



SANTIAGO

DE ANAYA 2020 • 2024

CAMBIANDO JUNTOS

GUÍA METODOLOGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS Y SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SANTIAGO DE ANAYA, HIDALGO.

INTRODUCCIÓN

Es obligación de las administraciones públicas dar cumplimiento a las leyes, disposiciones, lineamientos que regulan el quehacer institucional, es por ello que se deben promover estrategias integrales para el ejercicio de una administración sana y transparente de las finanzas públicas, buscando un óptimo ejercicio del gasto público, pero, sobre todo que estos sean conducidos hacia los resultados que la ciudadanía espera obtener.

El PbR-SED ha permitido consolidar la utilización de una estructura programática con base en Programas presupuestarios (Pp) para orientar la asignación de recursos al cumplimiento de objetivos específicos y claros para resolver problemas públicos, atender necesidades o aprovechar oportunidades.

El PbR-SED constituye un elemento fundamental de medición de desempeño del quehacer público ya que, por medio de éste, los Programas Presupuestarios cuentan con indicadores y parámetros que miden el avance en las metas u objetivos que buscan alcanzar para dar cumplimiento a la Planeación Municipal. Asimismo, es una fuente de información y datos que permite hacer comparaciones entre lo observado y lo esperado.

El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) consiste en un conjunto de actividades y herramientas que sirven de apoyo para la toma de decisiones presupuestarias, utilizando información relevante sobre los resultados que se han obtenido del ejercicio de los recursos públicos, así mismo contribuir a la mejora del gasto público y rendición de cuentas.

El Sistema de Evaluación del Desempeño tiene la función de apoyar en la medición, monitoreo y evaluación de los programas y planes de trabajo de las Dependencias y Unidades de la Administración Municipal, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

La Administración Municipal de Santiago de Anaya, impulsa acciones permanentes que conllevan a un proceso de mejora, eficiencia y eficacia en la asignación y ejercicio del gasto. Fundamentalmente, se busca efficientar los procesos presupuestarios; fortalecer el desempeño de los servidores públicos, y promover la transparencia en la gestión y ejecución de los recursos. En este proceso de mejora, se deben reforzar los esquemas de la planeación, programación y presupuestación del gasto, considerando las herramientas útiles que permitan facilitar la adopción e implementación de metodologías, disposiciones y criterios del Presupuesto basado en Resultados (PbR), mismos que permitan establecer la sinergia entre el quehacer gubernamental con las prioridades y políticas públicas que plantea el Plan Estatal de Desarrollo (PED) con el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y sus programas respectivos.

La importancia del PbR radica en proponer esquemas que permitan identificar cuáles son las principales necesidades de la población, y sobre todo conocer qué papel juega el gobierno local en la contribución de la solución o mejora de la problemática previamente detectada.

De igual forma, el PbR promueve estrategias para conducir el proceso presupuestario hacia el logro de resultados, es decir, propone su incidencia en la planeación, programación, presupuestación y hasta la rendición de cuentas, para el logro de los objetivos y metas que aseguren un impacto positivo en el bienestar de la población y/o el desarrollo económico. Concretamente, esta herramienta pretende determinar si los programas y/o proyectos actuales están generando los bienes y servicios en beneficio de la población y por ende determinar su factibilidad en la creación del valor público.

Con base a lo anterior, la adopción e implementación del modelo de PbR es de vital importancia para los entes ejecutores de recursos, considerando que hasta hoy es una de las herramientas estratégicas que ofrece un planteamiento claro del quehacer institucional y como estos deben sincronizarse para el cumplimiento de las prioridades y políticas públicas de la planeación estatal, en un entorno de gestión para resultados. El principal objetivo del PbR es el cumplimiento del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que establece que los recursos públicos sean administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

La implementación del PbR se sustenta en cinco principios fundamentales que permiten:

1. Vincular el presupuesto a las políticas públicas del Plan Municipal de Desarrollo de Santiago de Anaya, Hidalgo.
2. Incorporar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
3. Impulsar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
4. Asignar recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados.
5. Generar mayor transparencia y rendición de cuentas.

El PbR constituye una estrategia de planeación que de forma integral permite identificar medios de solución a una problemática detectada y apoya las decisiones presupuestarias; su esencia radica en aportar elementos programáticos para que los ejecutores de los recursos públicos utilicen en la medición de sus resultados la Metodología del Marco Lógico (MML), herramienta que apoya el diseño, construcción y conducción de indicadores, metas y objetivos que permitan medir la efectividad de los programas o proyectos. Asimismo, a través del SED se podrá realizar la verificación del grado de cumplimiento de los resultados alcanzados; el impacto o beneficio logrado en la población objetivo, y la determinación de la factibilidad de los programas.

ETAPAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PbR-SED

La Implementación del Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño se centra en 7 etapas, que se describen a continuación.

1. Planeación

El proceso de Planeación orientada a Resultados permite que los distintos programas y políticas públicas contribuyan al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estatal o Municipal de Desarrollo. Para ello, es necesario que los objetivos y las metas de cada programa y política pública estén alineados a dichos Planes, considerando el contexto del entorno global, nacional y regional.

2. Programación

Identifica si el municipio aplica los mecanismos y catálogos establecidos en la normativa correspondiente para elaborar la estructura programática, así como los formatos de rendición de cuentas que le permitan contar con información homologada y homogénea, respecto a los programas presupuestarios, objetivos, indicadores y metas.

3. Presupuestación

El Presupuesto de Egresos es uno de los documentos más relevantes de política pública. En los Municipios este documento contempla el monto, distribución y destino de los recursos públicos con los cuales se lleva a cabo la intervención pública en beneficio de la ciudadanía. En este apartado se valora el uso de la información de desempeño en la integración del Presupuesto, y si el registro y generación de la información en la materia, se realiza conforme a las disposiciones normativas aplicables.

4. Ejercicio y Control

Una vez asignados los recursos, esta categoría identifica si el ejercicio del gasto se realiza conforme a lo planeado y orientado a resultados, con lo que se promueve un ejercicio eficiente de los recursos.

5. Seguimiento

Identifica si el municipio genera la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores del desempeño y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas, que permita evaluar las estrategias y adecuarlas a las circunstancias cambiantes, además de contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.

6. Evaluación

Identifica si el municipio cuenta con los mecanismos, normativa e instrumentos necesarios para la realización de evaluaciones que permitan obtener información objetiva de las políticas públicas y programas presupuestarios, con la finalidad de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

7. Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas consiste en el establecimiento de normas que orienten el comportamiento de los entes públicos con la finalidad de que la ciudadanía pueda dar seguimiento y hacer uso de la información que generan los ejecutores del gasto.

IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

El Plan Municipal de Desarrollo de Santiago de Anaya, es el documento que permite orientar a la Administración Municipal en la definición de objetivos, establecimiento de metas, estrategias y acciones, partiendo de la situación real en la búsqueda de resultados satisfactorios y su vinculación con los objetivos fijados en los instrumentos de planeación estatal y nacional.

Para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo se optó por un proceso de planeación participativa, integral, con un modelo de análisis y diagnóstico de información social, económica y ambiental y la construcción de escenarios prospectivos por problema y política pública.

La participación para la construcción del diagnóstico sobre las prioridades consistió en ir planteando, dirimiendo y finalmente consensuando las distintas necesidades de las comunidades, que dieron origen a un diagnóstico municipal, que llevo a exponerlo metodológicamente en el Plan Municipal de Desarrollo, a construir, instrumentar, ejecutar y evaluar los programas sectoriales para el bienestar de Santiago de Anaya.

Dentro de la estructura del Plan Municipal de Desarrollo, se encuentra la Plataforma Estratégica del Plan Municipal de Desarrollo Santiago de Anaya 2020 – 2024, la cual, contiene acuerdos y objetivos estratégicos.

Para lo anterior, será necesario: analizar el Plan Municipal de Desarrollo para que cada área identifique los objetivos estratégicos que le corresponden en su ejecución; asimismo, deberán establecer como primer ejercicio, la identificación de una problemática a la que se pretende dar respuesta a través del cumplimiento del objetivo estratégico.

¡IMPORTANTE LA LECTURA DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO POR PARTE DE TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE ANAYA!

FASES DE LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO

La MML es una herramienta de planeación basada en la estructuración sistemática de la solución de problemas, de tal manera que se constituye en un parámetro que permite el seguimiento de los resultados esperados, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados e impactos. En otras palabras, la MML permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, alineándolos a objetivos de mayor nivel.

El presente documento, está constituido en las fases de la MML, va desarrollando cada fase para hacer la conexión desde la definición y análisis de problemas públicos del municipio, hasta el presupuesto requerido para su solución; se prevé la construcción de los árboles de problemas y objetivos, selección de alternativas, definición de la estructura analítica del programa presupuestario y la elaboración de la MIR, los indicadores sustentados en las fichas técnicas y la presupuestación basada en los resultados que se pretenden alcanzar con el gasto de cada peso del erario público.

1. Análisis del problema

En la primera etapa se establece la base de toda la Metodología, en esta se llevan a cabo una serie de análisis para identificar o construir el problema público que recibirá atención gubernamental por medio de un Programa presupuestario. Al final de la etapa de análisis del problema se espera contar con un problema adecuadamente planteado, así como sus causas y efectos acomodados en un esquema que se conoce como Árbol del Problema.

Al ser la primera etapa de la MML, la definición del Problema busca establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál es el problema público que origina o motiva la intervención del gobierno, los elementos que causan este problema y las consecuencias de su existencia.

1. Caracterización del problema público

En este primer paso se busca problematizar determinada situación o necesidad pública con el fin de orientar la intervención gubernamental que se realizará a través de un Programa presupuestario. Esta “problematización” es necesaria porque, desde el enfoque de políticas públicas, los problemas públicos no existen por sí mismos. Éstos son construcciones analíticas que se crean con base en una situación problemática, una situación no deseada, una necesidad que requiere atención. Entonces, los problemas públicos son “toda situación que requiere la intervención para su atención”. Por esta razón, sin importar su origen, procedencia o características, la situación que se busca cambiar a través de la MML será entendida como un problema público.

Una vez identificado el problema, se determina la magnitud del problema. Este elemento es indispensable pues la realidad en la cual se llevan a cabo las intervenciones gubernamentales es muy diversa, por lo que es recomendable contar con la información adecuada y suficiente para determinar el tamaño del problema que se aspira a resolver.

En la delimitación de la magnitud del problema público que se atenderá será necesario considerar la presencia de tres conceptos fundamentales:

- **Integralidad.** Busca atender todas las causas profundas de los problemas identificados. Su análisis y consideración son indispensables para garantizar que no se está excluyendo a un grupo vulnerable que de otra forma no se visibilizaría.
- **Intersectorialidad.** Reconoce que se necesita un trabajo coordinado de todos los involucrados con las causas de origen del problema para aspirar a resolverlo.
- **Transversalidad.** Incorpora una visión organizativa que dirige la creación de políticas públicas que contempla a las poblaciones y temas que históricamente no habían sido considerados, debido al enfoque jerárquico de la administración pública tradicional.

Se busca que estos ejercicios de análisis estén orientados a identificar el estado actual de la problemática, así como las causas de raíz y las consecuencias de los problemas, analizando la existencia de brechas de desigualdad, rezagos o afectaciones desproporcionadas entre personas, comunidades o territorios, reconociendo los problemas como multifactoriales y que por tanto requieren soluciones multisectoriales e integrales.

Así como la delimitación de la magnitud del problema brinda un panorama completo de la problemática existente, al determinar el alcance de la política pública se integra otra parte indispensable de la realidad del problema público y este es la existencia de una escasez de recursos, ya que dependerá de este factor el alcance que tenga la intervención gubernamental.

Después de identificar y diagnosticar un problema público, se esperaría que se planteara una solución óptima para todos los que se ven afectados por dicho problema. Sin embargo, en la realidad esto no resulta posible en la mayoría de los problemas públicos, por lo que al definir la población objetivo estaremos determinando el alcance de la intervención pública o Pp. Para ello, se requiere conocer los distintos tipos de poblaciones involucradas en el diseño de política pública, es decir, se requiere realizar un análisis de poblaciones que se observan al momento de delimitar un problema.

La población de referencia es el universo o total de población (con y sin problema), relacionada con el área o sector en el que se está definiendo el problema.

La población sin problema se encuentra dentro de la población de referencia, sin embargo, no se encuentra afectada por el problema detectado, motivo por el cual queda automáticamente agrupada y fuera de los alcances del Programa.

La población potencial se construye partiendo de la población de referencia que es afectada directamente o que presenta el problema que se está definiendo y que justifica la existencia del Programa.

La población objetivo se refiere a un subgrupo de la población potencial (población afectada) que el Programa ha determinado atender en cierto periodo. Es decir, aquella parte de la población potencial a la que el Programa, una vez aplicados criterios de selección (ejemplo: ubicación geográfica, grupo de edad, nivel de ingreso, etc.) y restricciones (ejemplo: limitaciones técnicas, lineamientos de política, etc.), estará en condiciones reales de atender. En este sentido, de la aplicación de dichos criterios y tomando en cuenta las restricciones se debe priorizar a la población en mayor situación de vulnerabilidad con respecto al problema o aquella que sea afectada con mayor magnitud.

La población postergada es la parte de la población potencial que por su menor vulnerabilidad no recibirá tratamiento por parte del Programa

La población beneficiaria o atendida corresponde en algunos casos con el padrón de beneficiarios que anualmente conforman ciertos Programas.

Si se cuenta con un Árbol del Problema con una estructura correcta, la construcción del Árbol de Objetivos y de la Matriz de Indicadores para Resultados será mucho más sencilla. En todo caso, debemos recordar que cuando requiramos un cambio en alguna de las etapas siguientes de la Metodología, siempre debemos aplicarlo desde el Árbol del Problema para así tener la seguridad de que no se está afectando la alineación vertical de nuestro Programa.

Ejemplo de la estructura de un problema público:

Estructura de un problema central	Población Objetivo		Descripción de la problemática que les afecte		Problema Central de un Programa
Ejemplo	Los niños y niñas cuyos hogares se encuentran por debajo de la LPI..	+	reciben una nutrición deficiente durante sus primeros 1000 días de vida	=	

2. Investigación y documentación del problema público

De manera paralela y complementaria a la definición del problema público, es importante llevar a cabo una investigación exhaustiva haciendo uso de distintos métodos, los cuales variarán dependiendo del problema público que se esté atendiendo; se pueden encontrar antecedentes de Programas y Políticas nacionales e internacionales de distintos órdenes de gobierno que abordan el problema desde diferentes ángulos. Para este tipo de problemas públicos, aplica una investigación documental en la que se revisen antecedentes de Programas similares y los resultados obtenidos con el mismo. Pero para atender problemas públicos de reciente surgimiento, será necesario realizar otro tipo de investigaciones para poder orientar adecuadamente el Programa Presupuestario, dentro de estos estudios estará la intervención directa a la población objetivo a través de encuestas, estudios de observación directa del fenómeno o aplicación de técnicas y herramientas directamente al problema definido para obtener información relevante.

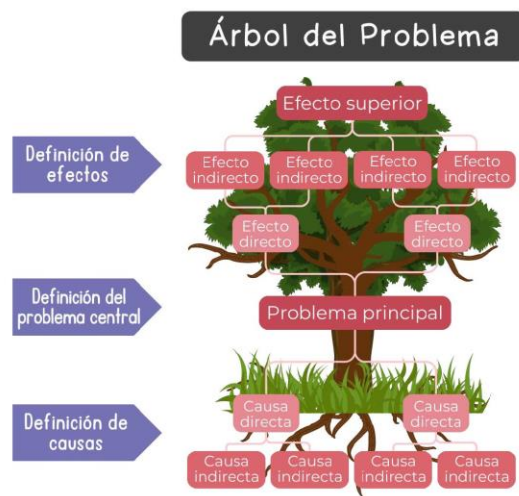
3. Planteamiento y análisis causal del problema

Se puede considerar al planteamiento del problema como el momento más importante, ya que a partir de éste se construye toda la lógica causal del Programa. Si el problema no está planteado de forma adecuada, la solución que de éste derive tendrá deficiencias, lo cual se traducirá en un ejercicio subóptimo del gasto público. De acuerdo con la CEPAL, es recomendable incorporar la técnica de lluvia de ideas o brainstorming para plantear y analizar causalmente el problema.

2.- Elaboración del Árbol del Problema

Una vez concluida la definición del problema central y la identificación de una serie de situaciones relacionadas con el mismo, se cuenta con los elementos suficientes para construir el esquema llamado Árbol del Problema. Éste es un esquema gráfico que permite analizar las causas y efectos del problema central que debe solucionarse o atenderse con el Programa presupuestario.

En la determinación de causas y efectos, se consideran como directos o principales aquéllos que están relacionados de primera mano con el problema y que ofrecen la posibilidad de desagregarse analíticamente en causas y efectos indirectos, secundarios o profundos. Las causas y efectos indirectos, secundarios o profundos son derivaciones analíticas que ayudan a explicar en detalle las causas y efectos directos o primarios. Una de las principales características del Árbol del Problema es que todos sus elementos están expresados en un sentido negativo a manera de problemática.



A continuación, se explicarán cada uno de los elementos que conforman el Árbol del Problema y la manera como se completa este esquema.

- Análisis de causas (raíces del Árbol del problema)

Una vez identificado el problema central, primero se deben definir las causas que le dan origen, es decir las condiciones negativas que están determinando que el problema exista o suceda.

- Análisis de efectos (copa del Árbol del problema)

Como segundo paso del análisis del problema, se debe construir la parte de los efectos que corresponde a la copa del Árbol. En esta parte se definen las consecuencias que resultan de la existencia del problema central y la relación que estas tienen con las causas identificadas. En otras palabras, se definen aquellas condiciones negativas que sucederán en caso que no se resuelva el problema central. Esto servirá para tener una idea del orden y gravedad de las consecuencias que tiene el problema que se ha detectado lo cual hace que se amerite la búsqueda de soluciones

- Análisis de los involucrados

El Análisis de los Involucrados sirve para identificar a las personas, los grupos y organizaciones relacionados con el problema que el Programa busca enfrentar, ya que permite conocer los intereses de los afectados por dicho problema y determinar aquellos actores claves que tienen influencia para su resolución. Este tipo de análisis permite obtener un panorama completo de la intersectorialidad del problema de todas las personas, grupos y organizaciones relacionados con el problema, e incorporar los intereses y expectativas de personas y grupos que pueden ser importantes e incluso determinantes para el éxito del Programa.

De este modo, de acuerdo con el problema a resolver por cada Programa que se esté diseñando, se requiere identificar a los actores involucrados. El propósito es establecer las estrategias de vinculación con cada uno de éstos, como un elemento clave que facilita su diseño programático y puede favorecer su implementación.

En el análisis de involucrados se requiere la identificación de los siguientes tres elementos:

- Actores: Los actores internos y externos a la instancia responsable del programa, que pueden tener interés o que se pueden beneficiar directa e indirectamente con el mismo.
- Roles: Capacidad de participación y la fuerza relativa para defender sus intereses por parte de cada sector.
- Posiciones: Posibles posiciones de cooperación o conflicto frente al programa.

Una vez identificados y caracterizados los actores, se requiere agruparlos o categorizarlos de acuerdo con sus respectivos intereses, procurando conformar categorías de actores con intereses lo más homogéneos posibles.

La construcción del mapa de involucrados considera primeramente el visualizar a todos los posibles involucrados para posteriormente agruparlos en distintas áreas de interés. La definición de los intereses se hará en función del problema a enfrentar, pudiendo definirse una tipología de intereses para ubicar a cada actor en algunos de los tipos definidos tal como se muestra a continuación:

- Aliados: Buscan que el problema se resuelva.
- Neutros: Muestran indiferencia respecto de la resolución o no del problema.
- Adversarios: Tratan de hacer que el problema se mantenga o agudice.

Tipología estándar para la agrupación de involucrados.

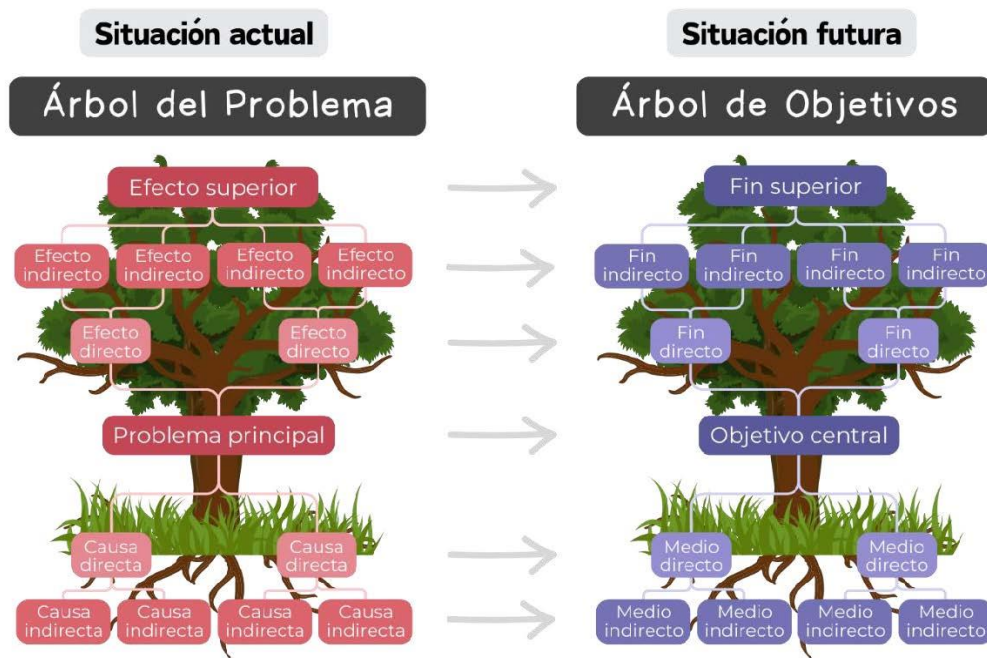
Con el objeto de resolver a futuro con cuáles actores debemos trabajar en la implementación del Programa, se requiere efectuar una valoración de sus expectativas y fuerzas, de modo que podamos definir su relevancia o prioridad, en términos de su capacidad de influencia en el problema y, por tanto, en su resolución mediante el Programa a desarrollar.

3.- Construcción del Árbol de Objetivos

En esta etapa se realiza una proyección de la situación futura deseada que se alcanzará a partir de la atención o solución del problema central mediante un Programa.

Para efectos de definir la situación futura a lograr, se desarrolla el análisis de objetivos, a través del Árbol de Objetivos. Este último, es una representación de la situación esperada, en caso de que el problema se resolviera. Para construirlo, se partirá del Árbol del Problema y se buscará plantear la situación contraria, es decir, las condiciones negativas se expresarán en forma positiva.

Comparación y adecuación del Árbol del Problema y el Árbol de Objetivos:



Si en la elaboración del Árbol del Problema se siguieron las recomendaciones presentadas en el tema anterior, el proceso de expresar de forma positiva las condiciones negativas será sencillo. Si, por el contrario, las expresiones positivas no tienen sentido o no están relacionadas de forma vertical, será necesario regresar a revisar lo planteado en el Árbol del Problema.

Tal como se puede observar, del problema central derivará la solución al problema o situación deseada; de cada una de las causas derivará un medio para lograr dicha solución; y de cada uno de los efectos derivará un fin una vez solucionado el problema.

Por medio del Árbol de Objetivos se busca lo siguiente:

- Describir una situación favorable que podría existir después de solucionar el problema (situación futura).
- Identificar y clasificar los objetivos por orden de importancia.
- Identificar las relaciones medios-fines entre los objetivos.
- Visualizar estas relaciones medios-fines en un diagrama (Árbol de Objetivos).

En la definición de medios y fines, se consideran directos o principales aquellos que derivan directamente del problema y ofrecen la posibilidad de desagregarse analíticamente en medios y fines indirectos o secundarios; de éstos últimos resultan derivaciones analíticas que ayudan a explicar en detalle las causas y efectos directos o primarios. A continuación, se presentan los pasos a seguir para elaborar el Árbol de Objetivos y para que la alineación establecida en el Árbol del Problema se conserve.

Pasos a seguir para la elaboración del Árbol de Objetivos:

- 1.- Cambiar las condiciones negativas del árbol del problema a condiciones positivas que se estimen deseadas y viables de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las causas del Árbol de problemas se transforman en medios en el Árbol de objetivos; y los efectos se transforman en fines.
- 2.- Una vez que se ha construido el Árbol de objetivos, es necesario examinar las relaciones entre medios y fines para garantizar la validez lógica del esquema de análisis. Si al definir el árbol de objetivos se determinan las inconsistencias, es necesario volver a revisarlo para detectar fallas que se puede haber producido.
- 3.- Si se estima necesario; y siempre teniendo presente que el método debe ser todo lo flexible que sea necesario; se deben modificar las formulaciones que no se consideren correctas, se deben agregar nuevos objetivos que se consideren relevantes y no estaban incluidos; y se deben eliminar aquellos que no eran efectivos.

Cuando el Análisis del Problema se realizó correctamente, la transición de las causas a los medios o de los efectos a los fines se puede hacer conservando la redacción original solo cambiando una o dos palabras. Cuando el Análisis del Problema tiene problemas y/o áreas de oportunidad la redacción queda forzada o desviada del problema original. Esto es un indicativo de que es necesario regresar al Árbol del Problema a hacer ajustes de tal forma que estos problemas lógicos queden resueltos desde su origen.

Al concluir esta segunda etapa se contará con una hoja de ruta de objetivos vinculados causalmente orientados a la solución de un problema central.

4.- Selección de alternativas

En esta se configuran las alternativas de solución viables, pertinentes y comparables, escogiendo la(s) mejor(es) de acuerdo con los criterios que definen al Programa. Sin embargo, antes de llevar a cabo este proceso vale la pena hacer una revisión general del Árbol de Objetivos para garantizar que este tiene los elementos para definir los Componentes y Actividades de la MIR.

En la siguiente figura se resumen los pasos para la identificación de acciones.



En esta etapa de la metodología se denominará como alternativa a cada uno de los productos procedentes del Árbol de Objetivos y las actividades necesarias para su generación o entrega. Para lograr los objetivos antes descritos, se recomienda considerar los aspectos descritos a continuación, al momento de examinar las distintas acciones propuestas.

Aspectos a examinar en las acciones propuestas:

1. Analizar su nivel de incidencia en la solución del problema y dar prioridad a las de mayor nivel de incidencia comprobable y que pueda ser sujeta a verificación.
2. Verificar el grado de interdependencia entre las acciones propuestas y agrupar las que sean complementarias. Cada agrupación de acciones complementarias podrá configurar una alternativa.
3. Verificar la factibilidad (física, técnica, presupuestaria, institucional, cultural) de las alternativas.
4. Vigilar que la alternativa seleccionada esté en el marco de las competencias que la dependencia o entidad tiene a su cargo.

Con el panorama completo de lo que se necesita hacer para entregar bienes y servicios se procede a seleccionar las alternativas que conformarán el Programa presupuestario. En términos generales, se seleccionan las soluciones que son más viables, que generarán los mayores beneficios para la población objetivo y al menor costo posible.

Para definir y analizar los componentes y las Actividades se aplica la Matriz de alternativas.

En esta técnica, después de haberse definido y analizado el problema central y la situación futura a alcanzar por medio de su solución (definición de medios), se procede a generar las alternativas de solución, teniendo claro cuáles pueden ser las diferentes implicaciones que estas alternativas tienen en los diversos aspectos que conforman un

Programa. Para ello, se recurre a analizar los diferentes factores que inciden en el desarrollo del Programa, los que se expresan como criterios de selección entre las alternativas identificadas. Cabe señalar que las alternativas seleccionadas deben ser comparables, en el sentido de que contribuyan en forma similar a los objetivos del programa o proyecto.

Matriz de alternativas

	Criterios de valoración	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
1	Menor costo de implementación			
2	Mayor financiamiento disponible			
3	Menor tiempo para obtener resultados			
4	Mayor aceptación de la alternativa por parte de la población afectada			
5	Mayor viabilidad técnica			
6	Mayor capacidad institucional			
	TOTAL			

ESCALA 1= PEOR, 2=INTERMEDIA, 3 =MEJOR.

Pasos a seguir en el análisis de alternativas:

1. Identificar cada una de las alternativas a comparar en términos de su contribución específica a la resolución del problema.
2. Señalar los criterios de selección utilizados para evaluarlas y compararlas.
3. Describir los resultados del análisis para cada una de ellas.

Las alternativas resultantes deben ser analizadas con relación al espacio geográfico y socioeconómico al cual están referidas, con el fin de especificar mejor el problema y de seguir verificando su factibilidad y pertinencia, para seleccionar la que mejor resuelva el problema y garantice el uso más eficiente de los recursos que le sean asignados.

5. Estructura Analítica del Programa

Al concluir la Selección de Alternativas, ya se cuenta con un Árbol de Objetivos ajustado que cuenta con todos los elementos necesarios para construir un Instrumento de Seguimiento del Desempeño (ISD). Como su nombre lo indica, los ISD son herramientas para el seguimiento, evaluación y mejora de los Programas presupuestarios. Surgen para dar atención a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para la consolidación del PbR-SED. Los dos ISD que se generan producto de la implementación de la MML son la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la Ficha de Indicadores para Resultados (FID).

La Estructura Analítica del Programa (EAP). Esta busca asegurar la coherencia de la intervención pública a partir de los diversos elementos del Árbol de Objetivos; es decir,

se identifican los niveles de objetivos con los que se cuenta y que determinarán el tipo de ISD que se elaborará.

La EAP es un instrumento conceptual que identifica, en sus rasgos más generales, la intervención gubernamental y sus niveles jerárquicos de planeación para un objetivo de política pública determinado. Para el caso en que la EAP resulte en una esquematización de cuatro niveles jerárquicos de planeación, da pie a la definición de los elementos del Resumen Narrativo de la MIR, en caso contrario, se podrá valorar el desarrollo de una FID.

6. Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, e incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos. Especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Para el caso de la construcción de la MIR, los objetivos definidos en el Árbol de Objetivos pasarán a ser la primera columna que se llama Resumen Narrativo, que también se puede identificar como la columna de los objetivos. Con esto, se espera contar con un buen diseño del Programa, orientándolo de esta forma hacia la resolución de la situación problemática definida, pues se instrumentan los medios necesarios y suficientes para intervenir sobre las causas que la generan. Asimismo, se busca obtener los fines que devienen de la resolución del problema central y de sus efectos asociados. En este caso, los fines que se infieren directamente del problema, desembocan en un fin que los engloba.

El fin último que se registra en el recuadro superior del Árbol de Objetivos, corresponderá al Fin del Programa en la MIR. La situación deseada que corresponde al recuadro central del Árbol de Objetivos, corresponderá a un problema central resuelto expresado como el objetivo del Programa, dando lugar al Propósito en la MIR. Los medios directos o primarios podrían ser potenciales Componentes del Programa en la MIR, siempre que la valoración de alternativas así lo determine. Los medios indirectos o secundarios corresponderán a las Actividades en la MIR, las cuales son necesarias para la obtención de los Componentes.

De este modo, la EAP permitirá obtener los objetivos del Programa para cada nivel de la MIR, redactados positivamente y de forma desagregada, teniendo como foco solo un área de mejoría en función del problema que se quiera resolver.

- **Resumen Narrativo**

Es la columna de donde se plasman los objetivos de la MIR. A través de esta columna se estructuran los objetivos, así como las relaciones causales entre éstos en sus distintos niveles: Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Lo que se busca con esto, es contar con las herramientas para que se cumpla con la premisa de un diseño efectivo y

coherente del Programa, con acciones, productos y servicios conducentes a resultados e impactos.

Para la conformación del Resumen Narrativo, es fundamental, y en el caso federal mandatorio, la observancia de las reglas de sintaxis que se presentan en la siguiente figura. Estas reglas fueron generadas para garantizar que el establecimiento de los objetivos se realice de acuerdo con las necesidades de cada nivel de la MIR.

Reglas de sintaxis para conformar el resumen narrativo de la MIR.

Fin	Contribuir + objetivo superior (PMD, objetivos de desarrollo, objetivos de política de mediano plazo).
Propósito	Sujeto beneficiario (población objetivo) + verbo en presente + resultado logrado
Componentes	Producto entregado o servicio proporcionado + verbo en participio pasado
Actividades	Sustantivo derivado de un verbo + complemento

A pesar de que existe una vinculación vertical entre los niveles de la MIR, la columna de Resumen Narrativo se puede construir con un orden indistinto. De acuerdo con la experiencia, se recomienda ampliamente iniciar con el nivel Propósito, ya que la construcción del nivel Fin dependerá de lo que en este se establezca y la conformación de los Componentes también está relacionada con el Propósito. Siendo así, se seguirá el siguiente orden: Propósito, Fin, Componentes y se concluirá con Actividades.

- **Resumen Narrativo del nivel Fin**

Responde a ¿Cuáles son los impactos a los que contribuye el Programa? El Fin constituye el impacto o efecto a largo plazo derivado de la consecución del Programa.

Es importante recordar que el Fin debe contribuir y relacionar el Programa con el instrumento de planeación de alto nivel que le corresponda. A nivel federal será con el Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos de desarrollo, y los objetivos de política y de mediano plazo. Por ello, cuando el Programa lo permita, el Fin se retoma de manera exacta del objetivo superior al que se alinea haciendo uso de la siguiente regla de sintaxis:

Contribuir + objetivo superior (PMD, objetivos de desarrollo, objetivos de política de mediano plazo).= **FIN**

Aquí es importante hacer especial énfasis en que la palabra Contribuir es inamovible, la razón por la cual el nivel Fin está redactado como una contribución es porque por sí mismo no garantiza el cumplimiento del objetivo superior. En cambio, es por medio de un sistema de Programas o a través de una política pública que se atiende la necesidad de forma integral.

- **Resumen Narrativo del nivel Propósito.**

Es una situación objetivo que constituye el principal resultado que debe perseguirse con la implementación del Programa. Es necesario hacer notar la importancia de que a nivel del Propósito se identifique solamente un resultado. Entonces, por cada Programa presupuestario se tendrá un Propósito.

El objetivo a nivel Propósito debe redactarse como si se tratara de un estado que se alcanza o logra, la lógica detrás de la definición de un Propósito es que la situación objetivo que se plantea se concrete una vez que el Programa opere por un tiempo. Por lo tanto, resulta de la concreción y la utilización de los Componentes por parte de los beneficiarios directos. En este sentido, el Propósito se expresa como un efecto directo de la operación del Programa, o bien como una contribución a la satisfacción de sus beneficiarios.

De acuerdo con las reglas de sintaxis, el Propósito se redactará de la siguiente manera:

Sujeto beneficiario (población objetivo) + verbo en presente + resultado logrado = **PROPÓSITO**

En caso que el trabajo de la metodología esté realizado adecuadamente, la construcción de cada uno de los niveles será sencilla; sin embargo, si se llega a detectar algún error será necesario regresar al Árbol del Problema para corregirlo y de ahí revisar el resto de las etapas de la MML.

- **Resumen Narrativo del nivel Componente**

Para definir los Componentes, se deben considerar los medios que se identificaron en el Árbol de Objetivos para resolver el problema central y además preguntarnos: ¿Qué bienes y/o servicios entrega el Programa? Para ello se debe observar la siguiente regla de sintaxis:

Producto entregado o servicio proporcionado + verbo en participio pasado = **COMPONENTES**

Algunos ejemplos de bienes o servicios entregados a distintas poblaciones objetivo.

Tipo de productos entregados	Población objetivo	Área de enfoque
Bienes	• Despensas entregadas • Vacunas aplicadas • Becas otorgadas • Permisos facilitados	• Infraestructura escolar modernizada • Obras públicas implementadas • Equipamiento médico renovado • Silos construidos
Servicios	• Cursos de capacitación impartidos • Comunidades organizadas • Asesorías para obtención de testamentos realizadas • Campañas de prevención contra las adicciones realizadas	• Asistencias técnicas a PYMES realizadas • Acervo documental difundido • Infraestructura de acopio pesquero rehabilitado • Semaforización sincronizada

La redacción de los Componentes puede resultar un tanto extraña, sin embargo, siempre se debe conservar el verbo en participio pasado al final del Componente. El participio pasado en español es una forma no personal de conjugar un verbo el cual generalmente se conforma añadiendo la terminación ado o ido a la raíz de los verbos.

En el Resumen Narrativo, los Componentes se deben redactar como un producto terminado, es decir, como la concreción del bien o servicio que se está proporcionando. La sintaxis debe ser un producto o servicio, seguido de un verbo en participio pasado que denota que ya fue terminado o entregado.

- **Resumen Narrativo del nivel Actividad**

La identificación de la respuesta a la pregunta: ¿Cómo se producen los bienes y/o servicios que entrega el Programa? Las Actividades son una secuencia de tareas que permiten la concreción del Componente, es decir, corresponden al proceso de producción de los bienes y servicios que entrega el Programa.

En ese sentido es recomendable no definir más de cinco Actividades por Componente, una sola Actividad por cada Componente es suficiente.

Con respecto a la sintaxis de este nivel, requiere que se utilice al inicio de la Actividad un sustantivo derivado de un verbo y acompañado de un complemento.

Sustantivo derivado de un verbo+ Complemento = **ACTIVIDADES**

La razón por la cual en la redacción de las Actividades se utiliza un sustantivo derivado de un verbo, es porque se quiere denotar acción, porque al final de cuentas las Actividades son las acciones que se deben realizar para lograr los Componentes que se entregan en el Programa.

La mayoría de los sustantivos derivados de un verbo terminan con “ción”, sin embargo, también existen excepciones, tales como el verbo entregar.

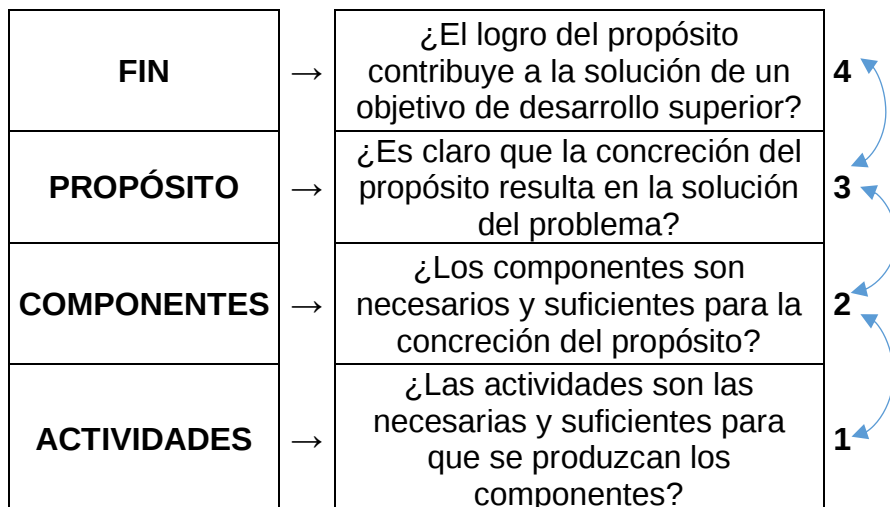
Ejemplos de sustantivos derivados de un verbo:

Verbo	Sustantivo derivado de un verbo
Implementar	Implementación
Realizar	Realización
Concluir	Conclusión
Capacitar	Capacitación
Examinar	Examinación
Entregar	Entrega.

Si el Resumen Narrativo está bien diseñado, se puede validar la secuencia de hipótesis lógicas entre los diferentes niveles de objetivos que se pretendía lograr con el uso de la MIR. Esto es lo que se conoce como verificación de la lógica vertical ascendente del Programa, y a lo largo de la implementación ya se ha realizado.

Validación de la lógica vertical de un Programa.

El beneficio del programa es sostenible en el mediano o largo plazo.



Medios de Verificación

Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información en las que está disponible la información necesaria y suficiente para construir el indicador señalado. Dichos medios pueden ser documentos oficiales, documentos o reportes internos que genera el programa, bases de datos procesadas, entre otros.

- Nombre completo del documento que sustenta la información.
- Nombre del área que genera o publica la información.
- Periodicidad con que se genera el documento (debe coincidir Con la frecuencia de medición del indicador).
- Liga a la página de la que se obtiene la información (si es el caso).

Es importante considerar que cada indicador debe tener su propio Medio de Verificación, pudiendo ser en ocasiones el mismo.

Para construir los Medios de Verificación pueden usarse metodologías tanto cuantitativas como cualitativas para recopilar los datos de los indicadores. Aunque ambos tipos de metodologías proporcionan información importante acerca del Programa y sus indicadores, debe señalarse que los financiadores normalmente requerirán algunas pruebas cuantitativas que demuestren que se lograron los objetivos del Programa.

El uso de datos cualitativos y cuantitativos fortalecerá el monitoreo del Programa y favorecerá el diseño e implementación de las evaluaciones.

Valoración de la lógica horizontal de la MIR.

Una vez que se ha concluido la definición de los Medios de Verificación para cada uno de los indicadores, es necesario revisar la valoración de la consistencia interna de la MIR. Es decir, se evalúa si la MIR contiene todos los indicadores para una correcta medición de los resultados esperados y objetivos contenidos en el Resumen Narrativo, y si estos indicadores cuentan con Medios de Verificación prácticos y confiables.

Supuestos

Los Supuestos son factores externos al Programa que no son controlados por el ejecutor del proyecto que es necesario que sucedan o se den para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en el Resumen Narrativo. Por ende, es importante que sean visualizados y analizados para complementar la secuencia lógica de hipótesis establecida en el Resumen Narrativo.

Dicha hipótesis debe considerar que se cumplen todos los Supuestos del modelo y que el conjunto de causas identificadas es suficiente para lograr el efecto deseado. Por lo tanto, los Supuestos son también condiciones necesarias para lograr el efecto esperado, pero al estar más allá de la capacidad de acción del responsable del proyecto, su ocurrencia no puede garantizarse o influirse por la propia iniciativa a desarrollar, sino que se debe asumir el riesgo de presuponer que esas condiciones se cumplirán por sí mismas.

Identificar estos factores externos de incertidumbre es siempre positivo. Habrá ocasiones en que centrar la atención en ellos, permitirá introducir variantes en el diseño que mejoren las posibilidades de éxito. En otras ocasiones, el grado de incertidumbre que explicitan los Supuestos, puede llevar a replantear totalmente el Programa o a modificarlo para incorporar algunas acciones que previamente no estaban contempladas.

Al identificar factores externos, no se trata de improvisarlos o consignarlos con base en cada eventualidad que pueda concebirse. Lo que se busca es identificar aquellas situaciones no controladas por la agencia ejecutora, y que sean relevantes, específicas y pertinentes para el éxito de la intervención.

A nivel de Fin en la MIR, los Supuestos corresponderán a acontecimientos, condiciones o decisiones importantes para la sustentabilidad de los beneficios generados por el Programa.

Para el Propósito, los Supuestos corresponderán a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que el Programa o proyecto contribuya significativamente al logro del Fin.

Para el nivel Componente de la MIR, los Supuestos corresponderán a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que el Programa o proyecto alcance su Propósito.

Finalmente, en el nivel de Actividades en la MIR los Supuestos serán acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que suceder para completar los Componentes del Programa o proyecto.

Indicadores de desempeño.

Los indicadores definidos en la MIR constituyen la base consensuada para la evaluación de los resultados e impactos que el Programa espera lograr; su medición debe ser el núcleo de la propuesta de evaluación objetiva del Programa, que permita retroalimentar un mejor diseño y extraer lecciones sobre el abordaje de una situación problemática. De esta forma, no se puede esperar que un Pp esté bien valorado en la etapa de seguimiento o evaluación si desde un principio no cuenta con un ISD que aplique adecuadamente la MML. Si bien la FID es una herramienta útil, la MIR es el ejercicio más completo que procede de la MML ya que cuenta tanto con una lógica vertical como con una lógica horizontal que vincula cada uno de los elementos de la misma. De esta forma, la MIR es el instrumento de planeación, seguimiento y evaluación por excelencia.

Los indicadores son instrumentos esenciales para el monitoreo de los resultados de un Programa, suministrando información consistente y oportuna para adoptar acciones ante posibles desvíos en la consecución de éstos.

La segunda columna de la MIR corresponde a los indicadores de desempeño, los cuales, en el marco de la MML, son expresiones cuantitativas que tienen como objetivo medir el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados en el Resumen Narrativo.

Los indicadores deben comprenderse como una descripción compacta de observaciones y características que se encuentran resumidas en números o palabras. A través del monitoreo y la evaluación, los indicadores constituyen un sistema de señales que reportan acciones adecuadas o inadecuadas al cuerpo directivo o instancia que está implementando el Programa, desde su planeación hasta el momento de su operación y ejecución mediante el monitoreo y la evaluación.

Los indicadores nos permiten responder a las siguientes preguntas clave: ¿Cómo sabemos que hemos alcanzando el éxito o los objetivos del RN? ¿Nos estamos dirigiendo hacia la concreción de los objetivos? y ¿Dónde no se están alcanzando los resultados planeados? Para ello se tendrán que establecer metas adecuadas a las capacidades institucionales, tema que se revisará más adelante.

Si bien puede existir una gran diversidad de indicadores con distintos objetivos de medición, en el marco de la MML solo se considerarán los indicadores de desempeño, los cuales tienen las siguientes características:

- Son medidas cuantitativas y cualitativas del desempeño del Programa que relacionan la medición de dos o más variables asociadas a éste.
- Describen los resultados que se espera obtener con su implementación.

- Describen el grado de cumplimiento de los resultados durante la operación del Programa y, por lo tanto, constituyen elementos fundamentales para su monitoreo y posterior evaluación.
- No es válido que su medición esté enfocada al ejercicio del presupuesto.

Clasificación según su tipo de medición

Los indicadores del desempeño tienen diferentes clasificaciones sin embargo la más básica es por su tipo de medición. Así, los indicadores pueden ser estratégicos o de gestión.

Los indicadores estratégicos: son aquellos que miden impactos o el resultado de la entrega de los productos. Estos están planteados con una visión de largo plazo y para Solucionar problemas complejos el avance en el cumplimiento de los objetivos de los Niveles de Fin y Propósito necesariamente tendrá que ser medidos por indicadores Estratégicos teniendo las siguientes características:

- Reflejan el cumplimiento de los objetivos de los niveles superiores.
- Miden el grado de cambio de la realidad social relacionada con el objetivo del Programa.
- Miden el impacto directo en la población objetivo.
- Se vinculan con el nivel de Componente, si este incluye subsidios, bienes y/o
- Servicios que impactan directamente en la población o área de enfoque.
- En los casos en los que los bienes o servicios entregados en el nivel Componente.
- Sean de alta relevancia o incidencia para el Programa, se les podrán considerar.

Los indicadores de gestión: miden productos, actividades y la movilización de insumos, por lo cual dependen completamente de los responsables del Programa, los indicadores de gestión son de corto plazo, por lo que se deben medir con una frecuencia semestral o inferior. Finalmente, los indicadores de gestión, tanto de producto como de proceso, miden los objetivos que surgen de la administración cotidiana. Teniendo las siguientes características:

- Reflejan el cumplimiento de los objetivos de los niveles inferiores, es decir, de Componente y Actividad.
- Miden el avance y logro en procesos y actividades.
- Miden la generación y entrega de bienes o servicios. No miden el ejercicio del gasto del Programa.
- Realizan la medición en el corto plazo con una frecuencia semestral o inferior.
- Miden los objetivos importantes, pero que surgen de la administración cotidiana.

Los indicadores del desempeño están correctamente alineados con los objetivos del resumen narrativo, conforman un sistema de indicadores que, en conjunto con el resto de las MIR del gobierno en cuestión, tiene la capacidad de medir el cumplimiento de los instrumentos de planeación superiores.

Teniendo una serie de características que deben ser tomadas en cuenta al momento de crearlos a pesar de que en la estructura de la MIR solo se incluye el nombre del indicador. Estas características son: tipo, nivel de la MIR, relación entre sus variables, dimensiones, definición, cumplimiento de los criterios CREMAA, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, meta, sentido del indicador y parámetros de semaforización.

Número de indicadores por nivel de la MIR

Con respecto al número de indicadores que debe tener una MIR es importante considerar que, si bien existe un piso, es decir un mínimo, no se cuenta con un techo, es decir un máximo de indicadores. Debemos recordar que la MML es una metodología flexible que puede ser aplicada a cualquier tipo de problema, por lo que si bien no se limita el número de indicadores que puede tener la MIR, siempre es recomendable generar un número de indicadores manejables y que efectivamente provean de información valiosa y estratégica para la toma de decisiones, es decir, siempre se recomienda que se cuente con los indicadores mínimos indispensables para la medición de los objetivos de cada Programa.

Con respecto al mínimo, se deberá contar con al menos un indicador por objetivo. Entonces, como a nivel Fin y Propósito solo es posible tener un objetivo, el mínimo en ambos casos es de uno. Esto no aplica para Componentes y Actividades ya que en estos casos se puede, y generalmente se tiene, más de un objetivo.

Criterios CREMAA

Los criterios CREMAA que es un acrónimo para seis características fundamentales que un buen indicador debe tener.

Claro: El nombre del indicador debe ser entendible.

Relevante: Debe proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir.

Económico: Se debe elegir aquellos que estén disponibles a un costo razonable.

Monitoreable: Los indicadores deben sujetarse a una comprobación independiente.

Adecuado: Provee suficientes bases para medir. No debe ser ni tan indirecto ni tan abstracto.

Aportación Marginal: El indicador debe proveer información adicional en comparación en otras mediciones.

Sobre la **Claridad** de los indicadores, estos deben ser redactados de tal forma que sean tan directos e inequívocos como sea posible. Cuando se diseña un indicador en el marco de la MML se debe considerar que es un instrumento de seguimiento que será utilizado y revisado por actores ajenos al Programa.

Es muy importante no olvidar que la MIR es un valioso instrumento de rendición de cuentas por lo que no solo debe ser directo e inequívoco, sino que se debe construir haciendo uso de un lenguaje ciudadano. Por ello, se deben de utilizar el menor número de tecnicismos posible de tal forma que la mayoría de las personas puedan comprender lo que se está midiendo y los avances logrados.

Con el criterio de **Relevancia** se busca garantizar que la lógica horizontal entre la columna de Indicadores y la columna de Resumen Narrativo se respete. Es importante recordar que en los niveles de Propósito y Fin en algunas ocasiones es necesario recurrir a indicadores proxy, los cuales, por definición, no tienen una relación directa con el objetivo que pretenden medir. Sin embargo, para los niveles de Componente y Actividad, el principio de relevancia siempre se debe respetar ya que los indicadores están midiendo el cumplimiento de los productos entregados por el Programa.

Con respecto al tercer criterio, se busca que los indicadores sean **Económicos** en términos de que los costos para obtener la información sean lo más reducidos posibles. Todo Programa que se implementa desde cualquier nivel de la administración pública cuenta con recursos limitados para cumplir sus funciones. Por esta razón, es indispensable que el proceso de medición de indicadores se haga bajo el principio de austeridad. Dentro de estos recursos, también se encuentran los humanos, ya que, si en cada periodo de medición se ocupa excesivamente los recursos humanos de la Unidad Responsable, se les estará distrayendo de su actividad sustantiva que es la implementación del Programa.

Por esta razón siempre se recomienda utilizar fuentes oficiales, como el INEGI, para los indicadores de Propósito y Fin.

Un indicador que cumple con el criterio de ser **Monitoreable** es aquel que cualquier persona, sin importar su procedencia o formación, puede consultar y comprobar la validez y veracidad de la información que lo conforma. Por esta razón, este cuarto criterio está estrechamente relacionado con los medios de verificación, de tal forma que, si la tercera columna de la MIR es incorrecta, se estará incumpliendo en el criterio de ser monitoreable.

El cumplimiento de este criterio no solo es benéfico para los diversos actores que consultan las MIR, sino también lo es para la misma Unidad Responsable del Pp. Si por alguna razón la información no se encuentra disponible cuando la UR requiere reportar sus avances, ésta podrá incurrir en incumplimiento de sus obligaciones.

Se considerará un indicador como **Adecuado** cuando la medición que hace no es excesivamente indirecta y abstracta, y su estimación no constituye una tarea complicada y problemática. Es comprensible que en los niveles de Propósito y Fin se haga uso de indicadores más complejos; sin embargo, para los niveles inferiores, siempre se les debe dar prioridad a aquellos indicadores que sean sencillos de comprender y de calcular.

Finalmente, el criterio de **Aportación Marginal** solo aplica en caso de que se mida un objetivo con dos o más indicadores, es importante que el o los indicadores adicionales midan información o datos que complementen o que midan dimensiones adicionales del objetivo como la eficiencia o la calidad para su consolidación.

Caracterización de los indicadores

La caracterización de los indicadores consiste en la identificación de tres elementos: el nombre del indicador, su definición y su dimensión. En otras palabras, es la información que permite conocer lo que se está midiendo.

Es importante considerar que, en la MIR solo se incluye el nombre del indicador ya que existen varios detalles por definir cuya inclusión en la matriz sería excesiva. Sin embargo, ha resultado ser muy funcional concentrar esta información en una Ficha Técnica de Indicador en la que se especifican aquellos detalles necesarios de definir.

Nombre del indicador

El nombre del indicador es la expresión que lo identifica y que manifiesta lo que se desea medir con él.

Características del nombre de un indicador.

- No repetir el objetivo
- Claro y entendible
- No contener método de cálculo
- Único y corto
- No reflejar una acción
- Incluir unidad de medida

El nombre del indicador debe ser claro y entendible. Como se mencionó previamente, se deben de evitar en la mayor medida posible el uso de tecnicismos. Relacionado con esta característica, siempre se debe buscar que el nombre del indicador sea lo más breve posible, es decir, es recomendable que no exceda las 10 palabras.

Definición del indicador

La definición del indicador es un espacio adicional del cual se dispone para poder especificar lo que se pretende medir del objetivo con el indicador. Todas aquellas características pendientes de aclarar en el nombre del indicador o que se requieren para comprender el método de cálculo se deberán incluir en la definición. La definición del indicador es un texto libre cuya única limitación es no ser la repetición del nombre del indicador o método de cálculo, sino ser información complementaria a estos dos elementos.

Dimensión de los indicadores

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) define la dimensión de los indicadores como “el aspecto del logro del objetivo a cuantificar, esto es, la perspectiva con que se valora cada objetivo”. Las cuatro dimensiones que se manejan en México son **eficacia, eficiencia, calidad y economía**; y cada una de ellas presenta información desde diferentes enfoques.

Los indicadores de **eficacia** miden el grado de cumplimiento de los objetivos o resultados esperados establecidos en el Resumen Narrativo, miden la cobertura de los productos y servicios que ofrece, y miden qué grupo en específico de la población objetivo se está atendiendo en un periodo determinado de tiempo. En otras palabras, con un indicador de eficacia se podrá saber si se cumplió o no se cumplió lo establecido en las metas del indicador. La principal característica de esta dimensión es que aplica a todos los niveles de la MIR por lo que son los más recurrentes.

Los indicadores de **eficiencia** miden “la relación entre el logro del programa y los recursos utilizados para su cumplimiento”. Relaciona el uso de los recursos humanos, financieros y materiales utilizados con respecto a los productos y servicios entregados de la acción del programa. A diferencia de los indicadores de eficacia, los de eficiencia buscan medir la mejor utilización de los recursos mientras que la eficacia solo se enfoca en alcanzar las metas incluso si no se han optimizado los recursos para hacerlo.

Es importante considerar que, aunque los indicadores de la dimensión eficiencia se pueden ocupar a nivel Propósito, predominantemente se utilizan para los indicadores de gestión, es decir, para Componentes y Actividades.

Los indicadores de **calidad** miden un atributo específico de la provisión de los bienes y servicios que produce el Programa, referido a la capacidad de respuesta oportuna y directa con respecto a las necesidades de los beneficiarios. De acuerdo con la Metodología, los únicos indicadores que miden la entrega de bienes o servicios son los correspondientes al nivel Componente. Por esta razón, los indicadores de calidad se emplean para este nivel.

Los indicadores de calidad pueden medir, entre otros elementos, la oportunidad, facilidad de acceso, percepción de los usuarios, precisión, continuidad en la provisión de los servicios, comodidad, cortesía en la atención en los productos del Programa.

Los indicadores de **economía** miden la capacidad que tiene el Programa para generar y movilizar adecuadamente los recursos que se utilizan para la producción de los bienes y servicios del Programa. Las características particulares de estos indicadores les permiten sólo ubicarse en el nivel de actividad donde se encuentran asociados, en la mayoría de las veces, a objetivos como recuperación de cartera y atracción de recursos externos”.

Por su naturaleza, también es importante considerar que esta dimensión de indicadores solo se podrá utilizar en los dos niveles inferiores de la MIR, pero se encontrarán con mayor frecuencia en el nivel Actividad.

Elementos para el cálculo de indicadores

Los elementos para el cálculo de los indicadores son tres: **la frecuencia de medición, el método de cálculo y la unidad de medida del indicador.**

Frecuencia de medición:

Se define como la periodicidad con que se realiza la medición de cada uno de ellos o el tiempo existente entre mediciones.

Frecuencia de medición de los indicadores según su nivel.

NIVEL DE LA MIR	FRECUENCIA SUGERIDA
Fin	Anual o superior
Propósito	Anual
Componentes	Semestral o inferior
Actividades	Trimestral o inferior

La regla general sobre la frecuencia de medición de los indicadores es: a menor nivel, mayor frecuencia de medición; y a mayor nivel, menor frecuencia de medición. Esto tiene una lógica muy sencilla. Los indicadores de los niveles inferiores son de gestión y por ende miden el día a día de la ejecución del Programa presupuestario mientras que los indicadores de los niveles superiores son estratégicos y miden los resultados y el impacto de la entrega de los productos en la población beneficiaria.

Métodos de cálculo

Los métodos de cálculo son expresiones matemáticas por medio de las cuales se relacionan las variables de un indicador. Para contar con un método de cálculo adecuado, se deben relacionar las variables considerando las recomendaciones presentadas a continuación:

- Hacer uso de símbolos matemáticos para las expresiones aritméticas.
- Ser de fácil comprensión, es decir, que queden claras las variables que serán utilizadas.

- Incluir un anexo metodológico para los casos en que las expresiones matemáticas sean complejas.

Como se ha mencionado previamente, se recomienda siempre dar prioridad a los indicadores relativos con respecto a los absolutos, ya que con los primeros se cuenta con más herramientas para analizar los resultados. En la mayoría de las Matrices que se generan, el tipo de indicador relativo que se utiliza con mayor frecuencia son los porcentajes, sin embargo, existen otro tipo de indicadores que se pueden ocupar.

Porcentaje

Es la proporción de una cantidad específica de una variable respecto a su totalidad. En el numerador se colocará el valor del cual se busca conocer la relación con respecto al denominador, que representa la totalidad de lo que se medirá. La fórmula para construir un porcentaje es: $(\text{Numerador} / \text{Denominador}) * 100 = x\%$

Razón

Las razones son comparaciones entre dos o más variables que guardan una proporción, en determinado periodo de tiempo. Son el resultado de la división entre dos variables con distintas unidades de medida dentro de un mismo periodo de tiempo para obtener el número de unidades distribuidas equitativamente por cada unidad del indicador. La fórmula para obtener una razón en la siguiente: $(\text{Variable A} / \text{Variable B}) = A : B$, A es a B.

Promedio simple

Es el valor representativo de un conjunto de cantidades de la misma variable respecto al número de observaciones consideradas. Este tipo de promedio es resultado de la división entre la suma de los valores numéricos de la variable sumados en el numerador, mientras que en el denominador se hará referencia al número de valores o unidades. En otras palabras, es la suma de todos los valores numéricos dividida entre el total del número de valores, para obtener cuánto equivaldría la suma total distribuida equitativamente entre el número de valores. La fórmula para obtener un promedio simple es: $(V1+V2+V3/3) = \text{Promedio de los valores del conjunto}$.

Promedio ponderado

Es la suma de todos los valores numéricos, cada uno con una ponderación asignada de acuerdo con su nivel de importancia según el criterio seleccionado, dividida entre el número de valores ponderados para obtener una estimación que pueda representar la relevancia de unas variables sobre otras. La fórmula para obtener un promedio compuesto es:

Valores numéricos

$(V1(W1)+V2(W2)+V3(W3)) = \text{Promedio de los valores del conjunto}$

$W1+W2+W3$

Suma del total de las ponderaciones

Tasa de variación

Representa el cociente de dos observaciones de una misma variable en dos periodos, por lo que expresa un cambio relativo en el tiempo. En el numerador se coloca la diferencia entre lo realizado en el periodo más reciente (año de ejercicio) y el periodo previo (año anterior) y en el denominador lo realizado durante el periodo previo. Entonces, la tasa de variación es el resultado del numerador entre el denominador menos uno, multiplicado por cien. Esto último para expresar la tasa como un porcentaje. La fórmula para calcular una tasa de variación es la siguiente:

$$\left\{ \frac{\text{Variable periodo actual}}{\text{Variable periodo previo}} - 1 \right\} \times 100 = x\%$$

Índice simple

Es una medida estadística diseñada para estudiar las variaciones de una o más variables, a lo largo del tiempo, del espacio o respecto a un grado de avance o retroceso. Los índices sintetizan en pocos datos la parte esencial de la información completa contenida en un fenómeno.

Un índice simple es el cociente entre la magnitud en el período corriente y la magnitud en el período base. Generalmente se multiplica por cien y se lee en porcentaje. Los índices simples no presentan gran utilidad en sí mismos y su interés radica en que son el punto de partida de la construcción de los índices compuestos y en que algunas de sus propiedades sirven para evaluar la bondad de éstos. Consideremos la magnitud X en distintos períodos de tiempo. El índice simple de la magnitud X en el período t con respecto al período 0 será:

(Variable observada/variable línea base) = Índice simple

Unidad de medida

El último de los elementos para calcular un indicador es la unidad de medida. Esta es la forma como se quiere expresar el resultado de la medición del indicador. La unidad de medida y el método de cálculo forzosamente deberán estar expresados en los mismos términos. La unidad de medida corresponde tanto al nombre del indicador como al método de cálculo establecido. Para poder identificar adecuadamente la unidad de medida se tiene que considerar la fórmula matemática planteada en el método de cálculo ya que en ésta también se puede observar si el indicador es un absoluto o relativo. parte

de coincidir con el método de cálculo, la unidad de medida del indicador deberá corresponder con la unidad de medida con la cual se establecen las metas.

Establecimiento de metas

Las metas son objetivos cuantificables que permiten establecer límites o niveles máximos de logro. Por medio de ellas se comunica el nivel de desempeño esperado por la organización y permiten enfocar la acción gubernamental hacia la mejora. Para el establecimiento de metas se requiere la identificación de cuatro elementos: la línea base, el valor numérico de la meta, el sentido del indicador y los parámetros de semaforización. Todas estas características harán que las metas establecidas para cada uno de los indicadores de los Programas presupuestarios sean apropiadas para reflejar el avance en el cumplimiento del objetivo establecido en el Resumen Narrativo. A continuación, se revisan estos cuatro elementos que se deberán definir para establecer una meta.

Línea base

Una vez definidos los indicadores que medirán los resultados del Programa, es necesario establecer los valores de la línea base de cada indicador, lo que posteriormente ayudará a definir las metas de los mismos. La línea base es el valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento. Es la forma de identificar la situación inicial con la que comienza la instrumentación del Programa con respecto al problema público o situación que se busca atender. Por esta razón es indispensable que todo Programa presupuestario tenga bien identificada su línea base.

Al momento de plantear la línea base se pueden presentar dos situaciones: que existan mediciones previas al inicio del programa o que no existan. El primer caso sucede sobre todo con los indicadores que tienen medios de verificación externos y dependen de otras instancias para obtener la información para realizar la medición del indicador.

También es importante establecer que para los indicadores de nueva creación se tomará como línea base el primer resultado alcanzado de forma anual. Esto quiere decir que, aunque el indicador sea de Actividad y por ende su frecuencia de medición sea trimestral, la línea base necesariamente será anual.

Metas

Las **metas** son los resultados que se espera que ocurran durante y una vez finalizada la vigencia o un periodo específico del Programa. En este sentido, indican atributos concretos que se quieren lograr o conseguir mediante la intervención del Programa. Estos atributos pueden ser la cantidad, tiempo, lugar y calidad que se reflejan en la definición de los distintos objetivos del Resumen Narrativo. A diferencia de los objetivos que para la Metodología son narraciones de la situación deseada que se busca alcanzar, las metas necesariamente están expresadas de forma numérica.

Para la definición de las metas es necesario partir de la estimación objetiva de la línea base del indicador, a la cual se le añade un nivel esperado de mejoría a lograr en un periodo determinado.

Adicionalmente, para que una meta esté adecuadamente planteada es necesario que cuente con los siguientes elementos.

- Medible: Cuantificable en términos numéricos
- Específicas: Directamente relacionadas con el objetivo
- Temporales: Congruentes con los plazos a lograrse.
- Alcanzables: Factibles pero retadoras.
- Señalar resultados: Orientadas al impacto del programa.

Las metas de desempeño deben plantearse de tal forma que, si se movilizan adecuadamente los recursos, se llevan a cabo puntualmente las actividades y/o se entregan adecuadamente los productos sea posible lograrlas en el periodo establecido. En este sentido es importante enfatizar que las metas siempre se deben de plantear bajo el supuesto de que todo funcione tal como se tiene planteado. Por ello, una meta debe ser factible de alcanzar y, por lo tanto, ser realista respecto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran.

Sentido del indicador

Se refiere a la dirección que debe tener el comportamiento del indicador para identificar cuando su desempeño es positivo o negativo, es decir, el sentido puede ser descendente o ascendente según las necesidades del indicador.

Cuando el sentido es ascendente, la meta siempre será mayor que la línea base. Si el resultado es mayor al planeado, es representativo de un buen desempeño, y cuando es menor, significa un desempeño negativo.

Cuando el sentido es descendente, la meta siempre será menor que la línea base. Si el resultado es menor a la meta planeada, es equivalente a un buen desempeño, y cuando es mayor, significa un desempeño negativo.

Parámetros de semaforización

Para dar seguimiento, realizar la evaluación adecuada y contar con elementos para la toma de decisiones, deberán establecerse los parámetros de semaforización que identifiquen si el cumplimiento del indicador fue el adecuado o esperado.

Cuando se establece determinada meta del desempeño, la probabilidad de que se alcance el valor exacto que se plantea es muy baja, por ello es necesario establecer parámetros o rangos gracias a los cuales se pueda señalar si se cumplió o no la meta.

Para ello se creó un semáforo de cumplimiento de metas, mismo que se presenta a continuación:

- **Verde:** Se mantiene dentro del rango establecido.

- **Amarillo:** El valor alcanzado del indicador es menor o mayor a la meta programada, pero se mantiene dentro del rango establecido.
- **Rojo:** El valor alcanzado en el indicador esta fuera del rango por lo que la meta programada tuvo una falla en la planeación

Los parámetros de semaforización son solo dos: el ver-de/amarillo y el amarillo/rojo. En el primer caso se considera que existe cumplimiento de la meta y en el segundo se considera que la meta no se alcanzó o se rebasó. Los parámetros de semaforización deberán tener las características que se plantean a continuación:

- Los responsables de los Pp definen el parámetro de semaforización.
- Los parámetros están relacionados con las metas.
- Consiste en un rango de cumplimiento de metas.
- Se establece con base en el sentido del indicador.
- El semáforo estará en rojo o amarillo tanto si se supera el limite superior o inferior.

Llenado de una Ficha Técnica de Indicadores

La Ficha Técnica de Indicadores es el formato estándar que contiene los elementos que describen las características de un indicador del desempeño para su mejor comprensión, identificación y cálculo, la cual generalmente incluye los datos de identificación del Pp, los datos de identificación del indicador, las características del indicador, la determinación de metas y las características de las variables o metadatos. Este formato acompaña a la MIR del programa y debe llenarse para cada uno de los indicadores. Constituye una fuente de consulta continua, no solo para los operadores del programa, sino también en lo sucesivo para los equipos que lo evalúen, puesto que establece las convenciones necesarias para la estimación de los indicadores y el contraste con las metas ahí definidas.

Datos de identificación del Programa presupuestario

En esta parte de la ficha técnica se especifica el nombre del Programa, la o las Unidades Responsables del Programa, la clasificación del Programa, su prioridad y el nivel de la MIR que está midiendo. Esta sección será similar para todas las fichas de este Programa a excepción del tipo de indicador que es el último campo de la Sección.

I. DATOS DE IDENTIFICACIÓN	
PROGRAMA PRESUPUESTARIO (PP)	
UNIDAD RESPONSABLE	
EJE DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO	
CLASIFICACIÓN DEL PROGRAMA	

Datos de identificación del indicador

A partir de este punto, la ficha de cada indicador será diferente para cada indicador. Esta sección incluye el nombre del indicador, el cual forma parte de la MIR, la identificación del indicador, la dimensión a medir, la definición del indicador, su método de cálculo y unidad de medida, la desagregación geográfica y la frecuencia de medición.

II. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INDICADOR			
NOMBRE DEL INDICADOR			
IDENTIFICACIÓN DEL INDICADOR		DIMENSIÓN A MEDIR	
NIVEL			
DEFINICIÓN			
MÉTODO DE CÁLCULO		UNIDAD DE MEDIDA	
DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA		FRECUENCIA DE MEDICIÓN	

Características del indicador

La siguiente sección inicia con la identificación de los criterios CREMAA, mismos que se revisaron previamente en esta misma Lección. Idealmente, todos los indicadores deberán cumplir con los seis criterios y contar con una justificación. Si en determinado momento no se cumpliera con uno o más criterios, será necesario volverlo a revisar y ajustar.

III. CARACTERÍSTICAS DEL INDICADOR			
CLARIDAD	RELEVANCIA	ECONOMÍA	MONITOREABLE
ADECUADO		APORTACIÓN MARGINAL	

Establecimiento de metas

Una vez que se tiene adecuadamente caracterizado el indicador, se procede al establecimiento de metas. Primeramente, se determinan los elementos de la línea base que son el valor, el año y el periodo. En todos los niveles de la MIR la línea base tendrá una periodicidad anual. Esto implica que, aunque el indicador sea trimestral, el periodo de la línea base será anual.

IV. DETERMINACIÓN DE METAS		
LÍNEA BASE		SENTIDO DEL INDICADOR
META PROGRAMADA		AVANCE DE METAS
SEMAFORIZACIÓN		FUENTES (MEDIO DE VERIFICACIÓN)
VERDE		
AMARILLO		
ROJO		
RESPONSABLE DEL INDICADOR		

El Sistema de Evaluación del Desempeño

La información generada por el PbR la podemos englobar en dos categorías, la derivada del seguimiento y la generada en el proceso de evaluación. Ambas permiten contar con información de calidad para conocer el desempeño, resultados e impacto de las acciones que realiza el gobierno con los recursos públicos. En función de la información obtenida, se pueden reorientar cursos de acción o aplicar medidas correctivas para lograr los objetivos de determinado programa. Debe aclararse que ambas actividades consumen recursos, pero de llevarse a cabo correctamente, presentan beneficios a corto, mediano y largo plazo.

Las principales contribuciones del seguimiento y la evaluación se presentan a continuación.

- Oportunidades de aprendizaje: Observar lo que se está realizando para aprender de la experiencia.
- Corresponsabilidad: Fomentar que los responsables y ejecutores respondan por su desempeño.
- Transparencia: Apoyar el sentido de la confianza y la legitimidad.
- Reconocimiento: Contar con la información para demostrar los logros de un proyecto.

Diferencias entre el seguimiento y la evaluación

Es importante mencionar que el seguimiento y la evaluación contribuyen por igual al logro de estos objetivos. Sin embargo, poseen significados y características muy particulares que nos pueden ayudar a hacer una distinción entre ambas.

Seguimiento y monitoreo

- Se realiza continua y paralelamente a la ejecución de la política pública.
- Informa sobre el avance en el cumplimiento.
- Se realiza como parte de la operación de la política pública.
- La información es usada para hacer ajustes (acciones correctivas) en la operación del programa.

Evaluación

- Se realiza en momentos específicos de la intervención: ex ante, durante y ex post.
- Informa sobre los efectos y los impactos.
- Examina la pertinencia de las intervenciones públicas.
- Usualmente el evaluador es externo a la organización.
- La información se usa para la rendición de cuentas, retroalimentación de resultados y para la gestión estratégica.

El seguimiento o monitoreo es una actividad cotidiana que se realiza día a día para conocer el desempeño de la política o programa durante su ejecución. Por su parte, la evaluación, si bien puede realizarse ex ante, durante y ex post, es una estrategia integrada que brinda información sobre la pertinencia de las intervenciones públicas respecto de la necesidad o problema público a atender, su efectividad al analizar los resultados planeados, los logrados y los no logrados, con la finalidad de implementar mejoras en los programas o proyectos, así como para rendir cuentas a la ciudadanía.

Además de permitir la recopilación de información valiosa sobre cada uno de los programas que son financiados con el gasto público y con base en ello decidir sobre su permanencia o reestructuración, las actividades de seguimiento y evaluación también fomentan una mayor transparencia y rendición de cuentas. Con el fortalecimiento de una sociedad civil organizada, la posibilidad de advertir sobre focos rojos o áreas de mejora en el gasto público aumenta considerablemente. En el marco de la GpR y PbR, el seguimiento y la evaluación son imprescindibles.

Tanto el seguimiento como la evaluación son herramientas complementarias entre sí, requieren de un adecuado proceso de planeación, en el que se identifiquen una serie de elementos, desde los responsables de llevar a cabo determinado proyecto, los objetivos a corto, mediano y largo plazo, así como su forma de medición, entre otros. Para que el seguimiento o monitoreo y la evaluación tengan el éxito esperado, se debe conocer previamente qué es lo que se quiere lograr y cómo realizarlo.

La evaluación del desempeño

Para poder implementar una GpR, la lógica del PbR y propiciar la transparencia y rendición de cuentas, se requiere información sistematizada y confiable. A partir de esta necesidad se ha fomentado el diseño e implementación de herramientas metodológicas e informáticas que permiten integrar la información sobre los Pp y su desempeño. Para tales fines, se implementó el SED. Con base en el artículo 2º, fracción LI de la LFPRH, el SED se define como:

El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base e indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Asimismo, la obligatoriedad del SED en el proceso de programación y presupuestación quedó reflejado en la fracción III del artículo 25 de dicha Ley, misma que establece que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base, entre otras cosas, en:

La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas sectoriales con base en el SED, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente.

El Programa Anual de Evaluación

El artículo 110 de la LFPRH, establece que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo deberán establecer programas anuales de evaluación.

En materia de **evaluación**, durante este momento del ciclo de las políticas se podrá hacer una **evaluación de diseño, procesos, consistencia y resultados, indicadores o específica de desempeño**. Todas estas evaluaciones tienen la función de proporcionarles a los responsables de las políticas y programas información confiable que les ayude a tomar mejores decisiones para hacer los ajustes necesarios, mismos que facilitarán la consecución de los objetivos establecidos.

Finalmente, cuando los programas están en una etapa de maduración es momento de llevar a cabo un análisis de los resultados obtenidos. En este punto se puede aplicar una **evaluación de Impacto o de costo – efectividad**.

Adicionalmente, en cualquier momento de la implementación de la política se pueden llevar a cabo evaluaciones específicas, las cuales tiene objetivos particulares correspondientes a determinada política o programa.

Las evaluaciones de **Diseño** están dirigidas a los programas de reciente creación o modificación sustancial, incluye un análisis conforme a la identificación correcta del problema y si está diseñado para solventarlo, la contribución del Pp a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo, la coherencia de la MIR, la congruencia entre su diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y duplicidades con otros programas.

Las evaluaciones de **Procesos** proporcionan información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas, analizan mediante trabajo de campo si el Programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Este tipo de evaluación es la de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que la evaluación de proceso se realice a partir del tercer año de operación.

Por su parte, las evaluaciones de **Consistencia y Resultados** analizan sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas, ofreciendo un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.

Las evaluaciones **Específicas** se enfocan en los aspectos característicos de un Programa, de acuerdo con las necesidades de la institución para evaluar o la naturaleza del mismo. Se realiza mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

Las evaluaciones **Complementarias** a programas gubernamentales serán de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el Programa Anual de Evaluación, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

Las evaluaciones **Estratégicas** diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla; aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial. Se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Finalmente, las evaluaciones de **Impacto** permiten medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su ejecución. El principal reto de una evaluación de Impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el Programa no hubiera existido.

Un factor importante de las evaluaciones es que pueden ser llevadas a cabo tanto interna como externamente. Los evaluadores externos pueden ser consultores expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en materia de PbR-SED. Los evaluadores externos deben cumplir con las especificaciones que se describen a continuación:

- Acreditar su constitución legal en los términos de la legislación aplicable.
- Acreditar experiencia en el tipo de evaluación correspondiente a la prestación de su servicio, de programas gubernamentales en México o en el extranjero.
- Presentar una propuesta de trabajo ejecutiva.
- Definir la plantilla de personal que utilizara para la prestación del servicio.
- Ser especialista con experiencia comprobada en la materia que corresponde evaluar, además de cumplir con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia.

Aspectos Susceptibles de Mejora

Los ASM se pueden entender como los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa, las cuales deben ser atendidas para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo a fin de contribuir en la optimización del desempeño de los Pp y de las políticas públicas.

Para dar cumplimiento a lo establecido por la normatividad correspondiente, las UR de los Pp deberán crear los ASM a partir de las recomendaciones y hallazgos puntualizados

en la evaluación. Para lograrlo deberán revisar la evaluación, elaborar el documento de posición institucional, clasificar y definir cada uno de los ASM, llevar a cabo la captura en el Sistema de Seguimiento de los ASM (SSAS), emitir el documento correspondiente y reportar los avances en el cumplimiento del ASM. Los ASM deben de cumplir con los cuatro criterios siguientes:

- Claridad: Expresado en forma y entendible
- Relevancia: Debe ser una aportación específica para el logro del propósito y de los componentes del programa.
- Justificación: Sustentado mediante la identificación de un problema, debilidad, oportunidad o amenaza.
- Factibilidad o viabilidad: Posibilidad de llevarse a cabo en un plazo determinado por una o varias instancias gubernamentales.

Cabe mencionar que en esta clasificación solo se considerarán las recomendaciones o hallazgos que se aceptaron cabalmente o con alternativas. Todos aquellos que fueron rechazados deberán ser omitidos. En segunda instancia, la suscripción de los ASM dependerá en gran medida del tipo de actores involucrados en su atención.

Tener un mecanismo de seguimiento a la evaluación de programas se justifica, en la medida que la información generada sea incorporada en la toma de decisiones en materia de planeación y presupuestación. Debido a que la información de desempeño puede ser extensa, es necesario desarrollar una estrategia eficaz para la presentación de estas grandes cantidades de datos en forma clara y analítica, es decir, uno de los mayores retos es sistematizar la información para que pueda ser utilizada en la toma de decisiones.

Los administradores de los programas, así como los tomadores de decisiones deben revisar la información de desempeño de forma rutinaria y estratégica. La frecuencia de estas revisiones será determinada por el proceso presupuestario, la naturaleza de los objetivos que se está midiendo y el nivel de análisis.

Transparencia en el ejercicio del gasto público

La transparencia es un instrumento que va más allá del Derecho de Acceso a la Información porque conlleva una obligación por parte de las organizaciones que manejan recursos públicos (sujetos obligados) de poner a disposición de la sociedad, información de calidad sobre su actuación y desempeño, cualquiera que sea su motivación para conocerla. Lo anterior implica el complejo diseño de una política pública, así como la creación de organismos públicos y normatividad especializada en la materia.

El propio concepto de transparencia se ha transformado paulatinamente. A raíz de esto se han identificado tres tipos de transparencia los cuales varían, en principio, con el grado de proactividad de dependencias y entidades gubernamentales al momento de poner información a disposición de la sociedad. Resulta fundamental tener presente el vínculo

que tiene la transparencia con la participación ciudadana ya que ambas, en conjunto, pueden contribuir a una mejora en la forma como se toman las decisiones.

Tipos de transparencia:

- **Transparencia activa:** Se refiere a la publicación de información por parte de los sujetos obligados. Estos tienen la obligación de poner a disposición del público y mantener actualizada en medios electrónicos, información como el marco normativo aplicable, estructura orgánica, directorio de servidores públicos, remuneraciones, entre otras.
- **Transparencia reactiva:** Este tipo de transparencia busca fomentar que se entregue a la sociedad la información específica que solicita. La transparencia reactiva implica un mayor involucramiento de los interesados en conocer la información, toda vez que debe iniciarse un procedimiento formal, principalmente a través del Sistema Infomex, en la que se solicitará información específica a determinado organismo gubernamental.
- **Transparencia proactiva:** Es una de las formas de transparencia más novedosas. Consiste en un conjunto de actividades e iniciativas que promueven la reutilización de la información relevante por parte de la sociedad, publicada por los sujetos obligados, en un esfuerzo que va más allá de las obligaciones establecidas en las leyes vigentes. Así, el gobierno no está publicando cualquier tipo de información sino aquella que le es más útil a la ciudadanía. A partir de la detección de áreas de interés y análisis de la demanda de información, así como otros métodos de recolección de datos, las instituciones públicas identifican y publican la información.

Consideraciones finales

La mejora en la eficiencia y la eficacia en el gasto público ha sido una constante. En ese sentido, es importante no perder de vista que el objetivo principal es que cada vez más personas se vean beneficiadas con las acciones que realiza el gobierno. Esto es, que perciban un impacto positivo en sus vidas en áreas como salud, educación, vivienda, seguridad etc., de tal forma que sus niveles de bienestar y calidad de vida mejoren significativamente.

Para lograrlo, es indispensable que se establezcan estrategias que ayuden a mejorar la calidad del gasto público, fomentando al mismo tiempo una mayor participación ciudadana a través de mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas.

Es importante considerar una vez implementado el Presupuesto basado en Resultados del municipio de Santiago de Anaya:

- 1.- Dar seguimiento al ejercicio presupuestario, considerando las disposiciones de armonización en la materia.
- 2.- Monitorear la ejecución de los programas a través del análisis del cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño definidos en la matriz correspondiente.
- 3.- Elaborar y aplicar el Programa Anual de Evaluación, en el que se define el tipo y número de evaluaciones que se llevarán a cabo.
- 4.- Establecer los mecanismos para la instrumentación de las mejoras derivadas del seguimiento y de la evaluación, para que sus resultados apoyen la mejora continua del diseño y gestión de las políticas, programas y del desempeño institucional.
- 5.- Entregar la información a diferentes niveles de tomadores de decisiones, para apoyar la mejora continua de la calidad del gasto público.
6. Apoyar la reasignación de recursos a los objetivos estratégicos y la racionalidad del gasto de apoyo administrativo.
7. Es importante que todos los servidores públicos del municipio de Santiago de Anaya lean detenidamente el Plan Municipal de Desarrollo, comprendan y memoricen la visión y la misión e identifiquen los ejes y objetivos estratégicos del Plan.
8. Para la definición de problemas públicos, se deben consensuar ideas a través de grupos de servidores públicos adscritos al área ejecutora, debe evitarse la decisión unilateral, ya que conlleva el riesgo de acotar causas y efectos en la elaboración del árbol correspondiente.
9. No se permite integrar problemas considerando los términos de: ausencia o falta de dinero, ello invalidaría el ejercicio de generar acciones desde el municipio para resolver problemas públicos, acota la creatividad y no se generan soluciones.
10. La lógica en la verticalidad de los árboles de problema y objetivos es fundamental, se deben leer de manera ascendente y procurar la conexión lógica entre sus elementos, que sean coherentes y con cierta factibilidad.
11. Las actividades para cumplir los medios, descritos en el árbol de objetivos, deben ser viables y factibles, apegados a la capacidad presupuestal y facultativa del municipio.
12. La misma lógica en la verticalidad aplica para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, considerando también, la lógica Horizontal.
13. El tema de la Gestión para Resultados es nuevo para municipios del Estado, por lo que, se sugiere complementar información con bibliografía, cursos de capacitación y asesoramiento constante.

14. El éxito o fracaso en la elaboración de un PbR es responsabilidad de todos los servidores públicos del municipio de Santiago de Anaya.

15. La evaluación del desempeño de los programas municipales es una actividad dinámica que se debe ejecutar en los periodos establecidos por el municipio: mensual, trimestral, semestral o anual; deben participar los servidores públicos involucrados en la ejecución del programa y procurar la rendición de cuentas de los resultados obtenidos.

16. La ejecución de la presenta guía metodológica en el municipio de Santiago de Anaya, conlleva el desarrollo de su PbR, su Sistema de Evaluación del Desempeño SED y el inicio de una Gestión para Resultados GpR.

Elaboró

Lic. Antonio Gómez Gómez
Titular de Planeación Municipal

Autorizó

C. Edigar Monter ángeles
Presidente Municipal Constitucional

SANTIAGO DE ANAYA, HIDALGO