

ANÁLISIS DE PROBLEMAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

Puebla 2012

Planeación y Proceso Presupuestario: Mecanismos de Articulación

- **Plan Estatal de Desarrollo:**

- **Indicadores Macro (nivel país y nivel estatal)**
 - Tasas de disminución de la Pobreza y marginalidad
 - Creación de empleo formal
 - Indicadores de seguridad ciudadana
 - Indicadores de Salud y Educación

PRIORIDADES
ESTATALES

Estadísticas
Nacionales y
estatales
Estudios de
Impacto

- **Planes Sectoriales**

- **Indicadores de Impacto y resultados intermedios de los Programas**
 - Tasas de Desnutrición
 - Deserción escolar
 - Disminución de déficit viviendas, etc

PRIORIDADES
PROGRAMATICAS

Evaluaciones de
Impacto y
resultados
Intermedios

- **Planes Institucionales**

- **Indicadores de Objetivos Estratégicos Institucionales vinculados a los Programas**

FINES Y OBJETIVOS
ESTRATEGICOS
INSTITUCIONALES

Indicadores de
resultados
Sistema de
Control de
Gestión

- **Programas Presupuestarios**

Matriz de indicadores para resultados (MIR)

Medio de planeación estratégica que, con base en la metodología de Marco Lógico, en forma resumida, sencilla y armónica:

- ✓ Establece claramente el objetivo de los programas y su alineación con los objetivos de la planeación nacional, estatal y sectorial;
- ✓ Describe los bienes y servicios que entrega el programa, para cumplir con su objetivo, así como las actividades para producirlos;
- ✓ Incorpora los indicadores que miden el logro de los objetivos y resultados, y que son referente para el seguimiento y la evaluación;
- ✓ Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; y
- ✓ Considera los riesgos y contingencias que podrían afectar el desempeño del programa.

Marco Lógico y Matriz de Indicadores

- El método del Marco Lógico es una metodología de resolución de problemas, mediante la cual se construye un instrumento de trabajo denominado Matriz del Marco Lógico.
- Como parte del método, en la Matriz del Marco Lógico se incluye una columna de indicadores del desempeño de las hipótesis en que se basa la solución del problema.
- La Metodología del MML fue Desarrollada en 1969 por una consultora para la USAID.
- Adoptada mas tarde por GTZ en su método ZOPP.
- Utilizada actualmente por:
 - Entidades financieras (BID, ADB, BM)
 - Organismos internacionales (ONU)
 - Agencias de cooperación (AUSAID, CIDA)
 - Países (Chile, Colombia, Unión Europea)
 - MEXICO

¿Qué es el Marco Lógico?

- **Es un instrumento de diseño y de gestión de programas públicos**
- **Permite fortalecer la preparación y la ejecución de programas y proyectos**
- **Resume los principales resultados de la preparación del programa o proyecto**
- **Permite un seguimiento gerencial de la ejecución**
- **Facilita la evaluación de resultados e impactos**

¿Qué NO es la Matriz del Marco Lógico?

- **No es un método de evaluación ex-ante de proyectos o programas**
- **No es un método de programación de la ejecución**
- **No es autosuficiente para una buena gestión de programas y proyectos**
- **No es una panacea ni un dogma**
- **No es un instrumento presupuestario**

VENTAJAS DEL METODO

El uso de la metodología del Marco Lógico permite una buena gestión del ciclo de vida de los proyectos y programas en los siguientes aspectos:

- El énfasis puesto en que **su estructura sea consensuada** con los principales involucrados, permite generar un lenguaje común, facilitando la comunicación y evitando ambigüedades y malos entendidos
- Al resumir **en un solo cuadro** la información más importante para la gerencia del programa permite focalizar la atención y los esfuerzos de ésta

Más ventajas 

VENTAJAS DEL METODO

- **Permite alcanzar acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas, coordinación y riesgos del programa con todos los involucrados**
- **Permite establecer los marcos dentro de los cuáles el programa o proyecto es factible**
- **Sienta una base para evaluar la ejecución del programa y sus resultados e impactos**

Marco Lógico y otras técnicas

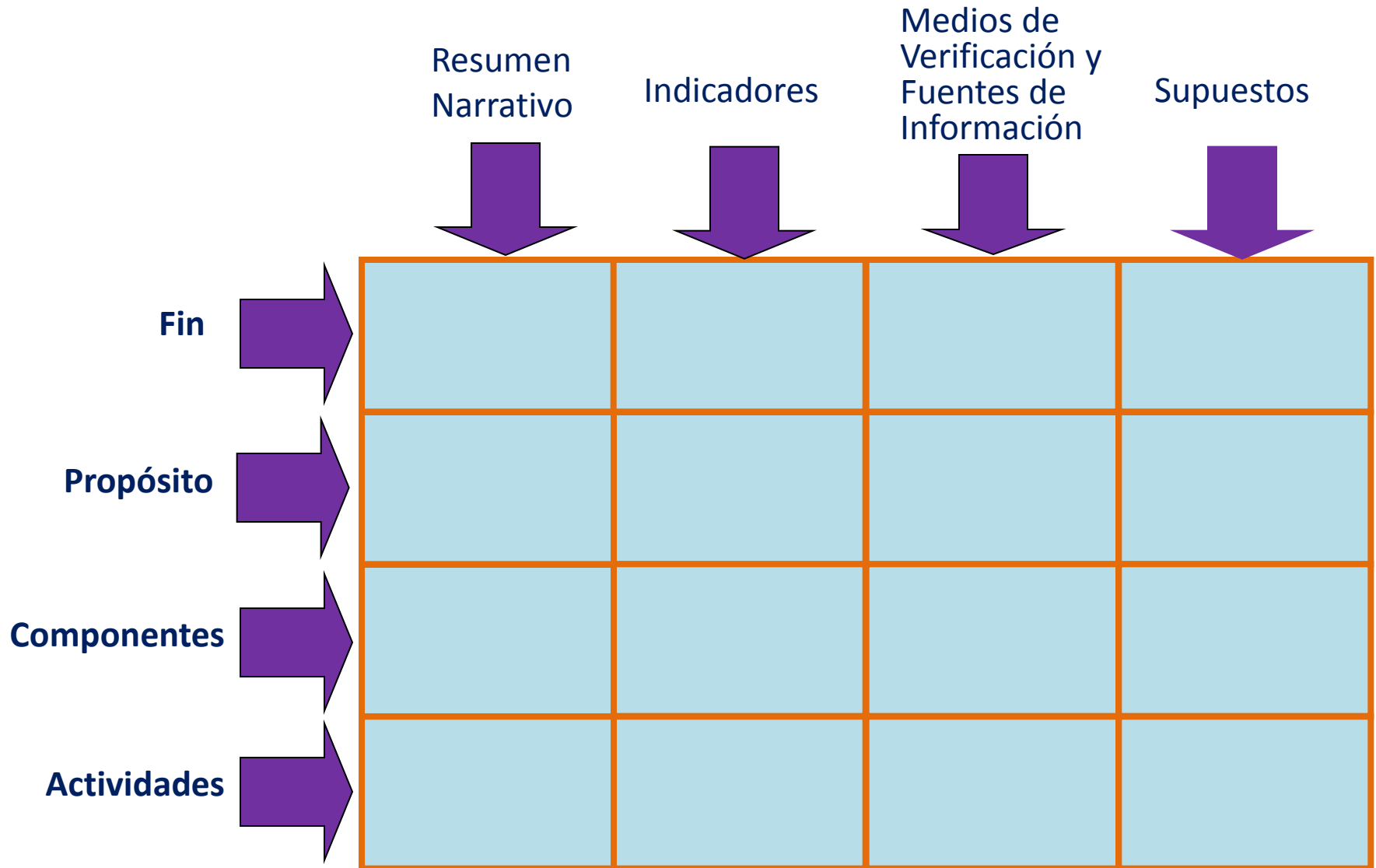
- El Marco Lógico **no es autosuficiente** como herramienta de gestión de programas
- Antes de poder preparar el Marco Lógico de un programa es indispensable **realizar un trabajo previo de preparación y evaluación de la iniciativa**, para lo cual existen numerosas metodologías
- El Marco Lógico **no sustituye** ninguna de esas metodologías, sino que las complementa
- En la actualidad, se exige que cada proyecto o programa, **antes de ser aprobado para realizar la inversión**, cuente con su Marco Lógico validado

El Instrumento del Marco Lógico

El instrumento de trabajo del marco lógico es una matriz de información que contiene:

- 4 líneas como **categorías de objetivos**:
 - » Fin
 - » Propósito
 - » Componentes
 - » Actividades
- 4 columnas como **valores**:
 - » Comunicación. **Resumen Narrativo**
 - » Gestión. **Indicadores**
 - » Transparencia. **Medios de Verificación**
 - » Relación con el medio. **Supuestos**

La Matriz del Marco Lógico



**METODOLOGÍA LÓGICA PARA
DISEÑAR PROGRAMAS
NUEVOS**

Preguntas que responde un Programa Presupuestario.

PBR PUEBLA ○



- ✓ ¿QUIÉN GASTA?
- ✓ ¿QUÉ IMPACTO GENERA EL GASTO?
- ✓ ¿QUIÉN SE BENEFICIA CON EL GASTO?
- ✓ ¿QUÉ BENEFICIO SE GENERA?
- ✓ ¿EN DÓNDE SE GASTA?
- ✓ ¿PARA QUÉ SE GASTA?
- ✓ ¿EN QUÉ SE GASTA?
- ✓ ¿CUÁL ES LA FUENTE DE FINANCIAMIENTO?

¿Cómo se identifica un programa presupuestario?

PROGRAMA PRESUPUESTARIO

Un programa presupuestario es la estrategia y oferta de solución a un problema que aqueja a la población.

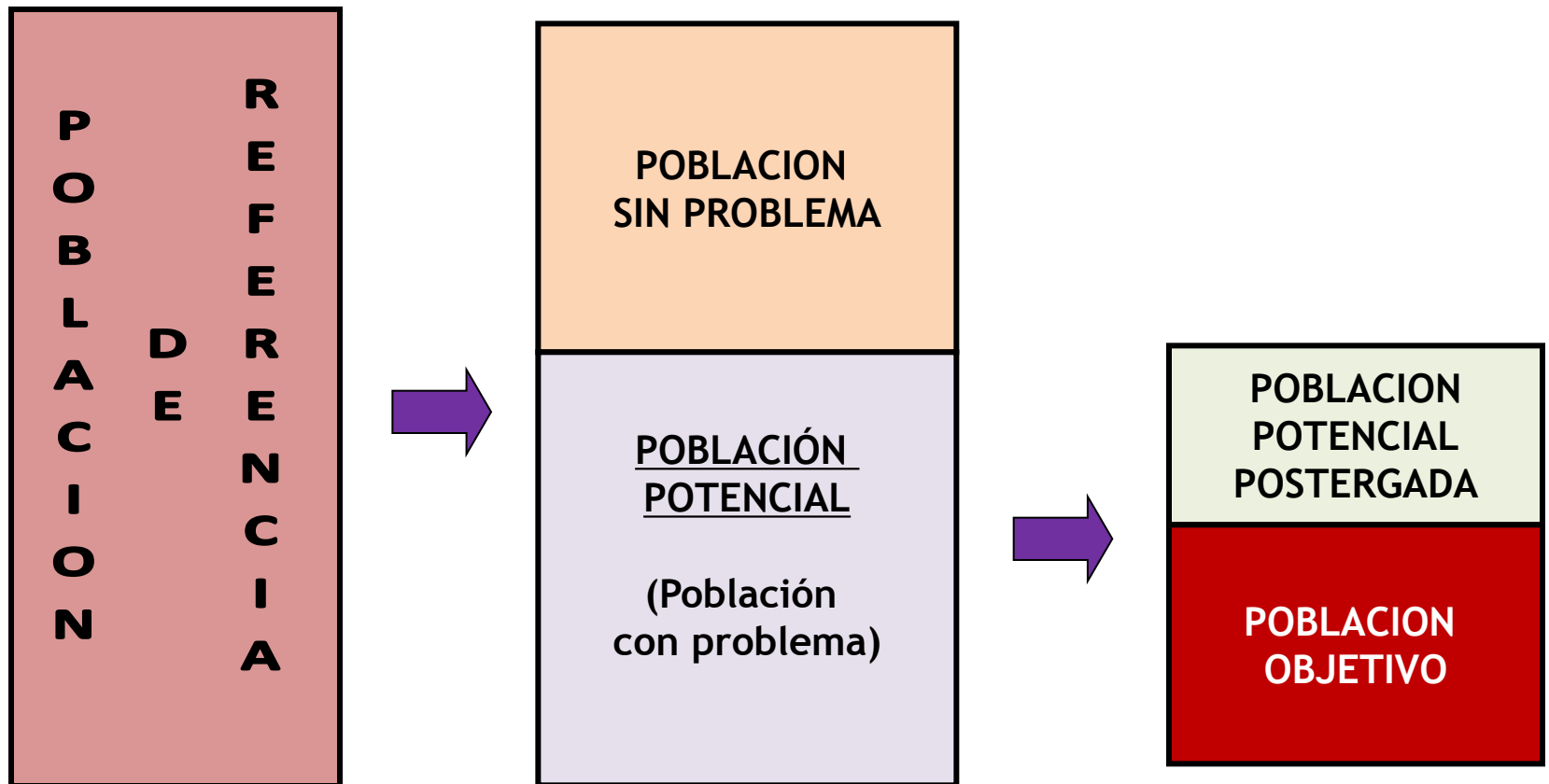
Características:

- Planteamiento estratégico Institucional que enlaza el Plan de Desarrollo con el Marco institucional de la dependencia.
- Contiene más de un producto entregable (bienes y servicios) dirigidos a una población identificada.
- Identifica plenamente a los beneficiarios.
- Implica datos de identificación en la estructura programática presupuestal.

¿QUIÉNES SON LOS BENEFICIARIOS?

- ▶ Es necesario **precisar las características de la población** afectada por el problema que abordará el Programa.
- ▶ Dada las necesidades ilimitadas y los recursos escasos, corresponde **delimitar** adecuadamente el conjunto de **personas** o afectados que se constituirán en los **beneficiarios** potenciales del programa.

Análisis de Población



Identificación de la Población Objetivo

- **La población a atender con el programa se puede identificar mediante diferentes criterios**
- **Por ejemplo:**
 - ✓ **Lineamientos de política**
 - ✓ **Ubicación espacial**
 - ✓ **Grupos étnicos**
 - ✓ **Género**
 - ✓ **Nivel de ingreso**
 - ✓ **Grupos vulnerables**

FUNDAMENTOS DEL MÉTODO

- Asegura que las acciones que se emprenden en un programa tengan una clara **correspondencia con las razones que se tuvieron en cuenta para crear el programa**, sin que sobren o falten acciones conducentes a la obtención de una solución a determinado problema que padece algún grupo de población del país.
- Proporciona a los responsables del Programa, **una carta de navegación**, donde puedan encontrar los hitos de referencia (indicadores) para determinar si en su acción, el programa sigue alineado con sus objetivos, ya sea en cuanto a resultados esperados –en cantidad y calidad-, como en el uso racional de recursos.

• Lógica Vertical

• Lógica Horizontal

Clasificación lógica de objetivos

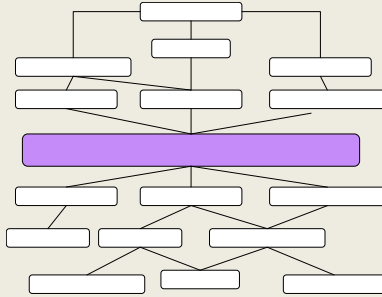
AMBITO	PREGUNTAS CLAVES	CATEGORIAS LOGICAS	CONTENIDO	GENERACION DE OBJETIVOS
POLÍTICO ECONÓMICO Y SOCIAL	¿POR QUE REALIZAR EL PROGRAMA?	FIN	IMPACTO	EXÓGENA
		PROPOSITO	RESULTADOS Disposición de los Bienes y Servicios	
GERENCIAL	¿COMO REALIZAR EL PROGRAMA	COMPONENTES	PRODUCTOS	ENDÓGENA
		ACTIVIDADES	PROCESOS	

Etapas en la construcción de la Matriz de Marco Lógico

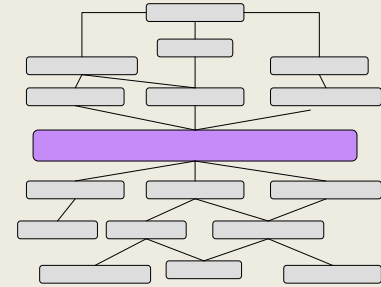
A Definición del problema e identificación de involucrados

Involucrados	Percepción de la Problemática
1
2
3

B Análisis de Problemas



C Análisis de Objetivos



D Análisis de Alternativas

E Matriz de Marco Lógico (indicadores) para cada programa presupuestario

	Fin	Objetivos	Indicadores
Fin	Propósito		
Pro	Componentes		
Co	Actividad		
Act	Actividad		

DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO

Se convoca a personas con conocimiento, experiencias y perspectivas diferentes acerca de un determinado **problema** y se integra un equipo de análisis (360 grados).

Cada idea que se tenga acerca del **problema se expresa en frases cortas y concisas**, así como las causas y consecuencias del mismo (lluvia de problemas).

Las ideas **se escriben en tarjetas** adherentes (post it de tamaño mediano), de tal forma que se puedan colocar en un panel (hoja de rotafolio).

DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO

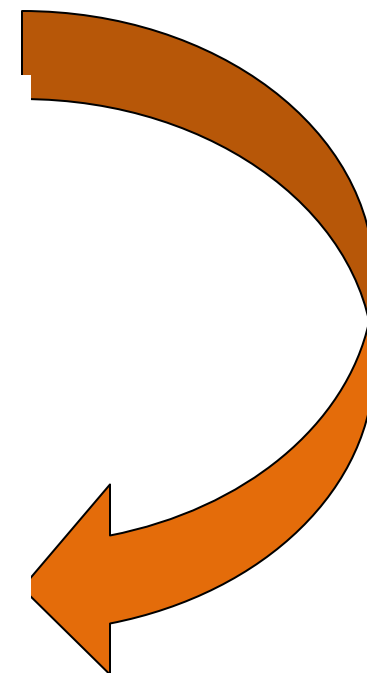
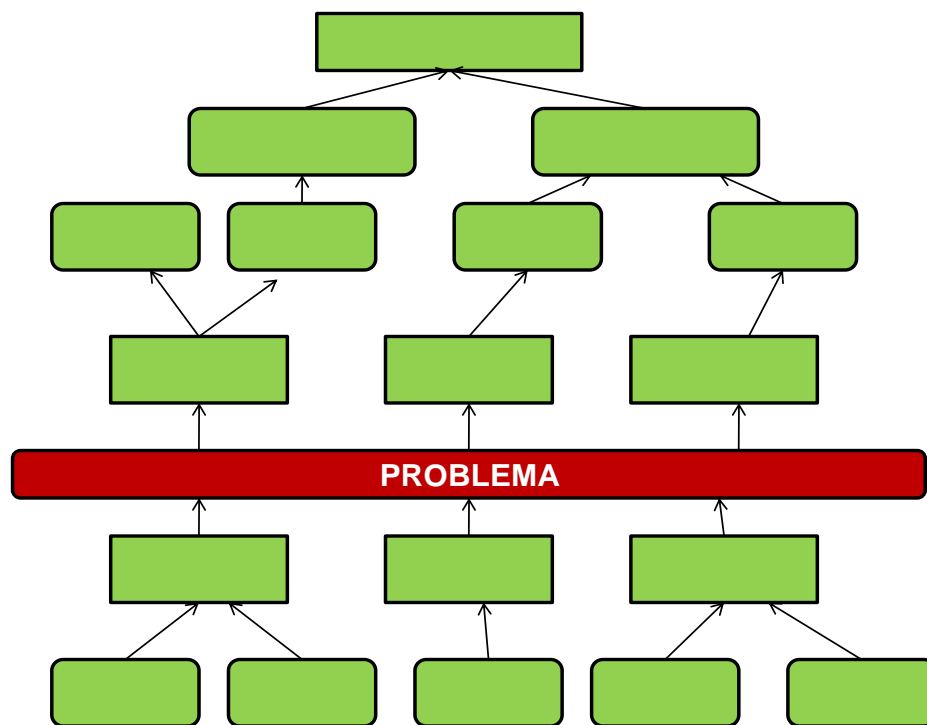
Se identifica el **problema central**, sus efectos y sus causas.

Bajo el mismo esquema participativo, se analiza nuevamente la situación problema y **se verifica la ubicación** de las tarjetas.

El resultado del análisis permite dibujar un **árbol de problemas**.

DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO

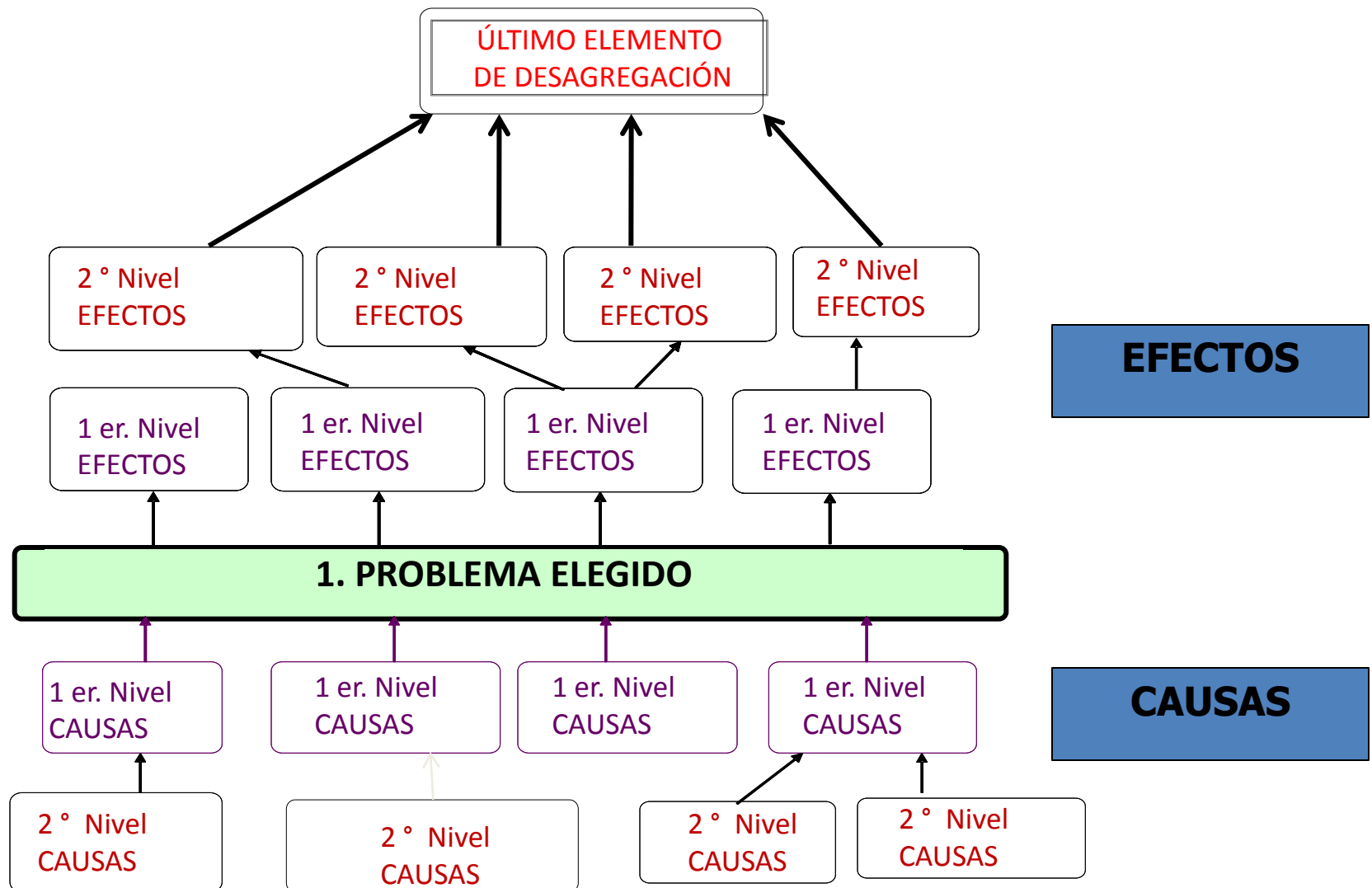
Redacción del problema en cada equipo de trabajo



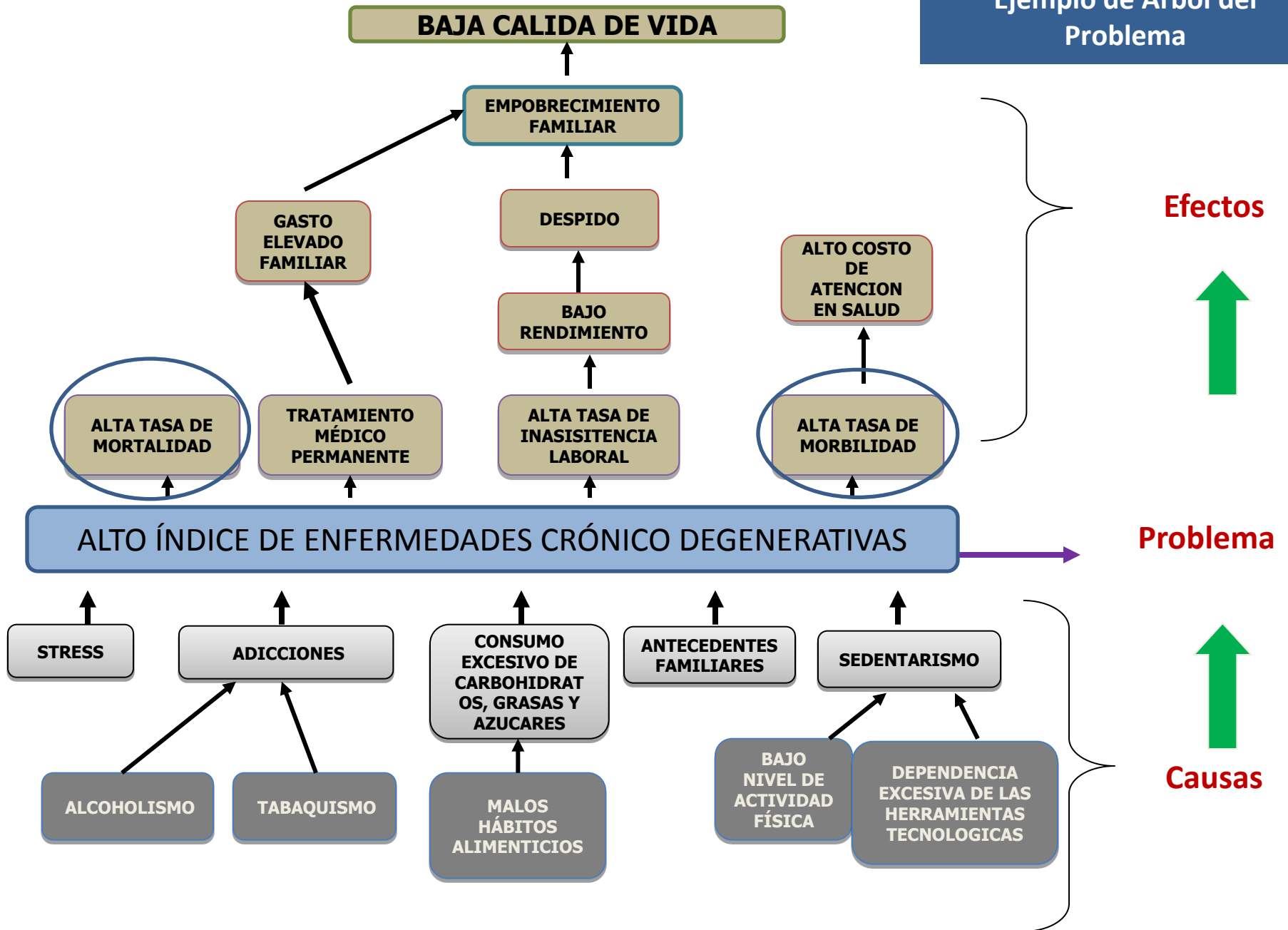
ÁRBOL DE PROBLEMAS

- Identificar los elementos del problema que se está analizando, separando entre **Problema Central**, **Efectos** y **Causas**.
- Dibujar la relación entre los elementos del problema, mediante flechas que vayan desde las causas a los efectos inmediatos.
- Revisar el esquema completo y verificar su validez e integridad a través de una lectura vertical ascendente.

ÁRBOL DE PROBLEMAS



Ejemplo de Árbol del Problema



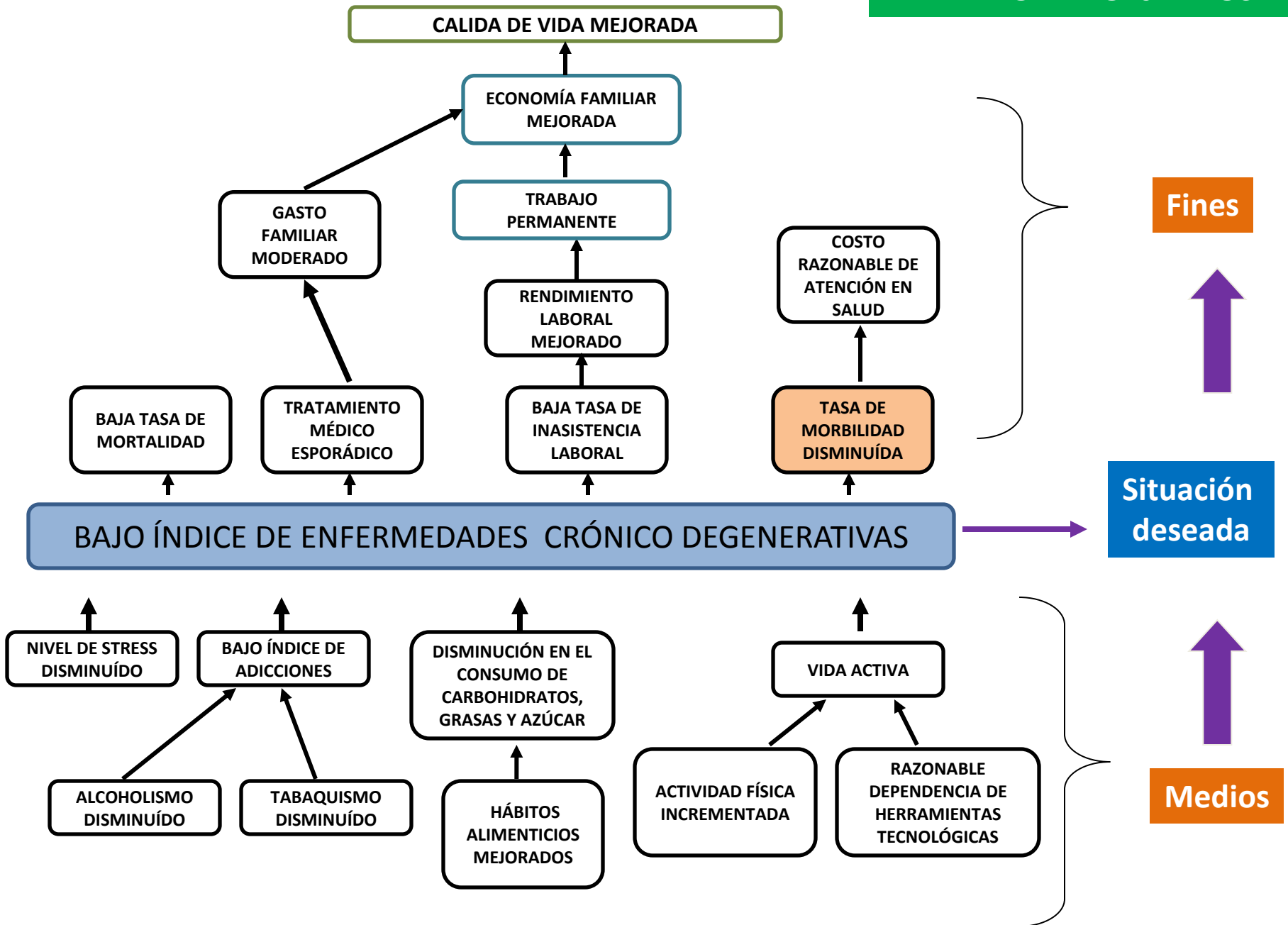
ÁRBOL DE OBJETIVOS

Para cada una de las condiciones negativas identificadas y dibujadas en el Árbol de Problemas **se reescribe una solución**, es decir, **una situación deseada** posible de realizar en la práctica.

De esa forma, **el problema central se convierte en una situación deseada**, **las causas se convierten en los medios para lograrla** y los **efectos en los fines que se alcanzan**.

Posteriormente **se examina la relación entre medios y fines** con el objeto de asegurar la validez e integridad del esquema.

ÁRBOL DE OBJETIVOS



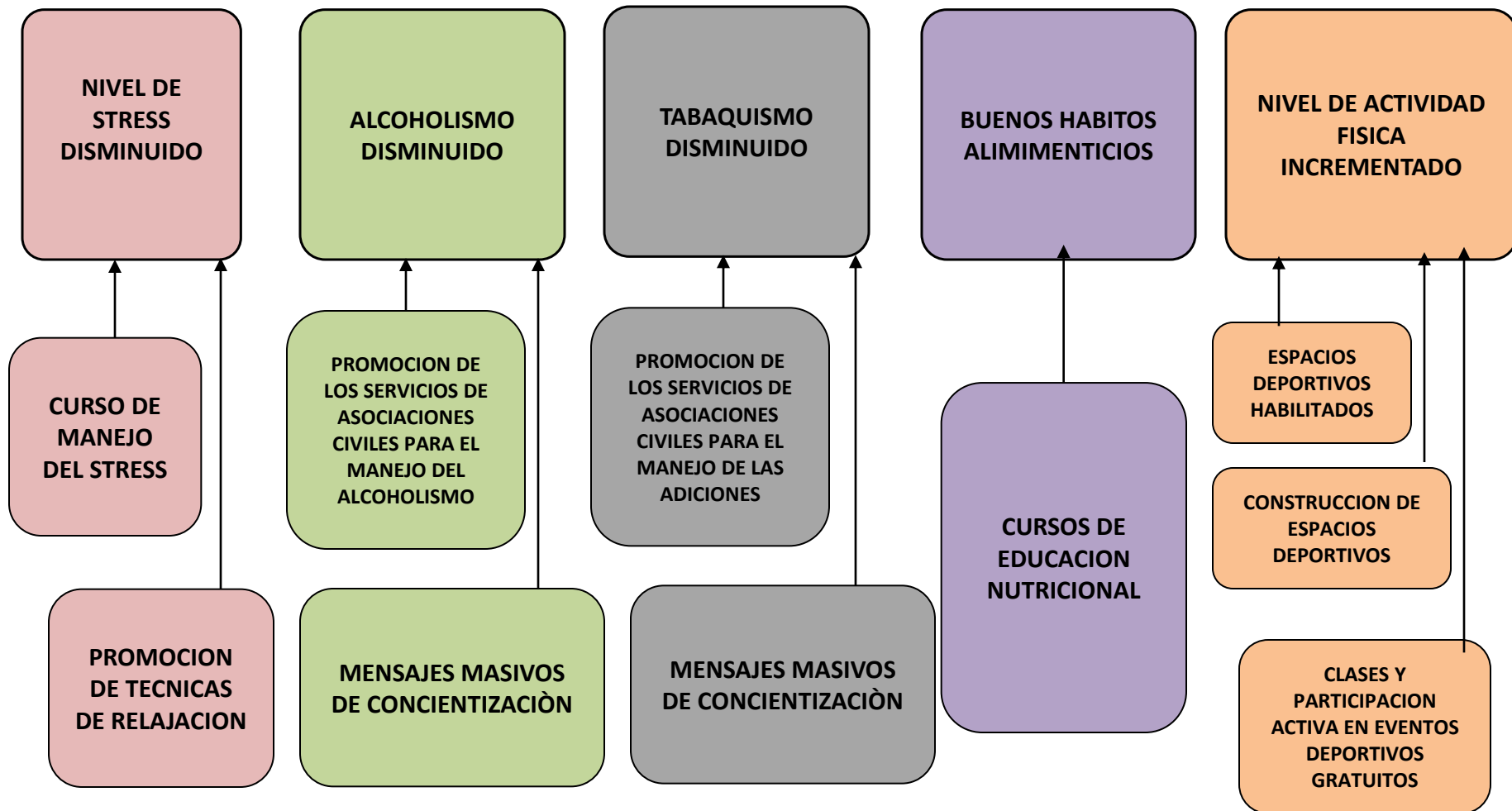
ÁRBOL DE OBJETIVOS

Si es necesario, se pueden:

- **Modificar las nuevas formulaciones o situaciones deseadas.**
- **Agregar nuevas formulaciones, relevantes para alcanzar las propuestas del nivel inmediato superior.**
- **Eliminar formulaciones innecesarias o poco relevantes.**

Para cada formulación ubicada en la base del árbol, se identifica al menos una acción que permita lograr cada uno de los medios

PARA CADA BASE DEL ÁRBOL DE OBJETIVOS SE BUSCA CREATIVAMENTE AL MENOS UNA ACCIÓN QUE PERMITA LOGRAR EL MEDIO.



RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES

- En el árbol de objetivos se debe asignar cada casilla de los Medios una **institución responsable**.
- En algunos casos, esto obliga a modificar el árbol.
 - Por ejemplo, si hay prevista una campaña de educación en higiene y resulta que de los niños se encarga **Educación** y de los mayores se encarga **Salud**, habrá que poner dos casillas diferentes

RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES

- Las responsabilidades asignadas deben **consensuarse** con las instituciones involucradas.
- Los eventuales conflictos interinstitucionales **deben resolverse** con claridad.
- En el paso siguiente, la institución responsable del programa o proyecto en cuestión, contará con **su propia Matriz de Marco Lógico** que expresa el contexto de su participación.

TRANSFERENCIA DESDE EL ÁRBOL DE OBJETIVOS A LA MATRIZ

1. Para realizar la transferencia, se eligen todos aquellos bienes y servicios, así como las acciones correspondientes, **a la institución.**
2. Para esa institución, dada su naturaleza, se elige un **Fin** dentro de la parte pertinente del Árbol, y se transfiere a la Matriz a la **Primera columna, Primera fila.**
3. La Situación Deseada del Árbol se traspasa mecánicamente al Propósito de la Matriz (Primera columna, Segunda fila).

4. El contenido de las casillas de Medios del árbol **que corresponden a la institución**, se traspasan a la **Primera Columna** de la matriz, colocando los que son Productos o resultados entregables, en la fila de los **Componentes** y lo que son medios para obtener esos entregables, en la fila de las **Actividades**.
5. El contenido de las casillas de Medios del árbol que **NO** corresponden a la institución, se traspasan a la **cuarta columna** de la matriz, **identificando a la institución que es responsable de ellos**.

CALIDA DE VIDA MEJORADA

ECONOMIA FAMILIAR MEJORADA

TRABAJO PERMANENTE

RENDIMIENTO LABORAL MEJORADO

BAJA TASA DE INASISTENCIA LABORAL

COSTO RAZONABLE DE ATENCIÓN EN SALUD

TASA DE MORBILIDAD DISMINUÍDA

GASTO FAMILIAR MODERADO

BAJA TASA DE MORTALIDAD

TRATAMIENTO MÉDICO ESPORÁDICO

BAJO ÍNDICE DE ENFERMEDADES CRÓNICO DEGENERATIVAS

Fines

Situación deseada

Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

NIVEL DE STRESS DISMINUÍDO
PROMOCIÓN DE TÉCNICAS DE RELAJACIÓN

BAJO ÍNDICE DE ADICCIONES
ALCOHOLISMO DISMINUÍDO
TABAQUISMO DISMINUÍDO

DISMINUCIÓN EN EL CONSUMO DE CARBOHIDRATOS, GRASAS Y AZÚCAR
HÁBITOS ALIMENTICIOS MEJORADOS

VIDA ACTIVA
ACTIVIDAD FÍSICA INCREMENTADA
RAZONABLE DEPENDENCIA DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS

MENSAJES MASIVOS DE CONCIENTIZACIÓN
PROMOCIÓN DE SERVICIOS DE ASOCIACIONES CIVILES PARA EL MANEJO DEL ALCOHOLISMO

MENSAJES MASIVOS DE CONCIENTIZACIÓN
PROMOCIÓN DE SERVICIOS DE ASOCIACIONES CIVILES PARA EL MANEJO DE LAS ADICCIONES

CURSOS Y PLÁTICAS DE EDUCACIÓN NUTRICIONAL

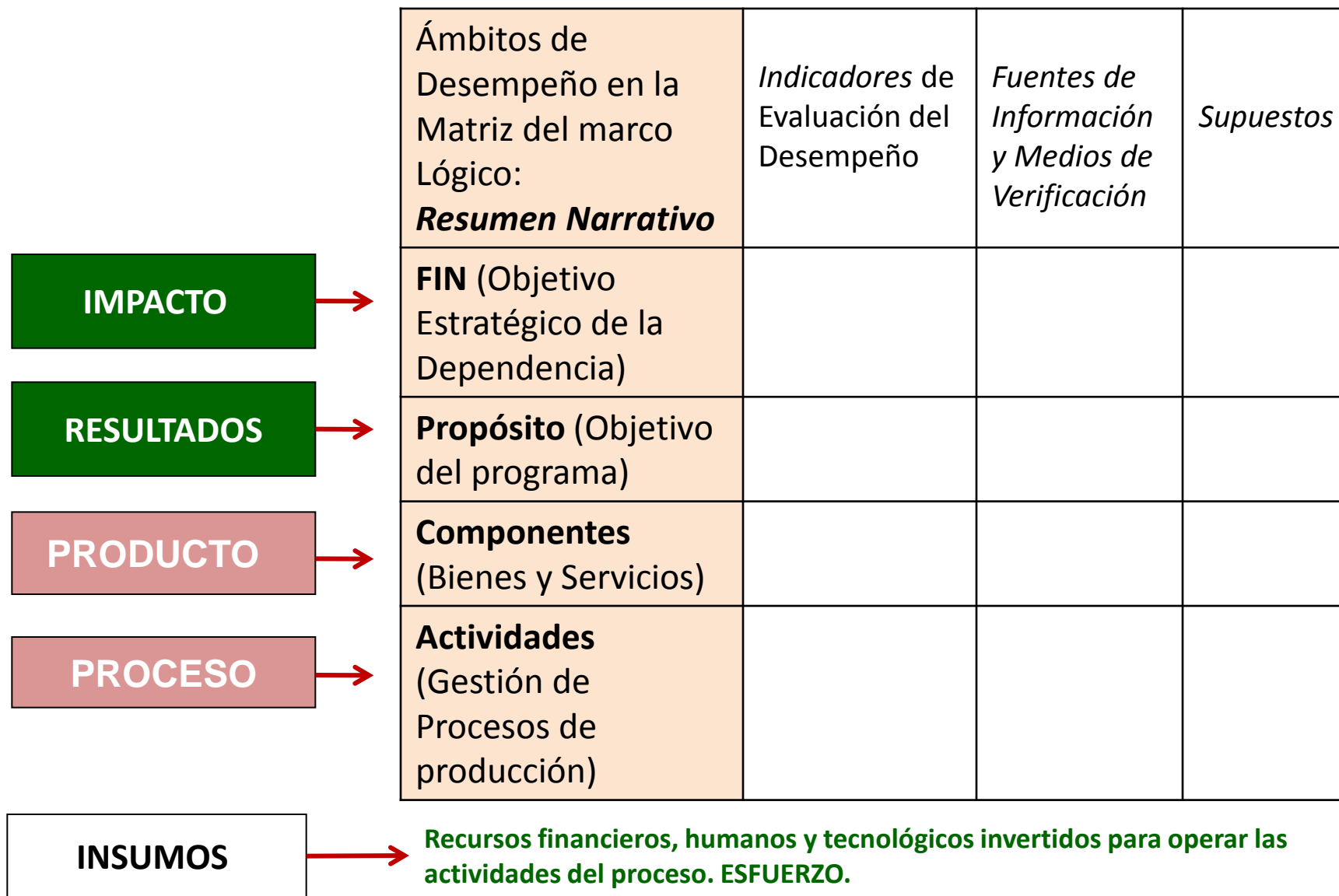
EVENTOS DEPORTIVOS GRATUITOS

ESPACIOS DEPORTIVOS HABILITADOS

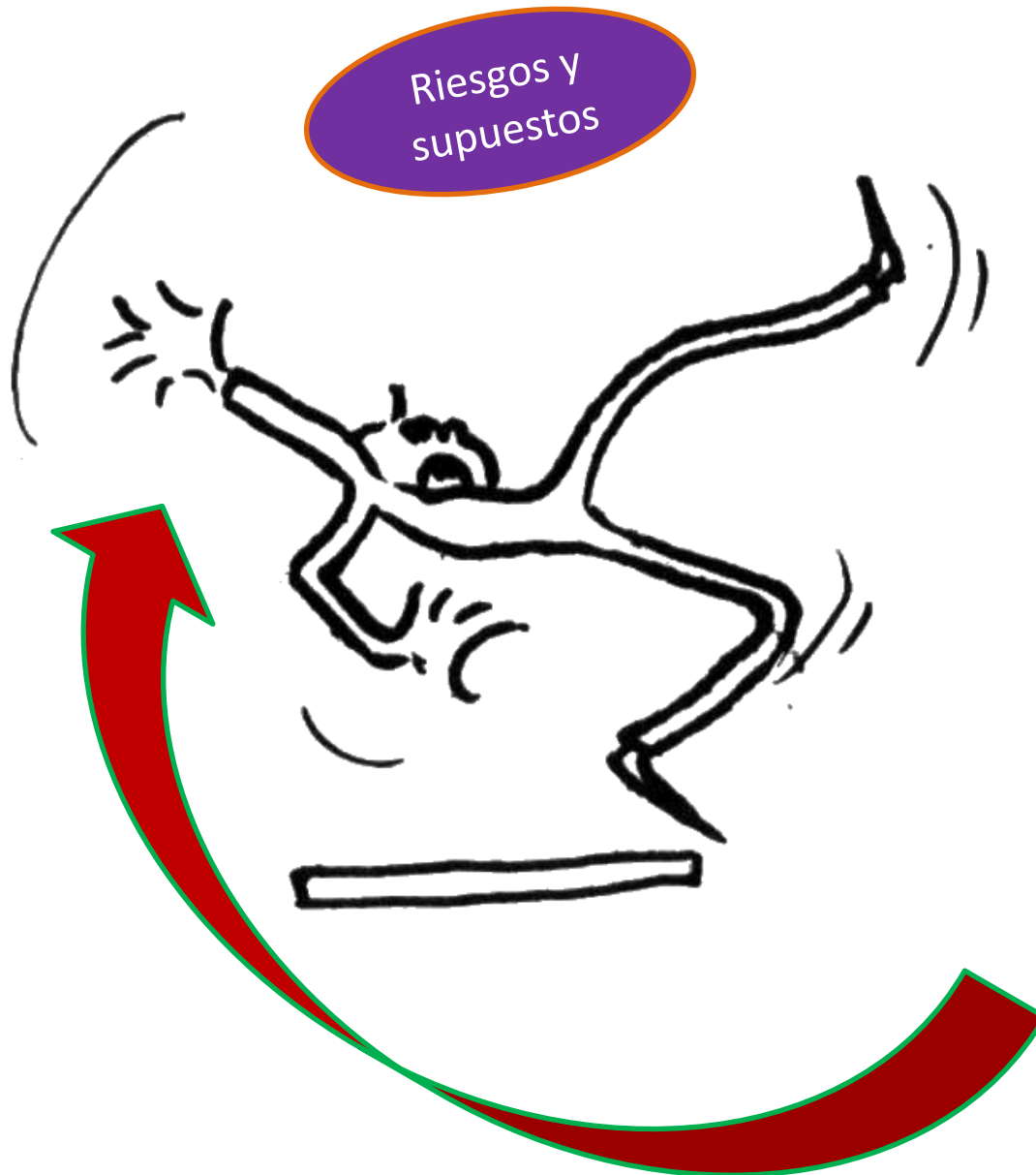
CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS DEPORTIVOS

Medios

Diseño de un Programa Presupuestario



LA PROGRAMACIÓN A TRAVÉS DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO



Riesgos y
supuestos

**Cuando falla la Gestión de
Actividades o Tareas**

**Se arriesga la producción de
bienes y servicios públicos, es
decir, los Componentes
identificados en la Matriz del
marco Lógico**

**Si falla la producción de
bienes y servicios públicos**

**Se arriesga el Propósito del
Programa**

**Si el Propósito del Programa
no se cumpliera, se pone en
riesgo la Política Pública**

LA PROGRAMACIÓN A TRAVÉS DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

- ▶ Un **riesgo** es una situación que puede comprometer el éxito de la solución al problema.
- ▶ Son **internos** cuando pueden ser previstos y solucionados por la institución responsable.
- ▶ Son **externos** cuando no pueden ser resueltos por la institución responsable de la Matriz del Marco Lógico.

LA PROGRAMACIÓN A TRAVÉS DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

- ▶ Los riesgos deben identificarse adecuadamente para **prevenirlos o mitigarlos** mediante acciones del programa
- ▶ Uno de los principales riesgos es que **falle la coordinación con otros programas** o instituciones
- ▶ Sólo se dejan **los riesgos que son relevantes**, tanto por la importancia de sus consecuencias, como por la probabilidad de que ocurran
- ▶ El análisis de **cada riesgo** permite determinar qué **Supuestos** deben quedar en la Matriz

LA PROGRAMACIÓN A TRAVÉS DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

En la Matriz, cada riesgo da lugar a un Supuesto en la última Columna. El Supuesto es que el riesgo **NO** ocurre



Ámbitos de Desempeño en la Matriz del marco Lógico: Resumen Narrativo del PROGRAMA	<i>Indicadores de Evaluación del Desempeño</i>	<i>Fuentes de Información y Medios de Verificación</i>	Supuestos
FIN (Objetivo Estratégico)	Indicadores Estratégicos		
Propósito (Objetivo del programa)	Indicadores Estratégicos		
Componentes (Bienes y Servicios)	Indicadores Estratégicos e Indicadores de Gestión		
Actividades (Gestión de los Procesos de producción)	Indicadores de Gestión		

LA PROGRAMACIÓN A TRAVÉS DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

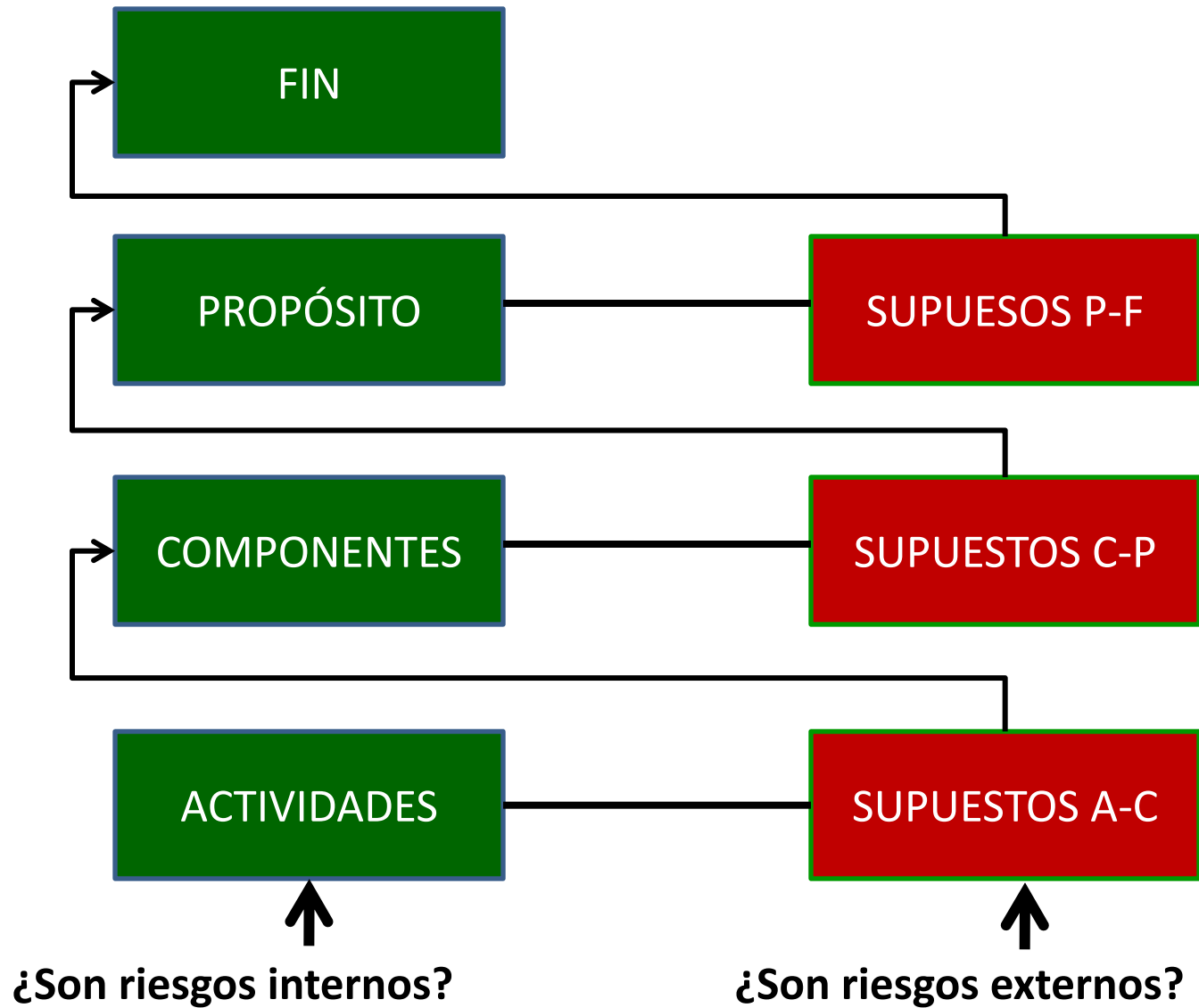
- ▶ La Lógica Vertical es un conjunto de **hipótesis en cadena**, que van desde las Actividades hasta el Fin.
- ▶ Para que el programa sea consistente, la cadena de hipótesis debe estar **completa**, ya sea en la forma de Objetivos que se establecen en la primera columna, como de Supuestos que se ubican en la cuarta columna.

LA PROGRAMACIÓN A TRAVÉS DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

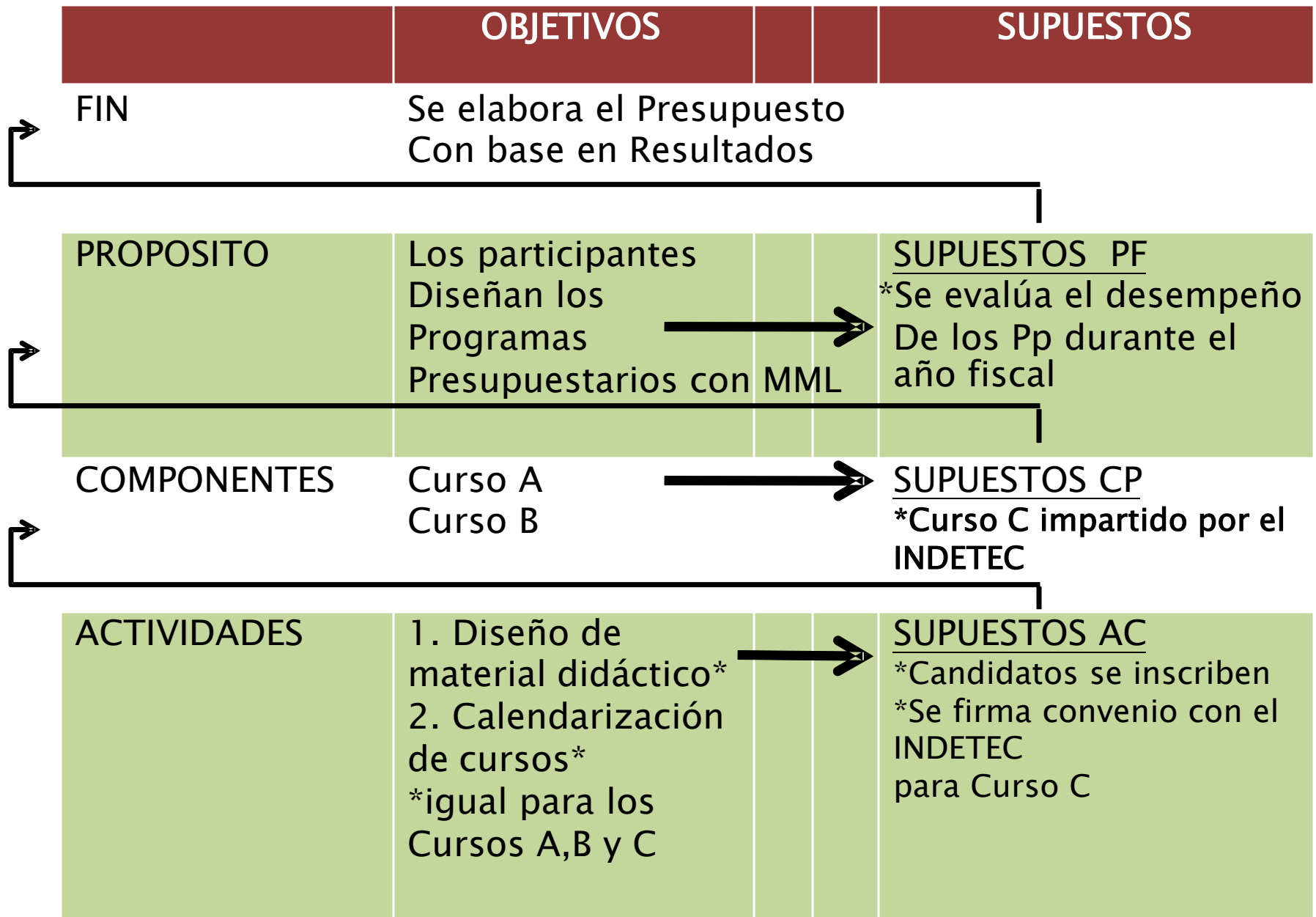
Para lograrlo, los supuestos se deben ubicar en una de tres posiciones:

- **Supuestos AC**: ligan las Actividades con los Componentes
- **Supuestos CP**: ligan los Componentes con el Propósito
- **Supuestos PF**: ligan el Propósito con el Fin

LA PROGRAMACIÓN A TRAVÉS DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO



LA PROGRAMACIÓN A TRAVÉS DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO (Ejemplo)

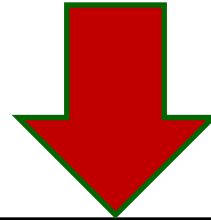


La Programación a través del Marco Lógico



INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

LA MATRIZ DE INDICADORES



Ámbitos de Desempeño en la Matriz del marco Lógico: Resumen Narrativo del PROGRAMA	Indicadores de Evaluación del Desempeño	<i>Fuentes de información y Medios de Verificación</i>	Supuestos
FIN (Objetivo Estratégico)	Indicadores Estratégicos		
Propósito (Objetivo del programa)	Indicadores Estratégicos		
Componentes (Bienes y Servicios)	Indicadores Estratégicos e Indicadores de Gestión		
Actividades de Gestión (Gestión de los procesos de producción)	Indicadores de Gestión		

TIPOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

ESTRATÉGICOS

Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios; y contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.

DE GESTIÓN

Miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados.

- i) Eficacia:** mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas;
- ii) Eficiencia:** mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados;
- iii) Economía:** mide la capacidad de gestión de los programas, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros; y
- iv) Calidad:** mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas.

Clasificación de los indicadores en los distintos niveles de la Matriz del Marco Lógico

Fig. No. 11 Relación entre las dimensiones de evaluación y el nivel de desempeño a medir

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

Fuentes de información y Medios de Verificación

Obtener los datos que alimentan las variables que conforman la fórmula del indicador y **verificar el cumplimiento** de las metas

- ✓ Registros de la institución
- ✓ Sitios oficiales
- ✓ Estadísticas oficiales
- ✓ Encuestas (externas)

Ámbitos de Desempeño en la Matriz del marco Lógico: <i>Resumen Narrativo del PROGRAMA</i>	<i>Indicadores de Evaluación del Desempeño</i>	<i>Fuentes de Información y Medios de Verificación</i>	Supuestos
FIN (Objetivo Estratégico)	Indicadores Estratégicos		
Propósito (Objetivo del programa)	Indicadores Estratégicos		
Componentes (Bienes y Servicios)	Indicadores Estratégicos e Indicadores de Gestión		
Actividades (Tareas y acciones)	Indicadores de Gestión		

Fuentes de Información y medios de Verificación

- ✓ Información contable–presupuestaria
- ✓ Estadísticas de producción física, cargas de trabajo del personal
- ✓ Encuestas, estudios especiales
- ✓ Benchmarking
- ✓ Sistemas de Información Integrada (IEGA)

MTRO. LUIS GARCÍA SOTELO
lgarcias@indetec.gob.mx

Lic. Andrés Miranda Espinosa
amirandae@indetec.gob.mx

Lic. Humberto Zapata Pólito
hzapatap@indetec.gob.mx

Mtro. Víctor Hernández Saldaña
vhernandezs@indetec.gob.mx

Lic. Gabriela Díaz Guzmán
gdiazg@indetec.gob.mx

Lic. Dolores Buenrostro Bermúdez
dbuenrostrob@indetec.gob.mx

Mtra. Esmeralda Álvarez Ascencio
Ealvareza@indetec.gob.mx

DRA. LUZ ELVIA RASCÓN MANQUERO
lrascnm@indetec.gob.mx

Lic. Rebeca Elizalde Hernández
relizaldeh@indetec.gob.mx

Lic. Alain Izquierdo Reyes
aizquierdor@indetec.gob.mx

Lic. Mónica Buenrostro Bermúdez
mbuenrostrob@indetec.gob.mx

Lic. Luis Humberto Velázquez Beltrán
lvelazquezb@indetec.gob.mx

Lic. Viridiana García Roque
vgarciar@indetec.gob.mx



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

**Trabajamos por el desarrollo integral y permanente de
las haciendas públicas de MÉXICO.**

Lerdo de Tejada 2469 , Col. Arcos Sur
Guadalajara, Jalisco. C.P. 44500
T. (33) 36 69 55 50 al 59

www.indetec.gob.mx