

INFORME DE EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA

Programa 199

Construcción y mejora de aeropistas

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMA 2018

PROGRAMA:	199	Construcción y mejora de aeropistas
RESPONSABLE:	501	Caminos y Aeropistas de Oaxaca
PARTICIPANTES:	501	Caminos y Aeropistas de Oaxaca

VINCULACIÓN CON EL PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO

EJE:	Oaxaca productivo e innovador
TEMA:	Comunicaciones y transportes
OBJETIVO:	Mejorar la conectividad del estado y dentro de sus regiones mediante infraestructura y una plataforma logística de transporte integral y comunicaciones modernas que fomenten la competitividad, productividad y desarrollo económico y social.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

FINALIDAD:	Desarrollo económico
FUNCIÓN:	Transporte
SUBFUNCIÓN:	Transporte aéreo

CLASIFICACIÓN SECTORIAL

SECTOR:	Comunicaciones y transportes
SUBSECTOR:	Caminos, carreteras y aeropistas

CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA CONAC

TIPOLOGÍA:	Programas
SUBTIPOLOGÍA:	Desempeño de las funciones
CLASIFICACIÓN TIPOLOGÍA:	Prestación de servicios públicos

RESUMEN EJECUTIVO

En cumplimiento a las disposiciones del Plan Anual de Evaluación 2017 del Estado de Oaxaca, publicado por la Jefatura de la Gubernatura en el Periódico Oficial el 28 de abril del mismo año, así como de los Términos de Referencia para la Evaluación Diagnóstica de los Programas Presupuestarios Derivados del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2016-2022, **ExploraMetrics** presenta este Informe de Evaluación Diagnóstica, correspondiente al programa 199 Construcción y mejora de aeropistas, a cargo de Caminos y Aeropistas de Oaxaca, en su calidad de Unidad Responsable (UR).

El programa evaluado tiene como propósito que “la población oaxaqueña (cuente) con caminos rurales y puentes en buen estado que (faciliten) la integración de mercados y el acceso a servicios” (definición a partir del árbol de objetivos). Este programa se ha diseñado con miras a atender el problema central, que se ha planteado en los siguientes términos “la población oaxaqueña no cuenta con buenos caminos rurales y puentes, y no se encuentran en buenas condiciones para facilitar la integración de mercado y el acceso a los servicios en todas las regiones del Estado” (a partir del árbol de problemas). Para cumplir con su objetivo central, el programa considera 2 componentes, cada uno de los cuales propone obtener los siguientes resultados:

1. Aeropistas construidas.
2. Aeropistas mejoradas.

RESULTADO GLOBAL DE LA EVALUACIÓN

El programa 199 Construcción y mejora de aeropistas cumple adecuadamente con 5 preguntas, es decir 41.67% de las 12 preguntas generales contenidas en el instrumento de evaluación diseñado por la Jefatura de la Gubernatura.

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

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

ASPECTOS FAVORABLES Y DE MEJORA

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

Identificación del programa y alineación a los objetivos del PED 2016-2022

- El programa está correctamente identificado.

Diagnóstico:

- Se identifica el área de enfoque y la localización geográfica.

Identificación de las poblaciones de interés para el programa

- Se ha identificado a la población potencial y objetivo de manera adecuada.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

- La MIR tiene retos importantes que se detallan en la siguiente sección.

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

Identificación del programa y alineación a los objetivos del PED 2016-2022

- Se ha validado como adecuada.

Diagnóstico:

- El árbol de problemas no parece identificar todas las causas relevantes del problema propuesto, y el problema no parece relacionarse directamente con el contenido y denominación del programa.

Identificación de las poblaciones de interés para el programa

- No se desglosa la información de la población objetivo (se asume que es la misma señalada como área de enfoque) por grupos de edad, ni se distingue población indígena.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

- La matriz no ha sido desarrollada aún. Se refiere el nombre de los indicadores, pero sin fórmula para su cálculo y sin su definición ni la de las variables con las que se lo calcula. Al carecer también de líneas base y metas, no es posible valorar si los indicadores cumplen los criterios CREMAA.

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

ÍNDICE

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMA 2018.....	1
RESUMEN EJECUTIVO	2
INTRODUCCIÓN.....	6
EVALUACIÓN.....	8
I. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PED 2016-2022	8
II. DIAGNÓSTICO	9
III. POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO	12
IV. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR).....	14
HALLAZGOS MÁS RELEVANTES	17
RESULTADO GLOBAL DE LA EVALUACIÓN	17
BALANCE GENERAL.....	18
PRINCIPALES FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS	19
I. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PED 2016-2022	19
II. DIAGNÓSTICO	20
III. POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO	21
IV. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR).....	23
CONCLUSIONES	25
BIBLIOGRAFÍA.....	26
ANEXO 1	28
ANEXO 2.....	30

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

La metodología definida por la Jefatura de la Gubernatura y aplicada por **ExploraMetrics** en esta evaluación implica un análisis de gabinete con información controlada, proporcionada por las dependencias y/o entidades responsables de los programas presupuestarios que se evalúan, así como por información adicional que la instancia evaluadora considere pertinente. Cada uno de los temas referidos se valora en función del cumplimiento de los 42 criterios mínimos definidos en el instrumento, en función de cuya atención completa se califican las 12 preguntas correspondientes. La única

excepción prevista es un criterio de la pregunta inicial que, por no formar parte del diseño del programa, se valora sin penalizar su incumplimiento, como se detalla en la justificación correspondiente.

Este reporte presenta los resultados del análisis de evaluación diagnóstica del programa 199 Construcción y mejora de aeropistas, cuyo objetivo principal es que la población oaxaqueña cuente con caminos rurales y puentes en buen estado que faciliten la integración de mercados y el acceso a servicios.

EVALUACIÓN

A continuación, se presentan los resultados de la evaluación diagnóstica aplicada por **ExploraMetrics** al programa 199 Construcción y mejora de aeropistas de acuerdo con el instrumento diseñado por la Jefatura de la Gobernatura, mismo que se encuentra dividido en cuatro temas principales:

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

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

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

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

Justificación

- La documentación provista cubre 6 de los 7 aspectos solicitados (85.7%). La ficha del programa que cubre esos elementos. La bitácora electrónica de información confirma que no se remitió información relativa a evaluaciones previas al programa o la institución, por lo que no se dispone de recomendaciones derivadas. No obstante, en tanto ese aspecto no es un elemento constitutivo del diseño del programa, para valorar la pregunta se consideran solo los primeros seis criterios.

Aspectos susceptibles de mejora:

- Enriquecer el formato de ficha del programa para documentar la existencia o no de evaluaciones previas al programa, y en su caso, de recomendaciones derivadas.

II. DIAGNÓSTICO

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

- a) Identificación de la población objetivo o área de enfoque Sí
- b) Definición de su localización geográfica; Sí
- c) Un indicador que cuantifique la magnitud del problema? No

Justificación

- Se valida la atención de 2 de los 3 aspectos requeridos (66.7%). La ficha del programa y el árbol de problemas identifica la población afectada por el problema y su localización geográfica (población oaxaqueña, puede inferirse que en la entidad, pero no se establecen zonas prioritarias de atención). Sin embargo, el problema planteado no parece tener relación inmediata o directa con este programa, sino con otro de la misma UR. No se indica una medición de la magnitud del problema, pues aunque la MIR asocia al objetivo del propósito un indicador (cantidad de vías de conexión construidas, expresadas en unidades de carreteras alimentadoras y puentes en buen estado en la entidad), no se establece línea base o estándar de referencia para identificar la situación actual, ni el umbral de logro del objetivo.

El expediente no incluye un diagnóstico del problema que busca atender el programa, ni la Estructura Analítica del Programa Presupuestario (prevista por la metodología para el desarrollo de la MIR).

Aspecto susceptible de mejora

- Elaborar (o incluir en el expediente) un documento integral del proyecto que dé cuenta, al menos, de la estructura analítica del programa presupuestal al que se asocien los objetivos de la MIR, resultados clave esperados e indicadores correspondientes, conforme a la metodología de marco lógico. Definir el problema adecuadamente (una sola frase con estos elementos): identificar explícitamente la población afectada, describir la situación o problemática central (con

su localización geográfica) y un indicador de la magnitud del problema, en las dimensiones pertinentes.

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

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

Justificación

- Se valida la atención formal de 3 de los 3 aspectos requeridos (100%). Sin embargo, el árbol de problemas no parece identificar todas las causas relevantes del problema propuesto, y el problema no parece relacionarse directamente con el contenido y denominación del programa. Las causas se identifican como falta del servicio que el propio programa ofrece. Queda la impresión de que se intentó adaptar la documentación de otro programa, pero el proceso no se completó. La metodología de referencia señala como un error frecuente "identificarlo (el problema) como la ausencia de solución", "definirlo como la falta de un servicio" o "verlo como la falta de un bien".

Aspecto susceptible de mejora

- Previo diagnóstico de la situación en el ámbito de atención de la UR, reformular el problema e identificar otras causas relevantes del que se identifique, con una orientación a resultados. Documentar las conclusiones del análisis con apego a la metodología de marco lógico.

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

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

Justificación

- Se valida la atención de 2 de los 2 aspectos requeridos (100%). No obstante, los objetivos no se refieren con la sintaxis prescrita. Adicionalmente, la metodología de referencia señala como tema relevante "evitar definir el problema a partir de la estructura ya establecida de un programa" y se observan indicios de que el árbol de objetivos se ha diseñado con base en esa estrategia, antes que como producto del análisis del problema, sus causas y valoración de

posibles soluciones dentro del ámbito de competencia de la UR. Estas limitaciones no permiten validar la lógica vertical del programa y su MIR.

Aspecto susceptible de mejora

- Con apego a la metodología de marco lógico y a partir de un diagnóstico revisado del problema, cuyas conclusiones se ilustren en un árbol de problemas revisado, identificar los objetivos del programa (los cursos de acción elegidos como alternativas viables, por resultar más pertinentes, eficientes y eficaces que otras alternativas) como estados positivos realizados que solucionen las situaciones negativas a resolver del problema propuesto.

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

No

Justificación

- No se valida la atención de este aspecto (0%). La documentación remitida no provee justificación alguna sobre la elección de los objetivos del programa, ni se evidencia haber realizado el análisis de cursos de acción optativos para la atención del problema propuesto y sus causas detectadas, ni la selección de las alternativas por valorarse más factibles y eficaces que otras alternativas, contra criterios previamente establecidos.

Aspecto susceptible de mejora:

- Con apego a la metodología de marco lógico y a partir de un diagnóstico revisado del problema, cuyas conclusiones se ilustren en un árbol de problemas revisado, identificar los objetivos del programa (los cursos de acción elegidos como alternativas viables, por resultar más pertinentes, eficientes y eficaces que otras alternativas) como estados positivos realizados que solucionen a las situaciones negativas a resolver del problema propuesto.

III. POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO

6. ¿La población o área de enfoque potencial está

- a) Identificada; Sí
- b) Caracterizada; Sí
- c) ¿Cuantificada? Sí

Justificación

- Se valida la atención de 3 de los 3 aspectos requeridos (100%). La ficha del programa refiere el área de enfoque del programa (se infiere que es la población potencial afectada).

Aspecto susceptible de mejora

- Identificar de manera explícita en los documentos de planeación del programa (incluyendo la Estructura Analítica del Programa Presupuestario) las poblaciones potencial y objetivo del mismo, caracterizarlas y cuantificarlas con las desagregaciones requeridas.

7. ¿La población o área de enfoque objetivo está

- a) Identificada; Sí
- b) Caracterizada; Sí
- c) Cuantificada? Sí

Justificación

- Se valida la atención de 3 de los 3 aspectos requeridos (100%). La ficha del programa refiere el área de enfoque del programa (se infiere que es la población potencial afectada, así como identidad de la población objetivo con la potencial, al no existir referencia, en la documentación revisada, a zonas o segmentos de atención prioritaria).

Aspecto susceptible de mejora

- Identificar de manera explícita en los documentos de planeación del programa (incluyendo la Estructura Analítica del Programa Presupuestario) las poblaciones potencial y objetivo del mismo, caracterizarlas y cuantificarlas con las desagregaciones requeridas.

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

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

Justificación

- Se valida la atención de 1 de los 3 aspectos requeridos (33.3%). La ficha del programa refiere los datos (desagregados por sexo) de la población general de la entidad. No se desglosa la información por grupos de edad, ni se distingue población indígena.

Aspecto susceptible de mejora

- Identificar de manera explícita en los documentos de planeación del programa (incluyendo la Estructura Analítica del Programa Presupuestario) las poblaciones potencial y objetivo del mismo, caracterizarlas y cuantificarlas con las desagregaciones requeridas.

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

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

Justificación

- Se valida la atención de 1 de los 3 aspectos requeridos (33.3%). La ficha del programa refiere los datos de la población general (desagregados por sexo) como área de enfoque, por lo que se infiere que también se los proyecta como población objetivo. Sin embargo, no se desglosa la información por grupos de edad, ni se distingue población indígena. Cabe observar que la metodología de referencia previene contra la identificación de la población objetivo de un programa como la entidad federativa, prefiriendo la identificación explícita y puntual de segmentos de población adecuadamente caracterizados, que se pretenda atender con el programa durante el ejercicio en evaluación.

Aspecto susceptible de mejora

- Identificar de manera explícita en los documentos de planeación del programa (incluyendo la Estructura Analítica del Programa Presupuestario) las poblaciones potencial y objetivo del mismo, caracterizarlas y cuantificarlas con las desagregaciones requeridas.

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

No

Justificación

- No se valida la atención de este aspecto (0%). La Bitácora electrónica de información del programa 199 confirma que no se remitió información sobre reglas de operación de este programa, ni se detectan otros lineamientos que puedan contener previsiones sobre la conformación de un padrón de beneficiarios o registro de usuarios del programa (en la medida en que se asume que los beneficios de los resultados son para toda la población).

Aspecto susceptible de mejora

- Diseñar y documentar reglas de operación específicas para el programa que contemplen disposiciones explícitas relativas a la conformación de los padrones de beneficiarios del mismo. Ello con el fin de identificar a la población atendida, en función de la identificación, caracterización, cuantificación y desagregación establecidas para la población objetivo.

IV. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)

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

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

Justificación

- Se valida la atención de 1 de los 4 aspectos requeridos (25%). Se refiere el nombre de los indicadores, pero sin fórmula para su cálculo y sin su definición ni la de las variables con las que se lo calcula. Al carecer también de líneas base y metas, no es posible valorar si los indicadores cumplen los criterios CREMAA. Los medios de verificación señalados no refieren con la precisión necesaria la ubicación de los datos a monitorear. Los supuestos, aunque incluidos, no corresponden a riesgos operativos de probabilidad de ocurrencia media e impacto relevante, sino a generalizaciones amplias. Estas limitantes no permiten validar la lógica horizontal de la matriz.

Aspecto susceptible de mejora

- Conformar los indicadores con apego a la metodología establecida. Consultar como referencia adicional el Manual para el diseño y construcción de indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

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

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

Justificación

- La documentación del programa respalda 2 de los 9 aspectos requeridos (22.2%). Los indicadores no se definen y se omitió incluir su método de cálculo; se empleó una tipología para clasificarlos distinta de la prescrita en el documento metodológico de referencia; se les asigna una dimensión incorrecta; la frecuencia de medición asignada a los componentes y actividades

es mucho más amplia que la recomendada por la metodología para los indicadores de esos niveles de objetivos; no se les asignaron líneas base ni metas.

No se proveyeron las fichas técnicas de los indicadores, ni se capturó la información correspondiente en el formato adaptado de la MIR remitido.

Aspecto susceptible de mejora:

- Conformar la ficha técnica de cada indicador atendiendo a los elementos previstos por la metodología de marco lógico o incluirlos en el formato elegido para presentar la MIR.

HALLAZGOS MÁS RELEVANTES

El programa evaluado tiene como propósito que “la población oaxaqueña (cuenta) con caminos rurales y puentes en buen estado que (faciliten) la integración de mercados y el acceso a servicios” (definición a partir del árbol de objetivos). Este programa se ha diseñado con miras a atender el problema central, que se ha planteado en los siguientes términos “la población oaxaqueña no cuenta con buenos caminos rurales y puentes, y no se encuentran en buenas condiciones para facilitar la integración de mercado y el acceso a los servicios en todas las regiones del Estado” (a partir del árbol de problemas). Para cumplir con su objetivo central, el programa considera 2 componentes, cada uno de los cuales propone obtener los siguientes resultados:

1. Aeropistas construidas.
2. Aeropistas mejoradas.

RESULTADO GLOBAL DE LA EVALUACIÓN

El programa 199 Construcción y mejora de aeropistas cumple adecuadamente con 5 preguntas, es decir 41.67% de las 12 preguntas generales contenidas en el instrumento de evaluación diseñado por la Jefatura de la Gubernatura, con lo que se coloca bajo el promedio de los resultados obtenidos por los 88 programas sujetos a evaluación diagnóstica.

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

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

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

BALANCE GENERAL

La baja valoración de este programa está justificada en las deficiencias graves de su diseño. Hay lagunas de enorme repercusión que casi impiden conocer el contenido mismo del programa. Las dos que pesan más se refieren a la matriz de indicadores, en primer lugar, porque ni siquiera se ha desarrollado: los indicadores no tienen método de cálculo y las definiciones son incompletas. Por otra parte, los documentos de diagnóstico, incluyendo los árboles de problemas y objetivos, no logran una representación adecuada y mínima de los mecanismos de causalidad que producen el problema central y sus posibles soluciones. Parece que se ha dejado de lado la metodología de referencia al elaborar dichos documentos de diagnóstico y, como se ha señalado en el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), este programa deja la impresión de que se intentó adaptar la documentación de otro programa, pero el proceso no se completó. Hay que reelaborar el programa.

PRINCIPALES FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

A continuación, se exponen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas detectadas a partir de la evaluación diagnóstica del programa 199 Construcción y mejora de aeropistas, a cargo de Caminos y Aeropistas de Oaxaca.

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

OPORTUNIDADES	
DESCRIPCIÓN	Otros programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (particularmente aquéllos vinculados a objetivos del Eje IV: Oaxaca Productivo e Innovador), así como los asociados al Plan Sectorial correspondiente, pueden ofrecer sinergias para el cumplimiento del fin al que este programa se vincula.
REFERENCIA	Pregunta 1, inciso b).
RECOMENDACIÓN	Identificar, en colaboración con otras dependencias y entidades de la AP estatal, los programas con los que puedan establecerse sinergias para potenciar los resultados del programa.

AMENAZAS	
DESCRIPCIÓN	Eventual falta de coordinación con otras dependencias y entidades cuyo mandato tenga vinculación directa con la población objetivo del programa, o que tengan a su cargo programas transversales con objetivos potencialmente asociados a las actividades de este programa.
REFERENCIA	Pregunta 1, inciso b).
RECOMENDACIÓN	Identificar, en colaboración con otras dependencias y entidades de la AP estatal, los programas con los que puedan establecerse sinergias para potenciar los resultados del programa.
DESCRIPCIÓN	Eventual detección de recomendaciones derivadas de evaluaciones previas al programa no identificadas por el área al recabar la información.
REFERENCIA	Pregunta 1, inciso g).
RECOMENDACIÓN	Generar ex ante un expediente administrativo con toda la información asociada al programa sus antecedentes relevantes desde la etapa de su diseño. Publicarlo al obtenerse la aprobación del programa.

II. DIAGNÓSTICO

OPORTUNIDADES

DESCRIPCIÓN	La metodología de marco lógico es compatible con otras técnicas de exploración y planteamiento de problemas, particularmente con el instrumental asociado al enfoque de políticas públicas.
REFERENCIA	Preguntas 2 y 3 (incisos a) a c) en ambas), 4 y 5.
RECOMENDACIÓN	Fortalecer el diagnóstico del problema, considerando alternativas de enfoque para su planteamiento y valorar explicaciones alternativas para el problema (fortalecer el análisis causal) como base para explorar alternativas de atención.
DESCRIPCIÓN	Posible existencia de investigaciones externas (académicas, de organismos públicos internacionales, federales o de la sociedad civil) con información relevante para el análisis del problema que el programa busca resolver.
REFERENCIA	Preguntas 2 y 3 (con sus tres incisos en ambos casos)
RECOMENDACIÓN	Fortalecer el diagnóstico del problema con una investigación documental y entrevistas a informantes pertinentes con la especialidad requerida, documentar los hallazgos y fortalecer el análisis correspondiente en consecuencia.

DEBILIDADES

DESCRIPCIÓN	La documentación provista permite identificar la población afectada por el problema y su localización geográfica (población oaxaqueña, puede inferirse que en la entidad, pero no se establecen zonas prioritarias de atención). Sin embargo, el problema planteado no parece tener relación inmediata o directa con este programa, sino con otro de la misma UR. No se indica una medición de la magnitud del problema, pues aunque la MIR asocia un indicador al objetivo del propósito del programa, no se establece línea base o estándar de referencia para identificar la situación actual, ni el umbral de logro del objetivo.
REFERENCIA	Pregunta 2, con sus incisos.
RECOMENDACIÓN	Incluir y fortalecer el diagnóstico del proyecto, para definir el problema como lo prescribe la metodología de referencia (una sola frase con esos tres elementos): identificar explícitamente la población potencial (afectada por el problema), explicitar su localización geográfica y un indicador de la magnitud del problema, en las dimensiones pertinentes.
DESCRIPCIÓN	El árbol de problemas no parece identificar todas las causas relevantes del problema propuesto, y el problema no parece relacionarse directamente con el contenido y denominación del programa. Queda la impresión de que se intentó adaptar la documentación de otro programa, pero el proceso no se completó.
REFERENCIA	Pregunta 3, con sus incisos.
RECOMENDACIÓN	Previo diagnóstico de la situación en el ámbito de atención de la UR, reformular el problema e identificar otras causas relevantes del que se identifique, con una orientación a resultados. Documentar las conclusiones del análisis con apego a la metodología de marco lógico.

DEBILIDADES

DESCRIPCIÓN	Los objetivos no se refieren con la sintaxis prescrita. Adicionalmente, la metodología de referencia señala como tema relevante "evitar definir el problema a partir de la estructura ya establecida de un programa" y se observan indicios de que el árbol de objetivos se ha diseñado con base en esa estrategia. La documentación remitida no provee justificación alguna sobre la elección de los objetivos del programa, ni se evidencia haber realizado el análisis de cursos de acción optativos para la atención del problema propuesto y sus causas detectadas.
REFERENCIA	Preguntas 4, con sus incisos, y 5.
RECOMENDACIÓN	Con apego a la metodología de marco lógico y a partir de un diagnóstico revisado del problema, cuyas conclusiones se ilustren en un árbol de problemas revisado, identificar los objetivos del programa (los cursos de acción elegidos como alternativas viables, por resultar más pertinentes, eficientes y eficaces que otras alternativas) como estados positivos realizados que solucionen las situaciones negativas a resolver del problema propuesto.

AMENAZAS

DESCRIPCIÓN	Eventuales señalamientos por observadores externos o grupos políticos a supuestas debilidades en el planteamiento del problema y configuración del programa, tomando como base información que no esté considerada en la documentación analítica del programa, pese a estar públicamente disponible.
REFERENCIA	Preguntas 2 a 4 (con sus incisos) y 5.
RECOMENDACIÓN	Fortalecer el diagnóstico del problema con una investigación documental y entrevistas a informantes pertinentes con la especialidad requerida, documentar los hallazgos y fortalecer el análisis correspondiente en consecuencia.

III. POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO

OPORTUNIDADES

DESCRIPCIÓN	Existen registros con información estadística periódicamente actualizada y con desagregaciones pertinentes, para identificar y perfilar las poblaciones potencial y objetivo del programa.
REFERENCIA	Preguntas 6 a 9 (cada una con sus incisos).
RECOMENDACIÓN	Definir las poblaciones potencial y objetivo del programa e identificarlas, caracterizarlas y cuantificarlas explícitamente en la documentación de planeación del programa, con las desagregaciones pertinentes.

DEBILIDADES

DESCRIPCIÓN	Aunque la ficha del programa refiere los datos de la población general de la entidad (desagregados por sexo), como área de enfoque, no se desglosa la información por grupos de edad, ni se distingue población indígena.
REFERENCIA	Preguntas 6 y 8, con sus incisos.
RECOMENDACIÓN	Identificar de manera explícita en los documentos de planeación del programa (incluyendo la Estructura Analítica del Programa Presupuestario) las poblaciones potencial y objetivo del mismo, caracterizarlas y cuantificarlas con las desagregaciones requeridas.
DESCRIPCIÓN	No se desglosa la información de la población objetivo (se asume que es la misma señalada como área de enfoque) por grupos de edad, ni se distingue población indígena. La metodología de referencia recomienda no identificar la población objetivo de un programa como la entidad federativa, prefiriendo la identificación explícita y puntual de segmentos de población adecuadamente caracterizados, que se pretenda atender con el programa durante el ejercicio en evaluación.
REFERENCIA	Preguntas 7 y 9, con sus incisos.
RECOMENDACIÓN	Identificar de manera explícita en los documentos de planeación del programa (incluyendo la Estructura Analítica del Programa Presupuestario) las poblaciones potencial y objetivo del mismo, caracterizarlas y cuantificarlas con las desagregaciones requeridas.
DESCRIPCIÓN	No se remitió información sobre reglas de operación de este programa, ni se detectan otros lineamientos que puedan contener previsiones sobre la conformación de un padrón de beneficiarios o registro de usuarios del programa (lo que puede resultar complicado si no se acota adecuadamente la población objetivo).
REFERENCIA	Pregunta 10.
RECOMENDACIÓN	Diseñar y documentar reglas de operación específicas para el programa que contemplen disposiciones explícitas relativas a la conformación de los padrones de beneficiarios del mismo. Ello con el fin de identificar a la población atendida, en función de la identificación, caracterización, cuantificación y desagregación establecidas para la población objetivo.

AMENAZAS

DESCRIPCIÓN	Posibles obstáculos al correcto desarrollo de las actividades del programa por eventuales presiones políticas de grupos que pueden asumirse beneficiarios del programa sin cumplir los requisitos para serlo, o por señalamientos de exclusión a grupos que deberían beneficiarse del programa sin estar considerados.
REFERENCIA	Preguntas 6 a 9 (cada una con sus incisos) y 10.
RECOMENDACIÓN	Definir las poblaciones potencial y objetivo del programa e identificarlas, caracterizarlas y cuantificarlas explícitamente en la documentación de planeación del programa, con las desagregaciones pertinentes, así como

AMENAZAS

definir previsiones para la generación de un padrón de beneficiarios y documentarlas en reglas de operación u otros lineamientos específicos del programa.

IV. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)

OPORTUNIDADES

DESCRIPCIÓN	La metodología de marco lógico y la documentación que al respecto han publicado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) federal y el CONEVAL han publicado distintos recursos que ofrecen adecuada para la atención de las observaciones formuladas.
REFERENCIA	Preguntas 11 y 12 (con sus incisos).
RECOMENDACIÓN	Consultar las guías de la SHCP sobre la metodología de marco lógico, construcción de MIR y construcción de indicadores para identificar técnicas precisas para la atención de las observaciones.
DESCRIPCIÓN	Los medios electrónicos permiten una publicación fidedigna, ampliamente accesible y de bajo costo para que la UR presente información oportuna sobre el avance de las metas del programa.
REFERENCIA	Pregunta 11, inciso c).
RECOMENDACIÓN	Revisar los medios de verificación propuestos y prever la publicación oportuna de la información correspondiente en medios fácilmente accesibles (preferiblemente como datos abiertos).

DEBILIDADES

DESCRIPCIÓN	Se refiere el nombre de los indicadores, pero sin fórmula para su cálculo y sin su definición ni la de las variables con las que se lo calcula. Al carecer también de líneas base y metas, no es posible valorar si los indicadores cumplen los criterios CREMAA.
REFERENCIA	Pregunta 11, con sus incisos.
RECOMENDACIÓN	Conformar los indicadores con apego a la metodología establecida. Consultar como referencia adicional el Manual para el diseño y construcción de indicadores de CONEVAL.
DESCRIPCIÓN	Los indicadores no se definen y se omitió incluir su método de cálculo; se empleó una tipología para clasificarlos distinta de la prescrita en el documento metodológico de referencia; se les asigna una dimensión incorrecta; la frecuencia de medición asignada a los componentes y actividades es mucho más amplia que la recomendada por la metodología para los indicadores de esos niveles de objetivos; no se les asignaron líneas base ni metas.
REFERENCIA	Pregunta 12, con sus incisos.

DEBILIDADES

RECOMENDACIÓN	Conformar los indicadores con apego a la metodología establecida. Consultar como referencia adicional el Manual para el diseño y construcción de indicadores de CONEVAL.
DESCRIPCIÓN	El expediente no incluye las fichas técnicas de los indicadores, pero la mayor parte de la información correspondiente se registra en un formato adaptado de la MIR.
REFERENCIA	Preguntas 11 y 12, ambas con sus incisos.
RECOMENDACIÓN	Conformar la ficha técnica de cada indicador atendiendo a los elementos previstos por la metodología de marco lógico o incluirlos en el formato elegido para presentar la MIR.

AMENAZAS

DESCRIPCIÓN	Gran dificultad para monitorear y documentar la gestión y los logros del programa, esto aumenta la probabilidad de crítica y cuestionamiento (por omisiones o dificultades para el seguimiento de los avances del programa) por parte de observadores externos dedicados al seguimiento del mismo a partir de la información pública prevista por la legislación.
REFERENCIA	Preguntas 11 y 12 (con sus incisos).
RECOMENDACIÓN	Corregir las omisiones e inconsistencias detectados para fortalecer el diseño del programa y la transparencia de su información.

CONCLUSIONES

De la evaluación de diagnóstico al programa 199 Construcción y mejora de aeropistas, a cargo de Caminos y Aeropistas de Oaxaca encontramos que cumple adecuadamente con 5 preguntas, es decir 41.67% de las 12 preguntas generales contenidas en el instrumento de evaluación, con lo que se coloca bajo el promedio de los resultados obtenidos por los 88 programas sujetos a evaluación diagnóstica.

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

Este resultado se debe en mayor medida a deficiencias y lagunas muy considerables en los fundamentos de este programa: el diagnóstico y la matriz de indicadores. Es necesario elaborar el programa nuevamente, en apego a la metodología de referencia.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos del programa presupuestario evaluado

Los referidos en la Bitácora Electrónica de Información del programa 199 Construcción y Mejora de Aeropistas.

Guías metodológicas

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

[http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf]

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

[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones_oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf]

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

[<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/VinculaciónMIR-ROP.pdf>]

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, México, D.F., CONEVAL, 2013.

[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISEÑO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf]

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*, México, D.F., CONEVAL, 2014.

[<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodología para Aprobación de Indicadores 2014.pdf>]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Evaluación del Desempeño, *Criterios para el registro, revisión y actualización, de la Matriz de Indicadores para Resultados y la Ficha de Indicadores del Desempeño de los programas presupuestarios para el ejercicio fiscal 2017* (oficio núm. 419-A-16-0867), Ciudad de México, 14 de julio de 2016.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154326/Criterios_MIR_2017.pdf]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Evaluación del Desempeño, *Criterios para el registro y actualización, de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2018* (oficio núm. 419-A-17-0609), Ciudad de México, 30 de junio de 2017

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154326/Criterios_MIR_2017.pdf]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, 14 de octubre de 2016.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, [s.l.], [s.f.].

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154446/Guia_Indicadores.pdf]

Legislación

Ley General de Desarrollo Social.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.





ANEXO 1

Bitácora de información

PROGRAMA: 199 CONSTRUCCIÓN Y MEJORA
DE AEROPISTAS
UR RESPONSABLE: CAMINOS Y AEROPISTAS DE OAXACA

Evaluación Diagnóstica Plan Anual de Evaluación 2017 del Gobierno del Estado de Oaxaca
Bitácora electrónica de información

No.	Documento que se solicita	Recepción de material para el tema	Nombre del documento recibido	Observaciones
1	Ficha del programa presupuestario	✔	Ficha Programa 199	OK
2	Documento que dé cuenta de los antecedentes y características del programa (fecha de inicio, rediseño, fusión de programas, etc.).	✘	N.A.	--
3	Programas sectoriales, especiales, institucionales y/o similares relacionados con el programa a evaluar.	✘	N.A.	--
4	Diagnóstico y justificación del programa	✘	N.A.	--
5	Árbol de problemas	✔	Árbol De Problemas	OK
6	Árbol de objetivos	✔	Árbol De Objetivo	OK
7	Selección de alternativas	✔	Alternativas	ERROR (Ninguno de los archivos remitidos corresponde al programa 199)
8	Matriz de Indicadores para Resultados	✔	Matriz De Indicadores De Resultados	OK
9	Documentos sobre la identificación, caracterización y bases de datos referentes a las áreas de enfoque o población (potencial, objetivo y atendida)	✘	N.A.	--

10	Reglas de operación o documento que detalle la distribución de funciones operativas en la implementación del programa		N.A.	--
11	Documentos sobre el monitoreo de indicadores		N.A.	--
12	Reportes de evaluaciones previas		N.A.	--
13	Documentos que den cuenta de aspectos susceptibles de mejora y su seguimiento		N.A.	--

ANEXO 2

Datos de la instancia evaluadora

Nombre y tipo de evaluación	EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA PROGRAMA 199 CONSTRUCCIÓN Y MEJORA DE AEROPISTAS
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	Gabriela Trujillo Mendía José Hernández Martínez Rafael Aguirre Ponce Heber Grajeda Barranco 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	Vicente Mendoza Téllez Girón