



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

SECRETARÍA DE
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

EVALUACIÓN DE DISEÑO

AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO E042 “OPERACIÓN Y
MANTENIMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO,
CONCESIONADO Y ALTERNO 2019”, CIUDAD DE MÉXICO,
EJERCICIO FISCAL 2019

Ciudad de México, a 15 de diciembre de 2020



Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones a los Programas Presupuestarios de las Entidades Federativas. Ciudad de México Ejercicio Fiscal 2019

| 1. Descripción de la Evaluación | |
|--|---|
| 1.1 Nombre de la evaluación: Evaluación de Diseño al Programa Presupuestario E042 "Operación y mantenimiento del transporte público masivo, concesionado y alterno", Ciudad de México, ejercicio fiscal 2020 | |
| 1.2 Fecha de inicio de la evaluación (dd/mm/aaaa): 04/08/2020 | |
| 1.3 Fecha de término de la evaluación (dd/mm/aaaa): 15/12/2020 | |
| 1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece: | |
| Nombre: Lic. Agustín Rodríguez Bello | Unidad administrativa: Dirección General de Planeación Presupuestaria Control y Evaluación del Gasto |
| 1.5 Objetivo general de la evaluación: Evaluar el diseño Programa presupuestario E042 "Operación y mantenimiento del transporte público masivo, concesionado y alterno", a fin de proveer información que permita retroalimentar su diseño, gestión y resultados. | |
| 1.6 Objetivos específicos de la evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • Analizar la justificación de la creación y diseño del Pp E042 ; • Identificar y analizar la vinculación de los objetivos del Pp con los objetivos del PGCDMX 2019-2024 de la Ciudad de México; • Analizar la consistencia entre su diseño del Pp y la normatividad aplicable; • Examinar la contribución del Pp E042 a la resolución del problema o necesidad para el cual fue creado; • Verificar a la población potencial y objetivo, así como los mecanismos de incorporación, en su caso; • Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados; • Identificar posibles complementariedades, similitudes y duplicidades con otros Pp ; • Analizar la consistencia de los instrumentos de seguimiento del desempeño respecto al diseño del Pp ; • Identificar aspectos a mejorar del Pp E042 a efecto de formular recomendaciones específicas y concretas, que permitan realizar ajustes y mejoras de su diseño, para su mejor operación y alcance efectivo de resultados; y • Realizar un análisis de Fortalezas y Oportunidades, Debilidades y Amenazas, y emitir recomendaciones pertinentes. | |
| 1.7 Metodología utilizada en la evaluación: La Evaluación de Diseño se realizó mediante trabajo de gabinete y tomando como guía los Términos de Referencia para la Evaluación de Programas Presupuestarios 2019 del Gobierno de la Ciudad de México. Para ello, se llevó a cabo una recopilación, organización, análisis e interpretación de documentos de la planeación local, diagnóstico del Pp E042, normativa y documentos conceptuales, la MIR vigente, modalidad presupuestaria, así como información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública e información proporcionada por Unidades Responsables del Gasto (URG) y otras fuentes oficiales. La revisión documental fue complementada con entrevistas a los servidores públicos responsables de la ejecución del Pp E042 y se consultó información pública dispuesta en las diferentes páginas de la Ciudad de México. | |
| Instrumentos de recolección de información: Requerimiento de información sobre los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del Pp E042; Entrevistas a los servidores públicos responsables de la ejecución del E042, y consulta de información pública en el portal del Gobierno de Ciudad de México. | |
| Descripción de las técnicas y modelos utilizados: Trabajo de gabinete y reuniones virtuales con las unidades responsables de la operación del E042 en la Ciudad de México. | |
| 2. Principales Hallazgos de la Evaluación | |
| 2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • No se tiene identificado claramente el problema o necesidad pública que atiende y que justifique la intervención pública y que a partir de ello se detonan la mayor parte de las áreas de oportunidad del Programa. • No se observa que se conceptualicen las acciones que realizan las URG como integrantes de un sistema de transporte público de la Ciudad de México que tiene efectos sociales y económicos y que deben ser revisados para identificar correctamente el problema público. • La ausencia de un diagnóstico o documento similar exclusivo del Programa en el cual se defina la problemática y se analice el contexto de implementación. | |

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • La implantación del Presupuesto basado en Resultados (PbR-SED) en la Ciudad de México es posterior al inicio de la operación del sistema de transporte, por lo que, al adaptar intervenciones que llevan mucho tiempo de operar al PbR-SED, se corre el riesgo de continuar con esquemas de operativos que se orientan al cumplimiento y no a resultados. • La inclusión de la Secretaría de Obras y Servicios en el Pp no se encuentra lo suficientemente justificada, en el sentido en que el Pp proporciona servicios y no es un programa para la construcción de infraestructura. • Una MIR por cada Unidad Responsable del Gasto, que implica la existencia de múltiples objetivos, en el entendido de que cada MIR, al tener indicadores de Fin y Propósito definidos a partir de la situación propia de la Unidad Responsable de Gasto, provoca un sesgo de información al solo ver la fracción del problema que se atiende por cada una de las áreas que participan del Programa. • La exclusión del Programa presupuestario E088 “Operación y mantenimiento de la Red de Transporte de Pasajeros”. |
| <p>2.2 Señalar cuáles son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategia o instituciones.</p> |
| <p>2.2.1 Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La operación de las URG se realiza con forme a lo establecido en los Manuales Administrativos y eso, permite la operación de la red de transporte público en la Ciudad de México. • La inclusión de las URG en un programa puede generar sinergias que promuevan la eficiencia y eficacia del sistema de transporte público. • Existen documentos de planeación estratégica de mediano y largo plazo para hacer frente a la demanda de servicio. • Información sobre flujo de usuarios dentro de la red de transporte público que pueden ser utilizadas para implementación de estrategias que promuevan la cobertura. |
| <p>2.2.2 Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de realizar acciones metropolitanas de colaboración en materia de transporte masivo, puesto que un gran porcentaje de los usuarios proviene de estos municipios y tiene implicaciones de coordinación de planeación, programación y presupuestación, en conjunto con los gobiernos del Estado de México e Hidalgo. |
| <p>2.2.3 Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El problema del Pp, así como sus causas y efectos, no se encuentran definidos con claridad suficiente. • No se dispone de un documento diagnóstico en el que se identifique un problema o necesidad pública, se determine, caracterice y la cuantifique a la población potencial y objetivo, dinámica de los usuarios en los sistemas de transporte y el cambio que ha mostrado la demanda del servicio. • La elaboración de un diagnóstico debe de cumplir con ciertos criterios mínimos que permita estandarizar los elementos con los que deben de cumplir los Pp. • La inclusión de la Secretaría de Obras y Servicios, así como la exclusión de la Red de Transporte de Pasajeros como Componentes del Pp. • Falta de diseño de indicadores estratégicos propios del Pp E042, que midan el grado de cumplimiento de los objetivos de este <p>Falta de una identificación, caracterización y estimar la población potencial y objetivo de los usuarios de la red de transporte público.</p> |
| <p>2.2.4 Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La implantación del Presupuesto basado en Resultados en la Ciudad de México es posterior al inicio de la operación de los sistemas de transporte, por lo que, al adaptar intervenciones no vinculadas al PbR-SED, se corre el riesgo de continuar con esquemas de operativos que se orientan al cumplimiento y no a resultados, por lo que podría caerse en la simulación. |
| <p>3. Conclusiones y Recomendaciones de la Evaluación</p> |
| <p>3.1 Describir brevemente las conclusiones de la evaluación:</p> <p>El Pp E042 “Operación y mantenimiento del transporte público masivo” carece de elementos fundamentales que no permiten establecer la pertinencia del diseño para que esta intervención pública se encuentre orientada a resultados. La ausencia de estos instrumentos estructurales implica que su operación no garantice el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, por lo tanto, no se pueda garantizar que se obtengan resultados que contribuyan al logro de los objetivos del Gobierno de la Ciudad de México.</p> <p>El principal hallazgo de la evaluación radica en que no se tiene identificado claramente el problema o necesidad pública que atiende y que a partir de ello se detonan la mayor parte de las áreas de oportunidad del Programa. Las URG, esbozan de forma muy general la necesidad de transportar a los habitantes de la ciudad como un problema, pero no se realiza un análisis formal de las circunstancias por las cuales resulta de interés público e instrumentar acciones gubernamentales para resolver o minimizar esta situación. Las URG, al realizar el ejercicio de identificación lo abordan desde una perspectiva individual y no como entidades que pueden contribuir a la solución de un problema.</p> <p>De igual forma, no se observa que se conceptualicen las acciones que realizan las URG como integrantes de un sistema de transporte público de la Ciudad de México que tiene efectos sociales y económicos y que deben revisarse para identificar correctamente el problema público. En este sentido, el transporte de personas tiene implicaciones en las actividades de las personas, principalmente, en el tiempo de traslado que puede repercutir en la productividad, así como en la calidad de vida de los usuarios del transporte público en la Ciudad de México.</p> <p>La ausencia de un diagnóstico o documento similar exclusivo del programa en el cual, se defina la problemática y se analice el contexto de implementación, dificulta la aplicación del modelo PbR. Debemos recordar que la implantación del Presupuesto basado en Resultados en la Ciudad de México es posterior al inicio de la operación de los sistemas de transporte, por lo que, al adaptar intervenciones públicas que se</p> |

instrumentaron sin considerar el PBR-SED, se corre el riesgo de continuar con esquemas de operativos que se orientan al cumplimiento y no a resultados, por lo que podría caerse en la simulación. Prueba de ello, es que se continúa utilizando el Programa Operativo Anual.

Un aspecto a resaltar es la inclusión de la Secretaría de Obras y Servicios como un Componente del Programa, debido a que, por lo general lo relativo a la infraestructura se concentra en Programas con modalidad “K”. Si bien es cierto que la ampliación y mejora de la red del transporte público es una condición necesaria, no hay una justificación documentada que justifique su inclusión.

Otra situación metodológicamente relevante, es la presencia de una MIR por cada Unidad Responsable del Gasto, esta situación implica que existan múltiples objetivos, en el entendido de que cada MIR, al tener indicadores de Fin y Propósito definidos a partir de la situación propia de la Unidad Responsable de Gasto, provoca un sesgo de información al solo ver la fracción del problema que se atiende, por lo que estos indicadores no son compatibles, sobre todo considerando la intervención de la Secretaría de Obras y Servicios. En ese sentido, un elemento estructural de la Metodología del Marco Lógico es que la planeación de un Programa se pueda plasmar e identificar en una MIR, y no sólo como una expresión programática-presupuestal del ejercicio del gasto público, sino como un conjunto de acciones públicas que tienen una contribución al logro de objetivos en materia de política pública.

Por otra parte, si la intención es la de concentrar a los sistemas de transporte de la Ciudad de México en un Pp para estructurar una política pública en esta materia, debe de incluirse el Pp E088 “Operación y mantenimiento de la Red de Transporte de Pasajeros” puesto que, de forma general, coincide con el objetivo del Programa sobre aumentar las condiciones de accesibilidad de la ciudadanía al transporte público, disminuir tiempos de traslado y mejorar condiciones de viaje, y con ello ampliar la red que atiende el E042.

Los responsables del Pp, así como la Secretaría de Administración y Finanzas deben realizar un proceso de revisión al Diseño de este y analizar la conveniencia de establecer al Pp E042 como un elemento articulador de la política pública en materia de transporte. La carencia de documentos rectores y normativos propios, así como la existencia de múltiples MIR podrían estar implicando la posibilidad de que no exista coordinación entre las URG, lo que resulta en la necesidad de establecer mecanismos que regulen la coordinación de las instancias ejecutoras del gasto para el logro de un objetivo común.

Por último, es necesario considerar que el Pp caracterice la problemática en función de la reducción del tiempo de traslado de los usuarios de la red de transporte público de la ciudad de México, dado que eso muestra eficiencia y eficacia de esta acción pública, así como enfatizar el incremento de la calidad del servicio.

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo con su relevancia:

- Definir el problema público que atiende el Pp en función de la reducción del tiempo de traslado de los usuarios de la red de transporte público de la ciudad de México, dado que la reducción del tiempo implica que la red de transporte funciona en forma eficiente y eficaz, así como enfatizar el incremento de la calidad del servicio como un elemento adicional. De igual forma se recomienda que el problema sea definido en coordinación con las URG que operan el Pp.
- Elaborar un documento diagnóstico del Pp E042 que cuente, al menos con los siguientes elementos: a) descripción de las causas, efectos y características del problema que atiende; b) identificación, caracterización y estimación de población potencial y objetivo; c) estimación de flujos de usuarios para la definición de su estrategia de cobertura; d) un periodo para su revisión y actualización; e) desarrollo de la magnitud de la problemática a la que se dirige el Programa en términos de su distribución geográfica y recursos necesarios para su atención; f) justificación de la intervención y operación del Pp; g) o cualquier otro elemento que se considere pertinente.
- Elaborar, por parte de la Secretaría de Administración y Finanzas, una guía, Lineamientos o desarrollar una metodología para realizar los diagnósticos de los Pp en la que se consideren los elementos mínimos con los que debe de contar este tipo de documento. Así mismo, este documento debe de contemplar la diversidad de modalidades de Pp de la estructura programática y adaptarse a la modalidad de cada programa.
- Realizar un proceso de revisión del Diseño del Programa y se analice la conveniencia de establecer al E042 como un elemento articulador de la política pública en materia de transporte y con ello incorporar mecanismos de coordinación de las URG que integran el Programa y con otras URG de otros Pp que estén orientados a la mejora en la red del transporte público en la Ciudad de México.
- Realizar un proceso de análisis de la conveniencia de incluir al Pp E088 “Operación y Mantenimiento de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP)” como un Componente adicional del E042, así como la resectorización del Componente de la Secretaría de Obras y Servicios al Programa K004 “Infraestructura de Transporte Público”.
- Elaborar una MIR de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico, que incorpore a las URG como un Componente del Programa.
- Identificar y caracterizar a la población potencial y objetivo e incorporarlo en un diagnóstico o documento normativo. De igual forma elaborar una metodología para estimar a la población potencial y objetivo de usuarios de la red de transporte público.

4. Datos de la Instancia Evaluadora

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación:

Mtra. Cinthya Abigail Cadena Ríos

4.2 Cargo: Coordinadora de evaluaciones

4.3 Institución a la que pertenece: Perma Consultores SC.

4.4 Principales colaboradores: Lic. Alejandro Ramírez Rosales

Lic. Arturo Rojo Siliceo

Lic. Federico García Albores

Mtro. Juan Pablo Ortiz de Iturbide

Mtro. Rafael Mier Sainz-Trápaga

| | |
|---|------------------------|
| 4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación: <u>Ccadena@permaconsultores.com</u> | |
| 4.6 Teléfono (con clave lada): 5526242617 | |
| 5. Identificación del (los) Programa(s) | |
| 5.1 Nombre del programa evaluado: Operación y mantenimiento del transporte público masivo, concesionado y alterno | |
| 5.2 Siglas: E042 | |
| 5.3 Ente público coordinador del (los) programa(s): Sistema de Transporte Colectivo Metro, Servicio de Transportes Eléctricos, Metrobús y la Secretaría de Obras y Servicios. | |
| 5.4 Poder público al que pertenece(n) el(los) programa(s): | |
| Poder Ejecutivo <input checked="" type="checkbox"/> Poder Legislativo ___ Poder Judicial ___ Ente Autónomo ___ | |
| 5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el(los) programa(s): | |
| Federal ___ Estatal <input checked="" type="checkbox"/> Local ___ | |
| 5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del (los) programa(s): Sistema de Transporte Colectivo Metro, Servicio de Transportes Eléctricos, Metrobús y la Secretaría de Obras y Servicios. | |
| 5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s): Sistema de Transporte Colectivo Metro, Servicio de Transportes Eléctricos, Metrobús y la Secretaría de Obras y Servicios. | |
| 5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada): Información no disponible | |
| Federal ___ Estatal <input checked="" type="checkbox"/> Local ___ | |
| Nombre: | Unidad administrativa: |
| 6. Datos de Contratación de la Evaluación | |
| 6.1 Tipo de contratación: | |
| 6.1.1 Adjudicación Directa <input checked="" type="checkbox"/> 6.1.2 Invitación a tres ___ 6.1.3 Licitación Pública Nacional ___ | |
| 6.1.4 Licitación Pública Internacional ___ 6.1.5 Otro: (Señalar) ___ | |
| 6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Dirección General de Administración y Finanzas / Dirección de Recursos Materiales, Abastecimientos y Servicios. | |
| 6.3 Costo total de la evaluación: \$ 80,000.00 | |
| 6.4 Fuente de Financiamiento: Recursos propios | |
| 7. Difusión de la Evaluación | |
| 7.1 Difusión en internet de la evaluación: http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr_new/Informe | |
| 7.2 Difusión en internet del formato: PDF y WORD. | |