos en este programa y que, como se ha anotado, está relacionado con el problema de la definición de la población potencial y población objetivo. Tal como existe ahora, los árboles de objetivos y la matriz de indicadores no reflejan procesos que respondan a una teoría de cambio y que se agreguen lógicamente para producir el componente y el propósito (considerando las limitaciones establecidas en los supuestos y la necesaria priorización de la población objetivo).	16-26	Debe revisarse la lógica vertical del programa con la finalidad de re-definir y re-engarzar las actividades realizadas para dar lugar a los componentes. Esta revisión, de fondo, probablemente debería considerar un objetivo central diferente y engarzar verticalmente actividades en procesos que inicien en el nivel institucional/normativo (integración de consejos), la instauración de procesos y rutinas, o elaboración y difusión de recursos de información (Atlas de riesgos), y las tareas que tienen salida en la forma de un bien o servicio ofrecido (hacia la población objetivo, tal como quede especificada).
Rendición de cuentas	El programa no cuenta actualmente pero debe contar con mecanismos de acceso a la información y de rendición de cuentas con el objetivo de mostrar sus avances y permitir que cualquier ciudadano pueda constatar los logros alcanzados.	27-28	Entre los mecanismos se puede considerar un portal electrónico para el programa, ligado al de la UR, en el que sea posible identificar las Reglas de Operación, la información sobre presupuesto, MIR (completa con indicadores), las opciones para realizar solicitudes de información, la información de contacto, etc.

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

Pregunta	ASM (Recomendación)
1	El programa debe definir un plazo para revisar y actualizar el árbol de problemas, es decir, tanto el problema como las causas y consecuencias relacionadas. El plazo usualmente está en función de la problemática que el programa pretende atender. La problemática puede redefinirse alrededor de la cobertura territorial, pero debe establecerse una serie de actividades y un componente con objetivos factibles y relacionados con el propósito del programa. Por ello, se reitera que se debe explicar de manera más articulada y específica la teoría o las teorías de cambio para producir el propósito y el fin que persigue el programa. Los procedimientos de definición de poblaciones objetivo requieren, por otra parte, que se establezcan o se documenten las reglas de operación en documentos adecuadamente integrados al programa.
2	Es necesario desarrollar un diagnóstico con claridad y precisión sobre todos los detalles y carencias que se han anotado en la pregunta 2. El diagnóstico, tal como ha sido presentado (6 páginas) no permite reconocer cómo se relacionan las causas y efectos representados en los árboles de problemas y objetivos y reflejados en la MIR (ver crítica de la MIR para mayores observaciones).
3	El programa debe basarse en una teoría de cambio que responda la pregunta: ¿por qué ocurren las cosas? Y construya a partir de un valor: la resiliencia es un concepto crecientemente utilizado en la administración pública y probablemente existen muchas fuentes para explicar en qué consiste y cómo producirlo por medio del desarrollo de instituciones o de capacitación. También es importante explicar cómo se busca medir dicho concepto. Por ello, conviene utilizar ejemplos de otros programas dentro de México y en otras jurisdicciones. De cualquier forma, se reitera que la imitación de prácticas exitosas solamente puede realizarse si se ha definido con claridad la teoría de cambio del programa.
4	No existe un documento que resuelva las posibles inconsistencias con respecto a la contribución a los otros planes estatales, sectoriales y transversales. Estas inconsistencias se derivan de las diferentes fuentes y es necesario resolverlas e integrarlas en un documento con un apartado dedicado a este fin.
5	El programa no refleja claramente los objetivos del PED 2016-2022, especialmente las llamadas delegaciones regionales. Es necesario recuperar todos los objetivos relevantes del PED dentro del programa.
7	La definición de la población potencial y objetivo permanece como un desafío para el programa. Es necesario definir y utilizar una metodología para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo.
8	Es indispensable clarificar, en un documento específico, cuáles son los recursos de información sistematizada y los procedimientos para construirla, aún si el programa no ofrece bienes y servicios. Los recursos de información son necesarios, entre otras cosas, para establecer mecanismos y plazos de cobertura adecuados.
9	Elaborar un documento que mencione las atribuciones legales y reglamentarias que dan fundamento a la identificación de la población objetivo, incluyendo procedimientos y plazos de revisión.
10	El programa debe diseñar una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo que le permita construir un proceso de planeación factible para ampliar la población atendida

Pregunta	ASM (Recomendación)
	gradualmente teniendo como referencia la población potencial y objetivo. El análisis de riesgos puede servir para favorecer algunas poblaciones (identificadas territorialmente, dada la naturaleza del programa) como objetivos prioritarios para ciertas actividades y componentes.
11	Se recomienda establecer los procedimientos y las particularidades del programa con respecto a la población potencial y objetivo en un documento integrado dentro del resto de la planeación.
12	Se recomienda establecer las particularidades del programa con respecto a la población potencial y objetivo en un documento integrado dentro del resto de la planeación.
13	Se recomienda establecer las particularidades del programa con respecto al padrón de beneficiarios (y a la población potencial y objetivo) en un documento integrado dentro del resto de la planeación.
14	Una vez que el programa establezca procedimientos sistemáticos de operación para otorgar bienes y servicios se recomienda publicarlos.
15	Se recomienda considerar la recolección de información como un aspecto central para los procedimientos de operación, cuando se elaboren o revisen para su publicación.
16	El programa debería considerar revisar el planteamiento central de la MIR y de los documentos de diagnóstico y árboles de problemas y objetivos.
17	Revisar la lógica horizontal del programa a partir de una teoría de cambio y replantear los componentes y actividades con los criterios mínimos: definición de bienes o servicios producidos o entregados, redacción como resultados logrados, necesidad de cada componente para producir el propósito.
18	Justificar el método de cálculo del indicador de propósito para hacer congruente el método de cálculo con el resumen narrativo. Ello requiere también hacer una revisión más profunda sobre la articulación de los componentes con el propósito.
20	El programa debe considerar establecer y/o publicar las reglas de operación y procedimientos aplicables. Los documentos provistos (Manual de Organización y Plan Municipal) no contienen procedimientos de operación sino atribuciones.
22	Elaborar fichas técnicas para los indicadores de fin, de propósito y de componentes.
27	Documentar o habilitar los procedimientos para cumplir obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.
28	Elaborar y publicar procedimientos de operación basados en el marco normativo del programa, sistematizados y que permitan la recolección de información relevante al área de política pública.

CONCLUSIONES

Esta evaluación de diseño ha valorado el programa “Gestión integral de riesgos”, que aglutina actividades institucionales de la Coordinación Estatal de Protección Civil. El programa busca (nivel fin) “contribuir a prevenir, reducir y mitigar el impacto de los fenómenos naturales y antropogénicos en el estado”, y contiene tres componentes que atienden aspectos de desarrollo institucional, capacitación y difusión.

Los documentos presentados como diagnóstico revelan cierta capacidad técnica para el reconocimiento de los factores que producen el problema central (información sobre efectos de fenómenos hidrometeorológicos y sísmicos). Sin embargo, no hay evidencia de que los mecanismos causales que el programa propone en su árbol de problemas y árbol de objetivos realmente aglutinen los recursos y capacidades existentes, o que proponga actividades y componentes claramente agregados para producir el propósito (“Desarrollar la capacidad de resiliencia ante los fenómenos naturales y antropogénicos”, según la MIR y el árbol de problemas). La deficiencia principal en el diseño de este programa reside en que no se han desarrollado vínculos robustos entre las actividades que la unidad responsable puede hacer, por un lado, y el objetivo central del programa. Robustecer el programa, entonces, requiere mirar comparativamente hacia otras entidades federativas o jurisdicciones (inclusive con el apoyo de programas federales identificados en esta evaluación), y replantear cómo las actividades de la unidad responsable pueden encaminarse a desarrollar el cambio institucional y cultural propuesto como propósito

De llevarse a cabo, este proceso de revisión requerirá revisar el programa al nivel de procedimientos de operación, que actualmente no se han definido. Por otra parte, la sistematización de procesos debe resolver al menos dos aspectos que sobresalieron en esta evaluación: 1) no se han definido con claridad y precisión las poblaciones potencial y objetivo del programa, y por tanto una estrategia de cobertura para las actividades que se presten a dicha planificación; y 2) no se han definido procedimientos que faciliten el control del uso de recursos del programa, con los objetos de facilitar la verificación de la información provista por los indicadores y de habilitar mecanismos de transparencia y acceso a la información. Un proceso de revisión del programa requiere, finalmente, establecer plazos para resolver los problemas mencionados.

TABLA. VALORACIÓN FINAL DEL PROGRAMA

TEMA	NIVEL	JUSTIFICACIÓN DE LA RESPUESTA
Justificación de la creación y diseño del programa	0.33	El programa no tiene una teoría de cambio que permita dar claridad a los objetivos que persigue.
Contribución a las metas y objetivos estatales	1	Si bien el programa no cuenta con un documento institucional en el que se establezca con qué objetivos del PED se relaciona el fin del programa, es posible identificar que el programa sí está vinculado con el Eje 3, objetivo 2, del PED (2016-2022). Existen inconsistencias entre los documentos de planeación. No se ha aprobado el programa sectorial.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	0.2	El programa ha definido la población potencial y objetivo solamente de forma genérica y no integrada al resto de los documentos. Esta deficiencia debe remediarse en apego a la naturaleza del programa.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	0	No se presentó información para validar estas preguntas. No existen o no se presentaron procedimientos de operación que atiendan estos criterios.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	1.7	Aunque la MIR cuenta con indicadores con resumen narrativo claro, existen deficiencias en la lógica vertical (agregación de valor no es lo mismo que agrupación de actividades en el nivel componente). También existen deficiencias en los medios de verificación.
Rendición de cuentas	2	Las actualizaciones de la MIR (trimestrales) están disponibles en línea, pero no se han documentado ni encontrado mecanismos para atender solicitudes de información.
Complementariedades y coincidencias con otros programas estatales y federales	NA	Se identificaron posibles coincidencias con el Programa de Prevención de Riesgos de la SEDATU, del Gobierno federal, y con el Programa Académico Técnico Básico en Gestión Integral del Riesgo (TBGIR). Y el Programa para el acompañamiento y la atención psicológica en situaciones de emergencia (modalidad a distancia).
Valoración final	0.87	21.8%

BIBLIOGRAFÍA

1. Árbol de problemas y objetivos
2. Ficha del programa 2019
3. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022
4. Objetivos de Desarrollo Sostenible: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
5. Matriz de Indicadores para Resultados 2019
6. Manual de Organización
7. Plan municipal de prevención y reducción de riesgos de desastre
8. Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016

DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA

Nombre y tipo de evaluación	EVALUACIÓN DE DISEÑO PROGRAMA 151 GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS
Nombre de la instancia evaluadora	ExploraMetrics
Nombre del coordinador de la evaluación	Claudia Maldonado Trujillo Armando Orduña Espinosa
Nombres de los principales colaboradores de la evaluación	Mireya Carolina Patiño Peña Gabriela Trujillo Mendía Rafael Aguirre Ponce Mariel Flores Bautista
Nombre de la Unidad Administrativa responsable del seguimiento a la evaluación	Jefatura de la Gubernatura
Nombre del Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la Evaluación	ND

ANEXOS

Anexo 1 "Metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo"

La unidad responsable no presentó información para realizar el anexo.

Anexo 2 "Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios"

La unidad responsable no presentó información para realizar el anexo.

Anexo 3 "MIR del Programa"

Ver archivo anexo.

Anexo 4 "Indicadores"

Ver archivo anexo

Anexo 5 "Metas del programa"

Ver archivo anexo

Anexo 6 "Propuesta de mejora de la MIR"

Ver archivo anexo

Anexo 7 "Complementariedad y coincidencias entre programas federales"

Ver archivo anexo