

EVALUACIÓN DE DISEÑO

Programa 126

Fortalecimiento y modernización del transporte público y privado en el Estado

DICIEMBRE, 2018

RESUMEN EJECUTIVO

El programa pretende atender el problema definido como “la población del Estado de Oaxaca no cuenta con un sistema de transporte regulado”. Con este objetivo, el programa está vinculado con el Eje 4 del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, específicamente con el Objetivo 4: “Ordenar de modo integral el transporte del estado de Oaxaca”, a través de la Estrategia 4.1 “Crear la Ley de Movilidad para el Estado de Oaxaca y reformar el marco legal y normativo que contemple esquemas y organismos de gestión metropolitana de la movilidad”, la estrategia 4.2 “Actualizar y complementar la información, análisis técnico, económico y financiero y anteproyecto del Sistema Integral del Área Metropolitana de Oaxaca” y la estrategia 4.3 “Concretar el Programa Sectorial de Movilidad del Estado de Oaxaca” y la estrategia 4.8: “Mejorar el Programa de Regularización y Reemplacamiento”.

El programa tiene como objetivo lograr que la población de Oaxaca cuente con un sistema de transporte regulado. El programa tiene registrado como indicador del nivel fin el siguiente: “contribuir a ordenar de modo integral la movilidad del Estado de Oaxaca”. No hay meta definida para el indicador de fin en la MIR. Para el nivel de Propósito, el indicador se define como: “el sistema de Transporte del Estado de Oaxaca se encuentra regulado”. No hay meta definida para el indicador de propósito en la MIR. El programa administra mecanismos regulatorios (permisos, licencias) y produce insumos informativos y normativos (simplificación y mejora de procesos, normas). El programa define como metas de los componentes la mejora de procesos de gestión de transporte, el otorgamiento de concesiones y la prestación de servicios de control vehicular. El programa no ofrece bienes y servicios a la población pero el diagnóstico explica que la regulación procura bienes comunes asociados a la movilidad integral (sustentabilidad ambiental, acceso y eficiencia).

De acuerdo con la metodología de los Términos de Referencia el programa obtuvo una calificación promedio de 1.42 en una escala de 0 a 4, esto es, 35.4 por ciento del puntaje total. En el apartado de valoración final se describe de manera sintética los hallazgos principales de cada apartado.

En cuanto a la justificación de la creación y diseño del programa la debilidad más aparente es la ausencia de metas para los indicadores de fin y de propósito. Esta carencia es indicativa de una problemática más profunda, que esta evaluación identifica como un problema en la vocación del programa: actualmente la programación no tiene una naturaleza estratégica ni de impulso al desempeño y la eficiencia administrativos. Los mecanismos causales incluidos en el programa no tienen respaldo en un diagnóstico sólido. El argumento que parece dar bases al programa en el

diagnóstico actual presenta un razonamiento circular, donde los problemas se describen como la ausencia de las soluciones administrativas previstas en el programa. A pesar de ello, dicho diagnóstico contiene algunas premisas y observaciones útiles para reorientar el programa. Por otra parte, no hay evidencia de que exista un plazo para la revisión y actualización del árbol de problemas y no hay evidencia que sugiera que el tipo de intervención que realiza el programa sea el más adecuado para lograr los objetivos que el programa podría tener, en apego a la planificación estatal que lo enmarca.

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 4, objetivo 4, del PED.

El programa cuenta con un documento oficial en que clarifica que la población potencial y la población objetivo está integrada por los concesionarios del transporte público, el registro vehicular y al padrón de licencias de conducir. Esta población objetivo solamente se ha definido de manera genérica y no existe una estrategia definida para lograr su cobertura. En consecuencia, el programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para cubrir a la población objetivo.

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 anotados también afectan la lógica vertical del programa porque no están definidos con claridad y precisión los criterios de calidad y la concatenación cronológica de las actividades. Dos de los tres componentes, por tanto, presentan una agrupación de actividades sin valor marginal claro. La lógica horizontal del programa tiene la deficiencia principal de que no se han explicado qué medios de verificación serán utilizados.

Los resultados de esta evaluación muestran que el programa tiene importantes áreas de mejora para definir una vocación que contribuya a procurar los bienes públicos que el diagnóstico refiere alrededor de la movilidad: sustentabilidad, acceso económico y bienestar para la población. Alternativamente o complementariamente, el programa puede concentrarse en una vocación recaudatoria y de eficiencia administrativa. 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	8
III. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN A LAS METAS Y OBJETIVOS ESTATALES	12
IV. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELECCIÓN ...	15
V. PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN.....	20
VI. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS.....	21
VII. RENDICIÓN DE CUENTAS	33
VIII. ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES	35
VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	36
ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES	38
ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA	42
CONCLUSIONES	45
TABLA. VALORACIÓN FINAL DEL PROGRAMA	46
BIBLIOGRAFÍA.....	47
DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA	48
ANEXOS.....	49
Anexo 1 "Metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo"	49
Anexo 2 "Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios"	49
Anexo 3 "MIR del Programa"	49
Anexo 4 "Indicadores"	49
Anexo 5 "Metas del programa"	49
Anexo 6 "Propuesta de mejora de la MIR"	49
Anexo 7 "Complementariedad y coincidencias entre programas federales"	49

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. Con base en ese análisis, el informe presenta una lista de Aspectos Susceptibles de Mejora con el objetivo de que el programa considere su atención como recomendaciones puntuales que contribuirían a 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 “Fortalecimiento y modernización del transporte público y privado en el estado”. El programa 2018 fue operado por la Secretaría de Vialidad y Transporte, (SEVITRA), que durante este año cambió de nombre y actualmente es la Secretaría de Movilidad (SEMOVI).

El programa pretende atender el problema definido como “la población del Estado de Oaxaca no cuenta con un sistema de transporte regulado”. Con este objetivo, el programa está vinculado con el Eje 4 del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, específicamente con el Objetivo 4: “Ordenar de modo integral el transporte del estado de Oaxaca”, a través de la Estrategia 4.1 “Crear la Ley de Movilidad para el Estado de Oaxaca y reformar el marco legal y normativo que contemple esquemas y organismos de gestión metropolitana de la movilidad”, la estrategia 4.2 “Actualizar y complementar la información, análisis técnico, económico y financiero y anteproyecto del Sistema Integral del Área Metropolitana de Oaxaca” y la estrategia 4.3 “Concretar el Programa Sectorial de Movilidad del Estado de Oaxaca” y la estrategia 4.8: “Mejorar el Programa de Regularización y Reemplacamiento”.

El programa tiene como objetivo lograr que la población de Oaxaca cuente con un sistema de transporte regulado. El programa tiene registrado como indicador del nivel fin el siguiente: “contribuir a ordenar de modo integral la movilidad del Estado de Oaxaca”. No hay meta definida para el indicador de fin en la MIR. Para el nivel de Propósito, el indicador está definido como: “el sistema de Transporte del Estado de Oaxaca se encuentra regulado”. No hay meta definida para el indicador de propósito en la MIR. El programa administra mecanismos regulatorios (permisos, licencias) y produce insumos informativos y normativos (simplificación y mejora de procesos, normas). El programa define como metas de los componentes la mejora de procesos de gestión de transporte, el otorgamiento de concesiones y la prestación de servicios de control vehicular. El programa no ofrece bienes y servicios a la población, pero el diagnóstico explica que la regulación procura bienes comunes asociados a la movilidad.

De acuerdo con la metodología de los Términos de Referencia el programa obtuvo una calificación promedio de 1.42 en una escala de 0 a 4, esto es, 35.4 por ciento del puntaje total. En el apartado de valoración final se describe de manera sintética los hallazgos principales de cada apartado.

En cuanto a la justificación de la creación y diseño del programa una debilidad sobresaliente es la ausencia de metas para los indicadores de fin y de propósito. Esta carencia es indicativa de una problemática más profunda, que esta evaluación identifica como un problema en la vocación del programa: actualmente la programación no tiene una naturaleza estratégica ni de impulso al desempeño y la eficiencia administrativos. Los mecanismos causales incluidos en el programa no tienen respaldo en un diagnóstico sólido. El argumento que parece dar bases al programa en el diagnóstico actual presenta un razonamiento circular, donde los problemas se describen como la ausencia de las soluciones administrativas previstas en el programa. A pesar de ello, dicho diagnóstico contiene algunas premisas y observaciones útiles para reorientar el programa. Por otra parte, no hay evidencia de que exista un plazo para la revisión y actualización del árbol de problemas y no hay evidencia que sugiera que el tipo de intervención que realiza el programa sea el más adecuado para lograr los objetivos que el programa podría tener, en apego a la planificación estatal que lo enmarca.

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 4, objetivo 4, del PED.

El programa cuenta con un documento oficial o diagnóstico en que clarifica que la población potencial y la población objetivo está integrada por los concesionarios del transporte público, el registro vehicular y al padrón de licencias de conducir. Esta población objetivo solamente se ha definido de manera genérica y no existe una estrategia definida para lograr su cobertura. En consecuencia, el programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para cubrir a la población objetivo.

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 anotados también afectan la lógica vertical del programa porque no están definidos con claridad y precisión los criterios de calidad y la concatenación cronológica de las actividades. Dos de los tres componentes, por tanto, presentan una agrupación de actividades sin valor marginal claro. La lógica horizontal del programa tiene la deficiencia principal de que no se han explicado qué medios de verificación serán utilizados.

Los bienes públicos vinculados con la movilidad urbana integral (sustentabilidad ambiental, seguridad en el transporte, acceso y bienestar social) deben formar parte de los planes y programas orientados a mejorar el bienestar en las ciudades. Sin embargo, no se encontraron coincidencias con el Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Urbano del Estado de Oaxaca. No se encontraron coincidencias con los programas incluidos en el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018.

Los resultados de esta evaluación muestran que el programa tiene importantes áreas de mejora para definir una vocación que contribuya a procurar los bienes públicos que el diagnóstico refiere alrededor de la movilidad: sustentabilidad, acceso económico y bienestar para la población. Alternativamente o complementariamente, el programa puede concentrarse en una vocación recaudatoria y de eficiencia administrativa. 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.

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
2	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver y cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Sí. El árbol de problemas define como problema central que “la población del Estado de Oaxaca no cuenta con un sistema de transporte regulado”. 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. El diagnóstico refiere, aunque no describe ni explica con detalle, los problemas de fondo que aquejan al sector transporte a partir del concepto de movilidad y el imperativo de que el ser humano esté en el centro de las diferentes dimensiones que integran la movilidad. El diagnóstico también refiere problemas institucionales y de planeación que impiden el desarrollo e implementación de una visión integral de movilidad. Un documento adicional, llamado Documento de Opinión, que tiene el membrete de la unidad responsable, especifica que dicha unidad definirá como población potencial y objetivo “a los concesionarios del transporte público, al registro vehicular y al padrón de licencias de conducir que es la población a la que se le prestan los servicios” de la Secretaría de Vialidad y Transporte.

Esta aclaración sobre definición de la población potencial y de la población objetivo revela la naturaleza regulatoria del programa, que procura bienes comunes (movilidad, sustentabilidad, seguridad humana), pero que no se vincula directamente con la población entregando bienes y servicios. La deficiencia de planeación más importante es que la naturaleza regulatoria del programa no queda elaborada con precisión suficiente en el diagnóstico. Adicionalmente, no hay evidencia de que la definición del problema público se actualice periódicamente.

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 eficiencia, como lo sugiere la documentación actual o de la vialidad integral, como también puede desprenderse del diagnóstico. Ante todo, 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.

Fuentes de información: Diagnóstico, árbol de problemas y árbol de objetivos. Documento de opinión.

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.

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con documentos, información y evidencias que permiten conocer la situación del problema que pretende atender, pero el diagnóstico no cumple con las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Sí. Como se mencionó en la pregunta 1, el programa cuenta con un árbol de problemas y de un árbol de objetivos que refieren las causas y consecuencias del problema. A pesar de ello, se subraya que no hay información que muestre un ejercicio de discusión alrededor de la situación problemática. El diagnóstico adecuadamente refiere que la movilidad, centrada en la persona y sus necesidades de acceso, eficiencia económica y seguridad, son los valores fundamentales que debe perseguir la regulación del transporte. Sin embargo, más allá de esta referencia, el diagnóstico no elabora una explicación sobre cómo la regulación puede procurar esos valores. Aunque existe un desglose territorial para caracterizar los tipos de concesiones existentes, no existe una justificación sobre por qué el objetivo central (la población de Oaxaca cuenta con un

sistema de transporte regulado) puede procurar, en sí mismo, los fines o valores referidos en el diagnóstico. De hecho, la ficha del programa establece como objetivo del programa ordenar de modo integral la movilidad de la población del Estado de Oaxaca. Este problema, de congruencia y de fondo, puede suavizarse porque existe concordancia con las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (p. 141 y 142) y, por tanto, el propósito y el fin del programa quedan validados como contribuciones al PED. Se recomienda, de todas formas, dar consistencia a los objetivos, tal como quedan definidos en el árbol de problemas y en la ficha del programa.

Es necesario que el programa desarrolle un documento en el que se muestre una argumentación sólida sobre las causas y consecuencias del problema, que tome como referencia cifras que respalden el diagnóstico y permitan identificar las causas relevantes y factibles para proponer una intervención coherente que contribuya a solucionar el problema público. Dicho sea de otro modo, los problemas de sistematización inherentes a la regulación (establecer normas, otorgar permisos y recolectar información) deben procurar fines más allá del orden administrativo.

Por esta razón, es difícil decir que en los documentos presentados está cuantificada o caracterizada con claridad la población o área de enfoque potencial ni objetivo que presenta el problema o necesidad que el programa pretende atender y el plazo para su actualización. Al no estar claramente establecida la teoría de cambio del programa, la identificación de áreas o poblaciones prioritarias resulta también imposible. En la pregunta anterior se ha dado por válida la aclaración, hecha en un documento separado, de que la población objetivo del programa es la formada por los concesionarios del transporte público, así como los usuarios del registro vehicular y de los servicios de licencias de conducir. Sin embargo, cabe aclarar que estas definiciones generales no han sido incluidas en un documento integrado al diagnóstico. La deficiencia más importante, se reitera, es que el árbol de problemas y de objetivos, además de la MIR, consideran la regulación como un fin en sí mismo y por ello no plantean alternativas para producir los valores de movilidad centrada en la persona que han sido señalados en el diagnóstico.

Aspectos susceptibles de mejora:

Desarrollar un documento de diagnóstico que respalde el árbol de problemas y el árbol de objetivos. En caso de que el marco normativo o los recursos económicos de la unidad responsable no puedan crecer para hacer alcanzables los objetivos de bienestar vinculados con la movilidad, también puede considerarse encauzar el programa hacia metas de eficiencia, dada la naturaleza

recaudatoria del programa (también subrayada en el diagnóstico). Para definir el contenido del diagnóstico podrían consultarse 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, emitido por CONEVAL y la SHCP.

Fuentes de información: Árbol de problemas, árbol de objetivos, diagnóstico y Documento de opinión.

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

Respuesta:

No. Como se ha señalado arriba, la deficiencia central del programa reside en que considera la regulación del transporte como un fin en sí mismo. A pesar de esto, el documento llamado Diagnóstico sí señala el interés por utilizar la regulación para lograr fines que esta evaluación considera como protección de bienes públicos (sustentabilidad, acceso económico y eficiente, seguridad y salud). El problema es que el diagnóstico solamente señala esta problemática, pero no sugiere o elabora cómo la regulación, en tanto que conjunto de restricciones, permisos, sanciones e incentivos, puede contribuir a lograr el fomento de los bienes públicos referidos. Este problema se transmite hacia toda la estructura de planeación reflejada en la MIR. Alternativamente, el programa puede fortalecer su vocación recaudatoria por medio de metas ligadas a la eficiencia administrativa.

En síntesis, el programa no cuenta con evidencia teórica o empírica que respalde el tipo de intervención que sigue la MIR. La ausencia de una justificación teórica o empírica representa un área de mejora indiscutible para el programa. Es necesario que el programa se dé a la tarea de documentar experiencias nacionales o internacionales que hayan tratado de atender el mismo problema público. De ahí pueden surgir alternativas que deben analizarse a la luz del contexto específico de la entidad para ver la posibilidad de replicarlas e incluirlas como parte de los componentes del programa.

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 (vialidad integral o eficiencia administrativa) Es útil realizar un recuento de las experiencias de políticas públicas, en el ámbito nacional o internacional, que tuvieron o tienen como objetivo la atención del problema señalando sus logros, fallos y resultados. De cualquier forma, la imitación de prácticas exitosas solamente puede realizarse si se ha definido con claridad la vocación del programa.

Fuentes de información: MIR, Diagnóstico y Árbol de problemas.

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
3	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o estatal, y es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.

Respuesta:

Con base en la información presentada en la Ficha del Programa 2019 es posible señalar que la modalidad presupuestaria del programa es consistente con el PED 2016-2022 y con objetivos del programa estratégico sectorial. De acuerdo con la Ficha del Programa, el programa está clasificado para “regulación y supervisión” lo cual es consistente con los Componentes incluidos en la MIR. Esta característica permite que el programa administre permisos y restricciones (regulación). Adicionalmente, el programa contribuye a tres estrategias dentro del plan estratégico sectorial (simplificación y mejora de los procesos de gestión del transporte, regulación del transporte público

y prestación de servicios de control vehicular). El programa sectorial aún no ha sido aprobado, según consta en el portal de la Secretaría de Finanzas de Oaxaca (hipervínculo referido abajo).

No obstante, existen inconsistencias entre diferentes documentos. El objetivo definido en la Ficha es ordenar de modo integral la movilidad del Estado de Oaxaca (Ficha técnica). La ficha técnica subraya el concepto de movilidad integral, al que también aluden el diagnóstico y el Plan Estratégico Sectorial. Pero la MIR, el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Estratégico Sectorial (en otro lugar), se constriñen a tres estrategias mencionadas arriba.

Aspectos susceptibles de mejora:

Existen inconsistencias entre los objetivos tal como han quedado definidos en diferentes documentos. Se recomienda resolver estas inconsistencias como parte de la reelaboración del programa.

Fuentes de información: Ficha del programa 2019, MIR 2018, árbol de problemas, Ley de Transporte y su reglamento, portal electrónico de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (<http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/?p=90>). Plan Estratégico Sectorial. https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/planes/planes_esectoriales/2016-2022/PES_Comunicaciones_y_Transportes.pdf; Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022.

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:

El programa coincide con el Eje 4 del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, específicamente con el Objetivo 4: "Ordenar de modo integral el transporte del estado de Oaxaca", a través de la Estrategia 4.1 "Crear la Ley de Movilidad para el Estado de Oaxaca y reformar el marco legal y normativo que contemple esquemas y organismos de gestión metropolitana de la movilidad", la estrategia 4.2 "Actualizar y complementar la información, análisis técnico, económico y financiero y anteproyecto del Sistema Integral del Área Metropolitana de Oaxaca" y la estrategia 4.3 "Concretar el Programa Sectorial de Movilidad del Estado de Oaxaca" y la estrategia 4.8: "Mejorar el Programa de Regularización y Reemplacamiento". El programa sectorial no está publicado aún,

de acuerdo con el portal del COPLADE de Oaxaca. Sin embargo, el programa no cuenta con un documento institucional en el que se establezca con qué objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED) se relaciona.

Aspectos susceptibles de mejora:

El programa no refleja algunos objetivos del PED, o no los refleja claramente. Destacan los siguientes: “complementar la información del diagnóstico del Sistema de Transporte Público de Oaxaca; promover la coordinación interinstitucional para determinar agendas y proyectos en materia de movilidad, vialidades y transportes” (en las estrategias 4.2 y 4.3 del PED 2016-2022). Elaborar un documento en el que se establezca el vínculo con todos los objetivos relevantes en el PED.

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

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

Respuesta:

Analizando las diferentes Metas que tiene definidas la ONU, y considerando al diagnóstico del programa, es posible prever que por el propósito del programa podría existir relación con las metas indicadas en el recuadro. Sin embargo, dada la construcción actual del programa, no puede darse como cumplido el requisito incluido en esta pregunta.

ODS	META DEL ODS	VINCULACIÓN DEL PROPÓSITO DEL PROGRAMA CON LOS ODS O LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015
Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos".	7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética	<ul style="list-style-type: none"> El diagnóstico subraya la necesidad de considerar integralmente la movilidad, priorizando el transporte público sobre el privado.
Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover	3.6 Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por	<ul style="list-style-type: none"> El diagnóstico subraya la necesidad de racionalizar la circulación urbana,

ODS	META DEL ODS	VINCULACIÓN DEL PROPÓSITO DEL PROGRAMA CON LOS ODS O LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015
el bienestar para todos en todas las edades	accidentes de tráfico en el mundo	dotando de eficiencia al sistema de distribución y puntos de intercambio.

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. Aunque existe un Diagnóstico y un documento llamado Documento de opinión donde se hacen algunas cuantificaciones sobre la situación del sector, no pueden considerarse como documentos que cumplen con los criterios de la pregunta. La razón principal para justificar esta respuesta es que la información del diagnóstico versa sobre concentración de concesiones, pero (se ha anotado arriba) no existe una explicación que vincule esta información con los problemas referidos en el mismo diagnóstico (y en la ficha de indicadores). La información provista, aunque existe, no está sistematizada y no parece relevante para los efectos de identificar y justificar quiénes deben recibir los servicios del programa. Por otra parte, no se han presentado metodologías ni plazos para la cuantificación de las poblaciones objetivo.

Aspectos susceptibles de mejora:

Definir el objetivo que persigue cada componente y actividad dentro del programa a partir de los instrumentos de regulación y los objetivos conceptualizados. El programa requiere redefinirse a partir de la búsqueda de eficiencia administrativa y recaudatoria, o bien de movilidad integral (como bienes públicos procurados por la política pública). En cada actividad y componente debe redefinirse qué calidad se espera en el cumplimiento de la regulación con cada una de las diferentes poblaciones objetivo (por ejemplo, concesionarios y conductores).

Fuentes de información: Ley de transporte y su reglamento, diagnóstico, documento de opinión, ficha de programa. Ficha del programa 2019, MIR 2019, Documento de opinión.

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 conocimiento sobre la demanda de los servicios que ofrece el programa es poco claro a pesar de que la Ley de Transporte y el Reglamento habilitan la integración de información (artículo 81 y 110 de la Ley). Sin embargo, el programa mismo no demuestra con claridad que existe dicha sistematización. De hecho, los documentos del programa sugieren que la información sobre concesionarios y otros usuarios es uno de los productos esperados del programa. El Diagnóstico explica que los instrumentos de regulación a cargo de la unidad responsable (Secretaría de Vialidad y Transporte) son también fuentes de recaudación para el estado de Oaxaca.

Aspectos susceptibles de mejora:

La sistematización de información es inherente al programa, y en el diagnóstico se explica que existe un registro de unidades de servicio público (página 6). 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. Ley de Transporte del Estado y su reglamento.

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:

Solamente se ha presentado un documento con membrete de la unidad responsable (SEVITRA). El documento clarifica que la población potencial y la población objetivo son los concesionarios del transporte público, el registro vehicular y al padrón de licencias de conducir. Esta población objetivo solamente se ha definido de manera genérica y no existe una estrategia definida para lograr su cobertura. En consecuencia, no puede afirmarse que el programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para cubrir a la población objetivo.

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. Ley de Transporte del Estado y su reglamento.

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 importante, dada la importancia fiscal y regulatoria de cubrir a toda la población potencial. Sin embargo, conviene subrayar que el programa no ofrece bienes o servicios sociales, sino que tiene una naturaleza administrativa y regulatoria (normativa). Este hecho debe servir para matizar la carencia de una estrategia de cobertura.

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. Dado que el programa persigue sistematizar información administrativa y otorgar permisos y controles para toda la población potencial, se deberán incluir metas de cobertura anuales y metas para el sexenio que expliquen cómo se completarán ambos universos (que al final resultan el mismo subgrupo).

Fuentes de información: Diagnóstico. Ley de Transporte del Estado y su reglamento. MIR.

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 fue identificado que existan procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos.

Sin embargo, esta aparente deficiencia no debe considerarse problemática, dado que el programa tiene una orientación regulatoria y de recaudación fiscal. La información presentada por la unidad responsable clara y expresamente indica que el programa tiene una naturaleza administrativa normativa y no integra un padrón de beneficiarios (Documento de opinión). En este sentido, el servicio que ofrece no produce un beneficio directo para la población potencial y la población objetivo del programa. Por el contrario, los bienes realmente producidos son indirectos y se refieren a los ingresos recaudados y los beneficios públicos derivados de la regulación.

Aspectos susceptibles de mejora:

No es necesario establecer un aspecto susceptible de mejora para este tema. Pero 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: Diagnóstico. Ley de Transporte del Estado y su reglamento. Documento de opinión.

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:

De acuerdo con la información presentada por el programa y en congruencia con su naturaleza regulatoria y de recaudación, los destinatarios del programa no pueden considerarse beneficiarios de un apoyo en la forma de bien o un servicio. Por ello, aunque la documentación no permite responder afirmativamente a los criterios de la pregunta, dichos criterios y la pregunta misma no podrían reflejar la solidez (o la falta de solidez) en este aspecto del diseño de programa.

Aspectos susceptibles de mejora:

No es necesario establecer un aspecto susceptible de mejora para este tema. Pero 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: Ley de Transporte del Estado y su Reglamento.

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) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta:

De la misma manera que la pregunta anterior, puede decirse que, dada su naturaleza regulatoria y recaudatoria, los destinatarios del programa no pueden considerarse beneficiarios de un apoyo en la forma de bien o un servicio. Por ello, aunque la documentación no permite responder afirmativamente a los criterios de la pregunta, dichos criterios y la pregunta misma no podrían reflejar la solidez (o la falta de solidez) en este aspecto del diseño de programa.

Aspecto susceptible de mejora

No es necesario establecer un aspecto susceptible de mejora para este tema.

Fuentes de información: MIR 2018. Ley de Transporte del Estado y su reglamento.

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:

Dada la naturaleza regulatoria y recaudatoria la pregunta no parece relevante para evaluar el diseño del programa.

Aspecto susceptible de mejora

No es necesario establecer un aspecto susceptible de mejora para este tema.

Fuentes de información: Ley de Transporte del Estado y su reglamento.

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:

Dada la naturaleza regulatoria y recaudatoria la pregunta no parece relevante para evaluar el diseño del programa.

Aspecto susceptible de mejora

No es necesario establecer un aspecto susceptible de mejora para este tema.

Fuentes de información: MIR 2018.

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:

Sí. Los criterios se cumplen, pero de manera formal y para solamente algunos de los componentes. 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. Ver comentarios detallados en el anexo correspondiente a la MIR y las fichas técnicas de los indicadores.

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. En tanto el programa y la unidad responsable no cuenten con un marco normativo que permita perseguir objetivos sustanciales y vinculados con los bienes públicos que la regulación debe cuidar (ver diagnóstico, p.3), se sugiere enarbolar la vocación regulatoria y de recaudación del programa y procurar objetivos de eficiencia: para lograr cobertura y optimización de recursos.

Fuentes de información: MIR 2018. Diagnóstico.

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
4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85% al 100% de los componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Sí. Aunque los componentes cumplen formalmente con los criterios de la pregunta, no han sido planteados con claridad y especificidad suficientes. Dos de los tres componentes presentan una agrupación de actividades sin valor marginal claro. La relación lógica entre los componentes y el propósito está sugerida en los documentos de planeación, pero no resulta suficientemente clara y

específica. Estos problemas se originan en el problema de vocación del programa que ha sido indicado en otros lugares de esta evaluación.

Aspecto susceptible de mejora

La MIR y los documentos de planeación que le dan fundamento deben replantearse. Es necesario 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?

Con respecto al componente 1, se requiere precisar que el medio de verificación propuesto es el Manual de procedimientos (MIR 2018). La actividad 1 del Componente 1 también refiere una fuente publicada (reformas publicadas en el periódico oficial del Estado de Oaxaca). Las fichas técnicas de este componente y de esta actividad no esclarecen, sin embargo, cómo podría corroborarse, por parte de un tercero, que las metas han sido cumplidas aún si se puede verificar que existen los documentos publicados y referidos en el indicador. Esta falta de claridad en la verificación se añade a la falta de claridad en la definición (procesos de gestión de transporte simplificados). Como ocurre con otros componentes, no se puede saber cómo las actividades se concatenan lógicamente y cronológicamente para producir el componente. De hecho, queda la impresión de que el componente y las actividades pueden cumplirse con independencia unas de otras.

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
3	<ul style="list-style-type: none"> • El propósito cumple formalmente con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Sí. De acuerdo con la MIR del programa, y con base en el análisis desarrollado en el Anexo 2 “Indicadores del programa” es posible señalar que el indicador de propósito cumple formalmente con cuatro características del programa. Por otra parte, aunque no incluye a la población objetivo, esto no parece un problema mayor, dada la naturaleza regulatoria y fiscal del programa (ver comentarios al respecto en otros lugares de la evaluación).

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
2	<ul style="list-style-type: none"> • El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

Respuesta:

Sí. La MIR 2019 define el fin como “contribuir a ordenar de modo integral la movilidad del Estado de Oaxaca”. Esta definición requiere más claridad, aunque deja ver que la ejecución no es suficiente para alcanzar el fin. También, juzgando por la definición provista en la MIR (resumen narrativo) puede decirse que el logro no está controlado por los responsables del programa y que está vinculado con los objetivos de la dependencia (el programa sectorial no ha sido publicado aún). Ello implica que se cumplen tres de las cinco características.

Hay otras observaciones que cabe indicar aquí. No se ha definido un método de cálculo congruente con este resumen narrativo y por ello no puede decirse que se incluye un solo objetivo. De hecho, el objetivo no está claramente definido. Por otra parte, el método de cálculo indica un objetivo que, además de tener una contribución poco clara al objetivo de movilidad integral, parece que sí puede ser controlado por los responsables del programa (tasa de motorización de vehículos de transporte

público masivo). El método se describe como tasa de motorización de vehículos de transporte público masivo”. La redacción actual permite reconocer que ni el indicador de Fin ni el indicador de Propósito son suficientes para dar cuenta de los objetivos descritos en el resumen narrativo. Por ello, aunque se califica como claros a los dos indicadores referidos, no puede considerárseles adecuados ni relevantes (ver anexo 4). No puede calificarse como cumplidos los criterios de definición, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base o metas, porque no se proporcionó una ficha técnica para estos niveles.

Finalmente, se ha calificado los indicadores de Fin y Propósito como no monitoreables porque los medios de verificación propuestos no son adecuados: no se proporcionó una liga a un portal donde pueda corroborarse que los medios de verificación existen y que cumplen con los criterios básicos: que pueden ser comprobados por un tercero (es decir, que el valor del indicador puede ser reproducido con el mismo resultado utilizando el método y las mismas fuentes establecidas), además de que dichas fuentes sean públicas, accesibles y que proporcionen la información con la continuidad y acumulación que refieren las metas y la frecuencia de medición.

Aspecto susceptible de mejora:

El programa debe diseñar y construir Fichas Técnicas para cada uno de los indicadores contenidos en la MIR. Lo anterior con el objetivo de contar con toda la información necesaria para identificar las principales características de los indicadores. Las fichas técnicas deben contener: 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).

Fuentes de información: MIR 2018.

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

Respuesta:

No. No se proveyeron reglas de operación de un programa, pero se incluyó el reglamento de la Ley de transporte del Estado de Oaxaca. En dicho documento no puede encontrarse clara y precisamente el resumen de la MIR.

Aspecto susceptible de mejora:

El programa debe considerar hacer explícitas las reglas de operación. La ley de transporte del Estado de Oaxaca y el reglamento son fundamentales para la integración del programa pero no sustituyen a las reglas y procedimientos sistemáticos de operación como fundamentos de organización que articulan el propósito con los componentes y actividades que lo producen. En la sección V se indicó que la carencia de procedimientos de operación no es un obstáculo para sistematizar la información de los beneficiarios del programa porque el programa no tiene una orientación a distribuir bienes o servicios. En esta recomendación subraya la importancia del marco normativo y de los procedimientos de operación para la integración del programa.

Fuentes de información: MIR 2018. Ley de Transporte del Estado de Oaxaca y su reglamento.

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
4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85 % al 100 % de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Respuesta:

Sí. En acuerdo con los términos de referencia, puede decirse que todos los indicadores cumplen con al menos una de las características descritas. No obstante, hay observaciones de fondo que no pueden eludirse. La primera, en referencia a los indicadores de Fin y de Propósito, es que el método de cálculo propuesto no corresponde con el resumen narrativo. Por ello se ha considerado no relevante: la motorización de vehículos de transporte público masivo no parece un objetivo claro, relevante ni suficiente o adecuado para medir la contribución a ordenar de modo integral la

movilidad del Estado (a partir de la definición de Fin). La tasa de variación de los vehículos públicos y privados registrados en el Estado tampoco parece un objetivo claro, relevante ni suficiente o adecuado para medir la regulación del sistema de transporte en el Estado (a partir de la definición de propósito). Se han añadido otras observaciones específicas en el anexo 4). La falta de congruencia entre el método de cálculo y el resumen narrativo revela los problemas de fondo en la planeación de este programa, tal como se ha mencionado anteriormente: la regulación no puede ser un objetivo en sí mismo. Adicionalmente, no se han establecido medios de verificación adecuados.

Aspecto susceptible de mejora:

Revisar la correspondencia lógica entre resumen narrativo y método de cálculo de los indicadores de fin y propósito. Establecer medios de verificación adecuados. 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.

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
4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85 % al 100 % de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Respuesta:

Sí. Se han establecido las características básicas mencionadas. Sin embargo, no existen fichas técnicas para los indicadores de Fin y de Propósito.

A partir de las fichas técnicas, 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). Se ha objetado la meta porque no existe una justificación sobre la ambición de dicho objetivo. Por tanto, no puede saberse si la meta es suficientemente ambiciosa o si, por el contrario, es laxa.

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 en los casos de los componentes 2,3 y de sus actividades, además de las actividades 2 y 3 del componente 1 se han propuesto archivos o documentos internos como medio de verificación. Se señala que, para ser válidos, los medios de verificación deben ser públicos o publicables, deben estar integrados de manera que permitan verificar fácilmente y por parte de terceros, la información con la que se da valores a los indicadores en cada periodo. Los medios de verificación propuestos actualmente no cumplen esos criterios.

Con respecto al componente 1, se requiere precisar que el medio de verificación propuesto es el Manual de procedimientos (MIR 2018). La actividad 1 del Componente 1 también refiere una fuente publicada (reformas publicadas en el periódico oficial del Estado de Oaxaca). Las fichas técnicas de este componente y de esta actividad no esclarecen, sin embargo, cómo podría corroborarse, por parte de un tercero, que las metas han sido cumplidas. Esta falta de claridad en la verificación se añade a la falta de claridad en la definición (procesos de gestión de transporte simplificados). Como ocurre con otros componentes, no se puede saber cómo las actividades se concatenan lógicamente y cronológicamente para producir el componente. De hecho, queda la impresión de que el componente y las actividades pueden cumplirse con independencia unas de otras.

Aspecto susceptible de mejora:

Elaborar fichas técnicas para los indicadores de Fin y de Propósito.

Fuentes de información: MIR 2018.

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
4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85 % al 100 % de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Respuesta:

Sí. 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 (es decir, que sean laxas). 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 puede reforzarse a partir de objetivos de eficiencia (eficiencia recaudatoria o de uso de recursos para la sistematización de información inherentes al programa) o de estrategia para procurar bienes públicos basados en el concepto de movilidad integral (sustentabilidad, acceso al transporte y la eficiencia y economía en la movilidad) por medio de la regulación.

Fuentes de información: MIR 2018, Ley de Transporte.

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:

Sí. Sin embargo debe anotarse que solamente algunos indicadores (Componente 1 y Actividad 1 de dicho Componente) refieren fuentes que parecen consultables fácilmente para terceros y que podrían reproducir el cálculo del indicador. Aún en estos dos casos, sin embargo, es poco claro en qué forma el medio de verificación dará lugar al indicador. La ficha técnica del componente 1 establece que el método de cálculo se mide a partir de procesos de gestión de transporte simplificados y mejorados. Sin embargo, la MIR incluye como medio de verificación el manual de procedimientos y el manual de operación de la SEVITRA. Por otra parte, el método de cálculo del indicador de la actividad 1 del componente 1 (referido arriba), establece que la unidad de medida es el número (de normas aprobadas). Al mismo tiempo, la MIR establece que el medio de verificación de la actividad son las reformas publicadas en el periódico oficial del estado. En otras palabras, no existe una definición clara sobre qué información contenida en el periódico oficial permitiría reproducir el cálculo del indicador a un tercero y llegar a los mismos resultados que los reportados por la unidad responsable. Los otros indicadores no establecen medios de verificación que cumplan las características establecidas.

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.

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.

Esta pregunta indica un problema importante en la lógica horizontal del programa. Se ha anotado que para ninguno de los componentes es posible estimar que los medios de verificación son adecuados. Los medios de verificación no se han mostrado como parte del paquete de información para realizar esta evaluación. Es imposible calificar como cumplidos los criterios referidos, a partir de la sola mención de dichos medios (*Control interno de la Dirección de Administración de la SEVITRA, Sistema de Control y Administración de Concesiones de la Unidad Informática de la SEVITRA, Reporte del Sistema de Ingresos de Oaxaca de la Secretaría de Finanzas, bajo resguardo de la Dirección de Emplacamiento*).

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:

Los problemas de la MIR del programa solamente pueden encontrar una solución de fondo si se toma la decisión de reorientar el programa en una de las direcciones propuestas en otros lugares de la evaluación. En este sentido, se ha anotado que el programa puede adoptar una vocación hacia la eficiencia como un objetivo general o aglutinante justificado en la naturaleza recaudatoria y de sistematización de información propia de la administración de permisos en el sistema de transporte. Ello dejaría de lado los problemas fundamentales de procuración de bienes públicos

(sustentabilidad, acceso y eficiencia del sistema de transporte, salud y economía) que pueden servirse por medio de la regulación aunque, como se ha anotado en el diagnóstico, actualmente escapan a las atribuciones normativas de la unidad responsable. En cualquiera de las opciones que se decida seguir, será necesario reforzar la lógica vertical y la lógica horizontal del programa utilizando las lecciones del presente ciclo de evaluación.

El indicador de Fin y su método de cálculo no parecen adecuados (insuficientes) para justificar la contribución a los objetivos sectoriales y a los principios de movilidad integral que se refieren en el diagnóstico. Otra opción es subrayar la vocación recaudatoria y administrativa del programa. Los componentes y las actividades que deben agregarse para conseguirlos no están explicados como parte de un proceso con criterios de calidad en el cumplimiento y apego a una teoría de cambio (ver observaciones sobre indicadores en anexo IV).

Existen problemas de fondo con la claridad de los componentes y actividades. ¿En qué consisten y por qué contribuyen al propósito del programa por medio de los componentes? En sí mismos, puede concederse (como se hace en la evaluación) que los indicadores de actividad tienen claridad suficiente con respecto al objeto inmediato que producen u otorgan (tarjetas de circulación, placas, etc.). Sin embargo, cuando se mira las relaciones que existen entre ellos, los indicadores de actividad no están concatenados de manera lógica o cronológica para mostrar que el componente es un producto o servicio con un valor agregado que deriva de las actividades. Al contrario, cada una de las actividades refiere tareas administrativas que en lugar de agregarse parecen quedar agrupadas en el componente (denominado como servicios). La falta de congruencia hacia arriba entre actividades y el componente es indicativa de que el programa no ha definido con claridad los procesos que pueden conseguirse con los medios regulatorios con los que cuenta la unidad responsable. Por esta razón se ha valorado al indicador de componente de forma más estricta que a los de actividades. Los medios regulatorios se refieren a permisos, restricciones, incentivos y sanciones que tienen un nivel administrativo (el único que se refleja en los indicadores) y también un uso estratégico: es decir, que se aplican para inducir resultados, por ejemplo: modernizar el parque vehicular para mejorar la calidad del aire en una jurisdicción; o propiciar la expansión del transporte público concesionado para facilitar el acceso a la movilidad. Objetivos como estos dos ejemplos (y otros) están contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo (2016-2022), pero no se reflejan en el programa tal como existe en este momento. El anexo 4 contiene una valoración de cada indicador.

Aspecto susceptible de mejora:

Replantear la MIR atendiendo las observaciones sobre lógica vertical y horizontal, con especial atención a la sugerencia de definir más claramente la vocación del programa: regulatorio-administrativo y fiscal, o regulatorio para procurar un bien público: la movilidad integral.

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. Debe anotarse, de todos modos, que la información provista dentro del paquete de información no permite calificar como cumplido ninguno de los criterios de esta pregunta. Tampoco se presentó una bitácora del programa y la MIR no contiene vínculos a los portales electrónicos de la unidad responsable o con información sobre el programa.

Sin embargo, en una búsqueda en internet se hicieron los siguientes hallazgos:

- a) La Ley de Transporte y el reglamento están disponibles en el sitio <https://sspo.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/LEY-DE-TR%C3%81NSITO-MOVILIDAD-Y-VIALIDAD-DEL-ESTADO-DE-OAXACA.pdf>
- b) Los resultados del programa sí son públicos en el sitio de transparencia presupuestaria <https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/pdf/evaluacion/programas/seguimiento/2018/3erTrimestre/PROGRAMA126.pdf>
- c) No fue posible conocer si existen procedimientos para recibir y dar trámite a solicitudes de acceso a la información, ni si la unidad responsable propicia la participación ciudadana, a pesar de que el reglamento establece órganos colegiados para algunas decisiones.

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:

https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/transparenciapresupuestaria/rendicion_cuentas.html.

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. El reglamento (publicado en 2015), contiene criterios para tomar decisiones que son muy cercanos a la descripción de un procedimiento, aunque no están redactados en la forma de un procedimiento estandarizado ni están sistematizados. Es decir, no se han establecido ni sistematizado procesos descritos como una serie de pasos, decisiones y posibles resultados donde participan diferentes áreas responsables y que generan un soporte documental en plazos de tiempo definidos.

Aspecto susceptible de mejora:

Elaborar y sistematizar procedimientos de operación a partir del reglamento de la Ley de transporte (2015).

Fuentes de información: Ley de transporte y su reglamento.

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:

No. Hay una coincidencia, de principio, o conceptual, pero no programática o de objetivos, con el Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Urbano, que en su objetivo 2 establece: “Generar las condiciones de política pública para establecer ciudades y comunidades compactas, conectadas y sustentables que favorezcan la movilidad activa, la cohesión social y el desarrollo económico”. Este objetivo del Plan Estratégico coincide con las intenciones que se desprenden del concepto de movilidad integral referido en el diagnóstico del programa, pero que no da fundamento a la MIR. Por otra parte, el programa está incluido en el Plan Estratégico Sectorial de Comunicaciones y Transportes, donde se explican otros programas complementarios. De hecho, puede decirse que la existencia de un programa de movilidad urbana (presentado en dicho Plan Estratégico) sugiere que este programa (Transporte público y privado) puede fortalecer sus componentes regulatorios, como se ha dicho en otros lugares de la evaluación.

No se encontraron coincidencias con los programas incluidos en el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Fuentes de información: Listado CONEVAL; Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Urbano.

VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

De acuerdo con la metodología de los Términos de Referencia el programa obtuvo una calificación promedio de 1.42 en una escala de 0 a 4, esto es, 35.4 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 un objetivo administrativo (regular el transporte) y no de un objetivo que dé significado a la movilidad integral, un valor asociado a la racionalidad económica y a la reducción de costos ambientales y sociales producidos en el sector. Aunque se ha señalado en el diagnóstico que el marco legal impide procurar los bienes asociados a la movilidad integral, el programa no explota la vocación regulatoria o de recaudación fiscal que podría justificarlo alternativamente: hacer más eficiente el uso de recursos para recabar derechos e impuestos por medio de un sistema regulatorio mejor diseñado. En síntesis, no hay evidencia de que el mecanismo causal que el programa propone en su árbol de problemas esté fundamentado en estudios o cifras oficiales y públicas. 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. El programa sectorial no ha sido aprobado. Se recomienda asegurar que el programa atienda todos los objetivos relevantes 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 y en un documento no integrado con el resto de la planeación. En consecuencia, 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. No obstante, estas deficiencias deben atenderse en apego a la naturaleza del programa. No siempre se trata de deficiencias graves, porque el programa no ofrece bienes o servicios. Sin embargo, sí es necesario poner en marcha procedimientos para sistematizar las acciones y la información del programa.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El programa ha definido el fin y el propósito en congruencia parcial con el PED 2016-2022. Sin embargo, no ha justificado cómo el propósito puede contribuir al fin ni cómo los componentes pueden contribuir al propósito. Los indicadores de fin y de propósito no cuentan con un método de cálculo congruente ni con metas. En relación con la lógica horizontal existen debilidades en los medios de verificación, toda vez que no refieren claramente a la fuente que nutre los indicadores. Se hace referencia a documentos internos que no cumplen con los criterios de publicidad que deben caracterizar a los medios de verificación. Los indicadores deben ser fácilmente corroborables por parte de terceros.

Complementariedades y coincidencias con otros programas

Los bienes públicos vinculados con la movilidad urbana integral (sustentabilidad ambiental, seguridad en el transporte, acceso y bienestar social) deben formar parte de los planes y programas orientados a mejorar el bienestar en las ciudades. Sin embargo, no se encontraron coincidencias con el Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Urbano del Estado de Oaxaca. No se encontraron coincidencias con los programas incluidos en el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018.

La coincidencia con el Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Urbano se deriva del objetivo 2: “Generar las condiciones de política pública para establecer ciudades y comunidades compactas, conectadas y sustentables que favorezcan la movilidad activa, la cohesión social y el desarrollo económico”.

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 refiere los problemas de fondo que aquejan al sector transporte a partir del concepto de movilidad y el imperativo de que el ser humano esté en el centro de las diferentes dimensiones que integran la movilidad.	1-3	Elaborar el ejercicio de planeación estratégica que persiga la materialización de estos fines. También es válido enfocar el programa hacia metas recaudatorias y de eficiencia, como el propio diagnóstico lo anota.
Contribución del programa a las metas y objetivos estatales	El propósito del programa está vinculado a una estrategia, objetivo y Eje del PED.	4-6	Identificar y hacer explícita la vinculación del programa con el PED y con todas las estrategias y objetivos relacionados (pues el programa no recupera todo lo establecido en el PED 2016-2022).
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Se ha ofrecido una razón convincente, en un documento separado, sobre cómo debe definirse la población potencial y objetivo.	7-12	Integrar la conceptualización propuesta sobre la población potencial y objetivo al resto de los documentos y procedimientos del programa.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La MIR cuenta con elementos valiosos que podrían aprovecharse si lo sustantivo correspondiera a un diseño basado en información de diagnóstico.	16-26	Replantear la MIR una vez que se cuente con un diagnóstico completo que respalde las causas del árbol de problemas.
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	No se encontraron complementariedades con los programas de desarrollo social del Listado	29	Realizar un análisis sobre las posibles complementariedades con el Plan de Desarrollo Urbano.

APARTADO DE LA EVALUACIÓN	FORTALEZA Y OPORTUNIDAD/ DEBILIDAD O AMENAZA	REFERENCIA (PREGUNTA)	RECOMENDACIÓN
	CONEVAL. Solamente puede sugerirse afinidad con el Programa Estratégico Sectorial de Desarrollo Urbano.		
DEBILIDAD O AMENAZA			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El diagnóstico refiere problemas organizacionales que no quedan recuperados en el árbol de problemas, objetivos y en la MIR; Específicamente: desvinculación de estrategias en materia de movilidad; ausencia de instrumentos de planificación y ausencia de visión empresarial (p. 5 y 6).	1-3	Aprovechar la información sistematizada que probablemente existe para construir un diagnóstico con resolución más fina sobre los problemas institucionales y organizacionales referidos en el mismo diagnóstico.
Contribución del programa a las metas y objetivos estatales	Existen inconsistencias entre la ficha técnica y otros documentos de planeación. La inconsistencia revela los problemas de diagnóstico identificados en la evaluación.	4-6	Atender las inconsistencias a partir del problema sustantivo: la vocación del programa.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Aunque se ha justificado, en un documento separado, la definición de la población objetivo, no se ha integrado dicha definición al resto de los documentos, ni a los procedimientos (o dichos procedimientos no fueron documentados). Tampoco existen plazos de cobertura.	7-12	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.
	Contrario a las premisas enunciadas en el diagnóstico del mismo programa, el programa no logra colocar a la persona, o el concepto de movilidad centrado en la persona	13-16	Consolidar y justificar la vocación o naturaleza regulatoria del programa tal como se explica arriba, y, de todos modos, definir poblaciones potenciales y objetivo para cada uno de los

APARTADO DE LA EVALUACIÓN	FORTALEZA Y OPORTUNIDAD/ DEBILIDAD O AMENAZA	REFERENCIA (PREGUNTA)	RECOMENDACIÓN
	(Diagnóstico, p. 2) en el centro de los servicios y bienes provistos.		componentes que sea necesario, una vez que se reelabore la matriz de marco lógico y los documentos que la soportan (diagnóstico, árbol de problemas).
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El programa no distribuye bienes o servicios.	13-15	En otros lugares de la evaluación se ha indicado la importancia de contar con procedimientos de operación sistematizados aunque no sean necesarios para distribuir bienes y servicios en el caso de este programa.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	<p>No se han incluido fichas técnicas de los indicadores de propósito y Fin.</p> <p>La definición de los indicadores de Fin y Propósito (dentro de la MIR y a partir del diagnóstico y los árboles de problemas y objetivos) no cumplen con los criterios de construcción conceptual requeridos.</p>	16-26	<p>Elaborar fichas técnicas de los indicadores de propósito y Fin.</p> <p>Definir indicadores a partir de un nuevo ejercicio de planeación donde se considere sustantivamente y con explicación de relaciones causales claras, cómo se contribuye a los objetivos nacionales o sectoriales (fin), además de los resultados concretos esperables (propósito).</p>
Rendición de cuentas	Con excepción de la actualización trimestral de la MIR, el programa no cuenta actualmente, pero debe contar con mecanismos de acceso a la información y de rendición de cuentas. Los medios de verificación propuestos no permiten corroborar la información del programa de manera que habilite la rendición de cuentas.	27-28	Además de los medios de verificación, se puede considerar la pertinencia de habilitar otros mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo, 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.

APARTADO DE LA EVALUACIÓN	FORTALEZA Y OPORTUNIDAD/ DEBILIDAD O AMENAZA	REFERENCIA (PREGUNTA)	RECOMENDACIÓN
<p>Complementariedades y coincidencias con otros programas estatales y federales</p>	<p>No se encontraron complementariedades con los programas de desarrollo social del Listado CONEVAL. Solamente puede sugerirse afinidad con el Programa Estratégico Sectorial de Desarrollo Urbano.</p>		<p>Realizar un análisis sobre las posibles complementariedades con el Plan de Desarrollo Urbano.</p>

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 eficiencia, como lo sugiere la documentación actual o de la vialidad integral, como también puede desprenderse del diagnóstico. Ante todo, 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.
2	Desarrollar un documento de diagnóstico que respalde el árbol de problemas y el árbol de objetivos. En caso de que el marco normativo o los recursos económicos de la unidad responsable no puedan crecer para hacer alcanzables los objetivos de bienestar vinculados con la movilidad, también puede considerarse encauzar el programa hacia metas de eficiencia, dada la naturaleza recaudatoria del programa (también subrayada en el diagnóstico). Para definir el contenido del diagnóstico podrían consultarse 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, emitido por CONEVAL y la SHCP.
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 (vialidad integral o eficiencia administrativa) Es útil realizar un recuento de las experiencias de políticas públicas, en el ámbito nacional o internacional, que tuvieron o tienen como objetivo la atención del problema señalando sus logros, fallos y resultados. De cualquier forma, la imitación de prácticas exitosas solamente puede realizarse si se ha definido con claridad la vocación del programa.
4	Existen inconsistencias entre los objetivos tal como han quedado definidos en diferentes documentos. Se recomienda resolver estas inconsistencias como parte de la reelaboración del programa.
5	El programa no refleja algunos objetivos del PED, o no los refleja claramente. Destacan los siguientes: “complementar la información del diagnóstico del Sistema de Transporte Público de Oaxaca; promover la coordinación interinstitucional para determinar agendas y proyectos en materia de movilidad, vialidades y transportes” (en las estrategias 4.2 y 4.3 del PED 2016-2022). Elaborar un documento en el que se establezca el vínculo con todos los objetivos relevantes en el PED.
7	Definir el objetivo que persigue cada componente y actividad dentro del programa a partir de los instrumentos de regulación y los objetivos conceptualizados. El programa requiere redefinirse a partir de la búsqueda de eficiencia administrativa y recaudatoria, o bien de movilidad integral (como bienes públicos procurados por la política pública). En cada actividad y componente debe redefinirse qué calidad se espera en el cumplimiento de la regulación con cada una de las diferentes poblaciones objetivo (por ejemplo, concesionarios y conductores).
8	La sistematización de información es inherente al programa, y en el diagnóstico se explica que existe un registro de unidades de servicio público (página 6). Es indispensable clarificar, en un documento específico, cuáles son los recursos de información sistematizada y los procedimientos para construirla, aún si el programa no

Pregunta	ASM (Recomendación)
	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 gradualmente teniendo como referencia la población potencial y objetivo. Dado que el programa persigue sistematizar información administrativa y otorgar permisos y controles para toda la población potencial, se deberán incluir metas de cobertura anuales y metas para el sexenio que expliquen cómo se completarán ambos universos (que al final resultan el mismo subgrupo).
11	No es necesario establecer un aspecto susceptible de mejora para este tema. Pero 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.
12	No es necesario establecer un aspecto susceptible de mejora para este tema. Pero 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.
16	El programa debería considerar revisar el planteamiento central de la MIR y de los documentos de diagnóstico y árboles de problemas y objetivos. En tanto el programa y la unidad responsable no cuenten con un marco normativo que permita perseguir objetivos sustanciales y vinculados con los bienes públicos que la regulación debe cuidar (ver diagnóstico, p.3), se sugiere enarbolar la vocación regulatoria y de recaudación del programa y procurar objetivos de eficiencia: para lograr cobertura y optimización de recursos.
19	El programa debe diseñar y construir Fichas Técnicas para cada uno de los indicadores contenidos en la MIR. Lo anterior con el objetivo de contar con toda la información necesaria para identificar las principales características de los indicadores. Las fichas técnicas deben contener: 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).
20	El programa debe considerar hacer explícitas las reglas de operación. La ley de transporte y el reglamento son elementos necesarios pero no sustituyen a las reglas de operación como fundamentos de organización que articulan el propósito con los componentes y actividades que lo producen.
21	Revisar la correspondencia lógica entre resumen narrativo y método de cálculo de los indicadores de fin y propósito. Establecer medios de verificación adecuados. 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.
22	Elaborar fichas técnicas para los indicadores de Fin y de Propósito.
24	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

Pregunta	ASM (Recomendación)
	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.
25	Establecer los medios de verificación de forma que puedan ser fácilmente consultables.
26	Replantear la MIR atendiendo las observaciones sobre lógica vertical y horizontal, con especial atención a la sugerencia de definir más claramente la vocación del programa: regulatorio-administrativo y fiscal, o regulatorio para procurar un bien público: la movilidad integral.
27	Documentar o reportar la existencia y funcionamiento de procedimientos para cumplir obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.
28	Elaborar y sistematizar procedimientos de operación a partir del reglamento de la Ley de transporte (2015).

CONCLUSIONES

Este programa descansa, adecuadamente, en componentes regulatorios que también pueden procurar o deben procurar un bien común: la movilidad integral, que puede mejorarse a partir de diferentes parámetros relacionados con el bienestar social (sustentabilidad ambiental, acceso, seguridad). Al mismo tiempo, se trata de un programa de regulación que administra recursos para el estado de Oaxaca. No existe conflicto inherente entre las dos vertientes funcionales del trabajo de la unidad responsable. Sin embargo, el programa debe orientarse con mayor claridad hacia un solo fin.

En esta evaluación se ha subrayado la posibilidad de centrar el programa en metas de eficiencia (recaudatoria, administrativa). Esta opción resulta factible, dadas las constricciones normativas que en este momento impiden dar sentido a un programa concentrado en la movilidad integral. Es indispensable replantear el programa, en ambos casos, o aún si se considera que ambos objetivos son compatibles dentro de un mismo programa (aunque no en un mismo nivel). Es fundamental desarrollar un diagnóstico coherente con mecanismos claros que permitan articular las actividades, componentes y propósito en secuencias cronológicas y lógicas. La sistematización de procedimientos de operación y de la atención a la población objetivo debe derivarse de dicha planeación, pero también debe procurarse para que pueda establecer plazos y metas de cobertura claros y monitoreables. Establecer procedimientos de operación se antoja un buen primer paso, complementario a la planeación con matriz de marco lógico, dada la reglamentación existente y tipo de operaciones que desarrolla la unidad responsable y el programa.

De la misma forma, la lógica horizontal es un reto que no puede relegarse, especialmente en lo que respecta a los medios de verificación y a la justificación de metas.

TABLA. VALORACIÓN FINAL DEL PROGRAMA

TEMA	NIVEL	JUSTIFICACIÓN DE LA RESPUESTA
Justificación de la creación y diseño del programa	1	El programa no tiene una teoría de cambio que permita dar claridad a los objetivos que persigue.
Contribución a las metas y objetivos estatales	3	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. No obstante, estas carencias pueden resolverse fácilmente y en el sentido propuesto por la unidad responsable.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	0	No se presentó información para validar estas preguntas.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	2.3	Aunque la MIR cuenta con indicadores con resumen narrativo claro, existen deficiencias en la lógica horizontal (agregación de valor no es lo mismo que agrupación de actividades en el nivel componente). También existen deficiencias en los medios de verificación y metas.
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 estratégico sectorial de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
Valoración final	1.42	35.4 %

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. Ley de Transporte del estado de Oaxaca y su reglamento
7. Documento de opinión, con membrete de la Secretaría de Vialidad y Transporte
8. Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Urbano
9. Plan Estratégico Sectorial de Transporte y Vialidad
10. 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 126 FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y PRIVADO EN EL ESTADO
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"

Dentro de la información presentada no existe una metodología para cuantificar la población potencial y objetivo.

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

La información presentada por la unidad responsable clara y expresamente indica que el programa tiene una naturaleza administrativa normativa y no integra un padrón de beneficiarios.

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"

Nota: para proponer una MIR, el programa requiere definir con claridad si tiene una vocación normativa y recaudatoria (en cuyo caso no tendría salida directa hacia la población), o si su vocación será la movilidad integral (en cuyo caso todas las actividades y componentes serán radicalmente diferentes a los existentes).

Anexo 7 "Complementariedad y coincidencias entre programas federales"

Ver archivo anexo