



— GOBIERNO DE —  
**PUEBLA**  
SECRETARÍA DE  
FINANZAS

## SUBSECRETARÍA DE EGRESOS

# GUIA PARA EL PROCESO DE PROGRAMACION- PRESUPUESTACION PARA RESULTADOS 2013

UNIDAD DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

DIRECCION DE PROGRAMACION, SEGUIMIENTO Y ANALISIS DEL GASTO

SEPTIEMBRE 2012



# INDICE

## INDICE

- I. Objetivo
- II. Disposiciones Generales
- III. Clave Presupuestaria
- IV. Gestión para Resultados (GpR)
- V. Presupuesto basado en Resultados (PbR)
- VI. Misión y Visión
- VII. Justificación del Programas Presupuestario
- VIII. Metodología del Marco Lógico (MML)
  - Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
    - Árbol del Problema
    - Árbol de Soluciones/Objetivos
  - Resumen Narrativo: Fin, Propósito, Componentes y Actividades
    - Análisis de Supuestos
    - Análisis de lógica vertical
    - Análisis de lógica horizontal
    - Recomendaciones Generales
    - Diseño Inverso de la Matriz de Marco Lógico
- IX. Indicadores



# I. Objetivo

El presente es una guía práctica de apoyo para el trabajo de los funcionarios de las Dependencias y Entidades responsables de la Programación y la presupuestación de los Programas de la Administración Pública Estatal del Estado de Puebla.

Su objetivo es guiar de manera práctica y paso a paso en la Programación de las acciones o intervenciones públicas de cada Dependencia y Entidad a través de la formulación de Programas Presupuestarios articulados con la planeación estratégica institucional y a su vez con la planeación para el desarrollo del estado, y con Indicadores de desempeño que permitan que durante el ejercicio del gasto a través de dichos Programas se genere la información sobre el desempeño necesaria para que sus resultados e impactos sean evaluados.

El enfoque de Programación y Presupuestación en el que se basa la presente guía es el enfoque de la **Gestión para Resultados y el Presupuesto basado en Resultados**, que contemplan la utilización de las herramientas técnicas necesarias tanto para la formulación ordenada de los Programas con base en el esclarecimiento de sus objetivos, su orientación al cumplimiento de la política pública derivada de la planeación del desarrollo así como para el diseño de Indicadores para su evaluación.



## II. Disposiciones Generales

Este apartado contiene las principales disposiciones cuyo objetivo es orientar a las Dependencias y Entidades a través de las áreas de enlace en temas de Programación para la elaboración de sus Programas Presupuestarios, en la formulación de sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos y en la integración por parte de la Secretaría de Finanzas del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente que se presenta para su aprobación ante el H. Congreso del Estado.

Para la interpretación y efectos de estos lineamientos se entenderá por:

- I. **COG.-** Clasificador por Objeto del Gasto.
- II. **CONAC.-** Consejo Nacional de Armonización Contable.
- III. **Dependencias.-** El Titular del Poder Ejecutivo, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, así como las Unidades Administrativas que dependan directamente del Gobernador del Estado, tal y como se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.
- IV. **Entidades.-** Los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos Públicos, las Comisiones y demás Órganos de carácter público que funcionen en el Estado, diversos de los otros poderes y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos, tal y como se

establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.

- V. **GpR.-** Gestión para Resultados.
- VI. **MIR.-** Matriz de Indicadores para Resultados.
- VII. **MML.-** Metodología del Marco Lógico.
- VIII. **PbR.-** Presupuesto basado en Resultados.
- IX. **PED.-** Plan Estatal de Desarrollo.
- X. **PP.-** Programas Presupuestario.
- XI. **Secretaría.-** La Secretaría de Finanzas.
- XII. **SPPR.-** Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados.
- XIII. **UR.-** Unidad Responsable.

La implementación del Presupuesto basado en Resultados se realizará a través de la orientación y asesoría a las áreas de enlace en temas de Programación de las Dependencias y Entidades para realizar un adecuado proceso de Programación hacia el logro de resultados.

En la formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, las Dependencias y Entidades, deberán aplicar la técnica del PbR.

Los Programas Presupuestarios elaborados, deberán tener congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo, Programas Sectoriales, Programas Institucionales y los demás que determine el Titular del Poder Ejecutivo.

Corresponderá a las Dependencias y Entidades asegurar la calidad de la información registrada en el SPPR, así como verificar la pertinencia y validez de los medios propuestos para comprobar el cumplimiento del Fin, Propósito, Componentes, Actividades e Indicadores generados en sus Programas Presupuestarios, según sea el caso.

Para efecto del registro y actualización de los Indicadores de la MIR en el SPPR, así como para su seguimiento y evaluación, las Dependencias y Entidades responsables de los Programas Presupuestarios deberán asegurar su correcta construcción, en congruencia con los requerimientos técnicos especificados en su ficha técnica.

Las Dependencias y Entidades deberán considerar las previsiones de gasto corriente e inversión física que se requieran para financiar el desarrollo de las acciones planteadas en los Programas Presupuestarios.



# III. Clave Presupuestaria

Constituye el instrumento para la integración, el registro y control de las afectaciones presupuestarias al Presupuesto de Egresos, y que comprenden: El ejercicio, los compromisos, el devengado, los pagos, las ministraciones de fondos, los reintegros, las operaciones que signifiquen cargos y abonos a los preSupuestos; sin que exista erogación material de fondos, así como las adecuaciones presupuestarias, y en general todas la afectaciones a los preSupuestos autorizados.

La clave presupuestaria tendrá la siguiente composición:

ABREVIATURA Y DENOMINACIÓN DE SUS COMPONENTES	ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (CATEGORIAS)										
	CLASIFICACION ADMINISTRATIVA			CLASIFICACION FUNCIONAL / PROGRAMATICA				CLASIFICACION ECONOMICA			
	A	I	UR	FI	FN	SF	AI	PP	FF	OG	TG
	AÑO	INSTITUCION	UNIDAD RESPONSABLE	FINALIDAD	FUNCION	SUBFUNCION	ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	OBJETO DE GASTO	TIPO DE GASTO
DIGITOS: 26	2	3	4	1	1	2	3	4	1	4	1

Esta composición considera los clasificadores Presupuestarios emitidos por el CONAC, quedando una estructura reducida, que facilita la comprensión de la acción gubernamental de las Dependencias y Entidades.

Los componentes de la clave presupuestaria reflejarán las clasificaciones a que se refieren los artículos 7, 8, 9 y 10 de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2012, que son la Administrativa, Funcional/Programática y Económica. Dicha clave será de observancia obligatoria para las Dependencias y Entidades y servirá de base para los registros en todas las etapas del proceso Presupuestario; será responsabilidad de las mismas, construir las Unidades Responsables ejecutoras del Gasto Público

estatal, en términos del presente documento y conforme a las disposiciones aplicables.

A continuación se explica detalladamente cada uno de los componentes que conforman la clave presupuestaria:

## 1. Componentes de la Clasificación Administrativa

Identifica las **Asignaciones Presupuestales** otorgadas a los distintos Ejecutores del Gasto.

En la **Clasificación Administrativa** se consideran dos componentes:

- a) **Institución (I)**: Identifica a los ejecutores de los recursos públicos (Dependencias y Entidades) consta de 3 dígitos.
- b) **Unidad Responsable (UR)**: Unidad Administrativa perteneciente a una estructura básica de un Dependencia, facultada para ejercer con eficiencia el gasto, a fin de llevar a cabo acciones que conduzcan al cumplimiento de sus Programas Presupuestarios autorizados, consta de 4 dígitos.

## 2. Componentes de la Clasificación Funcional/Programática

La Clasificación Funcional de Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos.

### 2.1 Clasificación Funcional

Establece la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población y la proporción de los gastos que se destinan a cada tipo de servicios.

Dicha clasificación se conforma en 3 componentes:

**Finalidad (FI):** Permite identificar las acciones prioritarias asociadas a la asignación de recursos que realiza el Gobierno del Estado de Puebla, consta de 1 dígito.

- a) **Función (FN):** Permite identificar las acciones que realizan los ejecutores del gasto en la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución Política del Estado de Puebla, consta de 1 dígito.
- b) **Subfunción (SF):** Desglose de la Función (FN), que identifica en forma más precisa las actividades que realizan las Dependencias y Entidades, consta de 2 dígitos.

## 2.2 Clasificación Programática

Constituye un instrumento técnico auxiliar del proceso de Programación y presupuestación, que permite conocer con más precisión el destino del gasto, a fin de identificar que funciones y Programas prioritarios se apoyó en mayor medida a cargo de las Dependencias y Entidades.

Dicha clasificación se conforma de 2 componentes:

- a) **Actividad Institucional (AI):** Identifica las acciones sustantivas de los ejecutores del gasto, mediante la vinculación de las atribuciones legales, en congruencia con las categorías de las funciones y los Programas que les corresponden, consta de 3 dígitos.
- b) **Programas Presupuestario (PP):** Permite organizar, en forma representativa y homogénea, las actividades integradas y

articuladas que proveen productos (bienes y servicios) tendientes a lograr un resultado específico en una población objetivo; consta de 1 letra (modalidad) y 3 dígitos.

**La incorporación de esta categoría en la estructura programática es la base para el pleno funcionamiento del PbR**, sustituyendo los conceptos Ramo, Subramo y Programas Especial que integraban la clave programática hasta 2010.

### 3. Componentes de la Clasificación Económica

Permite conocer el origen y aplicación de los recursos a las actividades orientadas al fomento de la producción y prestación de bienes y servicios. Dicha clasificación se conforma con los siguientes componentes:

- a) **Fuente de Financiamiento (FF):** Identifica los recursos conforme al origen de su financiamiento, consta de 1 dígito.
- b) **Objeto del Gasto (OG):** Identifica los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador por Objeto del Gasto (COG), de conformidad con los niveles de desagregación establecidos en el mismo, consta de 4 dígitos.
- c) **Tipo de Gasto (TG):** Identifica las asignaciones conforme a su naturaleza, en erogaciones corrientes o de capital, y amortización de la deuda y disminución de pasivos, consta de 1 dígito.

## Requisitos para la creación o modificación de una Unidad Responsable (UR)

-  Estructura Orgánica autorizada por la Secretaría de la Contraloría, donde se refleje la nueva UR.
-  Reglamento Interior y/o Decreto de Creación publicado en el periódico oficial del Estado de Puebla donde se refleje la nueva UR.
-  Enviar solicitud de creación o modificación de UR (incluyendo copia de los documentos descritos en los primeros 2 puntos) a la Dirección de Programación, Seguimiento y Análisis del Gasto de la Secretaría, con copia a la Dirección de Presupuesto y a la Subdirección de Programación de la Secretaría.
-  Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal deben considerar que no se les incrementa el presupuesto al solicitar la creación de una nueva unidad responsable, deberán reasignar su presupuesto original para que el área cuente con recursos.



## IV. Gestión para Resultados (GpR)

Desde el comienzo de la gestión del Gobierno de nuestro Estado de Puebla en 2011, el Ejecutivo ha impulsado una serie de cambios y transformaciones profundas tendientes a reorientar la ejecución gubernamental hacia la identificación precisa de **cuáles serán los resultados** que se van a obtener del ejercicio del gasto de gobierno y hacia la identificación de **cuáles serán los impactos finales** que se verán reflejados en la sociedad.

Esta intención de cambio en el modelo de Gestión Pública, es prevista y contemplada desde los procesos de Planeación del Desarrollo, ya que el propio Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 prevé en su eje de desarrollo “Gobierno Honesto y al Servicio de la Gente”, estrategias tendientes a apuntalar el ejercicio de gobierno bajo dos premisas: **honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos**.

Para alcanzar estos objetivos se consideró como pieza clave Instrumentar el **Presupuesto basado en Resultados** como una herramienta necesaria para la asignación eficiente de recursos a fin de identificar la pertinencia de los Programas a través de la evaluación de Indicadores que permita una mejor toma de decisiones.

Además de implementar como proyecto estratégico un sistema para canalizar recursos públicos a aquellos proyectos y Programas gubernamentales que demuestren su efectividad.

Esta nueva orientación también contempla establecer la arquitectura fundamental para la evaluación del desempeño presupuestal y gubernamental que incorpore el desarrollo de la cultura de la autoevaluación y la evaluación externa en la

Administración Pública Estatal y su promoción entre los municipios del Estado, por lo que para su logro se prevé contar con un **Sistema de Evaluación del Desempeño** e Impulsar la creación del modelo de corresponsabilidad entre Gobierno y sociedad.

### **Concepto**

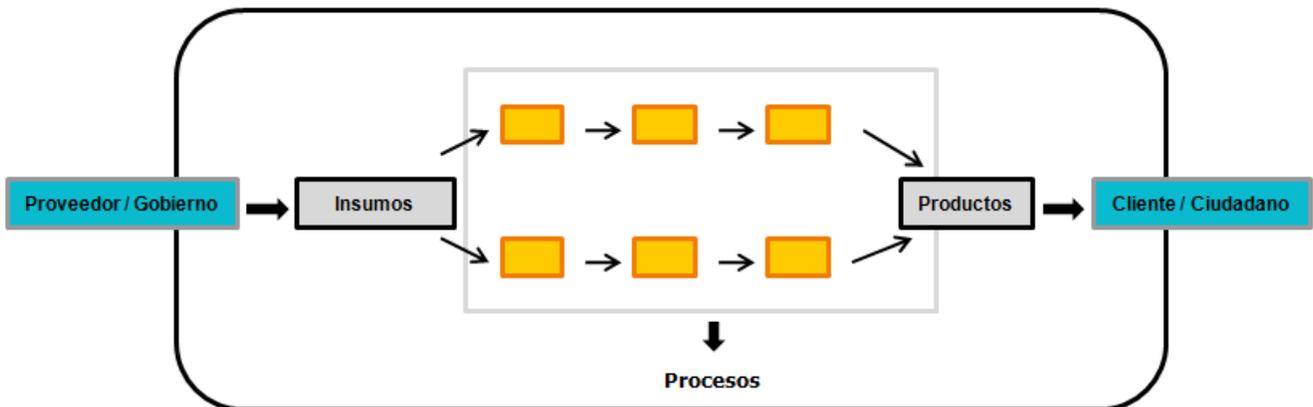
El modelo de **Gestión Pública orientado a Resultados** para nuestro Estado requiere de un cambio en la cultura organizacional, directiva y de gestión que ponga énfasis en los resultados y no en los procedimientos, donde **lo primordial sea el qué se hace, qué se logra**, así como **cuál es el impacto en el bienestar de la población con lo que se hace**, por lo que se debe considerar un conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que formen parte del proceso de creación de valor público.

El Valor Público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para su vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades presentes y futuras de la población.

Para concretar este cambio será fundamental la consideración de un modelo de gestión que contemple y articule los siguientes elementos:



Como se puede observar el énfasis que se pretende dar al modelo de gestión en el Estado de Puebla tiene que ver con la relación **qué se hace**, (bienes y servicios finales) **qué se logra** (beneficios e impactos a la población), que implica que la orientación de la gestión sea visualizada como un proceso que conforme una cadena de valor que va de los insumos, los procesos, los productos, los beneficios y los impactos.



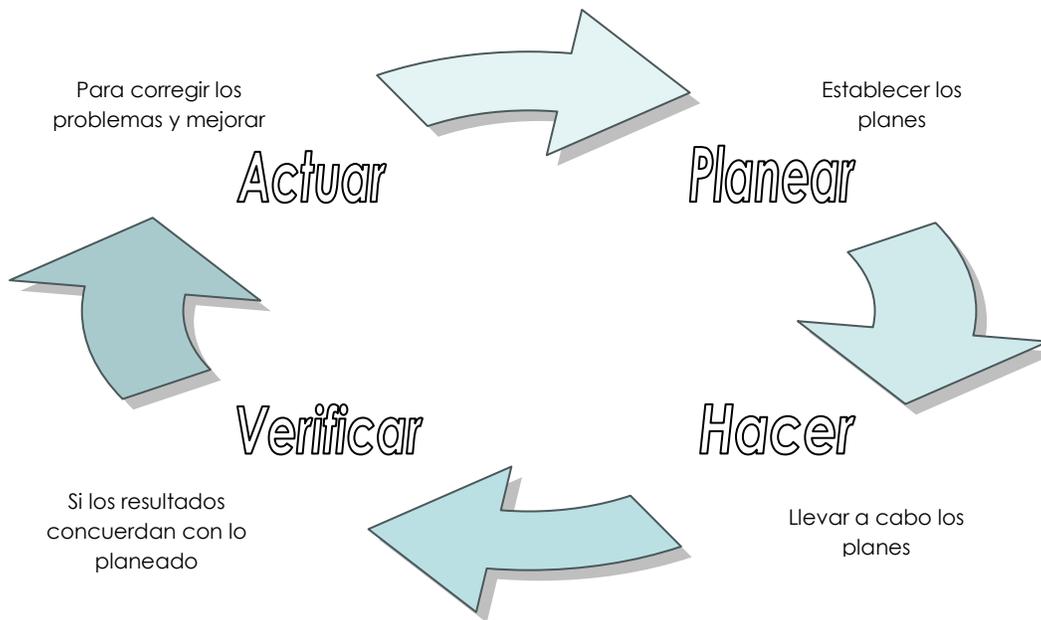
## Principios

La GpR se puede aplicar a cualquier nivel: nacional, estatal, sectorial, regional, institucional, de Programas, de proyecto y actividades del sector público, bajo los siguientes cinco principios:<sup>1</sup>

1. Centrar las decisiones en los resultados en todas las etapas del proceso Presupuestario.
2. Alinear la planeación estratégica, la Programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
3. Los sistemas de información y de Indicadores deben estar orientados a resultados, ser factibles de recopilar, susceptibles de comparar, oportunos, de bajo costo y sencillos de utilizar.
4. Gestionar **“para”**, no **“por”** resultados, concentrándose en los resultados y efectos deseados y no solamente en los insumos y procesos requeridos para su consecución.
5. Usar la información de los resultados obtenidos para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

---

<sup>1</sup> Anexo al Oficio Circular 307-A-1593, SHCP



### **La Programación como Mecanismo Articulador del Ciclo Presupuestal**

El elemento articulador del proceso de implementación del Presupuesto basado en Resultados en correspondencia con el modelo de gestión pública para el Estado de Puebla es entonces el **diseño de los Programas Públicos en cada Dependencia y Entidad.**

El diseño de Programas Públicos (etapa de Programación) deberá permitir entre otros aspectos:

-  Articular el proceso de Planeación de Desarrollo de la Entidad.
-  Considerar la planeación estratégica de las instituciones.

-  Vincular la Programación con la planeación y la asignación de recursos (Alineación: Planeación – Programación- Presupuesto).
-  Identificar con claridad los bienes y servicios que se producirán para generar valor público.
-  Identificar con claridad quienes serán los beneficiarios del Programas.
-  Que la ejecución de recursos se oriente a la solución de problemas públicos y al cumplimiento de objetivos estratégicos y de gestión.
-  Un eficaz control, seguimiento y evaluación de los objetivos y la gestión de cada Programas.
-  Ordenar información sobre el quehacer gubernamental (procedimientos y productos) y los resultados (beneficios e impactos) que se pretenden alcanzar con sus Programas.

Por lo anterior, es pertinente y necesario comenzar por el buen conocimiento del Plan Estatal de Desarrollo para poder identificar los objetivos estratégicos planteados en el mismo, así como los Programas sectoriales, institucionales y demás que deriven del PED, con el fin de poder alinear el ejercicio de Planeación Estratégica Institucional (es decir de la Dependencia o Entidad) que necesariamente deberá realizarse, si no se ha realizado, para poder formular y alinear los Programas Presupuestarios a la planeación para el desarrollo estatal, de manera que de los objetivos estratégicos de la Dependencia o Entidad se puedan derivar los Programas Presupuestarios de acuerdo con el modelo de Gestión para Resultados, como se ilustra a continuación:



### ¿Qué son los Programas Presupuestarios?

Se entiende por Programas un conjunto de acciones específicas de la administración encaminadas a resolver un problema de carácter público. La solución a la problemática a la que responde el Programas se concreta en la generación de productos y servicios (bienes y servicios públicos) que se entregan a una población objetivo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Víctor M. Hernández Saldaña. “¿Qué es un programa presupuestario en el contexto del Pbr?” en Federalismo Hacendario no. 175, INDETEC. Marzo-Abril 2012, pp. 106-114.

Además tiene como características ser una unidad mínima de asignación de recursos, con los cuales, a través de un enfoque de procesos, se pretende transformar la realidad de los beneficiarios, disminuyendo o eliminando un déficit o solucionando un problema.

El desempeño relacionado con el logro de productos o beneficios generados que se plantea con la realización del Programas se mide a través de los resultados de Indicadores que se diseñen partiendo de la definición de los objetivos del Programas. Es decir, el Programas es también una unidad susceptible de evaluación tanto en el plano de la Gestión como en el plano de los Resultados y el Impacto.

En suma, las principales características de los Programas Presupuestarios son las siguientes:

1. Ser la oferta a la solución de un problema o demanda social.
2. Planteamiento estratégico Institucional que enlaza el Plan de Desarrollo con el Marco institucional de la Dependencia.
3. Entregar a los ciudadanos bienes y Servicios (claramente identificables).
4. Contiene más de un producto entregable (bienes y servicios) dirigidos a una población identificada.
5. Identifica plenamente a los beneficiarios.
6. Se constituye en una categoría de asignación de recursos que pueda ser identificada financiera y contablemente.
7. Implica datos de identificación en la estructura programática presupuestal.
8. Se constituye como un elemento básico de evaluación de resultados y de control de gestión.

## Elementos de la GpR

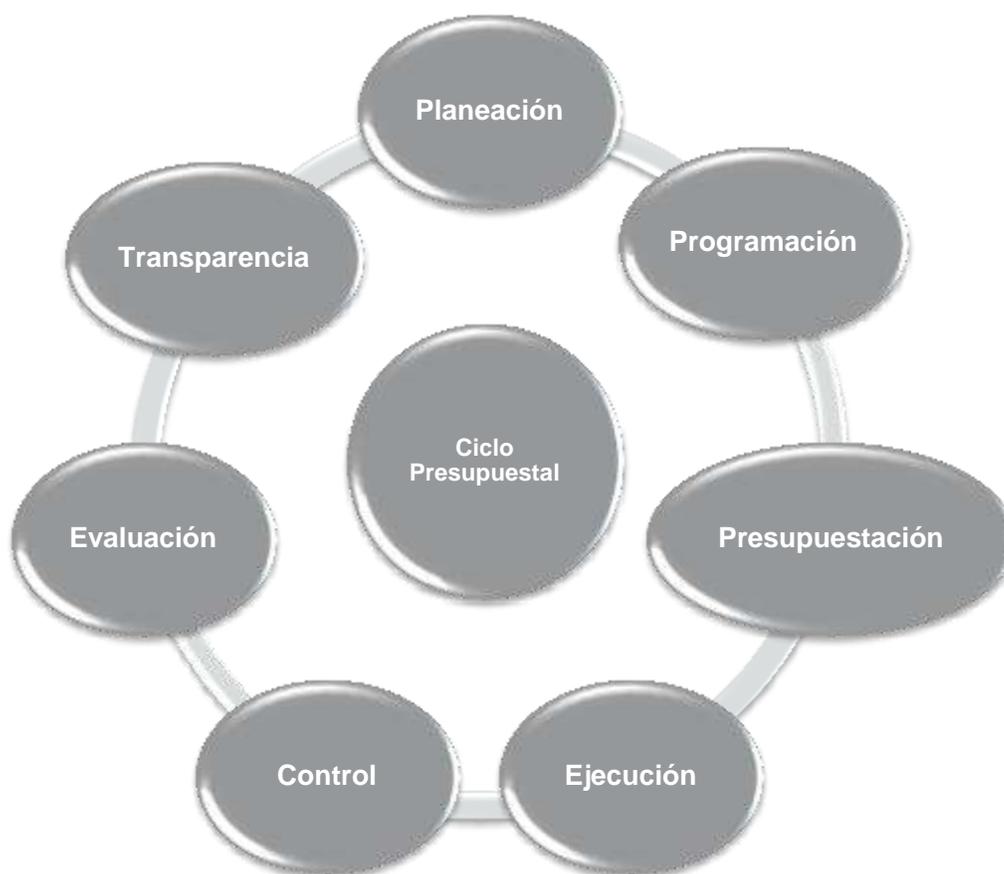
La GpR, tiene dos elementos básicos:

- El Presupuesto basado en Resultados (PbR).
- El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).



## V. Presupuesto basado en Resultados

El Presupuesto basado en Resultados es una herramienta de mejora del Gasto Público para el logro de resultados que impacten en el bienestar de la población, aspecto que involucra a todo el ciclo presupuestal: Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución del Gasto, Control del Gasto, Seguimiento y Evaluación, Transparencia y Rendición de Cuentas:



Si bien involucra a todo el ciclo presupuestal, el logro de resultados de la acción pública se consigue mediante el diseño estricto de Programas públicos, en donde se contemplen los objetivos de cada Programas, los bienes y servicios que se van a producir para beneficio de los ciudadanos, los procesos y actividades a desarrollar para la producción de bienes y servicios y los medios

para medir y poder evaluar el cumplimiento de los Programas bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Bajo este contexto, un aspecto central de la implementación del Presupuesto basado en Resultados para el Estado de Puebla, lo constituye la definición y diseño de los Programas públicos de las Dependencias y Organismos, de ahí que la etapa de Programación tome relevancia para todo el ciclo presupuestal, misma que permitirá evaluar el desempeño de los Programas de gobierno haciendo énfasis en los resultados sobre los propios procedimientos de operación.

En suma, la etapa de Programación que deberán realizar las Dependencias y Organismos dentro de una orientación basada en resultados integrará un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de recursos públicos en un presupuesto, con el firme propósito de producir, con criterios de calidad, los bienes y servicios públicos de los Programas que son pertinentes y estratégicos para lograr los resultados comprometidos en cada una de las Dependencias que integran la Administración Pública en el Estado.

### **Concepto**

Consiste en una herramienta que permite incorporar en el proceso Presupuestario consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

Esta técnica busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos, particularmente los que son prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados.

El presupuesto tradicional asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos, informa sobre qué insumos utilizan los Organismos Públicos y cuánto gastan en insumos los Organismos Públicos. El control Presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.

Insumos  Productos

El Presupuesto basado en Resultados otorga recursos a los Organismos para que los gasten en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previsto. Esos productos, a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad. El Presupuesto basado en Resultados brinda información adicional sobre qué se produce en los Organismos Públicos, quién produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con esos bienes y cuánto cuesta lograr dichos resultados.

Insumos  Productos  Resultados

La evaluación del gasto es el corazón del PbR y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional. Consiste en analizar el desempeño en el uso de los recursos públicos, es decir, el logro o el resultado de las actividades realizadas para proveer bienes y servicios a la población. Esto supone analizar la cadena de resultados de la gestión gubernamental, para lo cual se requiere disponer de un

sistema de seguimiento y de evaluación. El eje de este sistema es un conjunto de Indicadores y estudios evaluativos que valoran el progreso y el logro de los objetivos estratégicos del país realizados con los recursos públicos. La mayor parte de estos Indicadores son producidos por las mismas Entidades que ejecutan los Programas y los proyectos.

Para que el presupuesto público sea realmente público se debe informar a la ciudadanía el momento en que este se envía al Poder Legislativo.

### **Características**

<b>1.</b>	Define y alinea los Programas Presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo planeación – Programación – presupuestación – ejercicio – control – seguimiento – evaluación – rendición de cuentas.
<b>2.</b>	Considera Indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y Programas Presupuestarios, a las cuales se le asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta.
<b>3.</b>	Provee información y datos sobre el desempeño (permite observaciones entre lo observado y lo esperado).
<b>4.</b>	Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los Programas Presupuestarios.
<b>5.</b>	Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los Programas.

## **Objetivo General**

Que la definición de los Programas Presupuestarios se derive de un proceso secuencial alineado con la planeación y Programación, estableciendo **Fin, Propósito, Componentes, Actividades E Indicadores** en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos.

## **Objetivos Específicos**

-  Alinear el proceso Presupuestario hacia los resultados.
-  Fortalecer la planeación estratégica para resultados.
-  Medir el desempeño para evaluar los resultados.
-  Asignar recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados.
-  Establecer una dinámica organizacional orientada a resultados.

## **Implantación y Beneficios**

La transición hacia el PbR transforma de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos del proceso Presupuestario que requiere de acciones estratégicas, consistentes y sostenibles, así como de una coordinación efectiva, al interior de la Administración Pública Estatal.

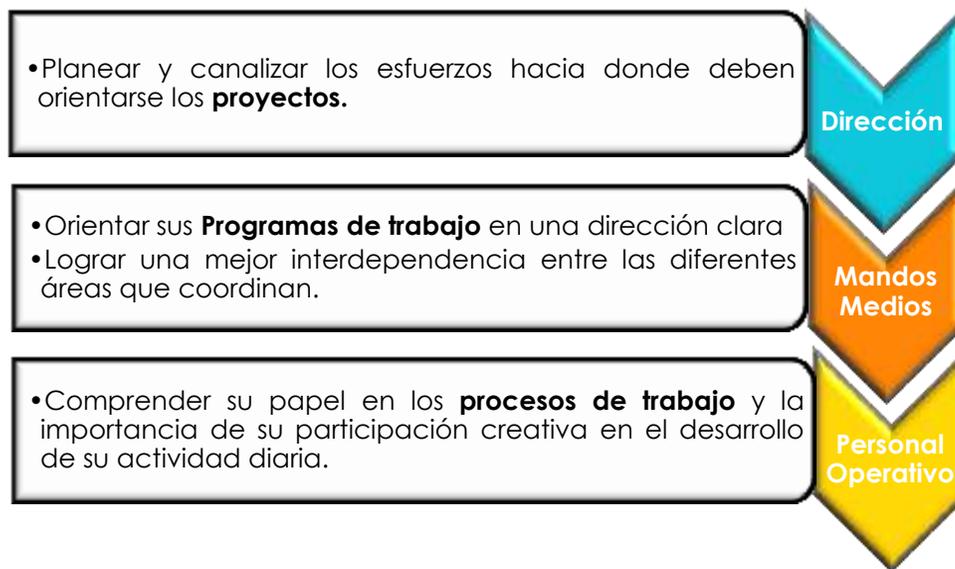


## VI. Misión y Visión

- **La Misión**

La **Misión** determina de manera sintética y clara el quehacer sustantivo y estratégico de la Institución, así como el fin para el que fue creada, siendo de gran utilidad para orientar las actividades en sus diferentes niveles.

**La Misión permite:**



La **Misión** debe especificar, por tanto, el tipo de actividad de la Institución, de este modo tendrá claro algo tan importante como saber a qué se dedica. Una manera clara y sencilla de definirlo es a través de las siguientes preguntas:

- ¿A quién servimos?
- ¿Qué necesidades satisfacemos?
- ¿Cómo las satisfacemos?
- ¿Qué queremos lograr?

Las diferentes respuestas especificarán claramente el ámbito de actuación de la Institución.

- **¿Cómo se construye la Misión de la Institución?**

La **Misión** debe ser un enunciado breve y sencillo que inicia con un verbo en infinitivo e indica de forma concreta:

- El propósito de la Institución.
- Qué hace.
- Para quién lo hace.
- El efecto que espera lograr en su entorno.
- Ser sencilla y comprensible.

Así mismo en una correcta definición de la **Misión** debemos encontrar claramente los siguientes factores:

PREGUNTAS	DESCRIPCION	EJEMPLO: Secretaría de Turismo
<b>¿Cuál es el propósito de la Institución?</b>	La actividad fundamental que da razón de ser a la Institución	Promover el desarrollo sustentable del Sector Turístico
<b>¿Qué hace?</b>	Cuáles son los Productos Finales (bienes y servicios que entrega)	Políticas, estrategias y acciones de promoción y difusión
<b>¿Para quiénes?</b>	Identificación de los usuarios o beneficiarios a quienes van dirigidos los productos finales (bienes y servicios)	Para beneficio de los habitantes del Estado y sus visitantes

<p><b>¿Cuál es el efecto que se espera lograr?</b></p>	<p>Resultado final a observar en la población objetivo a la que se dirige su accionar a través de los productos provistos.</p>	<p>Generar una derrama económica elevando los niveles de vida de la población</p>
--	--	---

Al encontrar respuesta a las preguntas anteriores la Misión de la Secretaría de Turismo la integramos de la siguiente manera:

<p><b>MISIÓN DE LA SECRETARÍA DE TURISMO</b></p>
<p>Promover el desarrollo sustentable del sector turístico para beneficio del Estado de Puebla y sus visitantes, a través de la elaboración de políticas, estrategias y acciones que fomenten y promuevan el turismo y la inversión en la materia, así como la promoción y difusión de nuestra oferta turística, para generar una derrama económica que eleve los niveles de vida de la población.</p>

Los elementos anteriores nos sirven para comprender cómo se construye una Misión y cuál es su importancia, pero sin duda, es de mayor relevancia, analizar, entender y apropiarnos de la Misión de nuestra organización, así como preocuparnos porque suceda lo mismo con nuestros colaboradores.

- **La Visión**

Es un escenario altamente deseado que la Institución pretende alcanzar a futuro, cómo se ve a sí misma en su estado ideal. Hay que considerar que la **Visión** se refiere a un futuro atemporal, que

permite, una vez alcanzado, siga siendo vigente por ser un estado o situación que queremos conservar permanentemente.

Resulta fácil confundirla con la Misión, la estrategia o con los objetivos. Para no incurrir en este error, la **Misión** se refiere al **quién soy ahora**, mientras que la **Visión** se refiere al **qué quiero ser**.

Así, la **Visión** de una Institución **permitirá**:

-  Exponer el **gran reto que motiva e impulsa** la capacidad creativa en todas las actividades que se desarrollan dentro y fuera de la Institución.
-  **Consolidar el liderazgo** de la dirección, al tener claridad conceptual de lo que se quiere construir a futuro.
-  Visualizar a la Institución **a largo plazo**, brindando la oportunidad de sentirse protagonista del proceso de cambio planeado; participe en el logro de metas y objetivos, y de consolidar el orgullo de pertenencia de todos los colaboradores.

Características básicas de la Visión:

-  Que sea clara.
-  Estado futuro altamente deseado.
-  Ligada a la Misión.
-  Atractiva, memorable e incluyente.
-  Buscando posibles soluciones a un problema.
-  Un párrafo positivo y alentador que invite al desafío y la superación.

La **Visión** se **construye** definiendo hacia dónde queremos ir o que queremos cambiar; y buscando posibles soluciones de la problemática presente en la organización.

**Ejemplo.**

VISIÓN SECRETARÍA DE TURISMO	
PREGUNTA	RESPUESTA
¿Cómo solucionamos la problemática?	Generar e incentivar de manera integral y sustentable, acciones que promuevan el turismo y la inversión social, ecológica y económica, atendiendo las necesidades del Estado.
Enlace	para
¿Hacia dónde queremos ir?	Impulsar el desarrollo y promover el turismo con los más altos estándares de calidad internacional, que tengan un importante impacto comunitario.



## VII. Justificación del Programa Presupuestario

La **Justificación del Programas Presupuestario** es un registro en forma breve y precisa de la situación que dio origen al **Programas Presupuestario**.

Deberá dar respuesta al:

 **¿Por qué es importante cumplir con este Programas Presupuestario?**

Formulando dicha justificación con base a la **descripción del problema o necesidad que pretende resolver** (o por lo cual fue creado), deberán considerarse al menos los siguientes elementos:

-  Población o área potencial de atención que padece el problema o necesidad.
-  Problema o necesidad que existe, se padece o enfrenta.
-  Magnitud del problema o necesidad.
-  Comportamiento del problema o necesidad.

Elementos	Programas: Programas Estatal para el Desarrollo de las Mujeres.
Área de atención.	Las mujeres
Problema existente.	Discriminación y violencia
Magnitud del problema.	Grave
Comportamiento del problema.	Constante
Ejemplo de Redacción de Justificación	
Las mujeres viven una grave situación de discriminación y violencia que se ha mantenido constante.	



## VIII. Metodología del Marco Lógico (MML)

La **MML** es una herramienta de análisis que permite realizar una planeación estratégica basada en la **alineación de objetivos, variables e Indicadores** para evaluar resultados.

La MML define la **situación actual** y, de manera lógica y ordenada, permite elaborar los **pasos** que nos dirigen a la **situación deseada**. La estructura y elaboración de esta metodología nos da oportunidad de evaluar resultados, así como de ponderar su utilidad e impacto y relacionar los Programas Presupuestarios con el Plan Estatal de Desarrollo y los Programas derivados de este con las actividades de las Dependencias y Entidades; y con el Presupuesto de Egresos.

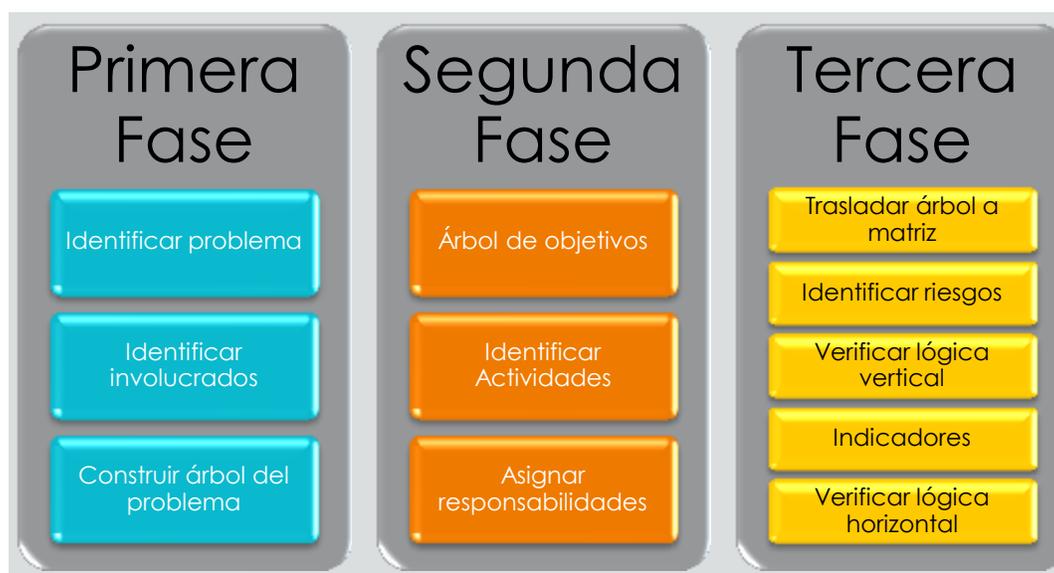
También contribuye a asegurar la buena conceptualización y diseño de los Programas Presupuestarios. La MML es la herramienta que nos proporciona los **elementos programáticos cualitativos**, como son objetivos del Programas, Indicadores y Metas.

### **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

Lo que define a la MML no es el producto final, sino el proceso que debe seguirse para llegar a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Por ello, el presente manual no es un recetario para llenar matrices de cuatro filas y cuatro columnas, sino que explica algunos caminos metodológicos para concluir con un Marco Lógico y su correspondiente matriz.

La Metodología del Marco Lógico es un método orientado a la solución de problemas específicos. Por ello, el método tiene tres grandes fases: en la primera, se **identifica el problema** a resolver, por medio de un diagnóstico amplio, que permita establecer las

causas del problema y por qué no ha logrado ser resuelto; en la segunda fase, se **construye** un **modelo integral** que expresa las condiciones lógicas de todo tipo que deben cumplirse para que el problema se resuelva; y en la tercera fase, se construye un **instrumento gerencial** que registra la estrategia de solución, en la forma de una matriz de objetivos secuenciales que deben alcanzarse.



Las tres fases fundamentales del método se pueden desarrollar en diez pasos secuenciales:

1. Realizar un diagnóstico participativo de una situación-problema que aqueja a una población.
2. Construir un modelo de las relaciones causa-efecto que determinan la situación-problema (Árbol del Problema).
3. Una vez validado, lo utiliza para construir el modelo de la solución (Árbol de Objetivos).
4. Asignar responsabilidades institucionales para resolver la situación-problema.

5. Transferir la información del Árbol de Objetivos al formato de Matriz de Marco Lógico, utilizando tantas matrices como sea necesario.
6. Identificar riesgos del Programas o proyecto mediante el cual se busca resolver el problema y establecer los Supuestos bajo los cuales puede dar resultados el Programas o proyecto.
7. Validar la lógica vertical de la matriz.
8. Definir Indicadores para dar seguimiento a cada una de las hipótesis del modelo de solución.
9. Establecer los medios para verificar la confiabilidad de los Indicadores.
10. Revisar la lógica horizontal de la matriz.

### 1. Primera Fase. Identificación del Problema.

El proceso de planeación nace con la percepción de una situación problemática y la motivación para solucionarla. La idea central consiste en que los Programas Presupuestarios sean diseñados para resolver los problemas a los que se enfrenta la población objetivo o **beneficiarios**, y responder a sus necesidades e intereses. El enfoque de resolución de problemas se caracteriza por referirse a una situación concreta con tres elementos centrales:

- Una situación actual (o **problema**), que corresponde a la realidad presente, en que una parte de la población no logra avanzar, en algún aspecto, hacia una situación mejor.
- Una situación potencial (o **deseada**), que es esa situación mejor, que sería posible alcanzar.

- La presencia de ciertos **obstáculos** o de barreras existentes, las cuales impiden que la situación actual llegue hacia la situación deseada.

Es importante realizar un análisis estructurado de la situación existente, para lo cual la MML incorpora varias etapas analíticas que ayudan a guiar este proceso, las cuales se describen a continuación:

### **a) Definición del Problema**

Un buen planteamiento del problema lleva a una eficaz solución. Un problema bien planteado es una condición negativa escrita de manera afirmativa, ésta se identifica como una situación existente y no es la ausencia de solución.

Este proceso se debe realizar de manera **consensuada**, incorporando diversos puntos de vista que den una perspectiva equilibrada de los factores que inciden en el problema y aquellos que han impedido que este se resuelva.

Es necesario cuidar de **no confundir el problema con la falta de una solución**. “Hace falta un centro de salud”, “Se requiere un Programas de capacitación” o “Hay que distribuir alimentos” son formulaciones incorrectas del problema. En cambio, “Existe una alta morbilidad”, “No hay suficientes trabajadores calificados” y “Los niños están desnutridos” podrían ser **formulaciones correctas** de los problemas.

Las características de un problema bien planteado son cinco:

-  Resume la situación problemática de forma clara y breve.
-  Se formula como un hecho negativo, o como una situación que debe ser revertida.
-  Define la población afectada o área de enfoque.
-  Describe la situación de la problemática central.
-  Hace una referencia cuantitativa que permite una verificación empírica.

Así pues los elementos mínimos que debemos establecer en la expresión del problema son:

1. Población o área de enfoque.
2. Descripción de la situación o problemática central (identificar el problema real, no los síntomas).
3. Magnitud del problema: línea base (servirá para identificar el avance).

**Ejemplo:**

Elementos para la definición del problema	
¿Cuál es la población o área de enfoque?	Estudiantes de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos.
Problemática central	Deserción escolar en Educación Media Superior.
Magnitud del problema	Deserción del 60% de los estudiantes en Educación Media Superior.

Por lo anterior la definición del problema queda de la siguiente manera:

**“Los jóvenes de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos desertan de la Educación Media Superior”.**

Otro punto a considerar es identificar a todos los involucrados en el Programas para conocer cuales grupos se opondrían, qué poder y recursos tienen los grupos para apoyar u obstaculizar la solución, así como la manera de maximizar el apoyo y minimizar la resistencia.

**2. Segunda Fase. Árbol del Problema.**

Una vez definido el problema central y sus involucrados, el siguiente paso consiste en analizar las relaciones causales del problema. Estas relaciones se pueden definir en función de su relación con el problema central, en **Efectos** y en **Causas**.

En la parte **Efectos**, aparecen las consecuencias que experimenta la población por el hecho de que el problema principal no se haya resuelto. En la parte de las **Causas**, aparecen los factores que determinan que el problema central exista.

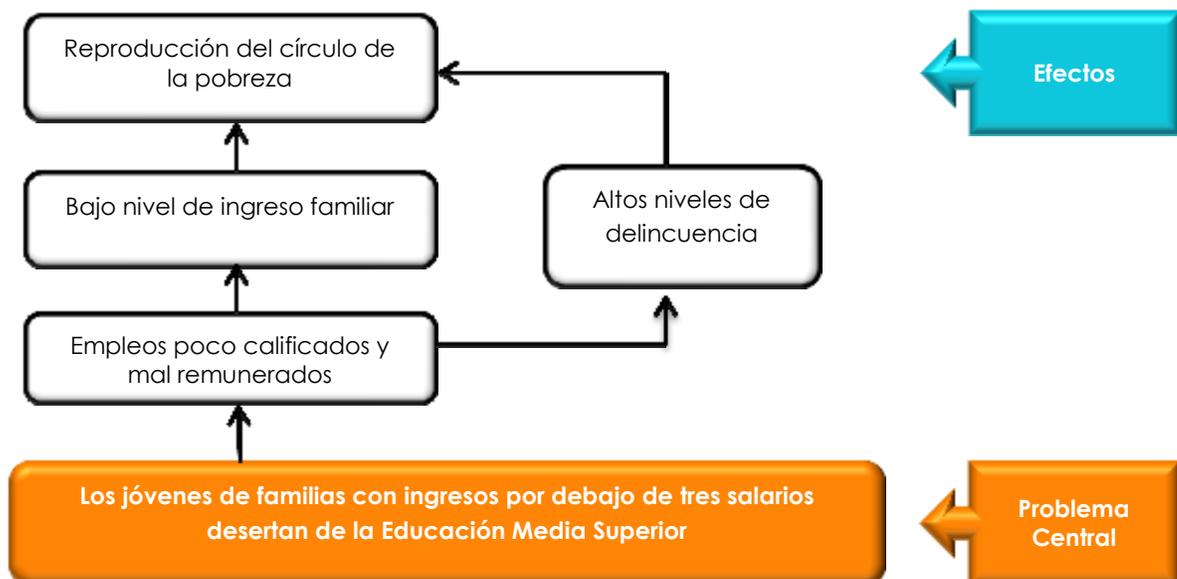
El análisis resulta más valioso cuando se efectúa en forma de taller en el que participan los involucrados (que conocen la problemática) y moderado por una persona que domina el método y la dinámica de grupo.

**a) Efectos**

La construcción del Árbol de Efectos se inicia dibujando un recuadro y escribiendo en él la definición acordada para el

problema central. Luego se dibujan sobre éste nuevos recuadros, en los cuales se anotan las consecuencias más directas que la existencia del problema está causando. Enseguida se examina cada uno de los efectos anotados y se estudia si éste, a su vez provoca otros efectos sobre el medio, las personas o la economía. Se continúa así hasta alcanzar un nivel razonable de detalle (¡no llegar hasta el juicio final!). Dos a cuatro niveles de efectos encadenados suelen ser suficientes para una adecuada descripción de los efectos generados por el problema.

El proceso no es tan sencillo como aparece en el diagrama siguiente, y puede requerir de muchas horas de trabajo al equipo del Programas alcanzar un acuerdo sobre como graficar los distintos efectos y sus relaciones con el problema y entre ellos. Sin embargo, realizar este trabajo en forma seria y detallada sienta las bases para una buena identificación de los impactos y, por lo tanto, de los beneficios esperados del Programas.

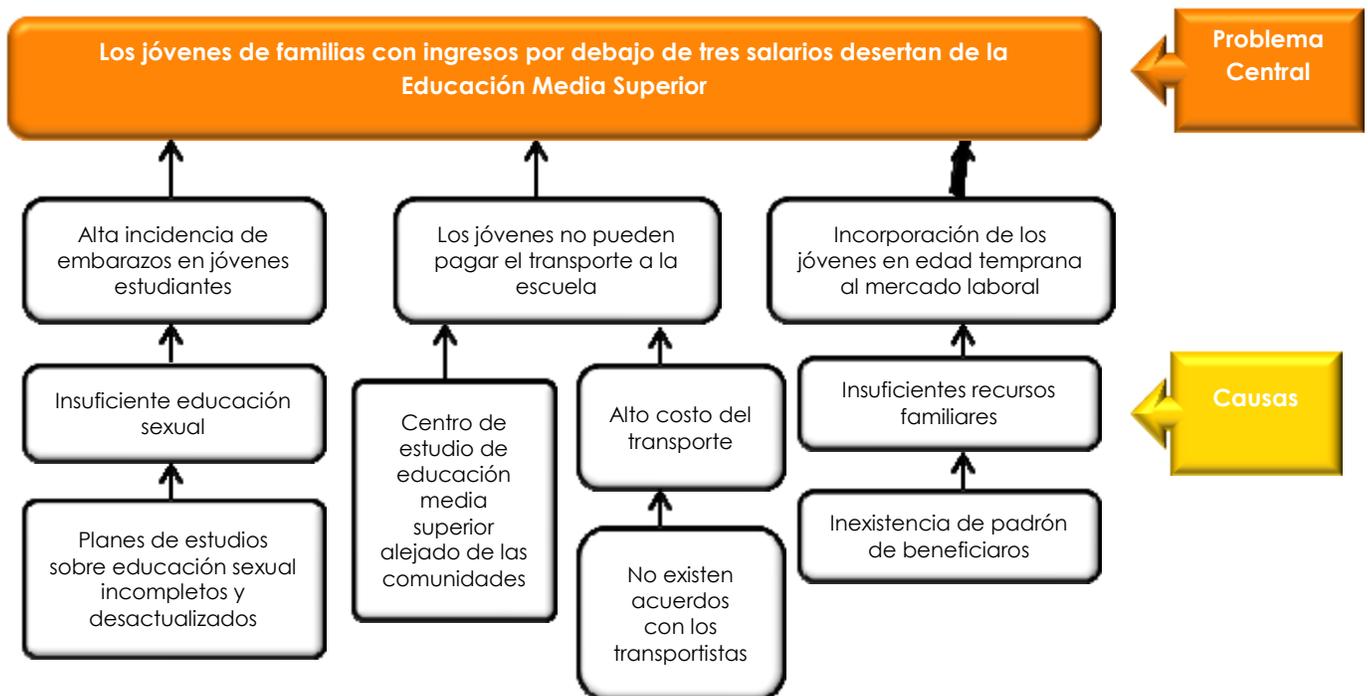


## b) Causas

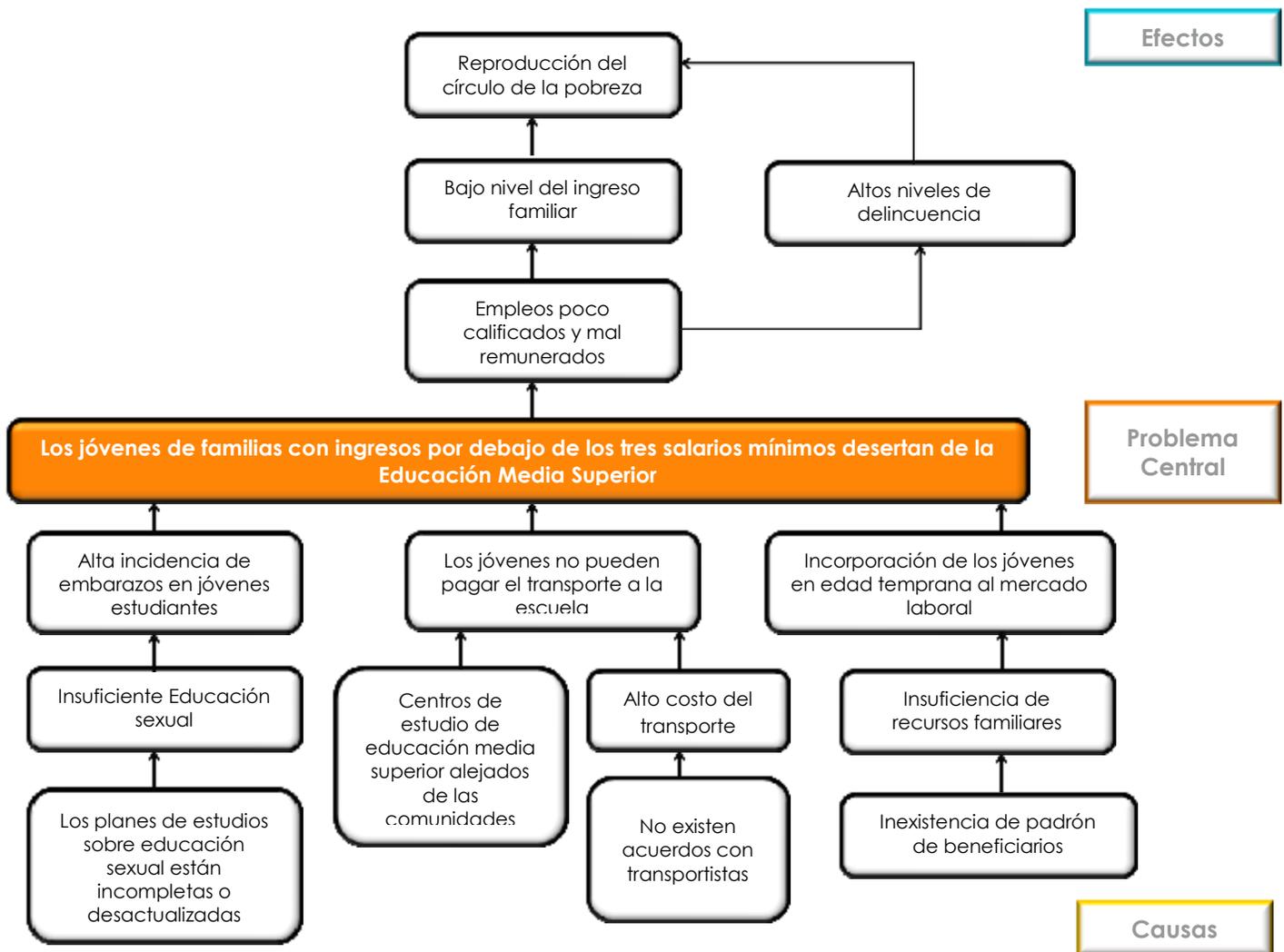
Se procede en forma similar: se dibuja un recuadro y se anota en éste el problema identificado. Se dibujan inmediatamente bajo el problema las causas más directas, por obvias que parezcan, uniéndolas con flechas de abajo hacia arriba (siguiendo la relación causa-efecto) al problema.

Luego nos preguntamos qué ha llevado a la existencia de dichas causas, identificando así las causas de las causas, las cuales se dibujarán en un segundo nivel bajo el problema, unidas por flechas a las causas más directas (de primer nivel). Continuamos con el procedimiento hasta donde sea razonable.

En el siguiente diagrama encontramos las causas del problema ejemplo que estamos manejando:



Una vez completado el Árbol de Causas, este puede ser unido al Árbol de Efectos, creando así el Árbol de Causas- Efectos o Árbol del Problema. En esta etapa es conveniente verificar que no aparezca una misma situación como causa y efecto a la vez (situación bastante frecuente). En tal caso habrá que revisar bien que se quiso decir al definir dicha situación y ver si se cambia la redacción de una de ellas o si se opta por dejarla sólo como causa o sólo como efecto. A continuación se presenta el árbol del problema correspondiente a la unión del Árbol de Efectos y del Árbol de Causas del ejemplo.

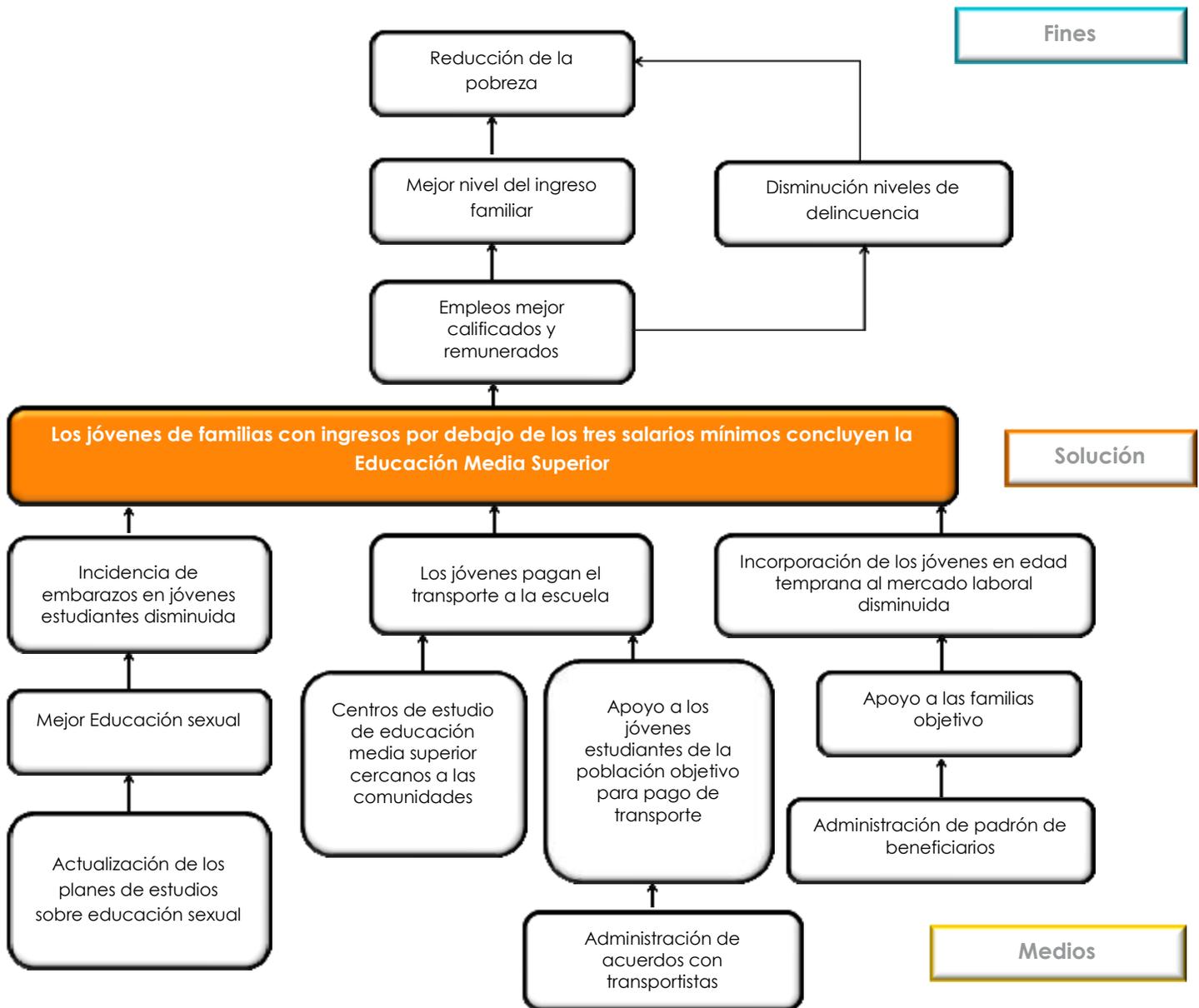


### 3. Árbol de Soluciones/Objetivos

Para construir el Árbol de Soluciones o Árbol de Objetivos se parte del Árbol del Problema, buscando para cada uno de los recuadros de dicho árbol la manifestación contraria a las allí indicadas, es el espejo de problemas solucionados.

Si algo faltaba, ahora existirá, si un bien estaba deteriorado, ahora estará en buenas condiciones, si la población sufría, ya no lo hará más. Todo lo negativo se volverá **positivo**, como tocado por una varita mágica, como si se revelara el negativo de una fotografía.

Los **efectos** negativos que generaba la existencia del problema **pasarán** a ser los **finés** que perseguimos con la solución de éste (por ejemplo, alta delincuencia se convertirá en baja o menor delincuencia). Por su parte, las **causas** se **convertirán** en los **medios** con que deberemos contar para poder solucionar efectivamente el problema (por ejemplo, faltan computadoras se transformará en hay suficientes computadoras).

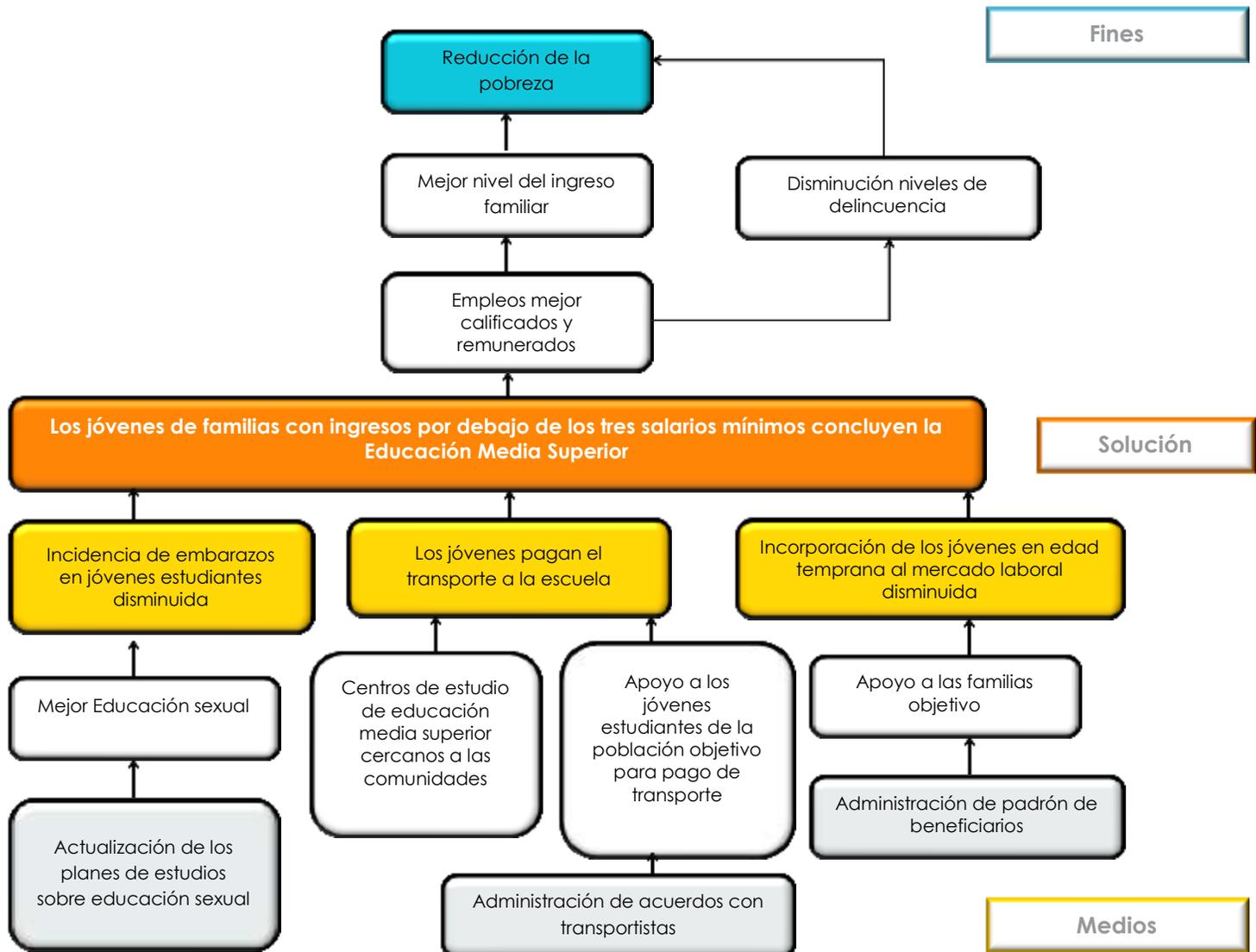


A partir de los medios que están en la parte baja (raíces) del árbol de objetivos se proponen acciones posibles que permitan, en términos operativos, conseguir el objetivo. El supuesto es que si se obtienen los objetivos de los niveles más bajos, se soluciona el problema, es decir, que si eliminamos las causas más profundas, estaremos eliminando el problema.

Finalizado el Árbol de Soluciones u Objetivos, se procede a elegir las estrategias de acción, es decir, la mejor alternativa hacia la situación deseada, eliminando aquellos objetivos sobre los que no tenemos incidencia directa.

Para seleccionar una alternativa se evalúan y comparan entre sí las identificadas como posibles soluciones del problema, para ello se realizan diferentes análisis como:

-  Diagnóstico de la situación (área de estudio, áreas de influencia, población objetivo, oferta, demanda y déficit).
-  Estudio técnico de cada alternativa (tamaño, localización, tecnología).
-  Análisis legal, ambiental y de costo-beneficio.
-  Comparación a partir de la cual se toma(n) la(s) que muestra(n) los mejores resultados, basados en términos de pertinencia, eficiencia y eficacia.



Según la extensión y cantidad de trabajo que deba realizarse, dicha(s) alternativa(s) podría(n) traducirse en una intervención del tamaño de un proyecto, o un Programas compuesto de varios proyectos<sup>3</sup>. Se debe seleccionar la alternativa más eficiente, con lo que definimos que acciones son más efectivas para lograr los

<sup>3</sup>Diferencias entre Proyecto y Programa. El primero tiene un propósito finito y se compone de actividades secuenciales, mientras el propósito del Programa es permanente y puede tener varias actividades simultaneas.

objetivos, tomando en cuenta las factibilidades técnicas y presupuestarias.

Después de la selección de alternativas óptimas, no se seleccionó el “Centro de estudio de Educación Media Superior cercano a las comunidades”, por ser la de mayor costo y menor impacto.

#### **4. Tercera fase. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).**

Es una herramienta de planeación estratégica del PbR para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los Programas Presupuestarios, focaliza la atención y proporciona elementos necesarios para verificar el cumplimiento de Objetivos, Indicadores y Metas en la Estructura Programática.

Con base en lo anterior, **sólo deberá existir una MIR por Programas Presupuestario.**

La MIR es una sencilla tabla de 4x4 que registra, de forma resumida, información sobre un Programas. La primera fila corresponde al **Fin**, es la razón para realizar el Programas. La segunda fila es el **Propósito** y es la situación esperada al disponerse de los bienes o servicios proporcionados por el Programas. La tercera fila son los **Componentes**, lo que debe ser entregado por el Programas. La última fila corresponde a las **Actividades** que deben realizarse para entregar los bienes o servicios.

Las columnas de esta tabla se utilizan para registrar la siguiente información: **Resumen Narrativo** sirve para registrar los objetivos del Programas y las actividades que la Institución a cargo deberá desarrollar para el logro de éstos. La segunda columna detalla los

**Indicadores** que nos permitirán controlar el avance del Programas y evaluar los logros a nivel de cada fila de la matriz. La tercera columna son los **Medios de Verificación** a los que se puede recurrir para obtener los datos necesarios para verificar los valores de los Indicadores definidos en la segunda columna. La cuarta columna, llamada **Supuestos** sirve para anotar los factores externos a la instancia que deben suceder para el logro de los objetivos del Programas.

#### **a) Diferencia entre Programas Operativo Anual (POA) y Programas Presupuestario (PP).**

Un Programas Operativo Anual (POA) sólo refleja los recursos financieros invertidos, es decir, sólo le basta justificar en qué se gasta el recurso sin reflejar si realmente el Programas cumple o no con los objetivos establecidos y a su vez si estos objetivos generan un bien a la población.

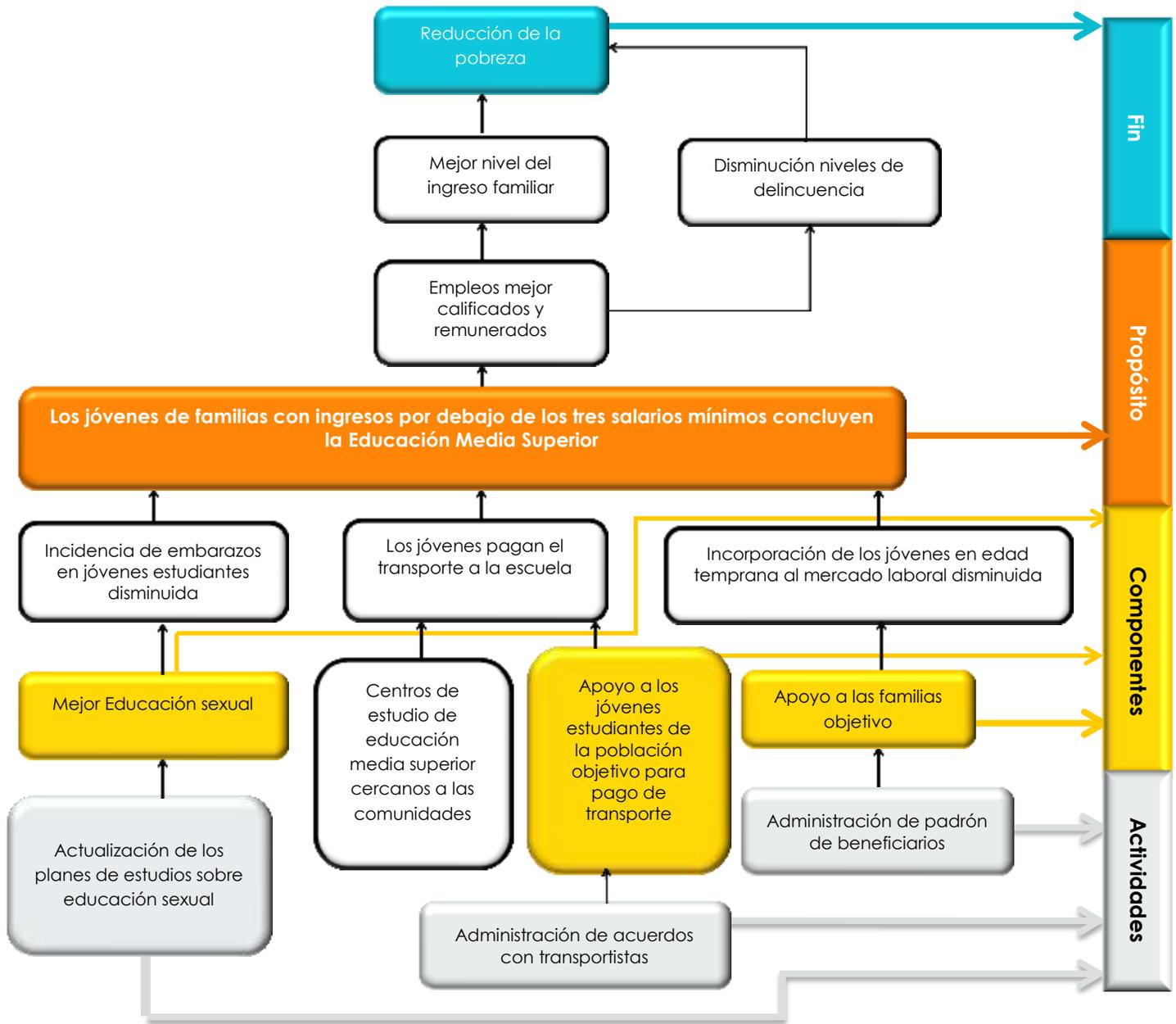
En contraste, en un Programas Presupuestario, el impacto al beneficiario será siempre la prioridad, tal y como se observa en la gráfica posterior, en donde se puede ver que el POA, comparado con un Programas Presupuestario, se queda en los procesos de gestión sin llegar a los objetivos estratégicos.

A diferencia del POA, en un Programas Presupuestario se toman en consideración aspectos que van más allá del gasto en sí mismo, se involucran a los tomadores de decisiones y se piensa en el impacto que tendrá en la población beneficiada considerándose los resultados finales.

		Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
IMPACTO	Fin	Objetivo estratégico	Estratégico, indirecto	Sistemas de Monitoreo y Evaluación	Análisis de Riesgo y Contingencias
RESULTADOS INTERMEDIOS	Propósito	Resultado que se pretende	Estratégico, directo o indirecto		
PRODUCTOS	Componentes	Bienes o servicios entregables	De gestión y estratégico, directo		
PROCESOS	Actividades	Acciones necesarias para producir entregables	De gestión, directo		

Es recomendable que la primera celda en llenarse sea la del **Propósito** (primera columna, segunda fila). El Propósito corresponde a la situación deseada, representada en el Árbol de Objetivos, por lo cual puede trasladarse directamente, sin necesidad de mayor análisis.

A continuación deben trasladarse a la celda de **Componentes** (primera columna, tercera fila) las casillas del árbol que son productos finales (bienes o servicios) que se entregan a la población objetivo, bajo la responsabilidad de la Institución propietaria de la matriz.



A la celda de **Actividades** van las casillas del árbol que contienen condiciones previas para la generación de los productos que entregan los componentes, siempre y cuando esas condiciones sean de la responsabilidad de la Institución propietaria de la matriz.

El paso recién descrito no es mecánico, ya que requiere discriminar si las casillas del árbol son productos finales o insumos para llegar a ellos. Esto no es difícil, pero requiere cierta práctica antes de poder hacerlo sin errores.

Para completar la primera columna, la Institución debe señalar un **Fin**, que expresa la razón por la cual esa Institución está participando en la solución del problema y debe estar alineado con los objetivos institucionales.

Se recomienda utilizar la sintaxis que se detalla a continuación para la expresión de los objetivos (Resumen Narrativo) según el nivel del Resumen Narrativo de que se trate:

**Fin:** ¿Por qué el Programas Presupuestario es importante para los beneficiarios y la sociedad?

La redacción debe iniciar con un **verbo en infinitivo** e identificarse claramente el qué (contribuir a un objetivo superior), el mediante (a través de) y el cómo (solución del problema).

Fin		
Qué	Mediante	Cómo
Contribuir a la generación y ocupación de empleos mejor remunerados	mediante	la disminución de la deserción en Educación Media Superior de los estudiantes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos

**Propósito:** ¿Por qué el Programas Presupuestario es necesario para los beneficiarios?

La redacción debe iniciar con **el sujeto o población afectada por el problema**, sector o área de enfoque, posteriormente con el **verbo en presente** y al final, el complemento o resultado esperado.

Propósito		
Sujeto: Población, sector o área de enfoque	Verbo en Presente	Complemento: Resultado esperado
Los jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos	concluyen	la Educación Media Superior

**Componentes:** ¿Qué entregará el Programas Presupuestario?

La redacción debe iniciar como un producto terminado o un servicio entregado, seguido de un **verbo en participio**, que denota el estado alcanzado.

Componentes	
Productos terminados o servicios entregados	Verbo en Participio
Más y mejor educación sexual	impartida

**Actividades:** ¿Qué se hará?

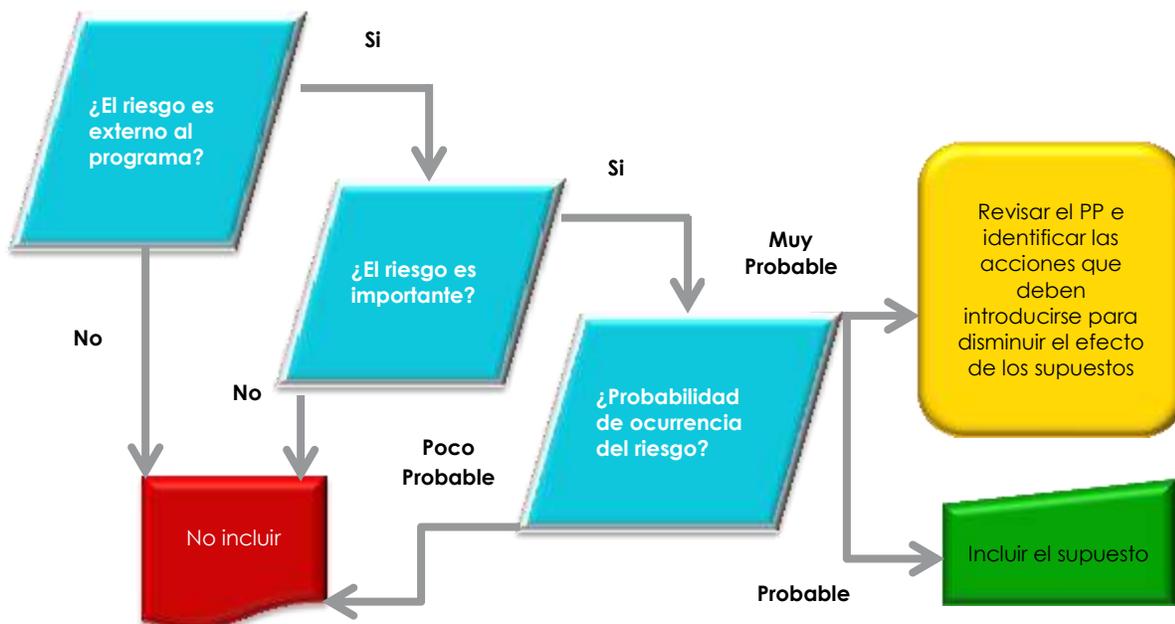
En este nivel se sugiere utilizar un verbo en infinitivo, y deberá ser cuantificable, acompañado de un complemento.

Actividades		
Verbo en infinitivo	Cuantificación	Complemento
Administrar	1	padrón de beneficiarios

## Análisis de Supuestos

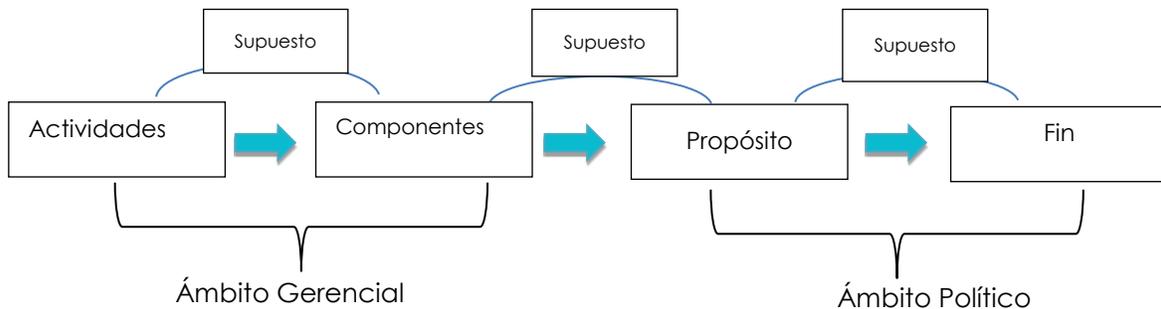
Previa a la incorporación de un riesgo como supuesto a la MIR se deberá analizar la pertinencia de así hacerlo. A continuación se esquematiza la lógica que podemos aplicar para la realización de dicho análisis.

Los Supuestos se expresan en términos positivos y son lo suficientemente precisos para poder ser monitoreados, cada Programas Presupuestario puede enfrentar riesgos ambientales, financieros, institucionales, climatológicos, sociales u otros que pueden hacer que el mismo fracase. El riesgo se expresa en la Matriz de Indicadores como un supuesto que debe ser cumplido para lograr los objetivos a cada nivel. La intención no es consignar cada eventualidad que pueda concebirse, sino identificar aquellos Supuestos que tengan una **probabilidad razonable** de ocurrencia.



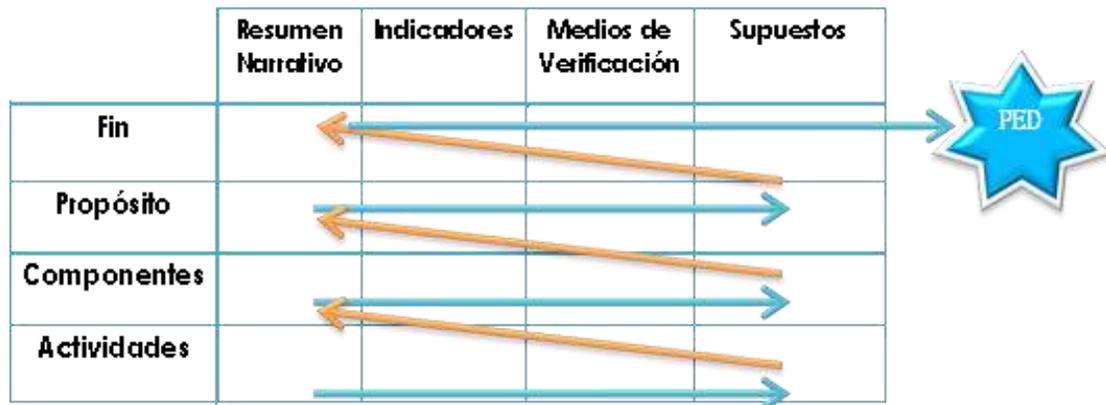
## Análisis de Lógica Vertical

Estando correctamente alineadas, las cuatro categorías se ordenan en forma secuencial como tres relaciones de causa-efecto lo que, en forma gráfica, se describe así:



La lectura del gráfico es:

-  Si la Gerencia realiza las **Actividades** y se cumplen los **Supuestos**, entonces se producen los **Componentes**.
-  Si el Programas entrega los **Componentes** a la población y se cumplen los **Supuestos**, entonces se puede lograr el **Propósito**.
-  Si se logra el **Propósito** en la población y se cumplen los **Supuestos**, entonces se puede contribuir a alcanzar el **Fin**.
-  Si se contribuyó al logro del **Fin** y se mantienen vigentes los **Supuestos** se garantiza la sustentabilidad de los beneficios del Programas.

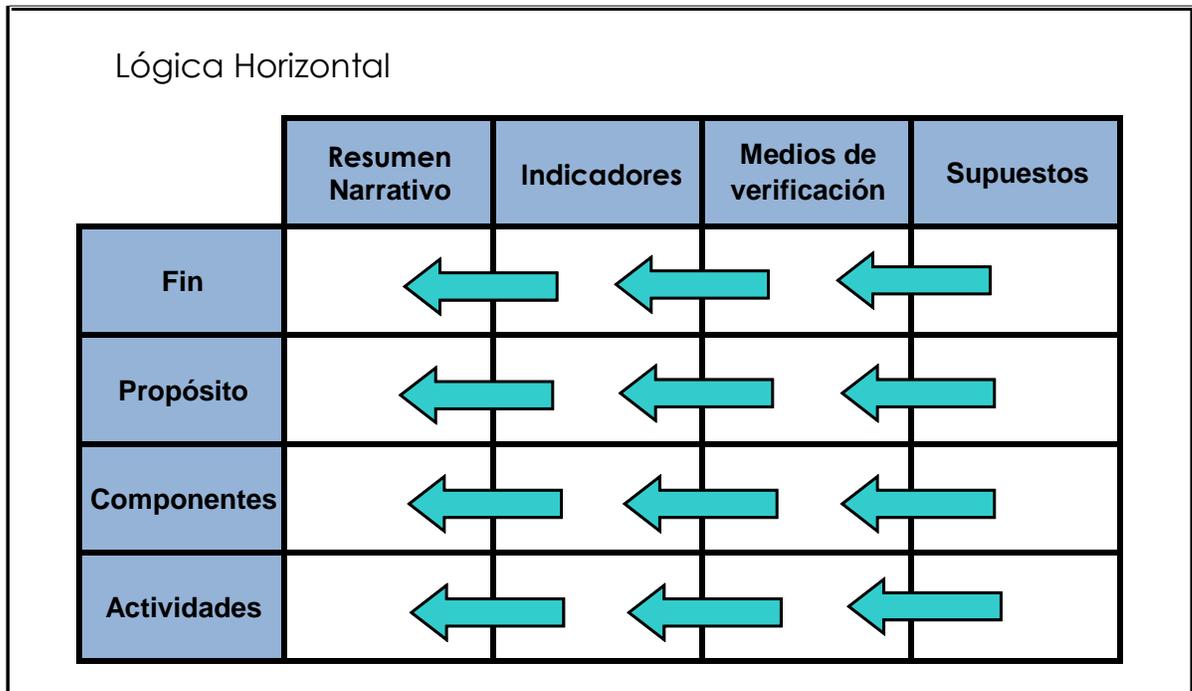


### Análisis Lógica Horizontal

El conjunto Objetivo–Indicadores–Medios de verificación define lo que se conoce como **“Lógica Horizontal”** en la MML. Esta puede resumirse en los siguientes puntos:

-  Se han identificado Supuestos para cada nivel del Resumen Narrativo.
-  Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los Indicadores.
-  Los Indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro de los Programas (Resumen Narrativo).

De no cumplirse con las condiciones antes señaladas la matriz estará incompleta y no será suficiente para una adecuada evaluación de la gestión y resultados de un proyecto o Programas.



En nuestro ejemplo del caso “Los jóvenes de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos desertan de la Educación Media Superior” quedaría como sigue:

Caso: "Los jóvenes de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos desertan de la Educación Media Superior"				
MIR (Matriz de Indicadores para Resultados)				
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Fin	Contribuir a la generación y ocupación de empleos mejor remunerados mediante la disminución de la deserción en Educación Media Superior de los estudiantes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos.	Porcentaje de la población en condición de pobreza patrimonial.	Evolución de la pobreza. <b>CONEVAL</b>	Se mejoran los niveles de crecimiento económico
		Ingreso promedio de los hogares de los primeros 5 deciles.	Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares. <b>INEGI</b>	
		Remuneración promedio del personal ocupado.	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. <b>INEGI</b>	

<b>Propósito</b>	Los jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos concluyen la Educación Media Superior.	Tasa de deserción en la Educación Media Superior.	Estadística del sector educativo SEP.	Que los estudiantes se incorporen y egresen de la educación superior, y que existan las condiciones del mercado laboral para la incorporación de estudiantes egresados de la Educación Media Superior y Superior.
	<b>Componentes</b>	1. Apoyos a familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con estudiantes de Educación Media Superior entregados.	Porcentaje de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con estudiantes de Educación Media Superior que reciben apoyos.	Estadísticas del sector social SDS.
	2. Más y mejor educación sexual impartida.	Porcentaje de jóvenes con conocimiento sobre su sexualidad.	Encuesta específica a jóvenes estudiantes de Educación Media Superior	Los jóvenes estudiantes llevan a su vida diaria las prácticas aprendidas en las campañas de educación sexual.

	3. Apoyos a los jóvenes estudiantes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos para el pago de transporte entregados.	Porcentaje de jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos que reciben el apoyo.	Estadística del sector social SDS.	Los jóvenes estudiantes que reciben apoyo para transporte lo aplican correctamente
<b>Actividades</b>	1.1 Administrar 1 padrón de beneficiarios.	Porcentaje de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con jóvenes estudiantes de Educación Media Superior identificadas.	Estadísticas del Programas SEP.	La administración del padrón se lleva a cabo correctamente
	2.1 Actualizar 1 plan de estudios.	Porcentaje de escuelas que cuentan con el plan de estudios actualizado.	Estadísticas del Programas SEP.	Las escuelas aplican el plan de estudios actualizado.
	3.1 Administrar 10 acuerdos con los transportistas.	Porcentaje de transportistas con acuerdos para la aceptación de cuotas subsidiadas.	Estadísticas del Programas SEP.	Los transportistas respetan los acuerdos de cuota subsidiada.

## Recomendaciones Generales

La MIR se considera completa cuando cuenta con los siguientes elementos:

-  Objetivos:
  -  Uno para el nivel de Fin.
  -  Uno para el nivel de Propósito.
  -  A nivel de Componente, un objetivo por cada tipo de bien o servicio entregado.
  -  A nivel de Actividad, los imprescindibles y más relevantes para la generación de los Componentes.
  
-  Indicadores: Al menos un Indicador por cada objetivo superior (Fin y Propósito) y el **mínimo número** para Componentes y Actividades que permita evaluar su logro (se recomienda uno por cada componente o actividad). Se considera que se tiene la información mínima sobre Indicadores cuando cumplan con los elementos mínimos requeridos por la **ficha técnica de Indicadores**.
  
-  Medios de verificación (fuentes de información) para cada Indicador.
  
-  Los Supuestos que correspondan, para cada nivel.

Por último, la existencia de una MIR facilita la evaluación de un proyecto al término de su ejecución. Se sabrá qué analizar y cómo hacerlo para poder juzgar si se han producido los bienes o servicios previstos y si ello se ha logrado en forma eficiente y con la calidad esperada. De igual modo, si en algún instante durante la fase de operación del Programas se desea evaluar los resultados (impacto)

que ha generado o está generando, la MIR proveerá indicaciones respecto a qué se debe observar y cómo hacerlo.

### **5. Diseño Inverso de la Matriz de Marco Lógico de un Programas ya existente**

Dado un Programas ya en funcionamiento, ¿cuál podría ser su Matriz del Marco Lógico? La respuesta a esta pregunta no es fácil ni directa. Equivale a considerar la diferencia que existe entre sumar  $4 + 5 = 9$  y tratar de determinar  $9 = ?$ . En el primer caso, 4+5 sólo pueden dar 9 como respuesta, pero en el segundo caso, la respuesta puede ser 8+1, o 7+2, o 12-3, etc. En el diseño, la correspondencia entre el Programas y el Marco Lógico es directa y simple, pero en el caso de Programas existentes, la respuesta a la pregunta de cuál es el Marco Lógico del Programas, no es simple.

El Marco Lógico y la Matriz de Indicadores para Resultados que se deriva de él, son instrumentos para expresar la lógica de las relaciones causa-efecto que se vinculan para alcanzar cierto objetivo. **No son formatos para vaciar en ellos el quehacer de una Institución.**

De particular importancia es el frecuente error de tratar de construir la lógica, partiendo desde el Programas y no desde las necesidades exógenas.

En una matriz construida en forma lógica, la segunda línea (Propósito) pertenece al mundo político y social, mientras que la tercera línea (Componentes) pertenece al mundo gerencial. Precisamente, el foco de la evaluación es verificar si estos mundos se articulan eficazmente, lo cual exige que la segunda y tercera

línea sean definidas en forma independiente en el caso de matrices de Programas ya existentes.

### **El proceso del diseño inverso de Matrices para Programas que atienden directamente a sus beneficiarios.**

Por “diseño inverso” denominamos al proceso de tratar de establecer la Matriz de Marco Lógico de un Programas ya en funcionamiento.

Para resolver este “diseño inverso”, es necesario recurrir a los orígenes del Programas, suponiendo que esté adecuadamente documentado. Además, será necesario regresar a la lógica más elemental del Programas, y no equivocarse en el camino.

El “diseño inverso” se realiza sobre la Lógica Vertical. Una vez que se completa ésta, se agregan los Indicadores correspondientes. Este proceso consiste de seis pasos esenciales que se describen a continuación.

### **Errores frecuentes en el proceso de “diseño inverso”**

-  Utilizar como punto de partida lo que hace actualmente el Programas. Implica prejuzgar que el Programas actual está bien diseñado y alineado, lo cual no puede ser establecido a priori.
-  Utilizar como estructura de objetivos del Programas, su organigrama. Ya que el organigrama puede corresponder a tareas que no están en la lógica del Programas.
-  Ajustar los objetivos a los Indicadores que se generan en la actualidad. Implica prejuzgar que esos Indicadores reflejan la lógica que debe tener el Programas.

## I. Primer paso: ¿Qué problema tratamos de resolver y a quién?

La lógica del diseño de un Programas nuevo parte siempre de la base que existe una población que tiene un problema, para lo cual se crea el Programas capaz de contribuir a resolver o aliviar ese problema.

La manera recomendada de proceder con este primer paso es convocar a un panel de personas involucradas en la operación actual del Programas existente. A este panel se le hace la pregunta clave: **¿Qué problema tratamos de resolver y a quién?**, agregándole el aquí y el ahora, lo importante es recuperar la lógica actual.

El paso de definir quiénes son los beneficiarios del Programas, pasa por distinguir entre beneficiarios inmediatos y beneficiarios finales. Estos últimos deben constituir una **población con un problema cuya solución interesa como parte de una política** social o económica.

### Ejemplo:

-  Caso: Programas de apoyo a terrenos productivos que otorga beneficios en dinero a campesinos que cumplen la elegibilidad de las Reglas de Operación, estas definen quiénes pueden cobrar pero no definen la razón para entregar este apoyo.
-  ¿Qué problema tratamos de resolver? Mitigar la tendencia a dejar el suelo improductivo.
-  ¿A quién o qué? El subsidio es hacia el suelo, se pierde si el suelo queda improductivo.

## II. Segundo paso: ¿Cómo esperamos que se resuelva el problema?

Se trata de tener en claro la estrategia que se busca desarrollar para que el problema sea resuelto. Este segundo paso sólo procede cuando el paso anterior ha quedado completamente resuelto.

Nuevamente el trabajo es realizado por un panel poco distinto al que resolvió el punto anterior. La idea sería que este panel trabaje bajo dos instrucciones: i) las respuestas al punto anterior son inamovibles; y ii) las respuestas a ¿Cómo esperamos que se resuelva el problema?, pueden no reflejar el Programas actual.

Un punto intermedio entre este segundo y el siguiente tercer paso es el llenado de una tabla simple en la que concentramos las respuestas del punto anterior y de este segundo paso. Así encontraríamos aquí los siguientes elementos:

<b>Estrategias de resolución de problemas de un Programas ya establecido</b>	
<b>Población de referencia</b>	Beneficiarios Finales
<b>Problema a resolver</b>	Problema identificado
<b>Situación deseada</b>	Problema traslado a positivo
<b>Estrategia</b>	Lógica de acción de Programas
<b>Estrategias Alternas</b>	Posibles alternativas

Seleccionada una de las estrategias posibles, la segunda fase es determinar el mecanismo de operación del Programas: si se apoyará directamente a los beneficiarios del Programas, o se utilizará un agente intermedio para lograr el éxito de la estrategia.

Estrategias de resolución de problemas de un Programas ya establecido	
Población de referencia	Beneficiarios Finales
Situación deseada	Propósito del Programas
Estrategia	Lógica de acción de Programas
Mecanismos del Programas	Acción efectiva del Programas
Agente intermediario	Cuando el receptor de los bienes o servicios del Programas no sean directamente la población objetivo.
Hipótesis básicas	Si la Estrategia se cumple, entonces se alcanza la Situación Deseada para la Población de Referencia

**Ejemplo:**

Programas de Apoyo a Terrenos Productivos	
Población de referencia	Tierras bajo Producción Campesina
Situación deseada (Propósito)	Que las tierras permanezcan productivas
Estrategia	Subsidiar a sus dueños mientras las tierras permanezcan en producción
Mecanismos del Programas	Pago directo a dueños
Agente intermediario	No hay
Hipótesis básicas	Si el apoyo es suficiente, las tierras se mantienen produciendo, pese a los problemas de mercado

Con los datos esquematizados, tal como en la tabla anterior, es posible realizar una cadena de causas-efectos, que se expresaría así:

**Relaciones de Causa- Efecto**

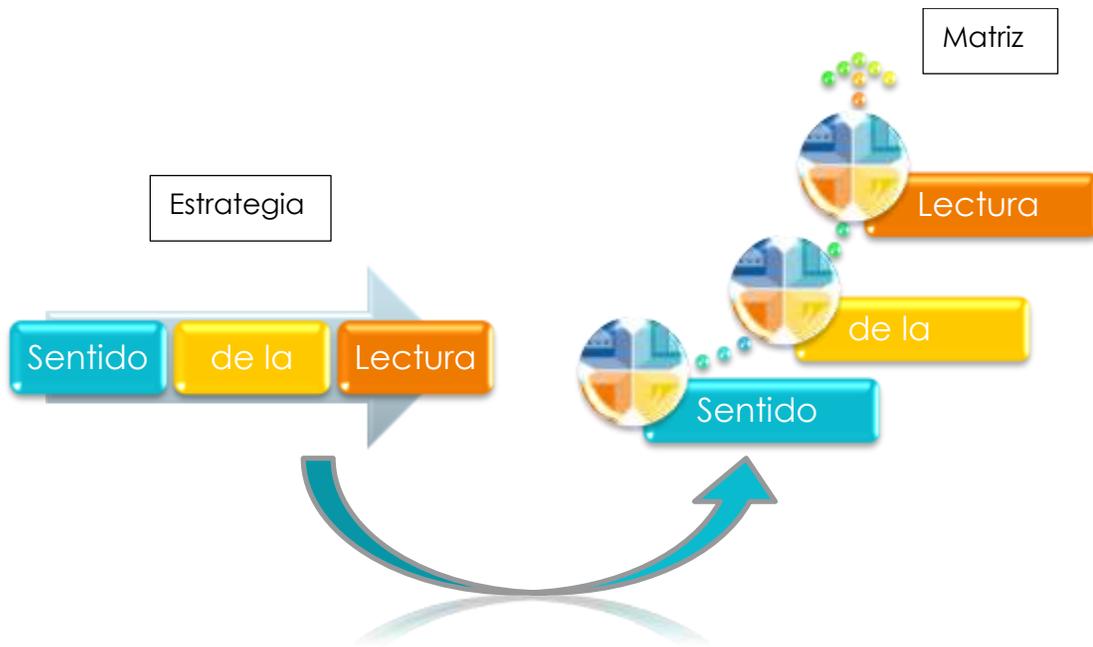


**Ejemplo:**



**III. Tercer paso: De la estrategia a la Matriz**

Este paso es ahora muy mecánico: basta con tomar el cuadro anterior y girarlo 90 grados en el sentido contrario a los punteros del reloj, lo que se llama trasponer la matriz o el vector.



Como el giro se hizo contra los punteros del reloj, la lectura lógica debe hacerse desde abajo hacia arriba.

Lo que nos quedó es, entonces, la parte medular de la Matriz del Marco Lógico. Para llegar a ella, simplemente quitamos los **SI** y **ENTONCES** -ya que sabemos dónde van-, y le agregamos títulos de la nomenclatura de la MML.

**Ejemplo:**

Incorporación Nomenclatura de Matriz	
<b>Fin</b>	Contribuir a disminuir la migración campo - ciudad
<b>Propósito</b>	Campeños mantienen tierras en producción
<b>Componente</b>	Campeños reciben subsidios
<b>Actividades</b>	Las necesarias para cumplir los Componentes

**IV. Cuarto paso: Completar la Lógica Vertical de la Matriz**

En este paso, nos preguntamos si el **Propósito** se logra necesariamente si se da el **Componente** identificado hasta el momento. Generalmente no es así, sino que es necesario explicitar más qué **condiciones** deben cumplirse simultáneamente con la producción del Componente identificado, para tener seguridad de que el Propósito se alcance.

**Ejemplo:**

Adiciones de las condiciones necesarias para el éxito	
<b>Propósito</b>	Campeños mantienen tierras en producción
<b>Componente identificado</b>	Campeños reciben subsidio
<b>Condiciones adicionales que puede cumplir el mismo Programas</b>	Campeños reciben información sobre alternativas de producción
<b>Condiciones necesarias fuera del alcance del Programas</b>	Campeños no tienen pre-decisión de migrar de todas formas

Una vez completado este ejercicio, se completa la Lógica Vertical de la matriz, definiendo nuevos **Componentes**, para cumplir las condiciones lógicas que están en el ámbito de la Institución responsable.

Las condiciones lógicas que quedan fuera del alcance del Programas, se deben establecer como **Supuestos**. En estas condiciones, la lógica vertical ya no puede expresarse sólo en una columna, sino que requiere dos: Objetivos y Supuestos, quedando ahora de la siguiente forma:

	Resumen Narrativo	Supuestos
<b>Fin</b>	Contribuir a disminuir la migración campo – ciudad	Se contribuye a disminuir la pobreza.
<b>Propósito</b>	Campeños mantienen tierras en producción	Los precios de los productos agropecuarios disminuyen drásticamente.
<b>Componentes</b>	Campeños reciben subsidios Campeños reciben información sobre alternativas de producción	Los campeños permanecen en sus comunidades.
<b>Actividades</b>	Las necesarias para cumplir los Componentes	El campesino responde positivamente a las actividades.

## V. Quinto paso: Limpiar lo que sobra

Eliminar todo lo que sobra de la Lógica Vertical: lo que hace actualmente el Programas y no está en su estricta lógica. Esto no significa que de inmediato la Institución responsable deje de hacer todo este sobrante. Sin duda tendrá que seguir haciéndolo hasta

que se decida qué hacer con esos agregados. Donde no tiene cabida lo sobrante es en la Matriz del Marco Lógico, que es de donde debe sacarse todo lo que no quedó incorporado en la lógica.

## **VI. Sexto paso y final: Agregar los Indicadores**

Sólo cuando está completa la Lógica Vertical de la Matriz y se han eliminado los elementos sobrantes, se pasa a establecer los Indicadores propios correspondientes a esa lógica, y, posteriormente, los Indicadores de conveniencia. Debe recalcar que algunos Indicadores que pueden haber venido utilizándose pueden no calzar con la lógica reconstruida y que, por lo tanto, deban sustituirse por Indicadores idóneos, correspondientes a la formulación que se acaba de utilizar.



## IX. Indicadores

El uso de Indicadores es un elemento importante dentro de la Metodología del Marco Lógico, ya que permiten medir los avances o retrocesos de los planes, Programas o proyectos implementados por el sector público.

La experiencia indica que muchos Programas Presupuestarios que pueden estar bien diseñados presentan normalmente problemas en la forma de medir sus logros, algunas veces porque sus Indicadores están mal planteados y en otros casos porque no existe la capacidad operativa para capturar la información con la cual se calculan los Indicadores.

Es por esta razón que se debe contar con instrumentos de planificación para la construcción adecuada de Indicadores de desempeño de los Programas Presupuestarios.

### **1) Indicadores**

Un Indicador es una excelente ayuda para administrar un Programas Presupuestario ya que permite saber en qué punto se está entre la situación inicial y la situación deseada. Puede definirse de la siguiente forma:

“Un Indicador es un instrumento que nos provee evidencia cuantitativa acerca de si una determinada condición existe o si ciertos resultados han sido logrados o no. Si no han sido logrados permite evaluar el progreso realizado”.

Por ejemplo:

Instrumento	Que indica
Aguja de Reloj	Tiempo
Aguja de tacómetro	Velocidad
Luz roja de semáforo	Alto
Símbolo de Tráfico	Dirección

 Como un cuantificador, entendido como procedimiento que permite cuantificar alguna dimensión conceptual y que, cuando se aplica, produce un número, suele ser empleado para comparar desempeños entre periodos o entre entornos geográficos o sociales.

 Un Indicador es como una cinta de medir (el metro); sirve para medir en cualquier momento histórico, sin importar si el resultado de la medición es bueno o malo para el Programas Presupuestario.

 Un Indicador establece una relación entre dos o más variables, donde normalmente una está referida al Programas Presupuestario y otra sirve como referencia para comparar el desempeño del Programas.

Por ejemplo:

Variable del Programas	Variable de referencia a comparar
No. de adultos mayores de 70 y más con apoyo económico	No. de adultos mayores de 70 años en situación de pobreza en la Entidad
No. de personas afiliadas al Seguro Popular	Total de personas sin acceso a servicios de salud
No. de viviendas con piso firme	Total de viviendas con piso de tierra en la Entidad
No. de desempleados con capacitación	Total de desempleados en la Entidad
No. de productores agrícolas con asistencia técnica	No. de productores agrícolas en la Entidad

Para un determinado objetivo se pueden definir varios Indicadores para medir la situación en que se encuentra ese objetivo; pero se recomienda elegir los menos posibles y los más útiles. Un Indicador debe tener en lo posible las siguientes características:

### Características

- **Claro:**  
Que es directo e inequívoco como sea posible.
- **Relevante:**  
Que mide aspectos importantes del logro esperado.
- **Económico:**  
Que implique poco trabajo y bajo costo.
- **Monitoreable:**  
Asociado a un plazo, al tiempo del Programa o parcialidades.
- **Adecuado:**  
Que mide específicamente lo que quiere medir.
- **Aporte Marginal :**  
Que provee información adicional.

## 1.1. Indicador de desempeño

Un Indicador de desempeño, es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del Programas, monitorear y evaluar sus resultados.

El Indicador se debe aplicar en la planeación y la Programación, para utilizarse en el seguimiento y en la evaluación del Programas Presupuestario.

En tales términos, el Indicador debe entenderse que siempre es de desempeño (cumplir con el cometido).



En el ámbito de la medición del sector público los Indicadores de desempeño se pueden aplicar a todo el proceso de producción, el Indicador deberá estar focalizado y orientado a medir “aquellos aspectos claves” o factores críticos que interesa monitorear, esto implica establecer bien los objetivos estratégicos de la Institución, identificando las variables relevantes que se relacionan con los productos estratégicos y los efectos esperados.

Los Indicadores de desempeño identifican lo que será medido, no cuanto ni en qué dirección, las metas asociadas a esos Indicadores representan lo que esperamos obtener como desempeño. Por esto mismo un Indicador siempre nos avisa, nos entrega información de cómo se está avanzando respecto de un objetivo.

En el marco de la MIR, los Indicadores se informan en la segunda columna de ésta y todos ellos son considerados como Indicadores de desempeño.

Como se señaló anteriormente los Indicadores presentan información necesaria para determinar el avance hacia el logro de los objetivos establecidos por el Programas Presupuestario y permiten la comparación entre distintos periodos, productos similares, una meta o compromiso.

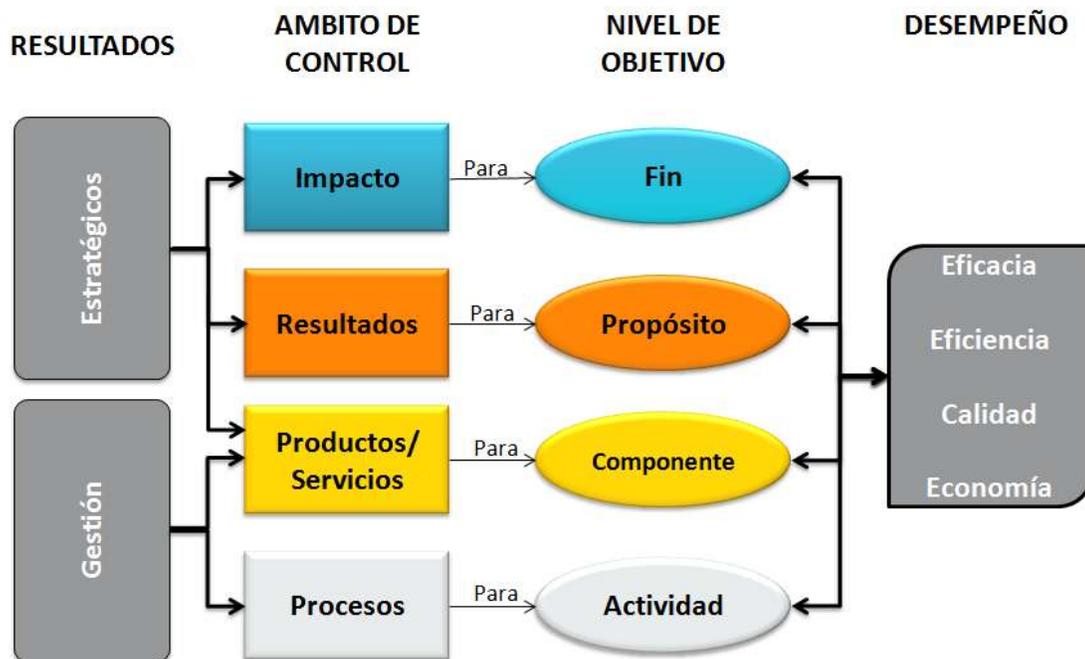
Los Indicadores que se incluyan en la MIR serán los que se utilicen para monitorear y evaluar el nivel de logro de los objetivos del Programas. Si la medición de un Indicador es muy compleja y de costo muy alto, podrá buscarse un Indicador aproximado.

## **1.2. Tipo de Indicadores**

Los Indicadores se pueden clasificar de tres maneras: i) los que miden el tipo de resultado del Programas, ii) los que miden el ámbito de control del Programas y iii) los que miden el desempeño o foco de la gestión que mide el Indicador.

En el siguiente cuadro se detallan los tipos de Indicadores y su uso en la medición de objetivos de la Metodología del Marco Lógico.

## Clasificación de Indicadores de Desempeño



### 1.2.1. Indicadores Estratégicos y de Gestión

Los Indicadores de desempeño se clasifican en Indicadores estratégicos y de gestión:

#### Estratégico

Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Programas Presupuestarios, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias de orientación de recursos, incluyen a los Indicadores de Fin, Propósito y de aquellos Componentes que consideran subsidios, bienes y servicios que apliquen o impacten de manera directa en la población o área de enfoque.

## Gestión

Miden el avance, logro en proceso y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados. Incluyen Indicadores de Actividades y aquellos componentes que entregan bienes y servicios para ser utilizados por otras instancias.

### Clasificación gráfica de los Indicadores de la MIR



#### 1.2.2. Por su ámbito de control

Los ámbitos de control posibles de medir a través de Indicadores son los **procesos, productos/servicios, resultados e impactos**.

**Los procesos** se refieren a actividades vinculadas con la ejecución del Programas y responden preguntas tales como: ¿Cuántas

Actividades Programadas y/o procesos se han finalizado?, ¿Cuál ha sido el costo asociado a estas Actividades?

**Los productos/servicios** se refieren a resultados del Programas a nivel de componentes y responden a preguntas como: ¿Tuvieron las actividades realizadas los productos esperados, beneficiando al grupo objetivo predefinido?, ¿en qué magnitud?

Es decir, en una línea de tiempo corresponden al primer tipo de resultados que debe generar un Programas y al efecto más inmediato que tiene la producción de los Componentes sobre la población beneficiaria: familias subsidiadas, urgencias atendidas, textos escolares entregados, trabajadores capacitados, etc.

Los **resultados** corresponden al segundo tipo que se produce en una secuencia de tiempo. Se refieren a **cambios en el comportamiento o actitud de los beneficiarios o certificación o cambio en el estado de éstos, una vez que han recibido los bienes y servicios** que entrega el Programas. Ejemplos de este tipo de resultados son:

-  Porcentaje de jóvenes con actitud crítica frente a las drogas después de participar en talleres de sensibilización.
-  Número de innovaciones organizacionales después de un Programas de capacitación.
-  Agricultores que están desarrollando nuevos cultivos después de acceder a transferencia tecnológica.
-  Alumnos egresados, mediaciones laborales exitosas, etc.

Por último, **los impactos** son resultados a nivel de Propósito o Fin del Programas. Implican un mejoramiento significativo y, en algunos casos, perdurable en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo que se plantearon como esenciales en la definición del problema que dio origen al Programas. Un resultado final suele expresarse como un beneficio de mediano y largo plazo obtenido por la población atendida.

En el caso en que la intervención del Programas es una categoría de inversión en capital (físico, humano o social), su beneficio no desaparece si se deja de ejecutar o participar en el Programas; por ejemplo: aumento en el nivel de remuneraciones de los jóvenes capacitados, aumento en la productividad promedio de las tierras manejadas y/o aumento en el nivel socio-económico de las familias en un Programas de asistencia técnica, reducción de la tasa de reincidencia de jóvenes con problemas delictuales, etc.

Ahora bien, articulando la medición del desempeño y los ámbitos de control con los objetivos, se puede afirmar lo siguiente:

-  Cuando se mide **impacto** se está midiendo el **Fin** en cualquiera de sus dimensiones, pero el Indicador más utilizado es el de **eficacia** y, en algunos casos, los restantes Indicadores.
-  Cuando se miden los **resultados** se está midiendo el **Propósito** en cualquiera de sus dimensiones, pero los Indicadores más utilizados son **eficacia y eficiencia**.
-  Cuando se miden los **productos**, se están midiendo los **Componentes** y los Indicadores más utilizados son los que

miden la **eficacia, eficiencia y calidad** y en ciertos casos se mide economía.

- Cuando se miden **procesos**, se están midiendo **Actividades** que pueden medirse en cualquiera de sus dimensiones, pero es importante medir **economía**.

### 1.2.3. Elementos del Indicador: Dimensión a Medir

Según el aspecto del logro de los objetivos que miden, se distinguen las siguientes dimensiones de Indicadores, como se muestra la en la siguiente figura.

#### Clasificación de los Indicadores según su dimensión a medir.

DIMENSIÓN	DEFINICIÓN	CUESTIONAMIENTO A HACERSE	APLICA A
<b>EFICACIA</b>	Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos	¿Cuánto estas logrando?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fin</li> <li>• Propósito</li> <li>• Componente</li> <li>• Actividad</li> </ul>
<b>EFICIENCIA</b>	Busca medir que tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados	¿Cuánto cuesta lograr lo que estamos logrando?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propósito</li> <li>• Componente</li> <li>• Actividad</li> </ul>
<b>CALIDAD</b>	Evalúa los atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a las normas o referencias externas	¿Qué tan bien lo estoy logrando?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente</li> </ul>
<b>ECONOMIA</b>	Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros	¿Cuánto cuesta lograr lo que estamos logrando?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente</li> <li>• Actividad</li> </ul>

#### Eficacia:

Este Indicador mide el grado de cumplimiento de los objetivos del Programas Presupuestario. Dicho de otra forma, mide los logros entre lo planificado y lo alcanzado, o en qué medida se está cumpliendo con sus objetivos, “sin referirse al costo de los mismos”.

Ejemplos:

¿Qué se quiere medir? Indicador	Nombre del Indicador
Riesgo de embarazo en adolescentes	Tasa de variación del embarazo en adolescentes en las escuelas atendidas por el Programas de prevención
Ausentismo escolar	Porcentaje de niñas(os) matriculados que asisten sistemáticamente a la escuela primaria

### **Eficiencia:**

Este Indicador mide la relación entre el logro obtenido con respecto a los insumos o recursos utilizados. La eficiencia se puede medir mediante:

¿Qué se quiere medir? Indicador	Nombre del Indicador
Logros del médico	Porcentaje de pacientes atendidos por médico respecto al año anterior
Asistencia	Porcentaje de asistencia de alumnos a clases por un mes respecto al total de alumnos

### **Calidad:**

Este Indicador mide los atributos, capacidades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos. Es una dimensión de la eficacia. La calidad se puede medir

mediante la oportunidad, la accesibilidad, la percepción de los usuarios y la presión en la entrega de los servicios.

Ejemplos:

¿Qué se quiere medir? Indicador	Nombre del Indicador
Oportunidad	Porcentaje de reportes económicos entregados en tiempo acordado
Accesibilidad	Porcentaje de escuelas que cuentan con infraestructura para discapacitados
Percepción de usuarios	Porcentaje de aprobación excelente de los talleres de trabajo, por los participantes
Precisión	Porcentaje de contratos terminados por errores

### **Economía:**

Este Indicador mide la capacidad del Programas Presupuestario / Institución para administrar, generar o movilizar adecuadamente los recursos financieros.

Es una dimensión de la eficiencia. A este Indicador "no le interesan los objetivos, solo ve costos".

¿Qué se quiere medir? Indicador	Nombre del Indicador
Costo unitario usuario	Costo promedio por usuario atendido por el Programas
Gastos de administración	Porcentaje de escuelas que cuentan con infraestructura para discapacitados

Lo anterior, no significa que cada Programas Presupuestario esté obligado a registrar Indicadores para todas las dimensiones descritas; se recomienda que un Programas Presupuestario contenga, al menos, Indicadores de eficacia para cada uno de los niveles de la MIR, de tal manera que se asegure la valoración de los resultados alcanzados, de conformidad con la lógica vertical que entraña la MIR.

### Por su nivel en la MIR

Los **Indicadores de Fin** miden el grado de cumplimiento del objetivo del PED o sus Programas derivados (sectoriales, institucionales, especiales, regionales), al que contribuye el Programas Presupuestario en el mediano y largo plazo.

-  El área responsable a cargo del Programas Presupuestario podrá revisar si entre los Indicadores contenidos en el PED, en sus Programas derivados o en los que midan el cumplimiento de un objetivo estratégico de la Institución correspondiente, existe alguno al que el Programas contribuye directa o indirectamente, en cuyo caso podrá utilizarlo como Indicador de Fin.
  
-  Considerar que en los Indicadores de Fin, el logro del impacto esperado no necesariamente es atribuible sólo al Programas.
  
-  En la medida de lo posible, incluir los Indicadores que expresen como el Programas Presupuestario contribuye a la consecución del objetivo superior sin que ello signifique un

impacto importante en el costo de la identificación y medición del Indicador.

En los **Indicadores de Propósito** se recomienda utilizar aquéllos que miden resultados (cambios directos) del Programas en la población o área de enfoque, así como de cobertura respecto de la misma.

### 1.3. Consideraciones generales

La MIR se considera completa cuando cuenta con los siguientes elementos para los **Indicadores**: al menos un Indicador por cada objetivo superior (Fin y Propósito) y el mínimo número para Componentes y Actividades que permita evaluar su logro.

-  Metas y calendarios para cada Indicador definido.
-  Medios de verificación para cada Indicador.
-  Supuestos que correspondan.

### Recomendaciones

-  Siempre que sea factible, utilizar información **medible, concreta, precisa y oportuna** que genere la propia Dependencia o Entidad para crear los Indicadores.
-  Considerar que en los Indicadores de **Fin**, el logro del impacto esperado **no** necesariamente es atribuible sólo a un Programas.
-  En la medida de lo posible, incluir los Indicadores que expresen como el Programa Presupuestario contribuye a la consecución del objetivo superior sin que ello signifique un impacto importante en el costo de la identificación y medición del Indicador.

-  Cuando un Programa Presupuestario entregue Componentes a más de dos tipos de beneficiarios, se recomienda que se establezca un Indicador para cada uno de los tipos de beneficiarios al que va dirigido, en este caso, se considerará a nivel de Propósito el Indicador correspondiente al tipo de beneficiario que mejor represente el Propósito del Programa Presupuestario, o aquél que permita contar con la visión más completa entre los diferentes tipos de beneficiarios.
  
-  Se recomienda **no** incluir en las Actividades Indicadores de presupuesto.

## 2) Ficha Técnica

Los Indicadores de desempeño de la MIR, deberán contar con una **ficha técnica de Indicadores**, la cual es un conjunto de elementos que describen de manera sencilla las características de un Indicador para su mejor comprensión y para que cualquier usuario esté en posibilidad de rehacer los cálculos de éste, también es un instrumento de transparencia al hacer pública la forma en que se calculan los valores del Indicador y comunicar los detalles técnicos que facilitan su comprensión.

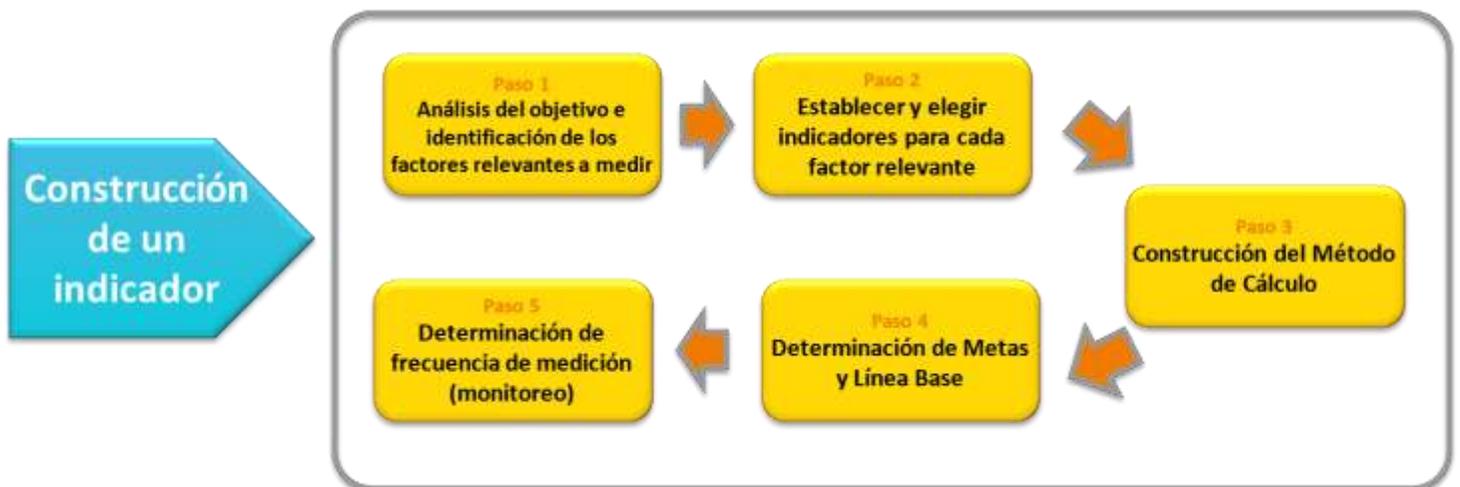
Se deberá realizar una ficha técnica para cada uno de los Indicadores, de la cual deberá contener los siguientes elementos mínimos para su adecuado seguimiento y evaluación:

-  Nombre del Indicador.
-  Dimensión a medir.
-  Definición.
-  Método de cálculo.

-  Unidad de medida.
-  Frecuencia de medición.
-  Línea base.
-  Metas.
-  Sentido del Indicador.
-  Parámetros de semaforización.

### 3) Pasos para la Construcción de un Indicador.

Para construir un Indicador se requieren los cinco pasos expuestos en la figura siguiente:



#### **Paso 1. Análisis del objetivo e identificación de los factores relevantes a medir**

El factor relevante corresponde a la(s) palabras claves que están señaladas en la descripción del objetivo. Dicho de otra forma, si se eliminan esas palabras, el sentido del objetivo se pierde. Normalmente en un objetivo se indica la población objetivo (sobre la cual se quiere medir) acompañada del logro esperado. Este último corresponde al factor relevante.

Por ejemplo

Objetivo	Factor relevante a medir	¿En quién se medirá?
Las personas adultas mayores de 70 años cuentan con pensión básica universal	Cuentan con pensión básica universal	Adultos mayores de 70 años o más
Productores y empresarios acceden a financiamiento crediticio para actividades productivas	Acceso a financiamiento	Productores y empresarios

Si después de revisar el objetivo no se encuentra claramente definida la población objetivo y el logro no es preciso o hay más de un logro, será necesario volver a definir el objetivo.

## **Paso 2. Establecer y elegir Indicadores para cada factor relevante**

Un Indicador tiene un nombre, que debe reflejar lo que se quiere medir en el objetivo, y una fórmula.

El nombre debe incluir en quien se está midiendo, lo que se quiere medir y el universo sobre el cual se está midiendo.

Debe ser auto explicativo, es decir, no se requiere explicar la intención del Indicador y debe estar contextualizado, indicando el tiempo y espacio donde se medirá.

Cuál es la medición	En quién se está midiendo:	Universo o contexto:
Porcentaje de personas adultas mayores de 70 años y más que cuentan con pensión básica universal	Personas Adultas mayores de 70 años y más	Respecto a las personas Adultos mayores de 70 años o más en situación de pobreza

A continuación muestra algunos ejemplos de nombres correctos e incorrectos con las razones de su condición:

### Incorrecto

Objetivo	Indicador	Motivo
Productores y empresarios acceden a financiamiento crediticio para actividades productivas	Porcentaje de ideas de productores y empresarios financiadas con crédito	No se pueden financiar ideas, sino proyectos, por lo tanto no es auto explicativo y no se indica comparación: ¿Son todos los que postula? ¿Son todos los que tienen la necesidad?

### Correcto

Objetivo	Indicador	Motivo
Los adultos mayores (AM) de 70 años cuentan con pensión básica universal (PBU)	Porcentaje de Adultos Mayores de 70 años o más cuentan con PBU sobre el total de AM de 70 años o más que viven en municipios seleccionados	Se entiende a primera lectura, las siglas están en el objetivo y el contexto es el total de AM inscritos en el Programas

### Paso 3. Construcción del Método de Cálculo

Una fórmula o algoritmo es un conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema. La fórmula está en función de la población donde se quiere medir y en función de las variables involucradas: una referida al Programas y otra como referencia para poder comparar.

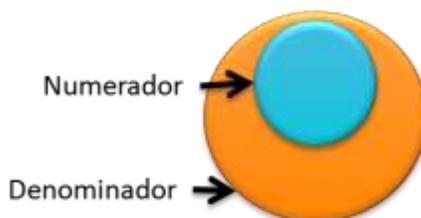
Las fórmulas más utilizadas para medir objetivos son: i) porcentaje, ii) razón o promedio, iii) variación porcentual y iv) los índices. A continuación se describen cada una de estas fórmulas:

#### Porcentaje

Un porcentaje es una forma de expresar un número como una fracción de 100 (por ciento, que significa "de cada 100"), o sea, permite relacionar el universo poblacional con la parte de ese universo donde se está midiendo. También se puede decir que un porcentaje es una razón entre dos variables con una misma unidad de medida. Por esta razón, es una buena fórmula para medir **cobertura o focalización** de un Programas.

**Fórmula**

$$= \left[ \frac{n}{d} \right] \times 100$$



**Porcentaje**  
Razón entre dos variables con una misma unidad de medida, es decir, el numerador está contenido en el denominador.

Ejemplos:

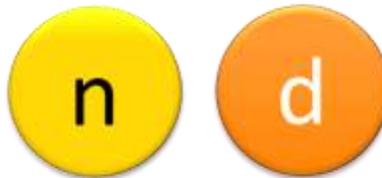
Objetivo	Indicador	Fórmula
Los adultos mayores (AM) de 70 años cuentan con pensión básica universal (PBU)	Porcentaje de AM de 70 años o más cuentan con PBU sobre el total de AM de 70 años o más que viven en municipios seleccionados	No. de AM de 70 priorizados que cuentan con PBU año n/ No. total de adultos mayores de 70 que viven en los municipios año n) x 100

**Comentario:** La fórmula indica el tiempo en que se medirá, el usuario, la variable a medir y la variable de referencia.

**Razones o promedio:**

**Fórmula**

$$\text{Razón} = \frac{n}{d}$$



**Razón**  
Es el cociente de dos variables independientes, es decir, relación entre dos variables con distinta unidad de medida.

$$\text{Promedio} = \frac{1^a + 2^a + \dots + n^a}{n}$$



**Promedio**  
También llamado media aritmética de un conjunto finito de números, es igual a la suma de todos sus valores dividida entre el número de sumandos.

También se puede decir que es una relación entre dos variables con distinta unidad de medida. El promedio se utiliza generalmente para determinar tiempos promedio y costos promedio.

Ejemplos:

Objetivo	Indicador	Fórmula
Obras de infraestructura comunitaria ejecutadas	Tiempo ocupado en ejecución de obras respecto al tiempo Programado	No. de días ocupados en ejecución de obras en año n/No. de días Programados en ejecución de obras en año n)x 100
Plantilla de maestros de educación básica fortalecida	Promedio de alumnos de educación básica por maestro en el en el ciclo escolar n	(Sumatoria de alumnos que cursan la educación básica en el ciclo escolar n/No. de maestros de educación básica en el ciclo escolar n)
Planes de los Consejos Comunales ejecutados	Costo promedio de la ejecución de los planes de trabajo, desagregado por consejo	Monto en pesos, gastado en la ejecución de los planes en el año/Presupuesto total ejecutado en el año

**Variación porcentual:**

Son el cociente que expresa la dinámica de cambio de una variable que mide un número de acontecimientos en un lapso de tiempo (flujo) en relación a otra variable existente en ese periodo (stock).

**Fórmula**

$$\left[ \frac{\text{Variable del año T}}{\text{Variable del año T-1}} - 1 \right] \times 100$$



**Variación**  
Razón entre la misma variable pero en periodos diferentes

Ejemplos:

Objetivo	Indicador	Fórmula
Personas, preferentemente mujeres jefas de hogar mantuvieron ingresos de los hogares pobres	Tasa de variación de los ingresos del hogar respecto a la situación al momento de incorporarse al Programas	$\left[ \frac{\text{Monto de ingresos del hogar de los beneficiarios en el año } n}{\text{Monto de ingresos del hogar de los beneficiarios al incorporarse al Programas}} - 1 \right] \times 100$
Productores inscritos en el Programas, mejoraron sus niveles de productividad	Tasa de variación de monto de producción exportada	$\left[ \frac{\text{Monto de producción exportada en empresas apoyadas por el Programas en el año } n}{\text{Monto de producción exportadas en empresas apoyadas por el Programas en año base}} - 1 \right] \times 100$

### Índice:

Un índice o número índice es una medida estadística que permite estudiar las fluctuaciones o variaciones de una magnitud o de más de una en relación al tiempo o al espacio. Dicho de otra forma, corresponde a un valor que se toma como base o punto de referencia y que tiene por objetivo medir las variaciones de un fenómeno: i) económico (precios, valores, etc.), ii) social (calidad de vida, desarrollo humano, grado de satisfacción de usuarios) o iii) tecnológico (adopción de un itinerario técnico; adopción tecnológica, etc.), entre otros.

Para una determinada variable estadística cuya evolución se pretende estudiar, se denominará:

-  Periodo inicial o base, a aquel momento del tiempo sobre el que se va comparando la evolución de la magnitud o variable estadística.
  
-  Periodo de comparación, a aquel momento del tiempo en el que el valor de la magnitud se compara con el del periodo base.

El índice en el periodo base toma el valor 100, si el valor es menor a 100 está indicando una evolución negativa y si toma valor mayor a 100 indica una evolución positiva.

A continuación se presentan a modo de ejemplo 3 tipos de índices:

#### **El Índice de Desarrollo Humano (IDH):**

Es una medición por país elaborada por el Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se basa en un Indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: i) Vida larga y saludable; ii) Educación y iii) Nivel de vida digno.

#### **El Índice de Marginación (IM):**

Es una medición por Entidad y municipio elaborada por la Consejo Nacional de Población. Se basa en un Indicador social estadístico compuesto por cuatro parámetros: i) Educación; ii) Salud, iii) Vivienda y iv) Bienes.

### **El Índice de Precios al Consumidor (IPC):**

Es un Indicador o variable estadística que permite conocer cuánto se ha encarecido o abaratado con el paso del tiempo el precio del conjunto de artículos que constituyen el consumo familiar.

### **Paso 4. Determinación de Metas y Línea Base**

Una vez establecidos los Indicadores, especificando su nombre y fórmula, se requiere definir una meta y una línea base lo que permitirá emitir un juicio sobre el avance o retroceso de los objetivos del Programas Presupuestario.

Las metas constituyen la expresión concreta y cuantificable de los logros que se planea alcanzar en un determinado periodo de tiempo con relación a los objetivos previamente definidos. La meta es una decisión técnico - política ya que son los gerentes públicos los que deben definirlas de acuerdo a las capacidades institucionales, los recursos disponibles y las condiciones del entorno.

Para definir una meta, primero debo saber la situación actual o línea base, o sea, el resultado de la aplicación de la fórmula del Indicador con los valores del momento de inicio del Programas o proyecto. Es posible que no se cuente con esa información, pero se puede obtener en el siguiente periodo de medición o utilizar un porcentaje de avance del logro a partir del análisis de capacidades que realice la gerencia del Programas.

Sabiendo cual es la línea base y realizando la medición del Indicador en un tiempo determinado, entonces recién se puede

emitir un juicio sobre el avance o retroceso respecto a la meta propuesta. Reiterando, el Indicador no opina, sólo mide, el juicio se puede hacer comparando situación inicial y meta.

Como se observa en el siguiente cuadro, la meta se puede desglosar en metas parciales que normalmente son acumulativas. O sea, en el ejemplo, el acumulado en año 1 es lo que se espera lograr durante ese año, el acumulado en el año 2 es la suma de lo acumulado en ambos años y así sucesivamente. El total corresponde a la meta final definida para el periodo.

Objetivos	Indicadores		Línea base	Meta			
	Nombre	Fórmula		Año 1	Año 2	Año 3	Total
Las personas adultas mayores de 70 años o más cuentan con pensión básica universal	% de adultos mayores (AM) de 70 años que reciben pensión básica universal (PBU) sobre el total de AM de 70 que viven en los municipios seleccionados.	(No de AM de 70 años priorizados que cuentan con PBU año n/No total de adultos mayores de 70 que viven en los municipios año n)x 100	41%	45% (4,321 AM)	66% (6,457 AM)	76% (7,386 AM)	83% (8,251 AM)
Mujeres Jefas de Familia que aumentaron su nivel de ingresos	% de Mujeres Jefas de Familia con más de dos salarios mínimos respecto a la situación a inicio del Programas.	(Mujeres Jefas de Familia con más de 2 salarios mínimos en año n/Total Mujeres Jefas de Familia)x 100	29%	33%	45%	55%	60%



correspondería a la evolución normal. Si existen antecedentes históricos, hipotéticamente se podría hacer una proyección de la situación de los usuarios sin proyecto, pero esto no representa los riesgos que pueden sufrir el Programas o proyecto.

Con esto se quiere decir que medir impacto no es fácil, es de alto costo y hay que realizar un trabajo muy riguroso; por lo tanto, estos estudios se deben hacer solo cuando corresponde.

### **Paso 5. Determinación de frecuencia de medición (monitoreo)**

Una vez establecidos los Indicadores es necesario determinar la frecuencia de medición para realizar el seguimiento de estos Indicadores. Si se mira con los ojos del equipo de seguimiento y evaluación, debería medirse tantas veces como sea posible y si se mira desde los equipos que hacen la intervención pública, debería medirse la menor cantidad de veces como sea posible.

Esta última posición es la recomendable, ya que la experiencia indica que cuando se exigen una alta frecuencia de medición, la información capturada es de mala calidad y los equipos de MyE son aislados por los equipos que hacen la intervención pública.

Teniendo en consideración lo anterior, los factores que deben ser considerados en la frecuencia de medición de los Indicadores normalmente son:

-  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 Programas Presupuestario en los beneficiarios.

-  Disponibilidad de información cuando esta es obtenida o proporcionada por fuentes externas.
-  Compromisos de cuenta pública o compromisos de informar resultados de la gestión.

#### 4) Medios de Verificación

Indican las fuentes de información que se utilizarán para medir el avance de los Indicadores y para verificar que los ámbitos de acción o nivel de objetivos del Programas (Resumen Narrativo) se lograron.

Para lo anterior, se deberá hacer uso, de información **medible, concreta, precisa y oportuna** que genere la propia Dependencia o Entidad (siempre que sea factible).

La identificación de los medios de verificación obliga a quien diseña un Programas Presupuestario a definir los Indicadores del mismo, a comprobar la existencia de fuentes de información, o bien, de no estar disponibles, a incluir en la gestión del Programas actividades orientadas a recabar la información necesaria.

Los medios de verificación pueden estar representados por:

- a) Estadísticas:** Las cuales pueden ya existir o ser preparadas específicamente para el cálculo de los Indicadores del Pp. Dichas estadísticas pueden tener su origen en la propia Dependencia o Entidad (de preferencia), o bien en algunas instituciones nacionales y/o centros de investigación especializados **(estos solo aplicarán para el nivel de Fin)**.

- b) Observación en campo:** Esta podrá realizarse por un especialista para verificar la existencia de los componentes, así como su calidad y cantidad.
- c) Encuestas:** Pueden haberse realizado para otro fin, o específicamente para recoger información del Pp. Son especialmente útiles en el caso de Indicadores cuyo objetivo sea medir la **calidad**.
- d) Informes de auditoría y registros contables de la Dependencia, Entidad o Programas Presupuestario:** Se utilizan principalmente para calcular Indicadores de costo y eficiencia.