



# ANEXO 1

## GUÍA METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO Y FORMULACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (Pp's)



## Identificación y diseño de los Pp's de los Entes Públicos, así como de sus actividades de apoyo y gestión

Dentro de la **identificación y/o formulación y diseño de los Programas presupuestarios** (en lo sucesivo Pp's) existen varias etapas y se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- ¿Se trata de un programa nuevo a formular?
- ¿Se trata de revisar y rediseñar programas que ya se han estado operando en ejercicios anteriores? (lo cual en la administración pública es el caso más común dado el contexto institucional y político dentro del que se realiza la acción pública).
- ¿Existe transversalidad tanto en términos de la población beneficiaria como de las áreas institucionales o funciones públicas que intervienen?
- ¿Existe planeación estratégica institucional a través de la cual vincular el programa a los objetivos derivados de la misma?
- ¿Cómo se alinea el Programa presupuestario con la Planeación para el Desarrollo?

En todos los casos, ya sea que se trate de un programa nuevo a formular, o bien un programa existente a desarrollar, se aplican los siguientes análisis o instrumentos metodológicos:

- Revisión de la Planeación para el Desarrollo del Estado: Plan Estatal de Desarrollo 2024-2027 (en lo sucesivo PED) y Programas Sectoriales que de éste se derivan.
- Revisión o realización de la Planeación Estratégica (en lo sucesivo PE) e Institucional a nivel Secretaría, Dependencia, Órgano Desconcentrado, Entidad u Órgano Autónomo.
- Identificación y focalización (en su caso) de la Población Objetivo (que también se considera como parte de la Metodología del Marco Lógico (en lo sucesivo MML).

### **¿QUIÉN PLANIFICA Y**

#### **PARA QUÉ?**

Los Gobiernos: Para apoyar el establecimiento de prioridades de política pública.

Los Entes Públicos: Para alinearse a los planes (nacionales-estatales-municipales) de desarrollo o lineamientos estratégicos de gobierno y como base para la programación presupuestaria.

El **marco lógico** es una herramienta que ayuda a diseñadores de Pp's a una mayor comprensión de los problemas que tratan de resolver.

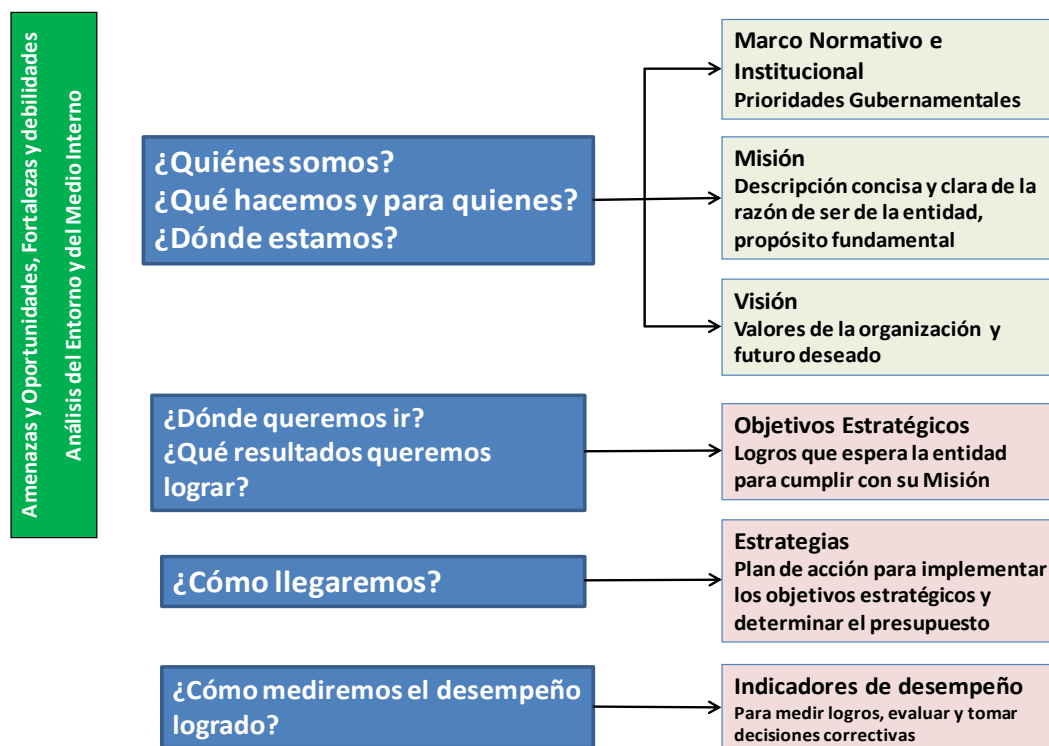


- Aplicación de la MML para cada Programa presupuestario (en lo sucesivo Pp), como base para formular la Matriz de Indicadores para Resultados (en lo sucesivo MIR).

## 1.1 Planeación Estratégica Institucional como base de programación

La PE consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.<sup>1</sup> De acuerdo con el Modelo de PE, la institución deberá identificar la Misión, la Visión, los Objetivos Estratégicos, Estrategias y los indicadores de la institución; para ello es necesario que se consideren todos los elementos, que van desde lo normativo hasta los procesos que están vinculados con el que hacer de la institución, como se ilustra a continuación:

### Modelo Básico de Planeación Estratégica en el Ámbito Público



<sup>1</sup> Fuente: Armijo Marianela, Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público, ILPES, Santiago de Chile, 2011.

En este contexto, la PE gubernamental tiene que ver con la gestión de los grandes objetivos del PED y es así como en su temporalidad comprende una visión de mediano y largo plazo. Los pasos de la PE institucional son los siguientes:

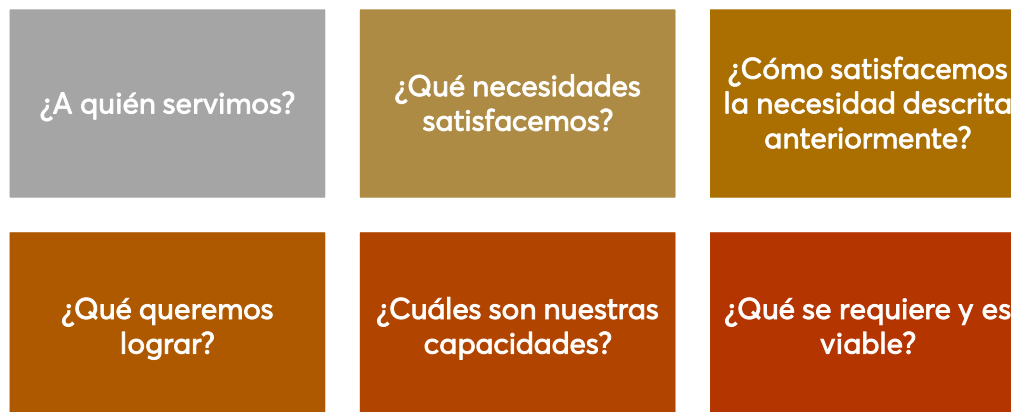


### 1.1.1. Misión

La Misión determina de manera sintética y clara el que hacer sustantivo y estratégico de la organización, así como el fin para el que fue creada, siendo de gran utilidad para orientar el que hacer de los diferentes niveles de la misma.<sup>2</sup> En su definición deberán participar los funcionarios que cuenten con la atribución de toma de decisiones, es decir, altos mandos y/o niveles directivos.

Por lo tanto, la Misión debe especificar el tipo de actividad de la organización, de este modo, la institución y las personas que la conozcan tanto internas como externas a la organización, tendrán claro a qué se dedica y cuáles son los aspectos que no forman parte de su actividad, qué produce, cómo lo produce, qué quiere lograr y cómo lo logrará. Una manera clara y sencilla de definir el concepto de actividad de una organización es a través de las siguientes preguntas:

<sup>2</sup> Fuente: Armijo Marianela, Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público, ILPES, Santiago de Chile, 2011.



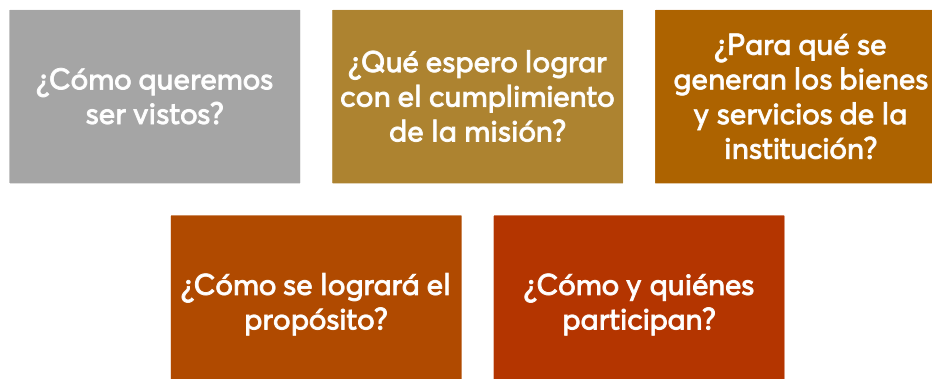
**Ejemplo de Misión: Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Campeche.**

*Misión*

Ser una Secretaría que propicia y agiliza los ingresos (facilita la recaudación), programa, presupuesta y maximiza la aplicación de los recursos fiscales, provee oportunamente bienes y servicios a través de Recursos Humanos, Materiales, Servicios Generales, Control Patrimonial y de Tecnologías de la Información de los Entes Públicos con la finalidad de prestar servicios de Calidad en la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche para el Bienestar de los ciudadanos en el Campeche de todos

### 1.1.2. Visión

Es el posicionamiento que la organización pretende alcanzar a futuro, lo que quiere ser, cómo se ve a sí misma en su estado ideal y representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público. Se debe considerar que la **Visión se refiere a un futuro atemporal**, esta atemporalidad permite que una vez alcanzada siga siendo vigente, porque es un estado, posición o situación que queremos conservar permanentemente, representa el escenario altamente deseado por la Secretaría, Dependencia o Entidad que se quisiera alcanzar en un periodo de largo plazo (10, 12 o 15 años). Se pueden plantear las siguientes preguntas:





### Ejemplo de Visión: Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Campeche.

*Ser una Secretaría eficaz y eficiente en la administración y gestión de recursos financieros, humanos, materiales y técnicos con enfoque a resultados y mejora continua para la transformación de Campeche.*

#### LA VISIÓN:

- Debe ser posible desdoblarla en objetivos y traducirla en aspectos medibles.
- Es lo mejor que queremos que llegue a ser y lograr la organización, para dar respuesta plena a la misión que tiene encomendada.
- Es el sueño que queremos ver realizado en la organización, comprende objetivos ideas y valores.
- Debe ser inspiradora de reto y progreso.

#### Para recordar:

### 1.1.3. Diagnóstico: ANÁLISIS FODA

La identificación de los objetivos institucionales por parte de la organización requiere partir de un análisis situacional; este análisis es parte del proceso de diagnóstico que toma como referencia los aspectos internos y externos de la organización, así como información sobre el desempeño pasado, situación actual y futuro con el fin de diseñar estrategias que permitan cumplir con los objetivos institucionales.

Una vez realizado el análisis situacional, y con base en la información obtenida se procede al análisis FODA. Este es el análisis del ambiente externo y del ámbito interno a la organización a través de la revisión de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.<sup>3</sup> En términos prácticos, el análisis FODA comprende identificar las brechas entre la situación actual (lo que se diagnostica) y la situación futura (qué queremos lograr) con el fin de enfrentarlas con distintas estrategias. Las brechas pueden surgir ya sea por debilidades organizacionales, o bien de eventuales desafíos.

#### EJEMPLO DE FORMATO FODA

FORTALEZA	
FACTOR:	IMPLICACIÓN ESTRATÉGICA:
OPORTUNIDAD	
FACTOR:	IMPLICACIÓN ESTRATÉGICA:
DEBILIDAD	
FACTOR:	IMPLICACIÓN ESTRATÉGICA:
AMENAZA	
FACTOR:	IMPLICACIÓN ESTRATÉGICA:

<sup>3</sup> Fuente: ARMIJO Marianela, Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público, ILPES, Santiago de Chile, 2011



Para ello, se sugiere llenar un formato que nos arrojará la información necesaria para saber en qué se debe trabajar y qué estrategias implementar; a continuación, se muestra un ejemplo de formato FODA.

Como se observa en el formato, existen cuatro factores básicos que se deben analizar; estos factores se pueden agrupar en aspectos negativos y positivos, y situaciones externas e internas. Enseguida se explica cada uno de los cuatro factores.

**FORTALEZA:** Son las condiciones favorables que provienen del ámbito interno.

**OPORTUNIDAD:** Son las condiciones favorables que provienen del ambiente externo o entorno de la organización.

**DEBILIDAD:** Restricciones o condiciones que no están bien al interior de la organización.

**AMENAZA:** Condiciones desfavorables que provienen del ambiente externo.

Una vez identificado cada uno de los factores se deberá buscar qué implicación estratégica es la que se va a desarrollar para mejorar, prevenir o reforzar, según sea el caso, las eventualidades de cada factor.

**EL ANÁLISIS FODA ES:**

*Para recordar:*

El análisis situacional de las brechas al interior de la organización y su entorno, que dificultan obtener mejores resultados y una mejor gestión del desempeño, analiza los factores que la institución puede controlar y los riesgos que pueden minimizar el logro de sus resultados esperados.

#### 1.1.4. Objetivos Institucionales.

Los Objetivos Estratégicos Institucionales son los logros que la entidad pública, ministerio u órgano espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año), para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz. Responde a las preguntas: ¿Dónde queremos ir y qué resultados esperamos lograr?<sup>4</sup> Estas preguntas se responden con base en las necesidades de la población usuaria, las políticas públicas y el marco normativo. El carácter de los objetivos institucionales es principalmente cualitativo, aunque deben alcanzarse por la sucesión ordenada y cuantificable de metas continuas. Su concepción es de largo plazo, pero su seguimiento y evaluación se realizan en periodos relativamente cortos, cada seis meses o cada año. La integración de los objetivos institucionales parte de un análisis FODA.

Un objetivo institucional es el marco de referencia con base en el cual se orientan todas las estrategias, proyectos y programas específicos de la organización; permite evaluar el desempeño general de la organización y medir el avance o rezago que manifiesta en

<sup>4</sup> ARMJO Marianela, Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público, ILPES, Santiago de Chile, 2011.



relación con los grandes propósitos organizacionales, involucrando a todos los niveles de la misma, por ejemplo:

- Los funcionarios comprenden mejor las decisiones y acciones que se toman.
- La dirección traduce los propósitos de la política gubernamental a metas específicas de corto, mediano y largo plazo.
- Los mandos medios controlan los aspectos clave de sus áreas de trabajo, para mejorar el desempeño general de la organización.
- El personal operativo se integra de una manera más eficiente y eficaz en la solución de problemas específicos.

**Ejemplo:**

Objetivo de Desarrollo (Objetivo Estratégico del PED)	Objetivo Institucional	Objetivo Estratégico de cada Programa
Reducción de niveles de pobreza	Mejor nivel de ingreso familiar ubicado en los dos primeros quintiles de pobreza	Empleos mejor calificados y remunerados

**Los objetivos institucionales deberán contener dos características esenciales:** Ser realistas y retadores.

**LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSITUCIONALES SON:**

Logros que la organización persigue en un plazo determinado. Estos deben ser coherentes con la Misión y orientaciones de las políticas sectoriales.

*Para recordar:*

### 1.1.5. Estrategias

Las estrategias deberán reflejar las acciones que se desarrollarán para lograr los resultados esperados, es decir, darán respuesta a la siguiente pregunta: "¿Cómo se logrará cumplir con el objetivo establecido?".

La estrategia se debe establecer a través de un patrón de decisiones que sea coherente, unificador e integrador para la institución, la cual identifique cuáles son las ventajas sostenibles a largo plazo en las áreas clave de los productos y servicios que son brindados, asimismo una estrategia ayudará a seleccionar correctamente los programas que la organización desarrollará.





Es importante partir del análisis de la situación actual que enfrenta la Institución y visualizar hacia dónde quiere o debe llegar de acuerdo al PED y las competencias que le son asignadas.

**LAS ESTRATEGIAS SON:**

Las líneas de apoyo para definir las correctas acciones a seguir y darle cumplimiento al objetivo Estratégico Institucional y lograr los resultados esperados.

***Para recordar:***

### 1.1.6. Indicadores Institucionales

Un indicador es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del desempeño (gestión o resultados) en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la Institución, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos. Los indicadores de desempeño son medidas que describen qué tan bien se están desarrollando los objetivos de un programa o proyecto. El diseño de indicadores que permitan medir el desempeño de los logros implica formular la pregunta ¿cómo mediremos el desempeño logrado?

Para construir un indicador es necesario:

1. Identificar el factor relevante, esto es, la parte sustancial del objetivo la cual permita identificar los factores que puedan medir aspectos de resultados claves para la toma de decisiones.
2. Determinar cuál de las cuatro fórmulas (porcentaje, tasa de variación, razón o promedio e índice) que son las más usadas y que nos servirán como punto de partida es la que se utilizará para definir el indicador.
3. Identificar las variables que intervienen en el indicador, aspecto que se medirá y la referencia de comparación.

***Para recordar:***

Los indicadores para evaluar el desempeño, identifican lo que será medido, no cuánto ni en qué dirección. Las metas asociadas a esos indicadores nos representan lo que esperamos obtener como desempeño. Por esto mismo siempre un indicador nos avisa, o nos entrega información acerca de cómo se está avanzando respecto de un objetivo.

**Nota:** Cuando se aborde el tema de la MIR se explicará a fondo el diseño de indicadores.



## 1.2. La Metodología del Marco Lógico (MML)

La Metodología del Marco Lógico (en lo sucesivo MML) es la herramienta que se utiliza para apoyar el proceso de presupuestación, principalmente por organismos internacionales y adoptada por el Gobierno Federal Mexicano, esta metodología permite presentar información de forma estructurada, clara y objetiva que coadyuva de forma sustancial a la Presupuestación con base en Resultados, la cual permite diseñar las matrices de indicadores de los Pp's. El marco lógico permite llevar paso a paso a los operadores de gasto a conocer las implicaciones y beneficios que conllevan los programas a su cargo.

### 1.2.1. Identificación de la Población

Identificar la población objetivo permite determinar el alcance de la intervención pública. 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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece lo siguiente:

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. Por ejemplo, para un Programa de atención a madres jóvenes y jóvenes embarazadas, la población de referencia puede definirse como "mujeres de 12 a 18 años de edad que radican en el estado". En este caso, en la población de referencia se encuentran tanto las personas afectadas por el problema público, como aquellas que no son afectadas por el mismo.

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. En este caso serían "las mujeres de 12 a 18 años que no son madres o no están embarazadas". Aquí es importante considerar que estas mujeres pueden tener distintos problemas relacionados con diversos factores sociales, psicológicos o económicos, entre otros. Pero en este punto, cuando se hace referencia a la "población sin problema", concretamente se habla del problema público que se está planteando.

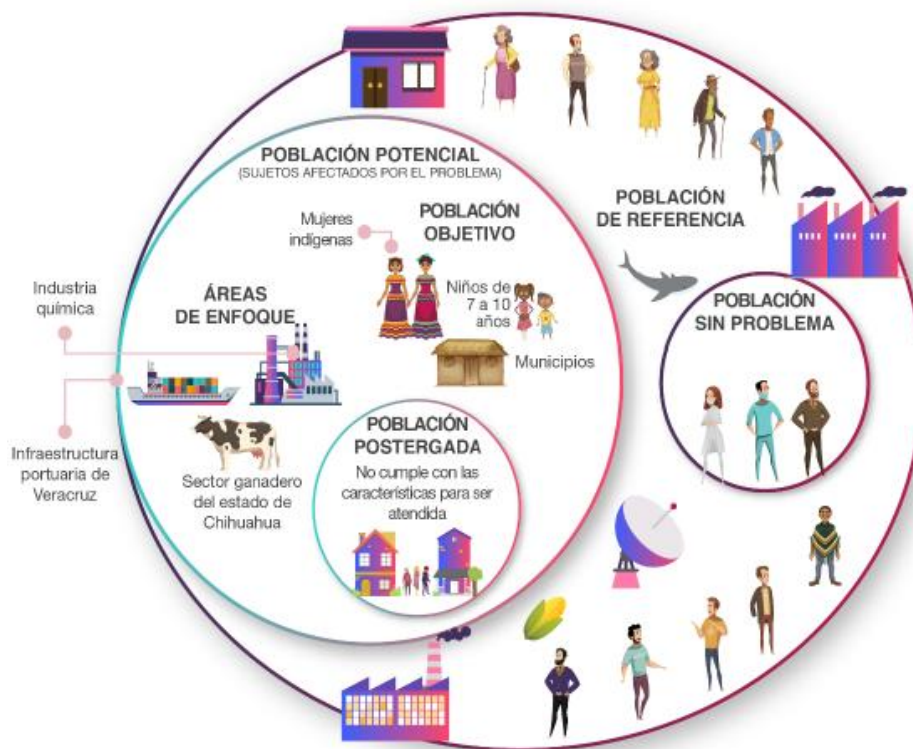
Por su parte, la **población potencial** se construye partiendo de la población de referencia que es afectada directamente o que presenta el problema que se está definiendo y que justifica la existencia del Programa. Siguiendo con el mismo ejemplo, corresponde a las "mujeres de 12 a 18 años de edad que son madres jóvenes o que están embarazadas".

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 delimita el alcance de la intervención por lo que la definición debe ser exhaustiva en su caracterización, para lograr una mejor focalización del problema. 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.

A la parte de la población potencial que por su menor vulnerabilidad no recibirá tratamiento por parte del Programa se le conoce como **población postergada**. Idealmente, si se contaran con recursos ilimitados, la población postergada también sería atendida ya que también se ve afectada por el problema público. Sin embargo, los recursos limitados no permiten su atención en el momento en el que se está diseñando el Programa. En este caso se encuentran las mujeres de 12 a 18 años que a pesar de estar embarazadas o ser madres jóvenes, cuentan con una sólida red de apoyo y diversos factores de protección.

La **población beneficiaria o atendida** corresponde en algunos casos con el padrón de beneficiarios que anualmente conforman ciertos Programas. Dos ejemplos de aplicación de criterios de focalización en el mismo caso que estamos siguiendo serían las madres jóvenes o jóvenes embarazadas cuyo hogar se encuentra por debajo de la línea de pobreza por ingreso o las madres jóvenes o jóvenes embarazadas que abandonaron la escuela. De esta forma, solo se atendería a una parte de la población afectada.



Fuente: SHCP-UED



El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social define:

- **Población Potencial:** Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
- **Población Objetivo:** Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- **Población Atendida:** Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Se deben tomar en cuenta los siguientes puntos para determinar a la población objetivo:

- **La Cobertura.** - Es la razón existente entre la cantidad de personas atendidas y el tamaño de la población objetivo.
- **La Focalización.** - Criterio que permite identificar a la población objetivo para que sean ellos (y no otros) los que reciban los beneficios del programa. Requiere conocer características relevantes en función de los objetivos de impacto perseguidos, para que el proyecto se adecue a sus necesidades específicas. Se debe focalizar porque los recursos disponibles son limitados para satisfacer las necesidades existentes y hay crecientes necesidades insatisfechas.

Otra forma de identificar a la población objetivo, es considerando aspectos tales como: Lineamientos de Política, ubicación espacial, grupos étnicos, género, nivel de ingreso, grupos vulnerables.

Cabe destacar que el identificar plenamente a los beneficiarios marca la pauta para considerar los diferentes ámbitos o niveles de la MIR (fin, propósito, componentes, actividades), de ahí podemos identificar los Pp's que serán compuestos por los diferentes productos dirigidos a estos beneficiarios.

### 1.2.2. La MML como medio para determinar objetivos de los Pp's y sus indicadores

En el modelo de Gestión para Resultados (en lo sucesivo GpR) y el Presupuesto basado en Resultados (en lo sucesivo PbR), la MML ha resultado ser útil como la herramienta para articular programas enfocados en resultados, con el objetivo de institucionalizar a nivel estatal y municipal el modelo del enfoque de resultados.

Bajo este marco de referencia, en los siguientes temas se abordará el desarrollo de la construcción de la MML y los instrumentos necesarios para poder construirla. Es importante recordar que en este manual se consideran diferentes escenarios, el principal y más importante para comenzar a definir los objetivos de nuestra MML, es revisar si se hará un Pp a partir de uno que ya exista, en dicho caso habrá que orientar el programa



hacia la lógica de la metodología, es decir, definir cuáles serán los componentes y actividades para construir el propósito y el fin del mismo.

El otro escenario sería arrancar con un programa nuevo al que habría que construirle un propósito adecuado al problema que aqueja a una población, o a la respuesta de un objetivo del PED.

El Marco Lógico suministra información que permite explicar:

- Por qué el Programa Público es llevado a cabo (propósito/meta).
- Qué se espera obtener con el Programa (logros, resultados).
- Cómo habrá de obtener los resultados este Programa (componentes y actividades).
- Cuáles son los factores externos cruciales para el éxito del Programa (supuestos críticos).
- Cómo puede ser evaluado el éxito del Programa (indicadores objetivamente verificables).
- Cuándo se espera completar las actividades específicas (frecuencia de medición).
- Dónde pueden encontrarse los datos que determinen el éxito del Programa (medios de verificación).

Toda la información que el marco lógico proporciona se concentra en la MIR que ofrece acciones durante el ciclo de la gestión de los proyectos tales como:

- Identificación de un problema sobre una población y sus posibles alternativas de solución.
- Formulación y evaluación ex – ante.
- Planificación operativa, considerando las actividades y los recursos necesarios para la ejecución del proyecto.
- Monitoreo y evaluación sobre la base de indicadores de desempeño.
- Evaluación ex – post y análisis de impacto social.

### 1.2.3. ¿Qué es la MIR?

La MIR es una herramienta metodológica que se utiliza en el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas de desarrollo; así mismo es una herramienta de planeación para la programación y diseño de los Pp's, en ella se sintetiza la información clave para llevar a cabo dichos programas. Esta matriz está compuesta por un cuadrante de 4x4 en donde se establecen 4 niveles de objetivos a lograr que se sitúan en la primera columna llamados también ámbitos de desempeño, y cuatro ámbitos asociados a la gestión que informa acerca del objetivo, incluyendo los indicadores, medios de verificación y supuestos. Como se observa en la siguiente figura:



*Ámbitos de Desempeño en la Matriz del Marco Lógico*

	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>FIN</b>	Objetivo Estratégico	Indicadores Estratégicos	Fuentes de Información	Factores Externos
<b>PROPÓSITO</b>	Objetivo del Programa	Indicadores Estratégicos	Fuentes de Información	Factores Externos
<b>COMPONENTES</b>	Bienes y Servicios	Indicadores Estratégicos e Indicadores de Gestión	Fuentes de Información	Factores Externos
<b>ACTIVIDADES</b>	Tareas y acciones	Indicadores de Gestión	Fuentes de Información	Factores Externos

FUENTE: Material de INDETEC GpR y PbR.

Las columnas proporcionan la siguiente información:

- Resumen narrativo de los objetivos en los diferentes ámbitos de desempeño.
- Indicadores o expresión cuantitativa de los objetivos.
- Los medios de verificación de los indicadores.
- 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.

Mientras que las filas manifiestan información acerca de los objetivos:

- La primera fila contiene el objetivo de desarrollo o fin al cual contribuirá el proyecto de manera significativa.
- La segunda fila contiene el propósito logrado cuando la ejecución del programa haya concluido.
- La tercera fila contiene los componentes (bienes y servicios) que son completados en el transcurso de la ejecución del programa.
- La última fila contiene las actividades requeridas para producir los componentes.

Para llegar a la integración de la MIR siguiendo la MML para el diseño de un Pp, se deben abarcar diversas fases de análisis como proceso que se desglosan a continuación:

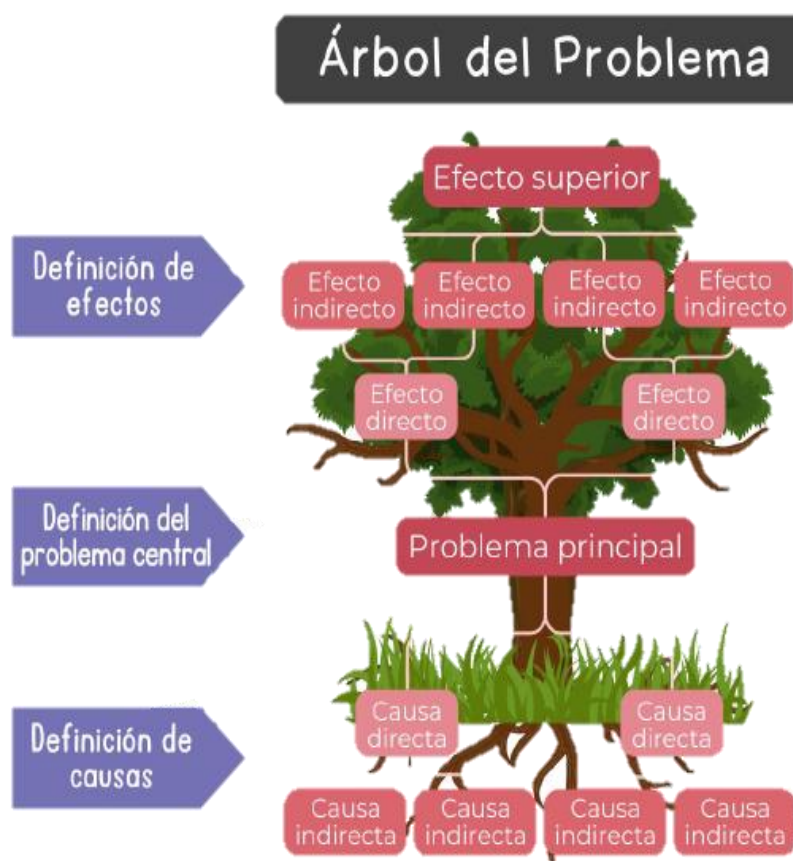
- Identificación de problemas.
- Análisis de involucrados.
- Análisis de problemas.
- Análisis de objetivos.
- Análisis de alternativas.



### 1.2.4. Identificación del Problema y sus Causas (Árbol de Problemas)

#### ¿Qué es el árbol de problemas?

La herramienta metodológica del árbol de problemas podemos entenderla como una "técnica participativa que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican. Esta técnica facilita la identificación y organización de las causas y consecuencias de un problema. Por lo tanto, es complementaria y no sustituye a la información base generada en los procesos de programación y análisis de proyectos.<sup>5</sup>



#### ¿Cómo construir un Árbol de Problemas?

En el proceso del árbol de problemas el primer paso consiste en identificar y redactar el problema central que se analizará y desarrollará en un Pp bajo la MML, se sugiere que en este proceso participativo estén involucradas las siguientes áreas de la dependencia:

<sup>5</sup> Rodrigo Martínez y Andrés Fernández, Árbol de Problema y áreas de intervención, Metodologías e Instrumentos para la Formulación, Evaluación y Monitoreo de programas sociales CEPAL.



- Áreas de Planeación
- Áreas Administrativas
- Áreas de Programación y Presupuesto
- Áreas Operativas
- Personal especializado en la materia

#### **a. Identificación del Problema Central**

En este apartado se considera fundamental la identificación y redacción de un problema como elemento esencial para desarrollar el árbol de problemas, los beneficios generados en analizar un problema bajo este enfoque permitirá clasificar e identificar los efectos que se originan del problema seleccionado, así como las causas que lo originan, contextualizando de una forma más gerencial los elementos que lo generan y la forma de concebir el problema.

Para identificar claramente se sugiere generar una "Lluvia de ideas", esta herramienta permite generar la participación de todos los involucrados en proporcionar su opinión sobre el tema central a identificar, es decir, motiva e incentiva a participar a todos los elementos en la reflexión sobre la definición y la conceptualización problema.

En la redacción de un problema central definido será necesario seguir ciertas recomendaciones que proporcionarán claridad y objetividad en la definición de un problema; la redacción del problema central debe seguir las siguientes recomendaciones:

- Se define como una carencia o déficit
- Se presenta como un estado negativo
- Es una situación real no teórica
- Cuenta con una población objetivo bien definida
- No se debe confundir con la falta de un servicio específico.

Ejemplo de un problema central:

**Propuesta: Existe un alto índice de deserción en alumnos de educación básica**

#### **b. Desarrollo del árbol de problemas, descripción de los efectos.**

El desarrollo de los efectos en el árbol de problemas son la secuencia de lo más inmediato o directamente relacionado con el problema central, y va creciendo la determinación de los efectos hasta lograr niveles más generales.

Los efectos describen las consecuencias de los actos inmediatos a suceder con el problema central definido, de tal manera que permiten visualizar los diferentes fenómenos a realizarse con la situación actual del problema, como se observa en la siguiente figura.

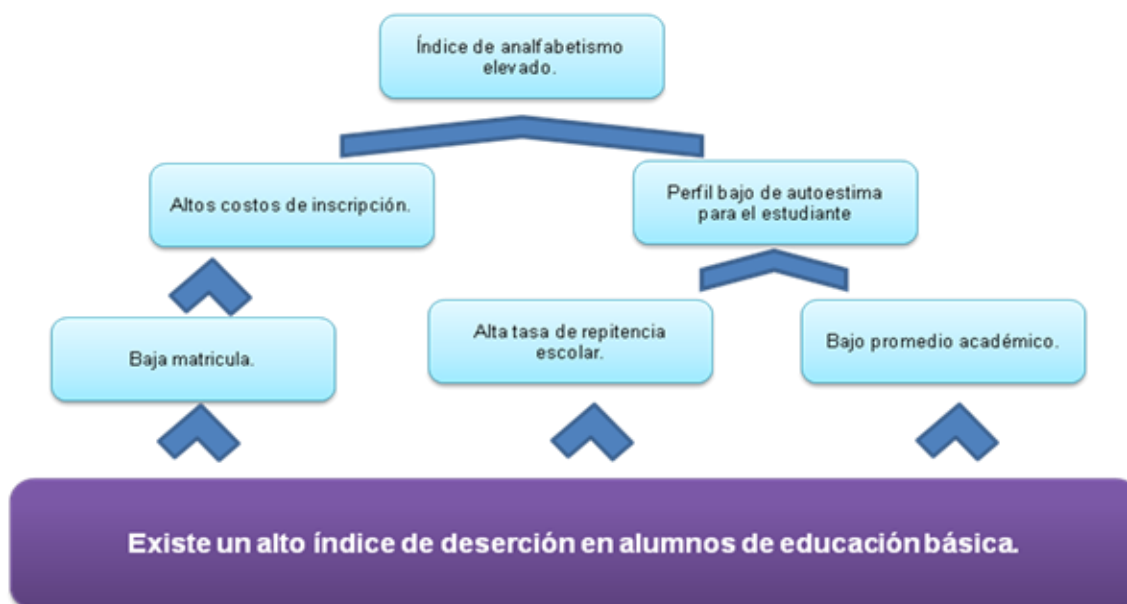




Fuente: INDETEC Elaboración propia.

El segundo paso a desarrollar para la elaboración del árbol de problemas será analizar el problema central y definir los efectos que se originan de dicho problema.

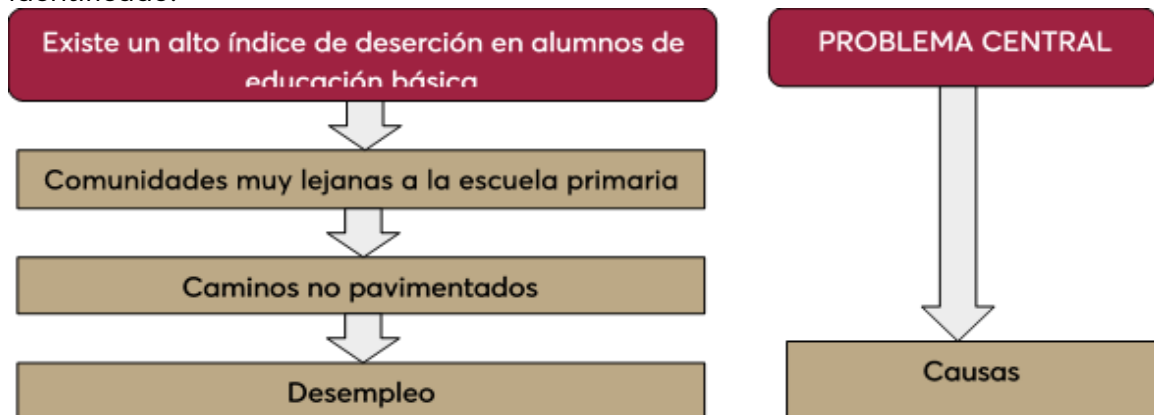
Dentro del análisis de los efectos se deberán plantear de forma objetiva todos los aspectos directos que influyen en el problema actual, describiendo en forma negativa cada uno de éstos; una vez agotados los efectos directos del problema, describirán los efectos que secundan a los anteriores, tratando de analizar cada efecto y descubrir la consecuencia que generan, el análisis de efectos se desarrollará hasta determinar los efectos globales originados por los problemas centrales, como se muestra en la siguiente figura.



Fuente: INDETEC

### c. Desarrollo del árbol de problemas, descripción de las causas

El siguiente proceso de elaboración dentro del árbol de problemas es el análisis y desarrollo de las posibles causas que originan el problema central que se ha identificado, permitiendo contextualizar los diferentes elementos que propician el problema identificado.

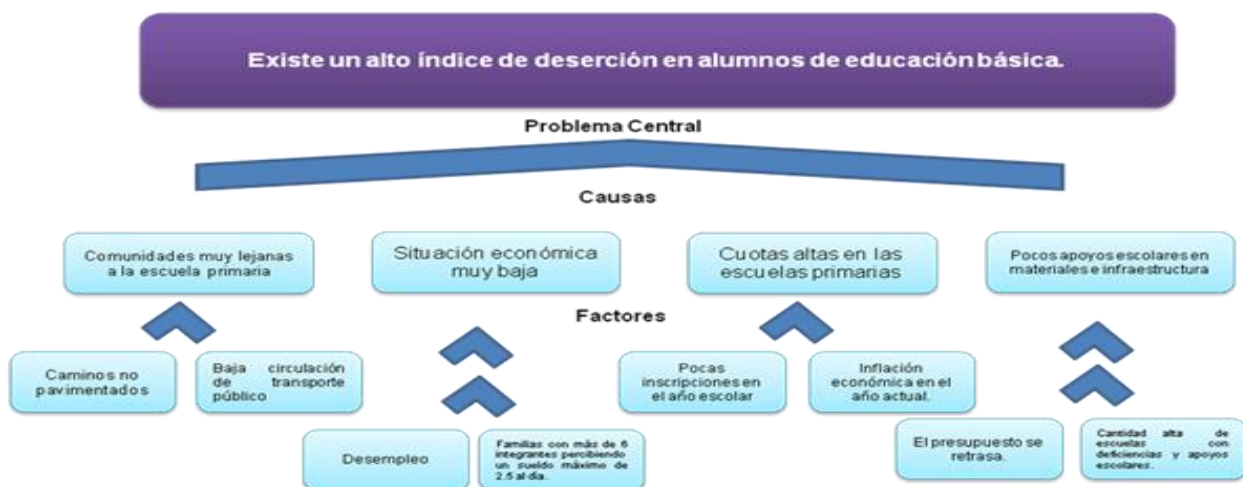


Fuente: INDETEC

Dentro del proceso del análisis de la descripción de las causas que originan el problema central, se sugiere empezar el análisis a partir del problema central, generando preguntas directas que permitan identificar el origen del problema, pueden realizarse en el siguiente sentido:

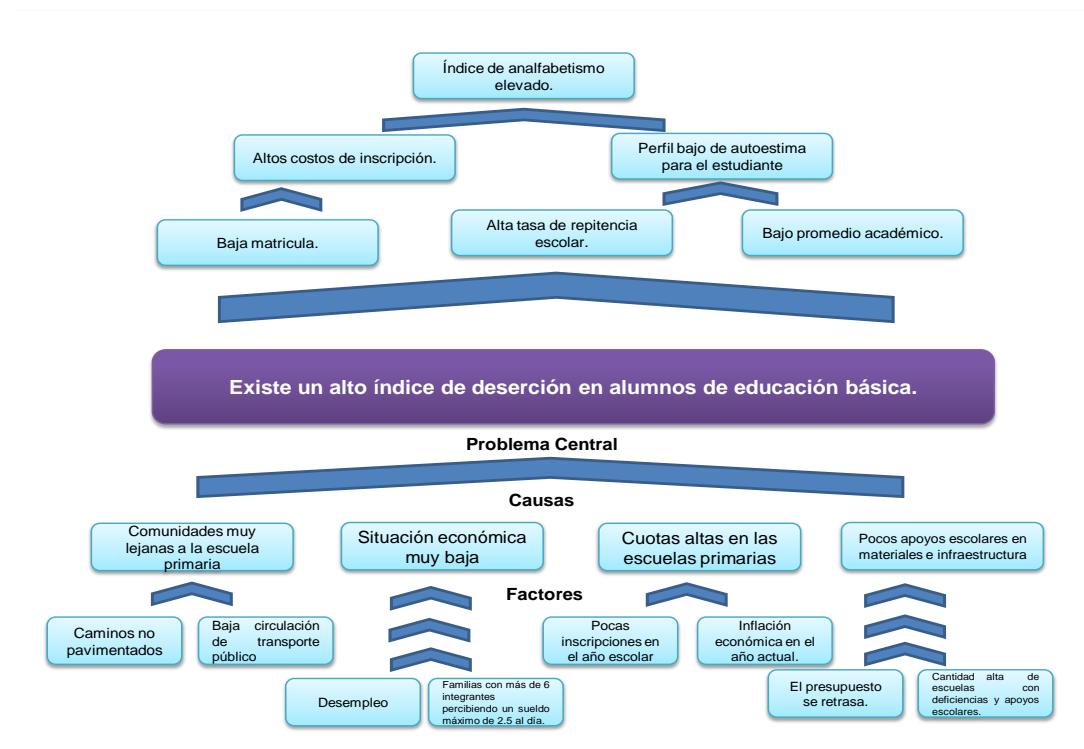
- ¿Por qué sucede el problema señalado?
- ¿Qué impide que el problema se resuelva?
- ¿Las condiciones para resolver el problema existen?
- ¿Cómo se genera el problema?

Cada respuesta de los elementos considerados para analizar las causas, serán un bloque de causas que se tendrá que organizar del problema central hacia abajo como se muestra en la siguiente figura.



Fuente: INDETEC

El análisis realizado en el problema central en la detección de los efectos y el análisis de las causas originan el desarrollo completo del árbol de problemas como observamos en la siguiente figura.



Fuente: INDETEC

El desarrollo completo del árbol de problemas nos proporciona información objetiva y concreta sobre las causas que originan el problema central y los efectos que éstos generan.

Es importante recordar que en la elaboración del árbol de problemas la información debe de tener las siguientes características:

- Debe existir sólo un problema por bloque.
- Todos los problemas que se desarrollen dentro del árbol tendrán que ser reales y concretos.
- Tanto las causas como los efectos redactados en el árbol de problemas deberán estar visualizados como una situación negativa.
- Deben ser claros, precisos y comprensibles.

### 1.2.5. Identificación de Estrategias de solución (Árbol de Objetivos)

El árbol de objetivos es la versión positiva del árbol de problemas, permite visualizar las áreas de oportunidades que se podrán desarrollar en la realización de un Pp, definiendo estrategias, proyectos y acción que se podrán realizar.

En el desarrollo del árbol de objetivo será necesario convertir tanto los efectos como las causas negativas del problema en factores positivos que otorguen claridad y acción para el desarrollo de los programas.

#### a. Transferir el problema central en programas

La actividad a desarrollar en el árbol de objetivos será transformar el problema central en un objetivo central que el Pp pretenda lograr, la conversión del problema debe tomar en cuenta su viabilidad; se recomienda que se plantee en términos cuantitativos para generar una estructura medible.



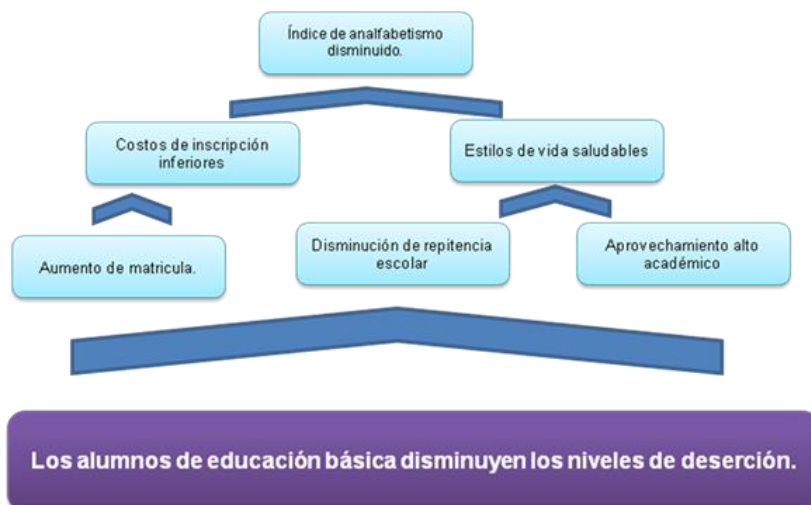
Fuente: INDETEC

#### b. Transferir los efectos del árbol de problemas en fines

El siguiente paso será analizar los efectos descritos en el árbol de problemas para convertirlos en los fines que se pretende lograr con el desarrollo del Pp; bajo este concepto será necesario contemplar y analizar los fines como una consecuencia positiva generada por el objetivo central que se ha perseguido lograr; tal y como se muestra en la siguiente figura:



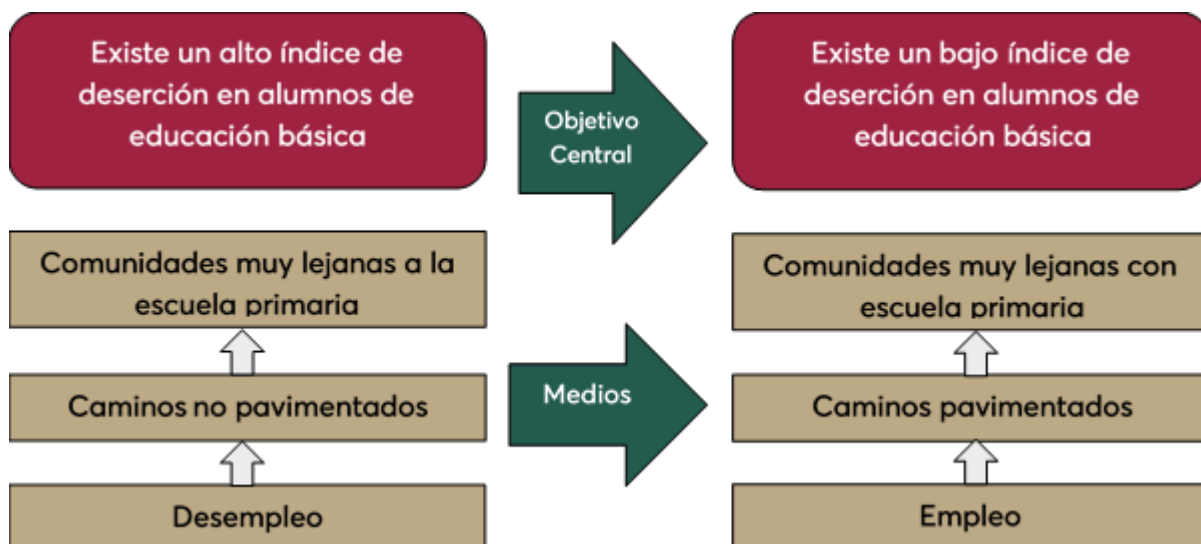
El árbol en la parte de los fines muestra la armonización entre el objetivo central que se pretende lograr con el Pp y los fines que se generarán con el desarrollo del mismo.



Fuente: INDETEC

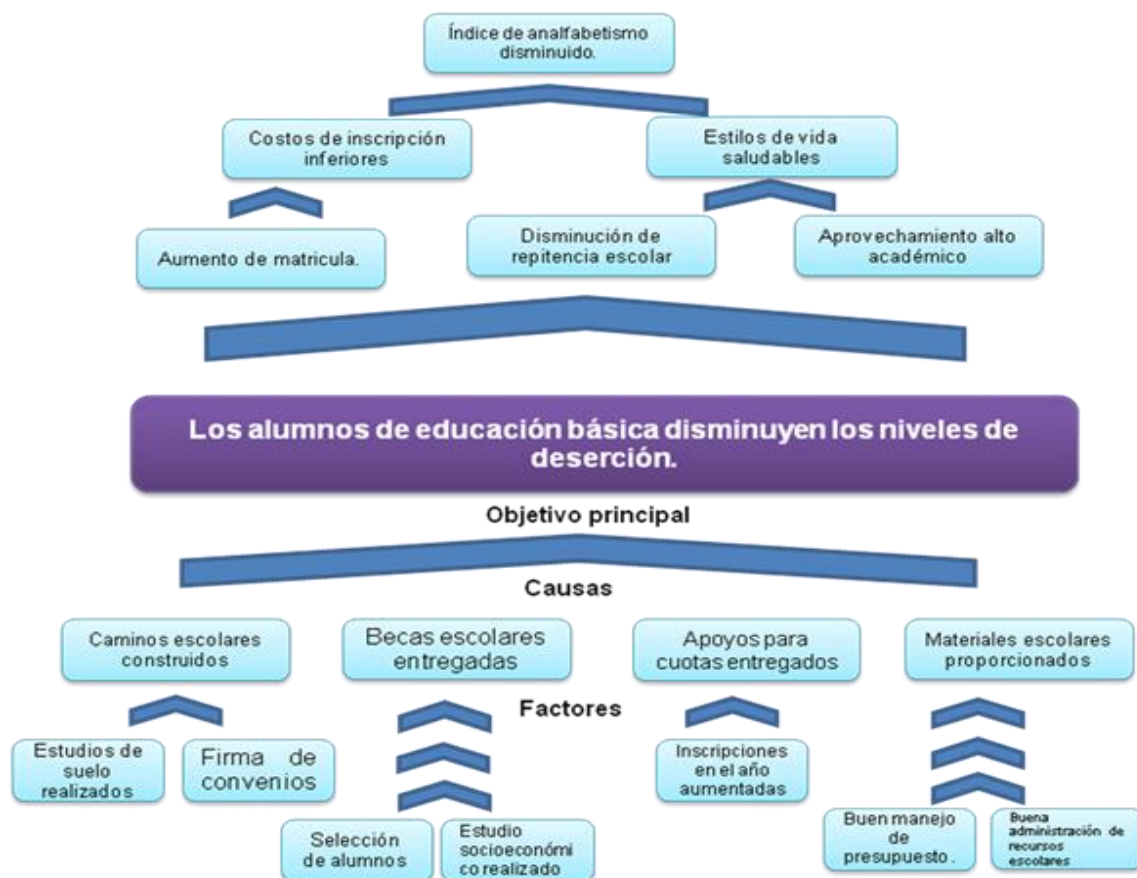
### c. Transferir las causas del árbol de efectos en medios

La última actividad en el árbol de objetivos será transformar las causas en medios, es decir, transformar en un lenguaje positivo las causas descritas en el árbol de problemas en los medios que permitan diseñar acciones concretas a realizarse para lograr el objetivo que se ha planteado.



Fuente: INDETEC

Concluyendo el proceso, se observa que los efectos serán los fines a alcanzar y las causas los medios necesarios para llegar a esos fines, tal como se muestra en la siguiente figura.



Fuente: INDETEC Elaboración propia

### Análisis de alternativas

Las alternativas son las diferentes formas de solucionar un problema, es decir, las definiciones de diferentes acciones o medios para alcanzar los objetivos; las alternativas consisten en la comparación de actividades en función de su localización, tecnología, costos, riesgos y otros factores relevantes.

Algunas de las alternativas de solución podrían ser:

- Construcción de escuelas y centros de educación preescolar, básica y media superior.
- Ampliación de centros escolares de educación preescolar, básica y media superior.
- Ampliación de la oferta de becas escolares.

### Transferir al Resumen Narrativo

El último proceso en el desarrollo del árbol de problemas será transferir la información generada en el árbol de objetivos a la MIR, a este proceso se le conoce como desarrollo del Resumen Narrativo.



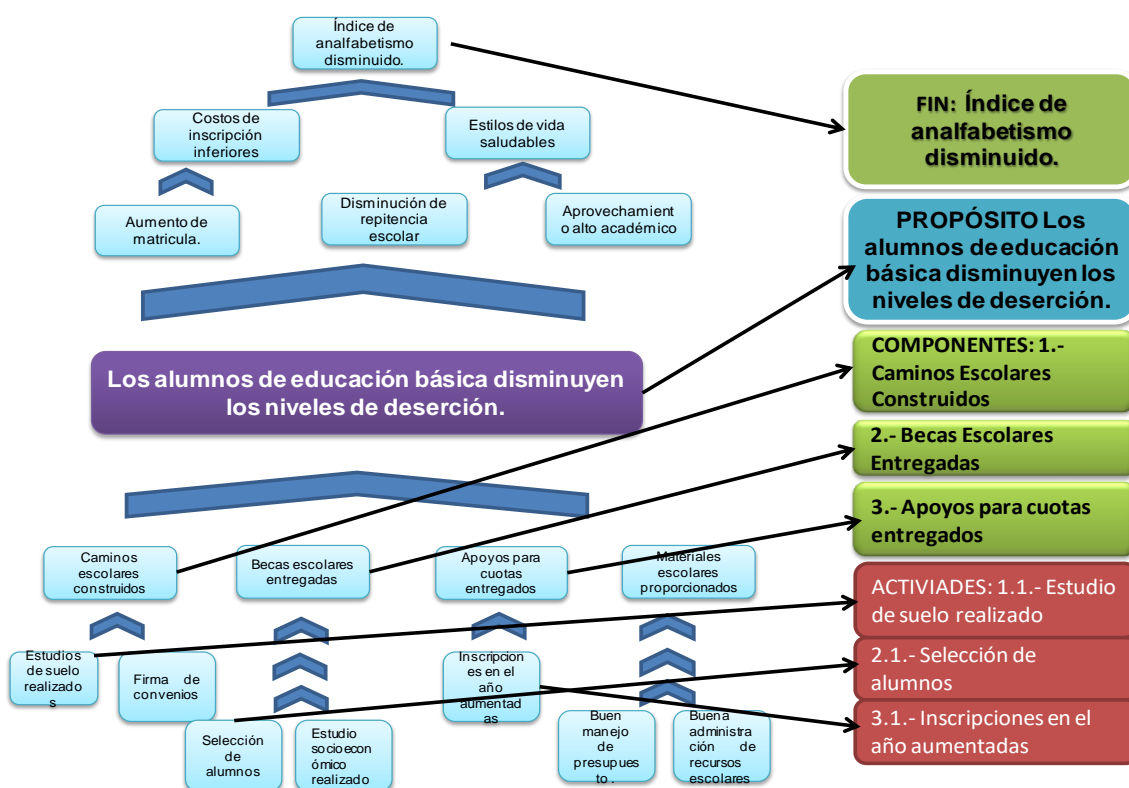


Fuente: INDETEC

El proceso de traspasar la información desarrollada en el árbol de objetivos a la MIR, se desarrolla a través de la identificación de elementos clave de la matriz que ya se han generado en el proceso, estos elementos son los siguientes:

- **FIN:** Es el objetivo estratégico al que pretende contribuir el Pp realizado, el fin dentro de la estructura del árbol de objetivos se identificará en los fines descritos. Es importante analizar y discutir cuál de los fines descritos en el árbol es el objetivo estratégico al que los entes públicos deberán contribuir. Para este caso se recomienda analizar el proceso de alineamiento con el PED para identificar la contribución del Ente Público.
- **PROPÓSITO:** Es el objetivo central que el programa pretende resolver, teniendo en cuenta la población objetivo del programa, la situación actual o línea base del programa con la intención de generar un objetivo con variables cuantitativas que permita ser medible y evaluable.
- **COMPONENTES:** Son los productos y servicios que genera el programa para realizar el propósito con el que fue concebido, los componentes en el árbol de objetivos se identificarán como los medios a desarrollar para cumplir con el objetivo central.
- **ACTIVIDADES:** Son las acciones necesarias a realizar por parte de los Entes Públicos para generar los componentes en la matriz, las actividades, describen los procesos necesarios para generar los productos y servicios identificados.

A continuación, se muestra el traspaso de los elementos esenciales del árbol de objetivos a la MIR:



Fuente: INDETEC

Las reglas de sintaxis para conformar el resumen Narrativo de la MIR es el siguiente:

<b>FIN</b>	Contribuir + <b>Objetivo superior</b> (PND, objetivos de desarrollo, objetivos de política y de mediano plazo).
<b>PROPÓSITO</b>	<b>Sujeto beneficiario</b> (población objetivo) + <b>verbo</b> en presente + <b>resultado logrado</b>
<b>COMPONENTE</b>	<b>Producto</b> entregado o servicio proporcionado + <b>verbo</b> en participio pasado
<b>ACTIVIDAD</b>	<b>Sustantivo</b> derivado de un verbo + <b>complemento</b>

FUENTE: Elaboración propia SHCP-UED





### 1.2.6. Construcción de un Pp a través de la MML a partir de un programa ya realizado

Tomando como base un programa que ya ha sido ejecutado, esto es cuando un programa ha sido activo por ejercicios presupuestales anteriores mediante el presupuesto tradicional y el Programa Operativo Anual (POA) se puede tener una concepción amplia de ciertas características como: los productos que se realizan, así como a quiénes van dirigidos los mismos, por lo que estos elementos son importantes para la construcción de la MIR.

Con un programa que ya ha sido ejecutado se puede partir del análisis de la población beneficiaria, así como de la identificación de la problemática que se pretende atender a través del Pp y la identificación de los bienes y/o servicios por medio de los cuales se atenderá a dicha población.

Lo anterior tomando en cuenta los siguientes factores para una mejor construcción del Pp:

- **Valor Público.** - Surge a través de la generación de condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para su vida digna, de empleo y bienestar, así como garantizar el acceso a dichas oportunidades, es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población.
- **Actividad Institucional.** - Se define como todo aquello que no genera un valor público en la población, lo que significa que la población objetivo no recibe directamente las acciones o tareas que realiza la entidad. La actividad institucional se centra en procesos de gestión o de apoyo, mismos que son necesarios para generar un producto pero que no es dirigido directamente a la población objetivo.

#### ¿Quiénes son los beneficiarios?

Es necesario considerar ciertas características de la población afectada que será atendida por el programa encargado de resolver la situación. En estos tiempos dado que los recursos son escasos y las necesidades ilimitadas es pertinente delimitar adecuadamente al conjunto de personas que será atendidas por el programa.

Partiendo de este análisis hay que considerar cuales son los bienes y servicios que la entidad produce e identificar a qué población con determinadas características va dirigida. Esas características pueden ser desde lineamientos de política, ubicación espacial, grupos étnicos, género hasta nivel de ingreso. Y es aquí donde las personas encargadas de realizar un Pp comenzarán a realizar la MIR.

**Ejemplo.**

**¿Cuáles son los bienes y/o servicios que se entregan?**



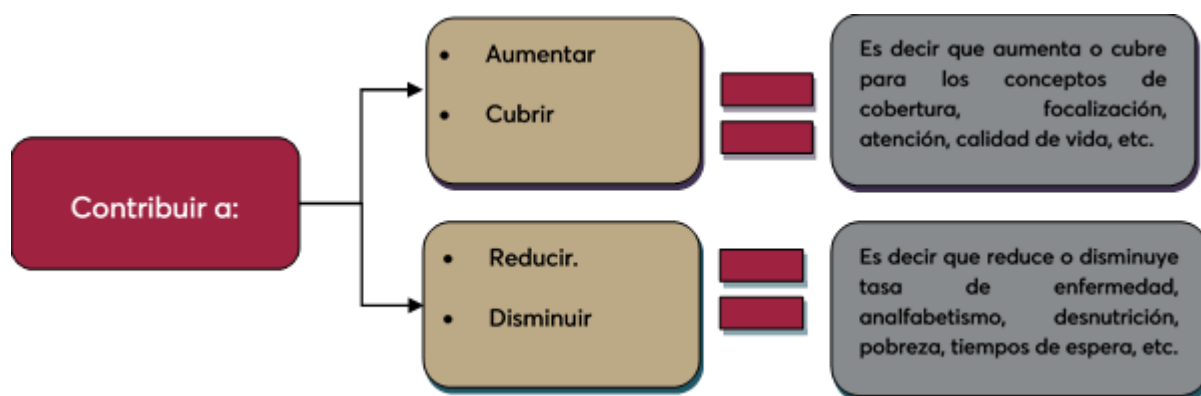
Productos: bienes/servicios.	Beneficiarios.
Uniformes escolares	Alumnos de escasos recursos entre 6 y 12 años del estado de Campeche.
Becas escolares	Alumnos entre 6 y 12 años del estado de Campeche.

### Definición del Fin en la MIR para un Pp

**El fin es el impacto al que se contribuirá una vez logrado el resultado del programa, en él se ve reflejado el cambio que se verá en la población objetivo intervenida.**

Para conocer el fin es importante tener elementos a la disposición tales como el PED y POA; es importante aclarar que los fines se redactan iniciando con la palabra contribuir, pues el resultado de su programa acompañado de otros programas logrará el objetivo mayor.

En el Fin siempre hablamos de una mejora.



Siempre será una mejora en ascendente o descendente considerando las necesidades de la población y la naturaleza del programa. Para vincular el Fin con la planeación es necesario alinear el objetivo estratégico al cual se contribuirá en el PED, por lo que se define que la articulación de la MIR es el elemento indispensable para lograrlo.

Una vez que se realiza este análisis es importante considerar si será una respuesta a lo que aqueja a la población o si es una política pública establecida en el PED, eso se sabrá con la reflexión que se realizará a los diferentes objetivos, así como a las Misiones de desarrollo que conforman al PED.



Ubicando el objetivo al cual se está alineado, se realizará la definición del fin que, como ya vimos, siempre será a contribuir en una mejora ascendente o descendente.

**Contribuir a la disminución del índice de analfabetismo en el nivel de educación básica en las localidades vulnerables del estado de Campeche.**

De esta manera se obtiene el fin del programa, mismo que irá ubicado en la primera fila de la MIR.

### Definición del Propósito para un Programa Presupuestario

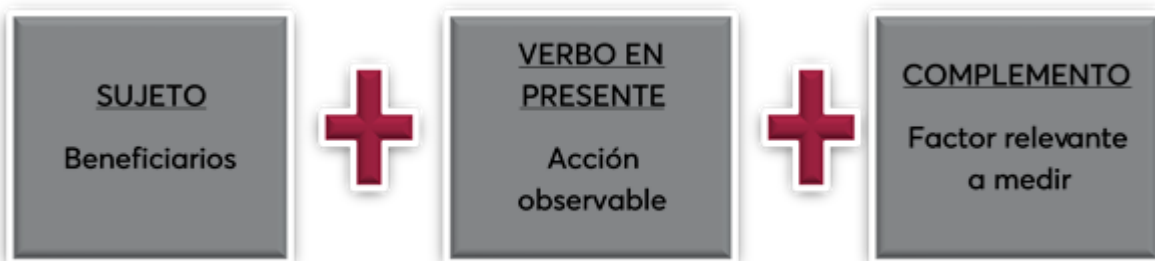
**El propósito es el resultado intermedio de un programa presupuestario, es decir, la reacción inmediata una vez que los componentes han llegado a su destino final.**

Para ello es necesario saber cuál es el problema central que se resolverá, razón por la cual se creó el programa; una vez definido se planteará la solución al mismo y éste será el propósito del programa.

Para redactar el propósito es indispensable tener en cuenta que esta redacción parte de considerar la situación en presente. Se redacta con la población objetivo más verbo en presente más el complemento (resultado logrado). Se sugiere incluir la estrategia general que sigue el Programa como se observa en el siguiente ejemplo:

**La población de Santa Rosa reduce el nivel de enfermedades mediante una estrategia de capacitación en higiene y el otorgamiento de servicios básicos.**

En la siguiente imagen se observa la breve fórmula que se necesita para la redacción correcta del propósito.





Una vez que el propósito haya sido correctamente definido, éste deberá ser ubicado en la segunda fila de la MIR.

### Definición de Componentes para un Programa presupuestario

Los componentes son todos aquellos productos (bienes o servicios) que la entidad proporciona a la población objetivo y que estos lo reciben de manera directa.

Es importante tomar en cuenta que para los componentes se sigue la lógica del verbo en pasado participio. Es en pasado participio porque éste se debe reflejar como un producto ya proporcionado o entregado a la población objetivo, es decir, que permita establecer los indicadores de evaluación, en forma infinita o futura o no se podrá realizar. El pasado participio son las terminaciones ado, ido, to, so y cho del verbo o acción.

Se sugiere que el equipo al realizar la construcción de la MIR considere oportuno como máximo 5 componentes por MIR, esto se debe a la misión que tiene la MIR de ser una herramienta sintética. Así, los componentes serán de la siguiente manera:

Uniformes escolares  
entregados

Becas escolares  
proporcionadas

Útiles escolares  
entregados

### Definición de Actividades

Las actividades son todas aquellas tareas o acciones necesarias para el cumplimiento de cada componente; pueden ser de apoyo o de gestión considerando la naturaleza del producto.

Es importante mencionar que en este proceso las acciones y tareas identificadas no son explicativas, por lo que se sugiere redactarlas de forma simple y concreta. Además de considerar que del número de actividades no depende la proporción del presupuesto a otorgar, por lo que es mejor considerar aquellas más sustentables para el cumplimiento de los componentes. La redacción debe realizarse a partir de un sustantivo derivado de un verbo más complemento.

La pregunta clave para localizar las actividades adecuadas es la siguiente:

*¿Qué actividad o tarea se realiza para cumplir un componente?*



Finalmente, se sugiere que por cada componente se redacten solo de 2 a 5 actividades, recordando que la MIR es una herramienta sintética de información y por ello no puede ser extensa.

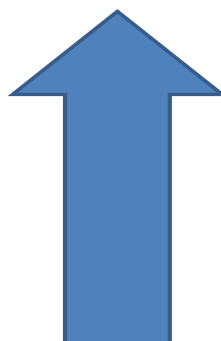
Una vez concluido con este recuadro en el ámbito de la MIR se procede a realizar una revisión, misma que se conoce como Lectura Vertical Ascendente.

### Revisión Resumen Narrativo

Esta revisión consiste en realizar una navegación de forma vertical ascendente para conocer toda la estructura de objetivos de los ámbitos del desempeño. Esto permite al ejecutor del programa saber si es lógico y verificar que todo lo que esté como estructura de ello pertenezca a los beneficiarios y contribuya con el Fin, de esta manera:

- Las actividades serán las necesarias para cumplir con cada componente que esté establecido.
- Los componentes o productos establecidos en conjunto logran el propósito establecido del programa; todos ellos deberán dar cumplimiento en su totalidad al resultado intermedio (Propósito).
- Una vez realizado este paso, el Propósito en su cumplimiento total contribuirá al logro del Fin, que en este caso es un objetivo plenamente identificado. De una forma gráfica este proceso se realiza de la siguiente manera:

*Se debe verificar, a través de una lectura ascendente, que existe correspondencia lógica entre los objetivos (Primera lectura vertical)*



Ámbitos de Desempeño en la Matriz del marco Lógico: <b>Resumen Narrativo del PROGRAMA</b>
<b>FIN</b> (Objetivo Estratégico)
<b>Propósito</b> (Objetivo del programa)
<b>Componentes</b> (Bienes y Servicios)
<b>Actividades</b> (Gestión de los Procesos de Producción)

### Identificación de los Supuestos

La columna de SUPUESTOS en la MIR tiene que ver con el hecho de que un Pp no es un evento que se realice de manera aislada, sino que su instrumentación está inmersa en un contexto político, institucional, económico, social etc., y en su diseño o formulación se tienen que tomar en cuenta los factores inherentes a estos contextos que pudieran incidir en el cumplimiento o no de los objetivos del programa en cualquiera de sus niveles.

Así, los supuestos surgen de dos tipos de análisis: el análisis de las responsabilidades institucionales que tienen que ver con el contexto político, institucional y de gobierno, y el análisis de riesgos, que se relaciona con el contexto económico, social, político, e incluso con otro tipo de riesgos como climáticos, etc., dependiendo del tipo de programa y sus objetivos.

Así, hablar de los supuestos, además de definir las responsabilidades institucionales tenemos que explicar qué es un riesgo. El riesgo como su nombre lo indica, son situaciones potenciales que pueden hacer que falle el programa. Por eso es importante identificarlo cuando se está desarrollando la matriz.

Estos riesgos van encadenados a cada uno de los ámbitos del desempeño, es decir, si no se toman en cuenta los riesgos a nivel de actividades y falla la gestión de éstas, se corre el riesgo de no cumplirse con los componentes; si a su vez fallan los componentes se pone el riesgo el cumplimiento del propósito y al fallar el propósito se pone en riesgo el fin y todo lo que conlleva.





### 1.3. La Matriz de Indicadores

#### 1.3.1. Los Indicadores de Desempeño

En la MML los indicadores necesarios para considerar una medición y evaluación, son los Indicadores de Desempeño. Según Bonnefoy y Armijo, "Los indicadores de desempeño son medidas que describen qué tan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y la gestión de una institución".

En este contexto los indicadores de desempeño pueden ser estratégicos y de gestión. Los indicadores estratégicos permiten medir el grado de cumplimiento de los objetivos de los Pp's, lo que contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y reorientación de los recursos públicos. Los indicadores de gestión permiten medir el avance y logro de los procesos y actividades, es decir, la forma en la que bienes y servicios públicos son generados y entregados.

En los diferentes ámbitos la metodología indica que para Fin y Propósito y en algunos casos los Componentes, los indicadores deberán ser Estratégicos, mientras que para las actividades y en algunos casos los Componentes, los indicadores serán de gestión. En este contexto, los indicadores abarcarán diferentes dimensiones, mismas que se expliquen de la siguiente manera:

<b>E S T R A T É G I C O S</b>	<b>FIN</b>	Cómo contribuye el programa al logro del FIN	<b>EFICACIA</b>	En algunos casos, eficiencia, calidad o economía
	<b>PROPÓSITO</b>	Impacto generado al término de la ejecución del programa	<b>EFICACIA Y EFICIENCIA</b>	En ciertos casos, calidad o economía
	<b>COMPONENTES</b>	Bienes y servicios producidos por el programa	<b>EFICIENCIA Y CALIDAD</b>	En ciertos casos, eficacia o economía
<b>G E S T I Ó N</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	Tareas o acciones realizadas para producir y entregar cada componente	<b>ECONOMÍA Y EFICIENCIA</b>	

Fuente: Revista INDETEC Federalismo Hacendario No. 152-Vol. 1 -2008.

El número de indicadores por cada nivel deben ser los suficientes y necesarios para dar cuenta del alcance de los objetivos planteados, considerando que exista un balance en los mismos, de acuerdo con el nivel de la matriz en que se encuentran ubicados.





Los indicadores de Fin miden los cambios que generalmente se producen en el mediano y largo plazo que pueden resultar de tener uno o más programas en el universo de atención y que repercuten en la sociedad en su conjunto; para su inclusión en la MIR, pueden considerarse como opciones, las siguientes:

- Indicadores contenidos en el PED, en sus programas derivados o que midan el cumplimiento de un objetivo estratégico del Ente Público correspondiente.

Lo anterior dependerá del objetivo al que esté alineado el Pp a través de la MIR. Debe revisarse si entre los indicadores mencionados existe alguno al que su indicador de Propósito contribuye directa o indirectamente, en cuyo caso podrá utilizarlo como indicador de Fin.

- Indicadores que expresen la verdadera contribución del Pp a la consecución del objetivo superior. Para la construcción de estos indicadores, se sugiere utilizar información pública disponible como las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) u otras instituciones.
- Si la medición de un indicador es muy compleja se recomienda construir indicadores proxy, alternativos o sustitutos, que permitan estimar el logro del objetivo.

En los indicadores de Propósito se recomienda utilizar indicadores que miden resultados (cambios directos) del programa en la población objetivo y de cobertura respecto de la población o área objetivo que padece o enfrenta el problema, que es razón de ser del programa.

Para la correcta redacción del indicador se señalan las siguientes recomendaciones:

1. El indicador expresa la denominación precisa con la que se distingue, es decir, no repite al objetivo.
2. Debe ser claro y entendible, en sí mismo, pero no presentarse como definición.
3. No contiene el método de cálculo, sino que es el resultado del mismo.
4. Debe ser único y corto.
5. Debe definir claramente su utilidad.
6. No debe reflejar una acción, por tanto, no incluye verbos en infinitivo.

En la construcción o adecuación de indicadores se recomienda considerar lo siguiente:

- Los indicadores que miden lo realizado entre lo programado son indicadores de gestión, ya que se centran en medir el cumplimiento de un programa de trabajo, por tanto, no deben registrarse como indicadores de Fin o Propósito.
- No se deben repetir indicadores, ni en diferentes niveles de objetivo.



- Previo a la incorporación de nuevos indicadores, necesariamente deberá contarse con la información suficiente y necesaria para establecer su meta anual, calendario y asegurar su adecuado seguimiento.
- Previo a la eliminación de indicadores, se deberán considerar las posibles repercusiones en términos de la evaluación del desempeño de cada Pp.
- En todos los casos se deberá considerar la información publicada en las Reglas de Operación o normatividad que regula a cada Pp, para el caso que se realicen modificaciones, esta información deberá actualizarse en las Reglas de Operación y demás normatividad que regula cada Pp.

Los indicadores de desempeño deberán contar con una ficha técnica, la cual deberá contener al menos:

- *Nombre del indicador:* Es la expresión verbal que identifica al indicador y que expresa lo que se desea medir con él. Éste debe ser explicativo y contextualizado. En la redacción de los indicadores se recomienda utilizar la sintaxis: Noción o relación aritmética más complemento. Ejemplo: Promedio + de hectáreas siniestradas por incendio, Índice + de Desarrollo Humano, Porcentaje + de polígonos de Hábitat atendidos.
- *Dimensión a medir:* Eficacia, eficiencia, economía o calidad.
- *Definición del indicador:* En el campo "Definición" del indicador no se debe repetir el nombre del indicador ni el método de cálculo, este campo debe ser utilizado para explicar en términos sencillos aspectos técnicos de las variables del método de cálculo, de tal forma que el lector pueda tener una idea básica de lo que mide el indicador.
- *Método de cálculo:* Debe ser una expresión matemática definida de manera adecuada y de fácil comprensión, es decir, deben quedar claras cuáles son las variables utilizadas. En el diseño de indicadores, los métodos de cálculo más comunes son el porcentaje, la tasa de variación, la razón y el número índice. Aunque éstos no son las únicas expresiones para los indicadores, sí son las más frecuentes.
- *Unidad de medida:* La unidad de medida deberá corresponder, invariablemente, con el método de cálculo del indicador y con los valores expresados en la línea base y las metas. En el caso de los indicadores, cuyo método de cálculo resulta en un porcentaje o índice, por ejemplo, la unidad de medida deberá referirse a un porcentaje o índice respectivamente, pero no a una unidad absoluta.
- *Frecuencia de medición:* Se refiere a la frecuencia con que el indicador será reportado.
- *Línea base:* Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.
- *Metas:* Permite establecer límites o niveles máximos de logro; comunica el nivel de desempeño esperado por la organización y permite enfocarla hacia la mejora.



### 1.3.2. El Diseño de Indicadores

Para el diseño y la correcta redacción de los indicadores, la MML ofrece una serie de herramientas para lograr obtener indicadores adecuados a nuestros objetivos, estas herramientas de apoyo son:

#### a) **Identificar el Factor Relevante: ¿qué es útil, importante y pertinente medir?**

El FACTOR RELEVANTE, es un concepto o variable de cuya adecuada interpretación permite construir indicadores apropiados que midan el desempeño de los objetivos del programa. Tal y como su nombre lo dice, es lo relevante o sustancial que conviene, es pertinente, y/o útil medir de los distintos ámbitos del desempeño del programa, desde el fin hasta las actividades. Una forma sencilla de extraer el factor relevante es hacer previamente las siguientes preguntas:

- ¿Con qué objetivos del Sector está alineado el programa?
- ¿Cuáles son los principales aspectos del Programa que deben ser medidos?
- ¿Qué dimensiones deben ser medidos?
- ¿Quién utilizará la información y qué decisiones tomará?

De forma práctica, el factor relevante se extrae de la redacción correcta de la información que requiere cada ámbito de desempeño. Por ejemplo, para enunciar el propósito, utilizamos la estructura gramatical sujeto + verbo + complemento. El factor relevante siempre se identificará en el complemento, de ahí la importancia de redactarlo de forma correcta, tal y como lo sugiere la metodología, sin embargo, aunque no esté redactado en este orden, será suficiente con que identifiquemos qué es lo relevante en ese enunciado, lo que impactará y que debo medir.

Ejemplo: Mujeres en edad reproductiva con riesgo de cáncer cervicouterino disminuido

En este caso mi factor relevante es "riesgo de cáncer cervicouterino disminuido".

#### b) **Identificar la dimensión que medirá el indicador**

Las dimensiones de los indicadores, entendidas como los aspectos particulares del objetivo a ser medidos, deberán ajustarse a las características y particularidades de cada Pp. Existen cuatro diferentes dimensiones de indicadores, ya que no todo lo que medimos lo podemos hacer de la misma forma o utilizando un sólo tipo de indicador. Estas dimensiones son las siguientes:

1. **Eficacia:** Mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas;
2. **Eficiencia:** Mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados para su producción;
3. **Economía:** Mide la capacidad de la gestión de los programas a efectos de ejercer adecuadamente los recursos financieros; y



4. **Calidad:** Mide los atributos, o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas.

Asimismo, cada dimensión cuenta con medidas específicas que nos ayudarán a acotar de manera más precisa la información:

**Eficacia:** Cobertura, focalización, capacidad para cubrir la demanda actual y resultado final;

**Eficiencia:** Relación entre la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicios, cuántas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor, costo de un servicio en relación al número de usuarios;

**Economía:** Capacidad de autofinanciamiento, capacidad de ejecución, capacidad de recuperación, nivel de recursos utilizados; y

**Calidad:** Oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de servicios, comodidad y cortesía en la atención.

#### c) Validación de los indicadores

Una vez que ya sustrajo el factor relevante, se identificó la dimensión que medirá el indicador y se redactó el INDICADOR, es necesario verificar si los indicadores cumplen con ciertos criterios para ser validados técnicamente, algunos de estos criterios se explican a continuación:

**Claridad:** Debe ser preciso e inequívoco.

**Relevancia:** Debe reflejar una dimensión importante sobre el objetivo.

**Economía:** La información necesaria para generar el indicador debe estar disponible a un costo razonable.

**Monitoreable:** Debe estar sujeto a una revisión independiente.

**Adecuado:** En sucesivas mediciones mide lo mismo.

**Aporte marginal:** Si hay más de un indicador este deberá arrojar información diferente al otro u otros que estén en el mismo ámbito.

Si se detecta que el indicador no contiene una característica se considera que este indicador no es viable, por lo tanto, se tendrá que modificar el indicador de tal forma que logre cumplir en su totalidad con las características señaladas.

#### d) Medios de verificación

Una vez validado el indicador se deberá informar de dónde se obtendrá la información necesaria para alimentar al indicador.

Los medios de verificación son las fuentes de información de las cuales se obtendrán los datos necesarios para la alimentación y ejecución de los indicadores establecidos. Esta información puede ser:

- Estadísticas.



- Material publicado por la propia secretaría, dependencia o entidad.
- Inspección visual.
- Resultado de encuestas.
- Índices realizados por otras instituciones.

En el caso que la información la proporcione el propio Ente Público deberá explicar el nombre del área y el nombre del archivo donde se encuentra.

Una vez concluido el proceso se procederá a realizar la lectura lógica vertical que implica que los medios de verificación son los necesarios para obtener los datos requeridos para la ejecución del indicador. Y de esta forma se estará concluyendo con la estructura completa de la MIR.

#### e) Construcción de fórmulas

Concluida la MIR, se sumarán una serie de columnas con factores que permitan dar seguimiento para la evaluación del desempeño de acuerdo a los indicadores establecidos, primeramente, se incluirá una columna que contendrá la información de la fórmula del indicador, otra columna mostrará la frecuencia de tiempo de medición del indicador, otra columna indicará la línea base de la cual se parte para evaluar el desempeño del indicador y en una más se establecerán las metas.

En la redacción del método de cálculo se recomienda utilizar expresiones aritméticas, no palabras, así como asegurar que el valor de la meta del indicador sea resultado de la aplicación de la misma.

Por ejemplo:

Indicador	Unidad de Medida	Método de cálculo
Porcentaje de polígonos Hábitat atendidos	Porcentaje	(Número de polígonos Hábitat atendidos / Número total de polígonos Hábitat identificados) x100
Índice de Desarrollo Humano	Índice	Método establecido por la Organización de Naciones Unidas que incluye la medición de tres dimensiones: salud, educación e ingreso

En el caso de que la fórmula de cálculo del indicador contenga expresiones matemáticas complejas se recomienda colocar un anexo que explique el método de cálculo.





#### f) Frecuencia de medición

Un aspecto que se debe tomar en cuenta durante la elaboración de los indicadores de la MIR es la frecuencia de su medición. Esta se define como la periodicidad con que se realiza la medición de cada uno de ellos o el tiempo existente entre mediciones (SHCP, 2016). La frecuencia de medición se refiere a la frecuencia con que el indicador

será reportado y se establecerá de acuerdo a la disponibilidad de los medios de información que se tengan disponibles de acuerdo al objetivo que se está midiendo, es importante señalar que para el ámbito de fin y propósito que establecen resultados a mediano y a largo tiempo, la frecuencia de medición disminuye, y para los componentes y actividades la frecuencia de medición aumentará.

En la Figura siguiente se presenta la frecuencia que los indicadores deberán tener según su nivel, de acuerdo con la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos (SHCP, 2016).

### Frecuencia de medición de los indicadores según su nivel

NIVEL DE LA MIR		FRECUENCIA SUGERIDA
Fin		Anual o superior
Propósito		Anual
Componente		Semestral o Inferior
Actividades		Trimestral o Inferior

Factores para tomar en cuenta al establecer la frecuencia de medición:

- Las necesidades de uso de la información generada por los indicadores (proceso de toma de decisiones).
- Tiempo estimado en que se producirán los resultados del programa en los beneficiarios.
- Disponibilidad de información cuando ésta es obtenida o proporcionada por fuentes externas.
- Compromisos de cuenta pública o de informar resultados de la gestión (Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda, Congreso).

#### g) Línea base

La línea base es la información o dato que se tomará como inicio para establecer los valores futuros a alcanzar por el indicador, los que servirán para evaluar el grado de cumplimiento de las metas.

Para indicadores nuevos, podría suceder que no exista un valor base, por lo cual debe ser estimado. Una vez realizada la primera medición, se tomará como línea de base el último dato obtenido.



## h) Metas

La inclusión de metas en la MIR es un punto esencial para la evaluación del desempeño pues nos indica a dónde queremos llegar y será necesaria para tener una referencia al momento de realizar el monitoreo y evaluación de cada indicador, lo que permitirá que los programas sean retroalimentados y, en su caso, corregidos.

Para establecer las metas se deberá tomar en cuenta los siguientes requisitos:

- ✓ Su establecimiento debe considerar diferentes parámetros (desempeño histórico, programas similares, estándares).
- ✓ Deben ser posibles de cumplir por la institución con los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos disponibles.
- ✓ Su logro debe depender de la institución (establecer supuestos).
- ✓ Deben establecerse para ser cumplidas en un plazo determinado.
- ✓ Deben expresar claramente el ámbito geográfico que cubre.
- ✓ Deben ser conocidas y acordadas con los ejecutores de un programa (establecer los responsables por el cumplimiento).

Finalmente se presenta la matriz completa con cada una de las columnas que hasta aquí se explicaron y ejercitaron.

MATRIZ DE INDICADORES								
Ámbitos del Desempeño de la Matriz del Marco Lógico RESUMEN NARRATIVO (Objetivos)		INDICADOR	FORMULA	FRECUENCIA	METAS		MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN	SUPUESTOS
					LINEA BASE	METAS		
FIN OBJETIVO ESTRATÉGICO								
PROPOSITO SITUACIÓN DESEADA								
COMPONENTES	C1							
ACTIVIDADES	C1.1							