

# **INFORME DE EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA**

## **Programa 194**

### **Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano**



## IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMA 2018

<b>PROGRAMA:</b>	194	Ordenamiento territorial y desarrollo humano
<b>RESPONSABLE:</b>	106	Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable
<b>PARTICIPANTES:</b>	516	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana en el Estado de Oaxaca

### VINCULACIÓN CON EL PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO

<b>EJE:</b>	Oaxaca sustentable
<b>TEMA:</b>	Ordenamiento territorial
<b>OBJETIVO:</b>	Consolidar el sistema de planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano en el Estado.

### CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

<b>FINALIDAD:</b>	Gobierno
<b>FUNCIÓN:</b>	Coordinación de la política de gobierno
<b>SUBFUNCIÓN:</b>	Territorio

### CLASIFICACIÓN SECTORIAL

<b>SECTOR:</b>	Medio ambiente, desarrollo urbano y ordenamiento territorial
<b>SUBSECTOR:</b>	Ordenamiento territorial

### CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA CONAC

<b>TIPOLOGÍA:</b>	Programas
<b>SUBTIPOLOGÍA:</b>	Desempeño de las funciones
<b>CLASIFICACIÓN TIPOLOGÍA:</b>	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas

## RESUMEN EJECUTIVO

En cumplimiento a las disposiciones del Plan Anual de Evaluación 2017 del Estado de Oaxaca, publicado por la Jefatura de la Gubernatura en el Periódico Oficial el 28 de abril del mismo año, así como de los Términos de Referencia para la Evaluación Diagnóstica de los Programas Presupuestarios Derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, **ExploraMetrics** presenta este Informe de Evaluación Diagnóstica, correspondiente al programa 194 Ordenamiento territorial y desarrollo humano, a cargo de Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable.

El programa evaluado tiene como propósito de que la población de Oaxaca cuente con un programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (a partir del árbol de objetivos). El programa está justificado en la atención de un problema central que ha sido definido en los siguientes términos “la población del Estado de Oaxaca carece de un programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano”. Para cumplir con su objetivo central, el programa considera 3 componentes, cada uno de los cuales propone obtener los siguientes resultados:

1. Instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial elaborados;
2. Instrumentos de planeación de Desarrollo Urbano elaborados;
3. Análisis para la Regularización de la Tenencia de la tierra urbana de Municipios realizados.

### RESULTADO GLOBAL DE LA EVALUACIÓN

El programa 194 Ordenamiento territorial y desarrollo humano cumple adecuadamente con 5 preguntas, es decir 41.67% de las 12 preguntas generales contenidas en el instrumento de evaluación diseñado por la Jefatura de la Gubernatura.

TEMA	ID DE PROG	DIAGNÓSTICO					POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO					MIR
PREGUNTA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
RESPUESTA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No

En cuanto a los 42 aspectos específicos que se valoran en estas 12 preguntas generales, el programa cumple en 24 casos, es decir 57.14% del total. Esto coloca al programa bajo el promedio de los resultados obtenidos por los 88 sujetos a evaluación diagnóstica.

## **ASPECTOS FAVORABLES Y DE MEJORA**

De la evaluación realizada, se identifican los siguientes aspectos favorables y/o fortalezas, por tema de evaluación:

### **Identificación del programa y alineación a los objetivos del PED 2017-2022**

- Adecuada. Cumple con los criterios requeridos para dar por cumplida la pregunta en la herramienta de evaluación.

#### **Diagnóstico:**

- Los documentos presentados cumplen formalmente con los criterios requeridos por la herramienta de evaluación, pero requieren ajustes o replanteamientos que se especifican en las secciones correspondientes de esta evaluación.

### **Identificación de las poblaciones de interés para el programa**

- Es necesario justificar formalmente las decisiones sobre cómo identificar a la población objetivo.

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

- La siguiente sección ofrece comentarios detallados sobre la matriz de indicadores.

Por otra parte, en función de lo previsto en la metodología de marco lógico (MML), se identifican los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

### **Identificación del programa y alineación a los objetivos del PED 2017-2022**

- Se ha valorado como adecuada.

### **Diagnóstico:**

- Los documentos que dan base a la planeación deben ser revisados de forma que expliquen la problemática institucional y administrativa que parece constituir el problema más grande en la implementación de los objetivos de este programa.

### **Identificación de las poblaciones de interés para el programa**

- Aunque más como una formalidad, es una formalidad importante. Conviene explicar que la población objetivo de este programa es al mismo tiempo toda la población sujeta a la regulación del programa y sobre todo las instituciones y actores económicos contemplados en el programa.

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

- La matriz tiene problemas importantes. El indicador de fin y el indicador de propósito podrían replantearse. Además, se requiere dar claridad conceptual a las actividades y componentes. Las secciones siguientes ofrecen un panorama sobre estos problemas en la lógica vertical del programa.

La atención de estos aspectos permitirá fortalecer el diagnóstico subyacente y el diseño del programa; contar con mejores condiciones para aprovechar las oportunidades e impulsar el logro de los objetivos del programa; así como enfrentar con mejores perspectivas las amenazas que enfrente la implementación y operación del mismo.

## ÍNDICE

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMA 2018.....	1
RESUMEN EJECUTIVO .....	2
INTRODUCCIÓN.....	6
EVALUACIÓN.....	7
I. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PED 2016-2022 .	7
II. DIAGNÓSTICO .....	8
III. POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO .....	10
IV. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR).....	12
HALLAZGOS MÁS RELEVANTES .....	14
RESULTADO GLOBAL DE LA EVALUACIÓN .....	14
BALANCE GENERAL.....	15
PRINCIPALES FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS .....	18
I. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PED 2016-2022 .....	18
II. DIAGNÓSTICO .....	19
III. POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO .....	20
IV. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR).....	21
CONCLUSIONES .....	23
BIBLIOGRAFÍA.....	24
ANEXO 1 .....	26
ANEXO 2.....	27

## INTRODUCCIÓN

La evaluación es un instrumento imprescindible para la gestión orientada a resultados, los procesos de mejora continua y la toma de decisiones. En México, la evaluación del ejercicio de los recursos públicos -para asegurar su apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez- constituye un mandato constitucional expreso, aludido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134; así como en el 137 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

En ese marco, la Jefatura de la Gubernatura del Estado de Oaxaca, en calidad de Instancia Técnica de Evaluación (de conformidad con el artículo 50 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca) ha definido, en los Términos de Referencia 2017, que el objetivo de la evaluación diagnóstica es: *“proporcionar a los responsables de la administración y operación, elementos sustentados que permitan llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar el desempeño de los mismos, así como una apreciación informada acerca de su orientación hacia el logro de resultados”*.

De acuerdo con la metodología definida en el instrumento diseñado por la Jefatura de la Gubernatura, la evaluación diagnóstica a programas presupuestarios consiste en la respuesta dicotómica (Sí/No), por parte de un evaluador externo a 12 preguntas que incluyen 42 aspectos a considerar, divididos en cuatro secciones o temas principales:

- I. Identificación del programa y alineación a los objetivos del PED 2016-2022
- II. Diagnóstico
- III. Población o área de enfoque, potencial y objetivo
- IV. Matriz de indicadores para resultados (MIR)

La metodología definida por la Jefatura de la Gubernatura y aplicada por **ExploraMetrics** en esta evaluación implica un análisis de gabinete con información controlada, proporcionada por las dependencias y/o entidades responsables de los programas presupuestarios que se evalúan, así como por información adicional que la instancia evaluadora considere pertinente.



## EVALUACIÓN

A continuación, se presentan los resultados de la evaluación diagnóstica aplicada por **ExploraMetrics** al programa 194 Ordenamiento territorial y desarrollo humano de acuerdo con el instrumento diseñado por la Jefatura de la Gubernatura, mismo que se encuentra dividido en cuatro temas principales:

- I. Identificación del programa y alineación a los objetivos del PED 2016-2022
- II. Diagnóstico
- III. Población o área de enfoque, potencial y objetivo
- IV. Matriz de indicadores para resultados (MIR)

### I. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PED 2016-2022

#### 1. ¿El programa cuenta con una identificación general que considere

- a) Nombre del programa; Sí
- b) Vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022; Sí
- c) UR responsable y URs participantes; Sí
- d) Clasificación funcional (finalidad, función, subfunción); Sí
- e) Clasificación sectorial (sector y subsector); Sí
- f) Clasificación programática de acuerdo a los establecido por el Consejo Nacional de Armonización Contable; Sí
- g) Recomendaciones derivadas de evaluaciones anteriores al programa o la institución? No

#### Justificación

- La Ficha del Programa cumple los criterios referidos. No se considera indispensable contar con recomendaciones derivadas de evaluaciones anteriores. 85.7 %.

**Aspectos susceptibles de mejora:**

- Aunque se ha justificado la ausencia de recomendaciones derivadas de evaluaciones anteriores, se recomienda hacer una búsqueda para asegurar que se tomen en cuenta evaluaciones sobre programas similares o sobre las unidades responsables.

## II. DIAGNÓSTICO

### 2. ¿El programa cuenta con una definición del problema, en la cual se incluyan

- a) Identificación de la población objetivo o área de enfoque Sí
- b) Definición de su localización geográfica; Sí
- c) Un indicador que cuantifique la magnitud del problema? Sí

**Justificación**

- Los documentos presentados dan indicadores poco satisfactorios sobre la problemática que debe atender el programa. No pueden considerarse como adecuadas a pesar de que se cumplen nominalmente los criterios requeridos (ver análisis FODA). Se puede considerar formalmente respondida, pero los documentos requieren revisiones (100 %).

**Aspecto susceptible de mejora**

- El diagnóstico presentado aún puede desarrollarse un poco más para mostrar cuantificar y caracterizar los problemas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

### 3. ¿El programa presenta un árbol de problemas que incluye

- a) Causas estructurales; Sí
- b) Causas intermedias; Sí
- c) Efectos del problema? Sí

### **Justificación**

- Los documentos presentan una concatenación de factores causales y objetivos, pero no poseen una teoría de cambio ni una explicación verosímil que justifique el programa. Se puede considerar formalmente respondida, pero los documentos requieren revisiones (100 %).

### **Aspecto susceptible de mejora**

- El programa requiere replantear estos elementos centrales. El árbol requiere distinguir entre factores estructurales y factores intermedios. Ver análisis FODA.

## **4. ¿El programa presenta un árbol de objetivos en el cual se identifican**

- a) La contribución del programa a la resolución del problema; Sí
- b) Los medios para lograr esos fines? Sí

### **Justificación**

- El árbol de objetivos es congruente con el árbol de problemas. Se puede considerar formalmente respondida, pero los documentos requieren revisiones (100 %).

### **Aspecto susceptible de mejora**

- La contribución de cada objetivo a la resolución de los problemas solamente puede estar justificada por una teoría de cambio. Aunque las representaciones presentadas son verosímiles y convincentes, se recomienda explicitar y explicar qué mecanismos causales (teoría de cambio) operan en cada caso.

## **5. Derivado del árbol de objetivos, ¿se han seleccionado las alternativas a las cuales se ha de enfocar la intervención?**

Sí

### **Justificación**

- Se presentó un documento que explica medios no utilizados. Se puede considerar formalmente respondida, pero los documentos requieren revisiones (100 %).

**Aspecto susceptible de mejora:**

- La selección de alternativas debe reflejar una ponderación de cursos de acción posibles y necesarias pero descartados por razones de costo beneficio (eficiencia). Requiere una justificación explícita.

### III. POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO

#### 6. ¿La población o área de enfoque potencial está

- a) Identificada; No
- b) Caracterizada; No
- c) ¿Cuantificada? No

**Justificación**

- El documento presentado es una base de datos pequeña elaborada por la Comisión Federal de Electricidad con información sobre electrificación en el Estado de Oaxaca. No puede considerarse como respondida esta pregunta.

**Aspecto susceptible de mejora**

- Los instrumentos de política en este programa son regulaciones (incentivos, restricciones) sobre actividades económicas (infraestructura, vivienda, construcción para fines comerciales o industriales). Por tanto, no tiene vinculación directa sobre la población, sino que se dirige a otros agentes gubernamentales, principalmente en el nivel municipal. Esto se debe hacer explícito.

#### 7. ¿La población o área de enfoque objetivo está

- a) Identificada; No
- b) Caracterizada; No
- c) Cuantificada? No

**Justificación**

- No puede darse por respondida la pregunta, tomando en cuenta la información de los documentos presentados. Esta respuesta no puede darse por cumplida.

### **Aspecto susceptible de mejora**

- El hecho, referido arriba, de que este programa consista en regulaciones que afectan de manera directa a agentes económicos y gobiernos, pero no a la población, constituye un reto para la definición de la población objetivo. Como tal, debe hacerse el intento por establecer de manera explícita hacia quién se dirige el programa (agentes económicos, gobiernos municipales), y cómo se priorizan los recursos escasos del programa.

### **8. ¿La cuantificación de la población o área de enfoque potencial está desagregada por**

- a) Sexo; No
- b) Grupos de edad; No
- c) Población indígena No

### **Justificación**

- La población potencial y objetivo no están identificadas y por tanto no pueden considerarse como caracterizadas o caracterizables en este momento. Esta respuesta no puede darse por cumplida.

### **Aspecto susceptible de mejora**

- Las caracterizaciones de esta pregunta parecen no tener relevancia cercana con el programa. Confirmar y explicar si es el caso.

### **9. ¿La cuantificación de la población o área de enfoque objetivo está desagregada por**

- a) Sexo; No
- b) Grupos de edad; No
- c) Población indígena No

### **Justificación**

- La población potencial y objetivo no están identificadas y por tanto no pueden considerarse como caracterizadas o caracterizables en este momento. Esta respuesta no puede darse por cumplida.

**Aspecto susceptible de mejora**

- Las caracterizaciones de esta pregunta parecen no tener relevancia cercana con el programa. Confirmar y explicar si es el caso.

**10. ¿El programa cuenta con previsiones para la integración de un padrón de beneficiarios o áreas de enfoque?**

No

**Justificación**

- Los documentos presentados no muestran de forma clara y directa dichas previsiones. No puede darse por cumplida la respuesta a esta pregunta. No puede darse por cumplida.

**Aspecto susceptible de mejora**

- Esta carencia puede justificarse por medio de una explicación adecuada que subraye que el programa opera por medio de regulación. De cualquier manera, es recomendable definir cómo se seleccionan las temáticas y audiencias de las actividades de asistencia técnica y capacitación. Ambas requieren justificar su población objetivo de manera clara.

**IV. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)**

**11. ¿El programa cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que cumpla con**

- a) Resumen narrativo; Sí
- b) Indicadores que cumplan los criterios CREMAA (claridad, relevancia, economía, monitoreable, adecuado y aporte marginal); No
- c) Medios de verificación; Sí
- d) Supuestos? Sí

**Justificación**

- Hay deficiencias fuertes en los indicadores, con respecto a la claridad, relevancia y monitoreabilidad de los indicadores. Se han valorado algunos indicadores por separado. Se estima un cumplimiento del 75%.

**Aspecto susceptible de mejora**

- Revisar los indicadores con apego al Manual para el diseño y construcción de indicadores, publicado por CONEVAL.

**12. ¿Los indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) cumplen con las siguientes características**

- a) Nombre; Sí
- b) Definición; No
- c) Método o fórmula de cálculo; Sí
- d) Tipo de indicador; Sí
- e) Dimensión; Sí
- f) Frecuencia de medición; Sí
- g) Sentido esperado; Sí
- h) Línea base; No
- i) Metas? No

**Justificación**

- Hay deficiencias fuertes en los indicadores, con respecto a la definición, las líneas base y metas. Se han valorado algunos indicadores por separado. Se estima el cumplimiento de 66.6 % de la pregunta.

**Aspecto susceptible de mejora:**

- Revisar los indicadores con apego al Manual para el diseño y construcción de indicadores, publicado por CONEVAL.

## HALLAZGOS MÁS RELEVANTES

El programa evaluado tiene como propósito de que la población de Oaxaca cuente con un programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (a partir del árbol de objetivos). El programa está justificado en la atención de un problema central que ha sido definido en los siguientes términos “la población del Estado de Oaxaca carece de un problema de ordenamiento territorial y desarrollo urbano”. Para cumplir con su objetivo central, el programa considera 3 componentes, cada uno de los cuales propone obtener los siguientes resultados:

4. Instrumentos de planeación de Ordenamiento Territorial elaborados;
5. Instrumentos de planeación de Desarrollo Urbano elaborados;
6. Análisis para la Regularización de la Tenencia de la tierra urbana de Municipios realizados.

## RESULTADO GLOBAL DE LA EVALUACIÓN

El programa 194 Ordenamiento territorial y desarrollo humano cumple adecuadamente con 5 preguntas, es decir 41.67% de las 12 preguntas generales contenidas en el instrumento de evaluación diseñado por la Jefatura de la Gubernatura, con lo que se coloca bajo el promedio de los resultados obtenidos por los 88 sujetos a evaluación diagnóstica.

TEMA	PREGUNTA	RESP. GLOBAL	RESPUESTAS ESPECÍFICAS									
			a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	
<b>ID DE PROG</b>	<b>1</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	-	-
<b>DIAGNÓSTICO</b>	<b>2</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	-	-	-	-	-	-	-
	<b>3</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	-	-	-	-	-	-	-
	<b>4</b>	Sí	Sí	Sí	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>5</b>	Sí	Sí	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>POBLACIÓN</b>	<b>6</b>	No	No	No	No	-	-	-	-	-	-	-
	<b>7</b>	No	No	No	No	-	-	-	-	-	-	-
	<b>8</b>	No	No	No	No	-	-	-	-	-	-	-
	<b>9</b>	No	No	No	No	-	-	-	-	-	-	-



TEMA	PREGUNTA	RESP. GLOBAL	RESPUESTAS ESPECÍFICAS								
			a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	<b>10</b>	No	No	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>MIR</b>	<b>11</b>	No	Sí	No	Sí	Sí	-	-	-	-	-
	<b>12</b>	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

En cuanto a los 42 aspectos específicos que se valoran en estas 12 preguntas generales, el programa cumple en 24 casos, es decir 57.14% del total. Esto coloca al programa bajo el promedio de los resultados obtenidos por los 88 programas evaluados.

## BALANCE GENERAL

Este programa requiere una revisión de fondo. El diagnóstico presentado aún puede desarrollarse un poco más. Aunque el actual cuantifica de manera básica los problemas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, lo que queda fuera del diagnóstico son precisamente los problemas de regulación, coordinación, cooperación y planeación estratégica que afectan al conjunto de actores económicos y organizaciones municipales y estatales que participan en esta área de política.

Hay otro juego de desfases que puede ilustrar mejor las áreas de mejora del diagnóstico. Mirado desde el árbol de problemas presentad, los problemas en realidad son causados por la carencia de las soluciones que propone el mismo programa. Ello incurre, como se ha dicho, en un razonamiento circular, no válido porque impide caracterizar adecuadamente a los problemas, a partir de factores sociales, institucionales o económicos (estructurales o intermedios). Por otra parte, mirado desde el árbol de objetivos, tampoco puede reconocerse qué tipos de instrumentos corresponden a cada tipo de problemas. En este caso, como se ha mencionado, los problemas seguramente pueden reconocerse como problemas agravados por el contexto de precariedad social y económica, problemas de cooperación entre actores o problemas de debilidad institucional por falta de mandato o de capacidad técnica (o, generalmente, una combinación de ello). Se dice poco o nada sobre esto en el diagnóstico presentado, y las representaciones gráficas del árbol de objetivos y del árbol de problemas no satisfacen como una explicación. La definición cuantitativa de los problemas que se ha presentado es útil, pero vale más como información de contexto.

Debe reconocerse, en primer lugar por los documentos de planeación provistos, que este programa enfrenta una problemática bastante compleja. El problema mayor no parece ser solamente la falta de recursos económicos sino la dificultad para estructurar una política congruente con la multiplicidad de actores involucrados, tanto en lo que se refiere a los actores económicos susceptibles de ser regulados (propietarios individuales o colectivos) como a otros órdenes de gobierno e instituciones de la administración pública estatal. El objetivo de la planeación estratégica que probablemente rebase a esta misma herramienta de evaluación de matriz de marco lógico debe ser proponer un plan suficientemente complejo para causar un impacto en el problema identificado, y al mismo tiempo dentro de los límites del marco institucional existente. No hay quizá una respuesta fácil para ello, o siquiera una respuesta complicada. Pero el diagnóstico debe consignar, desde el inicio, estos problemas de orden institucional y administrativo.

Además, dicho diagnóstico debería explicar específicamente qué acciones de fortalecimiento institucional y de coordinación entre estado y municipios podrían servir para resolver los problemas de ordenamiento urbano del Estado. En la versión actual, dichas acciones quedan enunciadas como principios (generar bienestar social y competitividad territorial congruente con vocaciones de las localidades urbanas...) o como objetivos estratégicos (impulsar el sistema de ciudades sustentables y sostenibles...) pero no como objetivos concretos.

Dicho lo anterior con respecto al diagnóstico y la importancia que tiene para el resto de la planeación, se pueden ofrecer algunas recomendaciones referentes a la MIR.

En primer lugar, el fin debe reflejar (por medio de mediciones adecuadas) la inserción del campo de política propio del programa (desarrollo y ordenamiento urbano) dentro del campo más amplio del desarrollo económico, humano o de la calidad de vida. No es el caso actualmente. Actualmente el Fin no está definido (no hay método de cálculo ni ninguno de los otros elementos requeridos. Ver preguntas 1 a 12). Por otra parte, el propósito no tiene claridad ni relación aparente con una problemática verosímil: el propósito de un programa no puede ser contar con un programa (como actualmente dice la MIR) sino producir un cambio en la realidad a partir de la acción de los programas que planea e implementa el gobierno. Las representaciones causales en el árbol de problemas y objetivos también revelan deficiencias importantes que afectan la lógica vertical del problema. Destacan dos: se toma como factor causal y problema central a la carencia de los elementos del programa (razonamiento circular, no causal) y se establece como fin la materialización de un concepto que parece situarse en

el nivel de propósito o aún de componente (Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano articulado y eficiente) en lugar de la mejora en un indicador de desarrollo establecido.

Finalmente deben mencionarse los problemas con referencia a la definición de la población objetivo. El documento presentado es una base de datos pequeña elaborada por la Comisión Federal de Electricidad con información sobre electrificación en el Estado de Oaxaca. Dicho documento no muestra ni justifica la población objetivo del programa, aún si se considera que el programa no ofrece bienes o servicios directamente a la población, sino que está formado por regulaciones para organizar adecuadamente el crecimiento urbano. Es indispensable subsanar esta deficiencia en la planeación.

## PRINCIPALES FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

A continuación, se exponen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas detectadas a partir de la evaluación diagnóstica del programa 194 Ordenamiento territorial y desarrollo humano, a cargo de Secretaría de las infraestructuras y el ordenamiento territorial sustentable.

### I. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PED 2016-2022

FORTALEZAS	
DESCRIPCIÓN	La identificación del programa es adecuada.
REFERENCIA	Pregunta 1
RECOMENDACIÓN	Confirmar que no existen evaluaciones utilizables.

OPORTUNIDADES	
DESCRIPCIÓN	Es posible que existan complementariedades y recursos comunes con otras instituciones estatales y a nivel federal.
REFERENCIA	Pregunta 1
RECOMENDACIÓN	Identificar estos puntos comunes para fortalecer los elementos del programa, comenzando por su base documental.

DEBILIDADES	
DESCRIPCIÓN	Adecuada.
REFERENCIA	Pregunta 1
RECOMENDACIÓN	Asegurar que no existen evaluaciones previas para el programa o la institución.

AMENAZAS	
DESCRIPCIÓN	Identificación tardía de evaluaciones previas que no han sido consideradas por la unidad responsable.
REFERENCIA	Pregunta 1
RECOMENDACIÓN	Integrar un expediente administrativo completo y publicarlo.

## II. DIAGNÓSTICO

### FORTALEZAS

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Existe un árbol de problemas y objetivos.
<b>REFERENCIA</b>	Preguntas 2 a 5
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Ver comentarios en secciones sobre debilidades y amenazas.

### OPORTUNIDADES

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Es muy probable que, en el Estado, existan recursos adicionales de información y estudios ya realizados, además de capacidades para el diagnóstico y el monitoreo.
<b>REFERENCIA</b>	Preguntas 2 a 5
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Fortalecer el diagnóstico del problema aún durante la implementación, comenzando con la documentación adecuada de expectativas y resultados (de forma separada a los resultados auditables). Cada programa debe servir al propósito de reforzar la memoria institucional del Estado.

### DEBILIDADES

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Las representaciones causales en el árbol de problemas y objetivos también revelan deficiencias importantes que afectan la lógica vertical del problema. Destacan dos: se toma como factor causal y problema central a la carencia de los elementos del programa (razonamiento circular, no causal) y se establece como fin la materialización de un concepto que parece situarse en el nivel de propósito o aún de componente (Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano articulado y eficiente) en lugar de la mejora en un indicador de desarrollo establecido.
<b>REFERENCIA</b>	Árbol de problemas y objetivos
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Replantear los árboles de problemas y objetivos.
<b>DESCRIPCIÓN</b>	El diagnóstico presentado aún puede desarrollarse un poco más para mostrar cuantificar y caracterizar los problemas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Además, dicho diagnóstico debería explicar específicamente qué acciones de fortalecimiento institucional y de coordinación entre estado y municipios podrían servir para resolver los problemas de ordenamiento urbano del Estado. En la versión actual, dichas acciones quedan enunciadas como principios (generar bienestar social y competitividad territorial congruente con vocaciones de las localidades urbanas...) o como objetivos estratégicos (impulsar el sistema de ciudades sustentables y sostenibles...) pero no como objetivos concretos.
<b>REFERENCIA</b>	Ordenamiento territorial. Diagnóstico.

### DEBILIDADES

<b>RECOMENDACIÓN</b>	Este programa requiere una revisión de fondo para alinear los problemas que puede identificar un diagnóstico y los procedimientos de operación ordenados en la estructura legal y presupuestaria en los que el programa está inscrito (Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social). Probablemente conviene seleccionar solamente un objetivo estratégico -- en el sentido de que atienda una problemática bien identificada-- y que canalice solamente una parte del programa tal como ahora está presupuestado.
<b>DESCRIPCIÓN</b>	El árbol de problemas confunde la lógica horizontal requerida por la matriz de marco lógico. Por ejemplo: identifica que la desarticulación del Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es un efecto del problema central, a saber, que la población de Oaxaca acrece de un programa de ordenamiento territorial.
<b>REFERENCIA</b>	Árbol de problemas
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Replantear el árbol de problemas y objetivos.

### AMENAZAS

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Cuestionamientos por parte de los terceros que podrán leer el diagnóstico y los documentos de planeación.
<b>REFERENCIA</b>	Preguntas 2 a 4 (con sus incisos) y 5
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Fortalecer el diagnóstico del problema, tanto en profundidad como en el proceso para dar validez a sus conclusiones (documentación sólida, participación de actores relevantes).

## III. POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO

### FORTALEZAS

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Ver comentarios en secciones sobre debilidades y amenazas.
<b>REFERENCIA</b>	Ninguno
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Ninguno

### OPORTUNIDADES

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Otros programas en el Estado también están centrados en atender problemas de regulación, fortalecimiento institucional y coordinación, y no distribuyen bienes y servicios a la población.
<b>REFERENCIA</b>	Preguntas 6 a 10
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Identificar puntos comunes para explicitar de manera congruente y uniforme las características de este programa en cuanto a la definición de su población objetivo.

### DEBILIDADES

<b>DESCRIPCIÓN</b>	El documento presentado para identificar a la población objetivo no muestra ni justifica la población objetivo del programa, aún si se considera que el programa no ofrece bienes o servicios directamente a la población, sino que está formado por regulaciones para organizar adecuadamente el crecimiento urbano.
<b>REFERENCIA</b>	Pregunta 6
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Se recomienda explicitar que el programa consiste en regulaciones dirigidas a otras agencias gubernamentales, principalmente en el nivel municipal. El programa debe replantearse tomando en cuenta esta premisa y otras que se mencionan abajo.

### AMENAZAS

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Eventuales señalamientos por observadores externos .
<b>REFERENCIA</b>	Preguntas 6 a 10
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Explicitar la población objetivo atendiendo las peculiaridades del programa.

## IV. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)

### FORTALEZAS

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Ver comentarios en secciones sobre debilidades y amenazas.
<b>REFERENCIA</b>	Ninguno
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Ninguno

### OPORTUNIDADES

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Esta evaluación se apega a la metodología de marco lógico y la documentación que al respecto han publicado la SHCP federal y el CONEVAL.
<b>REFERENCIA</b>	Preguntas 11 y 12 (con sus incisos)
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Atender estas observaciones a partir de las guías metodológicas de la SChP sobre la metodología de marco lógico, construcción de MIR y construcción de indicadores.

### DEBILIDADES

<b>DESCRIPCIÓN</b>	El fin debe reflejar (por medio de mediciones adecuadas) la inserción del campo de política propio del programa (desarrollo y ordenamiento urbano) dentro del campo más amplio del desarrollo económico, humano o de la calidad de vida. No es el caso actualmente. Actualmente el Fin no está definido (no hay
--------------------	---

## DEBILIDADES

	método de cálculo ni ninguno de los otros elementos requeridos. Ver preguntas 1 a 12). Por otra parte, el propósito no tiene claridad ni relación aparente con una problemática verosímil: el propósito de un programa no puede ser contar con un programa (como actualmente dice la MIR) sino producir un cambio en la realidad a partir de la acción de los programas que planea e implementa el gobierno.
<b>REFERENCIA</b>	MIR 2018
<b>RECOMENDACIÓN</b>	El propósito debe reflejar alguno de los problemas mencionados en el diagnóstico, atendiendo la vocación del programa hacia el fortalecimiento institucional, la coordinación y la capacidad para planificar e implementar políticas urbanas y territoriales más ambiciosas.
<b>DESCRIPCIÓN</b>	La mayor parte de los indicadores no tiene claridad suficiente para calificarse como pertinente. Se ha asumido que tienen algunas cualidades. Pero la valoración deberá cambiar cuando se replantee la meta. Ver otros comentarios sobre indicadores abajo (metas, líneas base).
<b>REFERENCIA</b>	Árbol de problemas y objetivos MIR 2018
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Es indispensable clarificar en qué consiste cada actividad y componente. La precisión permitirá valorar si la agrupación propuesta es adecuada. Algunas actividades parecen sugerir procesos completos que podrían formar componentes.
<b>DESCRIPCIÓN</b>	El Fin y el propósito en la MIR no corresponden con las cadenas causales definidas en los árboles de problemas y de objetivos. Además, la MIR solamente establece metas para el componente 3, que tiene dos actividades: porcentaje de dictámenes técnicos poligonales y porcentaje de predios con planos lotificados autorizados. Dadas las otras inconsistencias referidas para este programa se considera que la MIR debe replantearse por completo: redefinir fin y propósito (se sugiere transformar el actual en un componente) y establecer metas
<b>REFERENCIA</b>	MIE 2018
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Replantear la MIR y los documentos (diagnóstico y objetivos) que forman la base de la planeación.

## AMENAZAS

<b>DESCRIPCIÓN</b>	Cuestionamientos sobre la capacidad del programa para dar resultados verificables y efectivos en la solución del problema que lo justifica.
<b>REFERENCIA</b>	Preguntas 11 y 12 (con sus incisos)
<b>RECOMENDACIÓN</b>	Corregir las omisiones e inconsistencias detectados para fortalecer el diseño del programa y la transparencia de su información.



## CONCLUSIONES

De la evaluación de diagnóstico al programa 194 Ordenamiento territorial y desarrollo humano, a cargo de Secretaría de las infraestructuras y el ordenamiento territorial sustentable encontramos que cumple adecuadamente con 5 preguntas, es decir 41.67% de las 12 preguntas generales contenidas en el instrumento de evaluación, con lo que se coloca bajo el promedio de los resultados obtenidos por los 88 sujetos a evaluación diagnóstica.

En cuanto a los 42 aspectos específicos que se valoran en estas 12 preguntas generales, el programa cumple en 24 casos, es decir 57.14% del total. Esto coloca al programa bajo el promedio de los resultados obtenidos por los 88 programas evaluados.

Este resultado se debe en mayor medida a que existen deficiencias importantes en el diagnóstico y la matriz de indicadores, además de que es necesario justificar formalmente la identificación de la población objetivo.

## BIBLIOGRAFÍA

### Documentos del programa presupuestario evaluado

Árbol de problemas

Árbol de Objetivos

Clasificación de habitantes y viviendas con servicio de energía eléctrica en el Estado de Oaxaca

Diagnóstico (ordenamiento territorial)

Documento de trabajo para la conformación de las Bases del PED (incluido en la carpeta de diagnóstico por los responsables de integrar la bitácora e información del programa)

Ficha del Programa 2018

Selección de Alternativas

Matriz de Indicadores de Resultados 2018

Plan Estatal de Desarrollo (2016-2022)

### Guías metodológicas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social, “*Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*” [s.l.] [s.f.].

[[http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf)]

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social, *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, México, D.F., CONEVAL, 2013.

[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social*, México, D.F., CONEVAL [s.f.].

<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Vinculaci%C3%B3n%20MIR-ROP.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de*

México, México, D.F., CONEVAL, 2013.  
[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISEÑO\\_Y\\_CONSTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISEÑO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*, México, D.F., CONEVAL, 2014.  
[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA\\_APROBACION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Evaluación del Desempeño, *Criterios para el registro, revisión y actualización, de la Matriz de Indicadores para Resultados y la Ficha de Indicadores del Desempeño de los programas presupuestarios para el ejercicio fiscal 2017* (oficio núm. 419-A-16-0867), Ciudad de México, 14 de julio de 2016.  
[[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154326/Criterios\\_MIR\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154326/Criterios_MIR_2017.pdf)]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Evaluación del Desempeño, *Criterios para el registro y actualización, de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2018* (oficio núm. 419-A-17-0609), Ciudad de México, 30 de junio de 2017  
[[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154326/Criterios\\_MIR\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154326/Criterios_MIR_2017.pdf)]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, 14 de octubre de 2016.  
[[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia\\_MIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf)]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, [s.l.], [s.f.].  
[[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154446/Guia\\_Indicadores.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154446/Guia_Indicadores.pdf)]

## **Legislación**

Ley General de Desarrollo Social.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## ANEXO 1

### Bitácora de información

PROGRAMA: 194 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano				
Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra urbana en el estado de Oaxaca				
UR RESPONSABLE: 516 Secretaría de las infraestructuras y el 106 ordenamiento territorial sustentable				
Evaluación Diagnóstica Plan Anual de Evaluación 2017 del Gobierno del Estado de Oaxaca				
Bitácora electrónica de información				
No.	Documento que se solicita	Recepción de material para el tema	Nombre del documento recibido	Observaciones
1	Ficha del programa presupuestario	✔	2018 FICHA DEL PROGRAMA	ok
2	Documento que dé cuenta de los antecedentes y características del programa (fecha de inicio, rediseño, fusión de programas, etc.).	✔	Principales Objetivos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos 2016 y su estructura Programática Documento Relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 37 fracción I de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2017 Documento Relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 37 fracción I de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2018	ok
3	Programas sectoriales, especiales, institucionales y/o similares relacionados con el programa a evaluar.	✔	3.- Programas sectoriales, especiales, institucionales y/o similares relacionados con el programa a evaluar.	ok
4	Diagnóstico y justificación del programa	✔	5.5 Ordenamiento Territorial .	ok
5	Árbol de problemas	✔	ARBOL DE PROBLEMAS Programa: 194 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	ok
6	Árbol de objetivos	✔	ARBOL DE OBJETIVOS Programa: 194 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	ok
7	Selección de alternativas	✔	Selección de Alternativas Programa: 194 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	ok
8	Matriz de Indicadores para Resultados	✔	Matriz de Indicadores de Resultados	ok
9	Documentos sobre la identificación, caracterización y bases de datos referentes a las áreas de enfoque o población (potencial, objetivo y atendida)	✔	Censo de Poblacion INEGI 2010	ok
10	Reglas de operación o documento que detalle la distribución de funciones operativas en la implementación del programa.	✘	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca	
11	Documentos sobre el monitoreo de indicadores	✘	Justificación Monitoreo de Indicadores	
12	Reportes de evaluaciones previas	✘	Justificación de Evaluaciones previas	

## ANEXO 2

### Datos de la instancia evaluadora

<b>Nombre y tipo de evaluación</b>	EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA PROGRAMA 194 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO HUMANO
<b>Nombre de la instancia evaluadora</b>	<b>ExploraMetrics</b>
<b>Nombre del coordinador de la evaluación</b>	Claudia Maldonado Trujillo Armando Orduña Espinosa
<b>Nombres de los principales colaboradores de la evaluación</b>	Gabriela Trujillo Mendía José Hernández Martínez Rafael Aguirre Ponce Heber Grajeda Barranco Mariel Flores Bautista
<b>Nombre de la Unidad Administrativa responsable del seguimiento a la evaluación</b>	Jefatura de la Gubernatura
<b>Nombre del Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la Evaluación</b>	Vicente Mendoza Téllez Girón