



GOBIERNO DEL
ESTADO DE
MÉXICO



ESTADO DE
MÉXICO
El poder es servir

FINANZAS
SECRETARÍA DE FINANZAS

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL (SEGEMUN)

Octubre de 2023

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. MARCO JURÍDICO

2. MARCO CONCEPTUAL

- 2.1. Objetivos.
- 2.2. Conceptos básicos.
- 2.3. Beneficios de la aplicación de un sistema de evaluación.
- 2.4. Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN).

3. MECÁNICA OPERATIVA PARA LA DEFINICIÓN Y MONITOREO DE INDICADORES EN EL SEGEMUN

- 3.1 Implementación de la Gestión para Resultados (GpR) y del Presupuesto basado en Resultados (PbR)
- 3.2 Responsabilidad y coordinación de la operación.
- 3.3. Metodología del Marco Lógico (MML)
 - 3.3.1. Planteamiento del Problema Central de un Programa presupuestario (Pp), y Análisis de involucrados
 - 3.3.2. Árbol del Problema (Árbol de causas-efectos).
 - 3.3.3. Árbol de Objetivos (Árbol de medios-fines)
 - 3.3.4. Determinación de las alternativas de solución para su inclusión a la MIR
- 3.4. Formulación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
 - 3.4.1. Redacción de Objetivo o Resumen Narrativo
 - 3.4.2. Generación de indicadores para cada nivel de la MIR
 - 3.4.3. Medios de verificación
 - 3.4.4. Determinación de los Supuestos
 - 3.4.5 Método Inverso
 - 3.4.6 MIR en cascada

4. EL SEGEMUN EN LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO

5. PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN (PAE) DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS MUNICIPALES

6. ANEXOS SEGEMUN



INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años, el Gobierno del Estado de México ha venido impulsando un proceso de reforma al sistema presupuestario, enfocado en la implementación de un sistema de planeación, programación, presupuesto y evaluación desde una perspectiva estratégica e integral, con enfoque para resultados.

A la fecha este proceso ha permitido obtener importantes avances, mismos que se han traducido en la implementación de una Estructura Programática (EP) armonizada a la Clasificación Funcional del Gasto y Programática emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que constituye el eje central para la integración del Presupuesto basado en Resultados (PbR).

En este sentido, la Secretaría de Finanzas, conjuntamente con el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), han venido apoyando a las municipalidades de la entidad en la modernización de sus sistemas y procesos de evaluación con el propósito de que puedan transitar a un esquema de evaluación para resultados, lo cual garantiza claridad y mayor transparencia en cuanto a los objetivos, permitiendo generar información estratégica para la toma de decisiones y para la retroalimentación efectiva al ciclo presupuestario en sus diferentes fases.

Este proceso de modernización debe cobrar mayor importancia en el ámbito de Gobierno Municipal, por mantener el contacto más cercano con la población y su problemática, y permitir la modernización de la gestión pública, circunstancia que demanda mejorar o construir esquemas, instrumentos o mecanismos que apoyen y faciliten la operatividad de sus estructuras y la mejora continua de sus procesos administrativos y de planeación con el fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Actualmente, los ayuntamientos enfrentan serias limitaciones en el uso de sus recursos debido a la desvinculación de los objetivos y las metas de sus planes y programas de desarrollo con la ejecución de las acciones, asimismo el proceso presupuestal muchas veces se maneja independientemente sin considerar la información generada por la evaluación del desempeño, es decir, en la mayoría de los casos dicha información no es considerada como una herramienta que determine la toma de decisiones en el proceso de asignación de recursos.

En este contexto, se ha logrado que el Plan de Desarrollo Municipal, el Presupuesto de Egresos Municipal y el Programa Anual, se elaboren con importantes innovaciones metodológicas orientadas a incrementar el nivel de eficacia y eficiencia en la Gestión Municipal. En el caso del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), se enfatizó en su formulación la visión estratégica y el criterio de integralidad tanto en el diagnóstico como en los aspectos programáticos, con énfasis en la identificación del entorno real y los indicadores disponibles para cada tema susceptible de ser mejorado para que con base en esto se realizará un diagnóstico que identifique la problemática social y los puntos estratégicos a atender, los cuales quedaron incluidos en los Objetivos Estrategias y Líneas de Acción del PDM vigente y se llevan a cabo a través de la ejecución de acciones que deben estar

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

plenamente identificadas en el programa anual de cada ejercicio fiscal y evaluadas a través de la Metodología del Marco Lógico (MML).

Por lo que respecta al Presupuesto de Egresos Municipal, se promovió la adopción de la Clasificación Funcional Programática Municipal armonizada que permite orientar la asignación de los recursos a los Programas presupuestarios y de manera específica a los proyectos para asegurar el cumplimiento de objetivos y resultados.

Para continuar con esta transición, la presente guía incluye los planteamientos previamente concertados con la totalidad de los ayuntamientos para establecer las bases de cómo el Gobierno Municipal deberá realizar el seguimiento y evaluación de los planes y programas, así como del desempeño gubernamental durante cada ejercicio fiscal de su Administración. Para cada Programa presupuestario se deberá desarrollar la MML, e incluso para sus proyectos, si se considera la aplicación y desarrollo de las **Matrices en Cascada**, donde participan diversas dependencias de manera transversal para el cumplimiento de los objetivos.

El Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), es el conjunto de elementos metodológicos que permitirán que los municipios realicen el seguimiento y evaluación de los Programas presupuestarios considerando la verificación del grado de cumplimiento principalmente de objetivos y sus metas asociadas a través del uso de indicadores estratégicos y de gestión, con la finalidad de:

- Dimensionar los resultados alcanzados por la aplicación de los recursos públicos de que se disponga y el impacto social de los Programas presupuestarios;
- Conocer la eficacia, eficiencia, calidad y economía de las administraciones públicas municipales; y
- Contar con elementos para aplicar las medidas conducentes que mejoren el desempeño de los Programas presupuestarios enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, así como en la creación de valor público.

El SEGEMUN es de aplicación municipal en el Estado de México y corresponde al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), utilizado por la Federación. Con el fin de garantizar que ésta herramienta sea funcional, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México continuará otorgando apoyo técnico y asesoría a los servidores públicos municipales involucrados con los procesos de integración, seguimiento, control y evaluación presupuestal.

Los mecanismos e instrumentos para la evaluación del programa de trabajo municipal se han definido en esta “Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal”, tomando en consideración los criterios siguientes:

Las condiciones imperantes en los Estados Unidos Mexicanos, las necesidades crecientes y la escases de recursos disponibles para transformar la realidad imperante requieren la aplicación de nuevas herramientas para mejorar la gestión pública, derivado de este fenómeno se demandan sistemas de evaluación del desempeño que apoyen la transformación positiva del entorno nacional, estatal y municipal.



FINANZAS
SECRETARÍA DE FINANZAS

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

En apego a la reforma del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente.

Así, el PbR, tiene el propósito de impulsar una propuesta integral que permita realizar la evaluación de las políticas públicas, los Programas presupuestarios y el desempeño de las dependencias y organismos municipales, para orientar sus esfuerzos hacia resultados concretos.

Bajo esta nueva perspectiva el Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México y sus Municipios pretende fortalecer a la gestión pública orientada a resultados; mismos que deberán identificarse como los efectos de la acción pública, donde lo relevante son los Objetivos definidos, las Estrategias, las Líneas de Acción y sus respectivas metas, los estándares comparativos de avance y mejoramiento. Los criterios aquí plasmados se vinculan con la planificación estratégica de las dependencias y organismos municipales, la relación que se establece entre la asignación de recursos, el desempeño institucional y la transparencia del quehacer gubernamental de los ayuntamientos.

El objetivo es sistematizar los criterios para establecer las evaluaciones a través de la Metodología del Marco Lógico y del uso de Matrices de Indicadores para Resultados. Considerando este instrumento como principal evidencia de la transformación de un Programa presupuestario que ha sido ejecutado por los gobiernos municipales, facilitando el seguimiento y evaluación de los logros alcanzados, en términos de calidad, economía, eficiencia, equidad y oportunidad.

En este sentido, esta metodología ofrece un esquema de apoyo a la evaluación del desempeño y constituye una valiosa herramienta mediante la cual las dependencias y organismos municipales podrán orientar sus acciones, de acuerdo con la visión y estrategias prioritarias del PDM vigente y sus Programas Anuales.

Asimismo, la aplicación integral de la Gestión para Resultados (GpR), apoyará al Gobierno Municipal a ejercer una administración democrática, que al amparo de los valores éticos y del trabajo corresponsable, impulse decididamente la participación social y ofrezca servicios de calidad, en un marco de legalidad y justicia, para mejorar las oportunidades de vida de la población.

El diseño y selección de indicadores para evaluar el desempeño, avanzará sustantivamente cuando las dependencias y organismos públicos municipales, realicen ejercicios de planificación estratégica donde se priorice la incorporación sistemática de la información sobre los resultados alcanzados de la asignación presupuestal y al mejoramiento de la gestión buscando constantemente aquellos productos que son clave para el cumplimiento de la misión institucional, por lo que es recomendable que la responsabilidad de esta función sea respaldada por una firme decisión política de generar satisfactores efectivos a las necesidades actuales de los mexiquenses.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

La normatividad establece la obligatoriedad de evaluar e informar sobre los resultados de la gestión pública, por ello, la información que genera el SEGEMUN da soporte a tres de los instrumentos de rendición de cuentas: Informe Trimestral de Avance Programático-Presupuestal; El Informe Anual de Ejecución del Plan de Desarrollo Municipal vigente y por otra parte al Informe de Gobierno que presenta el C. Presidente Municipal. Para atender estas responsabilidades, es necesario operar efectivamente el SED municipal para modernizar el presupuesto y la rendición de cuentas de la gestión pública municipal. Razón por la cual, en esta metodología se da un importante enfoque hacia estos procesos, iniciando con la descripción del apoyo que ofrece el sistema en cada una de las etapas del proceso de administración presupuestaria y cuál es el nivel de participación de las dependencias y organismos municipales.

1. MARCO JURÍDICO

El proceso de evaluación de la gestión pública está considerado dentro del marco normativo, por ello, se presentan de manera esquemática los principales ordenamientos jurídicos que norman y asignan un carácter de obligatoriedad a la evaluación de los planes y programas en el ámbito municipal.

Marco Legal	Artículo (s)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	134
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	85 y 110
Ley de Coordinación Fiscal	48 y 49
Ley General de Contabilidad Gubernamental	1, 6, 7, 9 fracciones I, IX y XIII, 41, 57, 60, 61, 63, 79 y Transitorio Cuarto (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012).
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	58, 59 y 60.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	128 fracción VI y 129.
Ley de Planeación del Estado de México y Municipios	19 fracciones II y VI, 20 fracciones IV y VI, 35, 36, 37 y 38.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Marco Legal	Artículo (s)
Ley Orgánica Municipal del Estado de México	48, 115 y 116
Ley de Fiscalización Superior del Estado de México	8 fracciones VI y XI y 23 fracciones II, III, XI, XII y XIV.
Código Financiero del Estado de México y Municipios	327, 327-A, 327-B y 342
Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios	18 fracción VI, 20, 71 y 75.

2. MARCO CONCEPTUAL

Para implementar esta metodología, es necesario conocer la conceptualización de la evaluación, y entender qué son los indicadores de evaluación del desempeño, cuál es su ámbito de aplicación y sus principales características.

2.1. Objetivos.

General:

Cumplir los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal, mediante la adecuada implementación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal, que genere información útil para la toma de decisiones, y así contribuir a elevar la productividad y la transparencia en el ejercicio de los recursos y la generación de valor público en un proceso de mejora continua.

Específicos:

- Adecuar el diseño de los planes y programas municipales a la satisfacción de las demandas de la población;
- Fomentar un cambio cultural en las dependencias que integran la Administración Pública Municipal, hacia la obtención de resultados;
- Incorporar en la evaluación de programas, criterios de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios y promover una mayor participación de la sociedad en el proceso de evaluación;
- Mejorar la objetividad y racionalidad en el proceso de asignación del gasto público; e

- Incorporar nuevas herramientas técnicas y tecnológicas a la gestión pública municipal, mediante el desarrollo de la MML que permita el seguimiento y la evaluación del desempeño.

2.2. Conceptos básicos.

Pilares de la Gestión para Resultados propuestos por el BID

El Banco Interamericano de Desarrollo es una Institución financiera que presta apoyo financiero y técnico a los países de América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad. Promoviendo un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

Dicha institución ha propuesto 5 pilares de la GpR, siendo los más conocidos: el “Presupuesto basado en Resultados” y el “Monitoreo y Evaluación”.

Los sistemas de Monitoreo y Evaluación o Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED), como se conocen en México, tienen dos componentes importantes: Monitoreo y Evaluación.

El monitoreo es una actividad que indica el momento en el que se encuentran los objetivos respecto a la planeación y las metas de los bienes y servicios programados, perfila el momento en el que se encuentran en ejecución los programas y proyectos.

Como herramienta metodológica para poner en práctica el monitoreo se utiliza el Marco Lógico para construir la MIR, cuyo uso principal es el seguimiento y evaluación de los indicadores asignados a los programas, proyectos o acciones.



Gestión para Resultados

La Gestión para Resultados (GpR), es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también se orienta al interés de cómo se hacen las cosas, por lo que cobra mayor relevancia en el qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

Así, el objeto de trabajo de la GpR, es el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público, para lo cual se toman como base documentos rectores como son: el Plan de Desarrollo Municipal vigente, en el que se definen los objetivos de la gestión municipal, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor a través de los bienes y servicios que se otorgan.

Principios

La GpR se puede aplicar a cualquier nivel: estatal, municipal, sectorial, regional, institucional, de Programa presupuestario, de proyecto y actividades del sector público, bajo los cinco principios siguientes:

- 1) Centrar las decisiones en los resultados: que la toma de decisiones se mantenga siempre en base a los objetivos y resultados planteados en todas las etapas del proceso presupuestario: planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- 2) Alinear la planeación estratégica, la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados: estos elementos deben diseñarse y alinearse dinámicamente para apoyar el logro de los resultados.
- 3) Mantener la medición e información sencillas: los sistemas de información y de indicadores deben estar orientados a resultados, ser factibles de recopilar, susceptibles de comparar, oportunos, de bajo costo, medibles y sencillos de utilizar;
- 4) Gestionar para, y no por resultados: significa concentrarse en los resultados y efectos deseados, y no solamente en los insumos y procesos requeridos para su consecución. Lo anterior implica un cambio en la visión de cómo debe realizarse la gestión pública; y
- 5) Usar la información de resultados para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas: la información y experiencia adquirida deben utilizarse de manera sistemática en la toma de decisiones para el mejoramiento continuo de los programas y la gestión pública, la asignación de recursos y el logro de resultados. La información de resultados será el elemento fundamental para la rendición de cuentas y la transparencia.



Presupuesto basado en Resultados

El PbR, como instrumento de la GpR, consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permitirán que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias generales y auxiliares de los ayuntamientos y organismos a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

El PbR, pretende que la definición de los Pp, derive de un proceso secuencial alineado con la planeación - programación, estableciendo objetivos, metas e indicadores, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, considerando la evaluación de los resultados alcanzados para determinar la forma en que se ejercerán los recursos públicos a partir del conocimiento de los resultados de desempeño.

Programa presupuestario (Pp)

Es el conjunto de acciones sistematizadas que desarrollan los ayuntamientos, dirigidas a resolver un problema vinculado a la población, identificando los bienes y servicios mediante los cuales logran su objetivo, así como a sus beneficiarios.

Indicador de Evaluación del Desempeño

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), menciona distintas denominaciones tales como indicadores de gestión, de desempeño, claves de éxito e indicadores de control y se considera como *“Un valor numérico que provee una medida para ponderar el desempeño cuantitativo o cualitativo de un sistema”*.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se refiere a la expresión cuantitativa o en su caso, cualitativa correspondiente a un índice, media, cociente o fórmula, que establece el parámetro de avance de los objetivos y metas. Dicho indicador podrá ser estratégico o de gestión.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, el desempeño se refiere a “actuar, trabajar o dedicarse a una actividad”, lo cual nos da una idea básica, pero requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública. Tal desarrollo a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón *government performance*, que se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos.

Para el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto **la eficiencia** se refiere a la habilidad para **desarrollar una actividad al mínimo costo posible**, en tanto que **la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo**. Asimismo, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Los indicadores de desempeño sean estratégicos o de gestión, son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. Pueden identificarse también como el resultado de la relación de dos o más variables, donde el numerador representa la acción de la meta y el denominador la referencia o universo que nos permite dimensionar el alcance de dicha meta, multiplicando dicho resultado por un factor de escala.

De igual forma, es importante mencionar el apoyo que proveen los indicadores para adoptar medidas de mejoramiento de la gestión que se refieren al rediseño de los programas, modificando las estrategias de entrega de los bienes y servicios a las poblaciones objetivo.

Metodología del Marco Lógico (MML)

Es la herramienta de planeación estratégica, basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines. La MML, facilita el proceso de conceptualización y diseño de políticas públicas.

El método tiene tres grandes fases: en la primera, se **identifica el problema a resolver**, por medio de un diagnóstico sistémico amplio, que permita establecer las causas del problema y que no han logrado ser resueltas; en la segunda fase, **se construye un modelo sistémico** que expresa las condiciones lógicas de toda índole 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, para el caso se construye la MIR. En esta tercera fase es donde se incorporan los indicadores necesarios para mantener el seguimiento y control sobre la gestión de la solución al problema público.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Es una herramienta de la planeación estratégica del Presupuesto basado en Resultados (PbR), utilizada para atender y mejorar la lógica interna y el diseño de los Pp, a la vez que alinea los objetivos estratégicos de las dependencias y organismos municipales y sus contribuciones a los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo Municipal y los planes y programas que de él derivan.

Comprende la identificación de los objetivos de un Programa presupuestario (objetivo o resumen narrativo), sus relaciones causales, los indicadores estratégicos y de gestión que contribuirán al funcionamiento del SED a nivel municipal (SEGEMUN), medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso de éste; permite focalizar la atención y los esfuerzos hacia la consecución y logro de objetivos, así como retroalimentar el proceso presupuestario.

Monitoreo

El monitoreo es una función de seguimiento. Es una actividad continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para ofrecer a la administración y a los principales interesados una continua intervención de desarrollo con indicaciones del grado de avance en el logro de los objetivos y el uso de los fondos asignados.

El monitoreo es una actividad constante y de amplio alcance. Es esencial un buen monitoreo para una administración eficaz, y a menudo implica dar seguimiento a los indicadores relativos a los objetivos.

El monitoreo y la evaluación deberán generar y proporcionar información cierta y útil, que fomente la mejora continua dentro del proceso de toma de decisiones.

Evaluación

Es la búsqueda exploratoria para verificar cómo se están haciendo las cosas en un intervalo de tiempo; ésta búsqueda se basa en la comparación de lo que se está obteniendo respecto a los objetivos planteados y genera la información para tomar decisiones.

La evaluación, es la valoración sistemática y objetiva de la política pública especificada en los Programas presupuestarios y sus proyectos, en los cuales se establecen objetivos, estrategias, líneas de acción y metas de actividad; todo ello será evaluado en sus etapas de desarrollo, proceso y conclusión, dicha evaluación se llevará a cabo a través de indicadores que permitan con su diseño e implementación la valoración de resultados. Su propósito es

determinar el cumplimiento de los objetivos que les dieron origen, la eficiencia del desarrollo, la eficacia, el impacto y/o la sustentabilidad.

Resultado

Es el efecto cualitativo y/o cuantitativo que produce una acción, en este caso del gobierno municipal; y que es a la vez un insumo que retroalimenta y constituye la evaluación del desempeño (otras se refieren a la identificación de los insumos, productos, proceso o productividad). Es importante mencionar, el apoyo que ofrecen los indicadores en relación con la transparencia y rendición de cuentas que espera la ciudadanía, sobre la eficiencia con la que se realizan las acciones gubernamentales.

Valor público

El valor público, por definición busca de forma comprometida, un sistema que promueva un desarrollo eficaz, eficiente, equitativo y sostenible. Bajo esta perspectiva, se busca generar valor público por medio de una gestión nacional, estatal y municipal, la que tiene que contribuir significativamente a cuatro fines o principios fundamentales:

- a) Reducción de la desigualdad;
- b) Reducción de la pobreza;
- c) Fortalecimiento de estados democráticos; y
- d) Fortalecimiento de ciudadanía.

2.3. Beneficios de la aplicación de un sistema de evaluación.

Un sistema de evaluación propicia que los Programas presupuestarios tengan metas de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e indicadores ligados a resultados concretos, siempre referidos a estándares deseables y contribuyen a:

- Promover la comunicación entre las dependencias, organismos municipales y el Ayuntamiento;
- Mejorar los mecanismos de generación y difusión de información;
- Motivar a las dependencias a mejorar de manera continua los Programas presupuestarios;
- Apoyar a las áreas de presupuesto en la asignación de recursos al proveer de nuevos elementos confiables para la toma de decisiones;
- Detectar y corregir fallas de manera oportuna; y
- Mantener informada a la sociedad sobre el manejo de recursos públicos y la eficiencia en la administración de los mismos.

Cabe señalar que los sistemas de medición del desempeño basados en resultados deben ser complementados con información de cómo se lograron los resultados o cuáles son las acciones operativas clave (procesos) que mejorarán dichos resultados, por lo que es importante tener presente lo siguiente:

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

- Al concentrarse en los resultados, se deben complementar con información de procesos para determinar sus causas;
- Identificar las debilidades operativas de los Programas presupuestarios y determinar las acciones a tomar para mejorar los resultados; y
- El éxito de un sistema depende de una transformación cultural que sólo se puede lograr en un período relativamente largo y bajo una mejora continua.

2.4. Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN).

Uno de los retos que enfrentan los tres órdenes de gobierno, es garantizar a la ciudadanía que los recursos disponibles se gasten de manera eficiente, eficaz, con economía, con transparencia y que reflejen resultados tangibles a la población para la generación del valor público.

Ante la necesidad de conocer los resultados de las acciones gubernamentales municipales y valorar su actuación, orientar con éxito las políticas públicas y verificar si la administración municipal atiende su Misión, fue propuesto el SEGEMUN, como mecanismo para reorientar principalmente los procesos de planeación, presupuesto, seguimiento y evaluación. En suma, para determinar el nivel y calidad del desempeño de las dependencias y organismos municipales, así como para tomar las acciones necesarias y mejorar la gestión pública.

En este sentido el SEGEMUN, permitirá evaluar el desempeño de los Programas presupuestarios e incluso proyectos de las diferentes áreas que integran la Administración Pública Municipal. Considerando lo anterior **es responsabilidad de cada municipio desarrollar cada una de las fases de la MML, para cada Programa presupuestario y la respectiva MIR Tipo**, que incluirá indicadores estratégicos y de gestión que dimensionaran la eficiencia, eficacia, calidad y economía del Ayuntamiento.

Será responsabilidad de cada Ayuntamiento contar con los siguientes elementos para cada Programa presupuestario:

1. Diagnóstico que permita la delimitación del problema;
2. Planteamiento del problema;
3. Análisis de la Población;
4. Análisis de Involucrados;
5. Árbol del Problema;
6. Árbol de Objetivos; y
7. Matriz de Indicadores para Resultados.

El seguimiento y evaluación de Programas presupuestarios de acuerdo con el SEGEMUN, se hará con base en los objetivos e indicadores de la MIR Tipo.

A partir de la reforma del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el logro de dichos objetivos se ha instrumentado el PbR, haciéndolo

obligatorio para todos los órdenes de gobierno. Asimismo, es de considerar las reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en lo particular en las que se refieren al Capítulo V, que versa de la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas.

Lo anterior, fortalece el uso del SEGEMUN y la instrumentación del PbR, que representan un cambio en la manera de administrar los recursos por parte de los gobiernos, así como en la forma de conducir la planeación del desarrollo y mejorar la rendición de cuentas mediante el uso de la MML y en consecuencia de las MIR, como base para evaluar los resultados obtenidos a través del uso de los recursos públicos.

En el seno del Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado de México con sus Municipios, los integrantes de la Comisión Temática en materia de Planeación, Programación, Presupuesto, Contabilidad Gubernamental, Transparencia y Evaluación Municipal, aprueban la **Relación de Matrices de Indicadores para Resultados Tipo**, derivadas de los Programas presupuestarios Municipales, resultado de los trabajos dirigidos por el Instituto Hacendario del Estado de México con servidores públicos municipales y la asistencia técnica de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, para formar parte de la Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal para el Ejercicio Fiscal 2024.

3. MECÁNICA OPERATIVA PARA LA DEFINICIÓN Y MONITOREO DE INDICADORES EN EL SEGEMUN

3.1 Implementación de la Gestión para Resultados (GpR) y del Presupuesto basado en Resultados (PbR)

La GpR permite y facilita a los administradores públicos, contar con un mejor conocimiento y mayor capacidad de análisis, diseño de alternativas y toma de decisiones para que logren los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos fijados.

La elaboración del PDM, y el diseño del Presupuesto de Egresos (PE), son las piezas clave de la creación de valor público en el ámbito de gobierno. En el PE se definen los recursos con que las instituciones públicas contarán para la producción de bienes y servicios, por tanto, representa la concreción del PDM y sus programas. De la articulación del PDM y sus programas con el presupuesto depende en gran medida el éxito de la GpR.

Para avanzar sólidamente en la institucionalización de la GpR es necesario contar con un PbR. No es posible consolidar una GpR sin un PbR, y viceversa:

- El desarrollo del Municipio (creación de valor público), se facilita cuando su gobierno toma en cuenta los resultados alcanzados con las políticas, programas y el gasto público, y es precisamente del PbR que se obtiene información vital sobre las actividades realizadas, el gasto vinculado a ellas, los resultados obtenidos y sus relaciones con los objetivos estratégicos establecidos; y

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

- El éxito del PbR requiere de la capacidad estratégica para definir objetivos, del liderazgo político y gerencial que permita diseñar e implementar estrategias orientadas hacia el cambio, y una capacidad de evaluación que permita valorar con objetividad los logros alcanzados; es decir, el PbR depende no sólo de reformas presupuestales, sino también de cambios fundamentales en la gestión pública.

Así, una de las propuestas más destacadas de la GpR es hacer posible el cambio de paradigma en el funcionamiento del sector público, para generar un gobierno que sustente su actuación en términos de los resultados obtenidos y de los impactos reales en la sociedad. Ello implica la adopción de reformas administrativas y organizacionales, entre las que figuran la transformación de uno de los principales mecanismos de acción del gobierno: el presupuesto.

En el contexto de la implementación de la GpR, el proceso presupuestario se transforma de un modelo tendencial enfocado en el control de los gastos y que vigila su aplicación en espacios rígidos de definición programática, a un nuevo modelo orientado al logro sistemático de resultados específicos medibles y tangibles para la población: PbR.

La transición hacia el PbR, significa un esfuerzo de la mayor trascendencia en el quehacer de la administración pública, que transforma de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos del proceso presupuestario. Debido a su magnitud y alcance, el PbR requiere de acciones estratégicas, consistentes y sostenibles, así como de una coordinación efectiva, al interior de la administración pública municipal, con otros órdenes de gobierno y Poderes.

La implementación del PbR en el desarrollo de la fase de Programación Anual se apoyará en la planeación estratégica y en el uso de la herramienta informática, Sistema de Presupuesto basado en Resultados Municipal (PbR Mun) en la funcionalidad denominada Módulo de “planeación/programación”, para lo cual se deberán de atender los siguientes puntos:

- a. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal vigente y los planes y programas que de él derivan, con los objetivos estratégicos de cada dependencia u organismo municipal y consecuentemente con cada Programa presupuestario;
- b. Conocer e implementar la Clasificación Funcional Programática Municipal vigente;
- c. Desarrollar la Metodología del Marco Lógico para construir la MIR para cada uno de los Programas presupuestarios;
- d. Los municipios definirán los temas de desarrollo al que se alinea cada Programa presupuestario; y
- e. Los ayuntamientos desarrollarán el objetivo de cada uno de los Programas presupuestarios a través de la MML.

La Matriz de Indicadores para Resultados permite alinear los objetivos a nivel de las actividades, componentes, propósito y el fin, con sus correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos, la matriz se elabora para cada Programa presupuestario. El

proceso de desarrollo de la MML y la elaboración de las matrices se convierte en una práctica cíclica anual para los Ayuntamientos.

Para el caso de mejoras cualitativas a la Estructura Programática Municipal se sustentarán a partir de la MML, lo anterior tiene como propósito incorporar el enfoque de resultados en la definición y construcción de las categorías y los elementos programáticos, a través de una sintaxis programática que surge de la existencia de una problemática evidenciable estructurada en los principios de la causa y el efecto que permitan el diseño de intervenciones gubernamentales claras y eficaces.

El éxito en la aplicación del PbR, requiere un ejercicio reiterado de parte de los gobiernos para mantener vigente la Clasificación Funcional Programática Municipal, con Programas presupuestarios que sean ejecutables solamente hasta el punto donde la prevalencia del fenómeno que les dio origen continúe existiendo, ya que una vez que dicho fenómeno haya sido modificado en sus características, se requiere repetir el análisis de la MML para realizar el rediseño del Programa presupuestario o incluso crear alguno nuevo, este ejercicio permite la atención más ágil del gobierno, situación que contribuye a incrementar la calidad en las asignaciones del gasto público.

3.2 Responsabilidad y coordinación de la operación.

Según lo establecido en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, así como en su Reglamento, el proceso de información, planeación, programación, presupuesto y evaluación deberá coordinarse por la Tesorería y la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación municipal (UIPPE) o su equivalente, con la participación activa de las Dependencias Generales y los Organismos Municipales, siendo responsabilidad de las dependencias generales y de los organismos municipales asegurarse de que las MIR de los Programas presupuestarios que gestionan se encuentren alineadas al Plan de Desarrollo Municipal vigente. La Tesorería y la UIPPE municipal apoyarán en el desarrollo, de esos trabajos organizando las mesas de trabajo y proporcionando en su caso asesoría técnica basada en el presente manual.

La Metodología para la Construcción y Operación del SEGEMUN vigente, es aprobada en el seno de la Comisión Permanente del IHAEM, por lo que habrá que sujetarse a los ordenamientos y criterios en ellos establecidos. En este sentido, la MIR, las fichas técnicas de indicadores y los formatos para la presentación de los indicadores deberán ser aplicados por todos los Ayuntamientos. Por lo anterior, la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación municipal, tiene la tarea de integrar la información y evaluar de forma global los resultados que arrojan los indicadores de los diferentes programas y utilizarlos en la generación de reportes de evaluación y elaboración de informes de ejecución.

Esto sin dejar a un lado la autoevaluación y el seguimiento para la incorporación de la información generada de este proceso por cada una de las dependencias y organismos municipales, de manera que, el seguimiento y la evaluación sea un factor para la mejor toma de decisiones y orientación del gasto público. Es pertinente señalar que el diseño e

implementación del SEGEMUN, permite la incorporación de consideraciones sobre el nivel de desarrollo y necesidades de cada Ayuntamiento, lo que permite que cada Municipio identifique con claridad sus problemáticas, establezca prioridades y objetivos desde un enfoque imparcial que le permita en su momento generar mayor beneficio para la población. Las características del sistema descrito permiten su manejo en forma manual y automatizada.

Esquema de las áreas de responsabilidad y coordinación de la operación del SEGEMUN



Cada uno de los objetivos que se incluyan dentro de los niveles de actividad, componentes, propósito y fin de la MIR deberán contar con su respectivo indicador, los que a su vez tendrán su ficha técnica correspondiente.

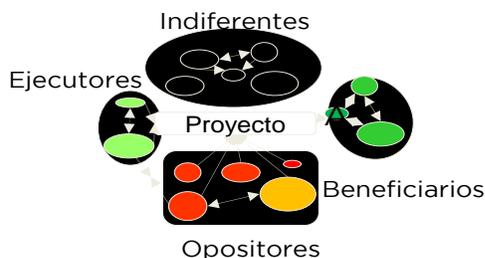
3.3. Metodología del Marco Lógico (MML)

La MML puede entenderse como un instrumento de análisis lógico y pensamiento estructurado en la planeación de Pp y Py, que proporciona una estructura común para el diálogo entre las diferentes partes involucradas en el cumplimiento de una función gubernamental o Programa presupuestario; asimismo, incluye los diferentes elementos, que dan sentido a la gestión pública cuyo inicio parte del análisis del problema.

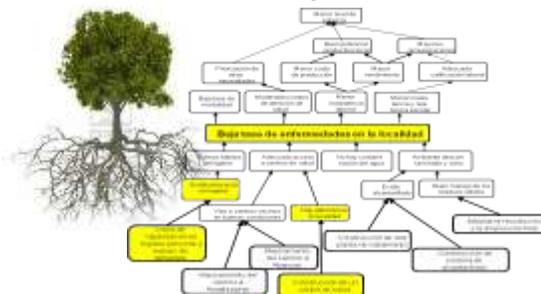
Esta metodología que tiene la característica de comunicar de forma clara y precisa a manera de resumen los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos de un Programa presupuestario en un sólo tablero o matriz. La principal utilidad reside en que puede incorporar las necesidades de los actores involucrados en un Pp y su entorno.

Fases que se seguirán para desarrollar la Metodología del Marco Lógico para los Municipios del Estado de México.

1. Planteamiento del Problema y Análisis de involucrados



2. Árbol del Problema y Árbol de Objetivos



3. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

	Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Entre los beneficios obtenidos por la aplicación de la MML, destaca que las administraciones municipales estarán en condiciones de desarrollar importantes mejoras en sus intervenciones gubernamentales, que pueden evidenciarse al conseguir resultados mucho más satisfactorios para sus gobernados; ya que en vez de comprometerse con una sola manera de hacer el trabajo, puede definir y priorizar los resultados que se requieren materializar y puede en su oportunidad definir los medios más convenientes para asegurar el éxito de la intervención gubernamental, avanzando de un esquema de inercia y tradicionalismo a un plano de acción innovadora, que conlleva a la creación de nuevos estatus socioeconómicos necesarios para acortar las brechas de la desigualdad y desequilibrios que el desarrollo de la economía en sí misma no puede solucionar.

Como parte distintiva de la MML, los resultados a alcanzar pueden ser determinados con gran detalle, mediante el desarrollo de las fases que a continuación se detallan.

3.3.1. Planteamiento del Problema Central de un Programa presupuestario y Análisis de involucrados

El planteamiento del problema de un Programa presupuestario es la delimitación clara y precisa de una problemática o necesidad que presenta la población, sea éste de tipo social, económico, socio-político, entre otros y que por sus características requiere la intervención gubernamental. Para realizar el planteamiento del problema es necesario realizar una investigación considerando estudios, libros, encuestas, informes, censos, entrevistas, reglas de operación de programas similares para generar un diagnóstico.

Para determinar el problema central se tendrá que referir a una situación concreta, en la que se identifican tres elementos centrales:

- Situación actual del problema: Corresponde a la realidad presente, en que una parte de la población no logra avanzar en algún aspecto, hacia un mejor estatus;
- Situación Potencial: Representa aquella visión deseada y viable de alcanzar de acuerdo al ámbito propio y la consideración de los factores externos; y
- Obstáculos: En la consecución de cualquier objetivo de los Programas presupuestarios existirán barreras que buscarán impedir que se evolucione hacia la situación potencial deseada.

Para poder determinar claramente el problema deberán elaborarse respuestas concretas a las siguientes preguntas:

- ¿En qué consiste la situación-problema?
- ¿Cómo se manifiesta? ¿Cuáles son sus signos o síntomas?
- ¿Cuáles son sus causas inmediatas?
- ¿Qué factores, sin ser causas directas, contribuyen a agravar la situación-problema?

Para lograr superar la problemática determinada implica identificar los obstáculos de manera que sea posible avanzar hacia la visión deseada; cada uno de los proyectos del Programa presupuestario actúa de manera específica sobre alguna barrera para eliminarla y contribuir al éxito del programa.

Análisis de involucrados

Para desarrollar el análisis de involucrados se considerará el problema central del Pp; para encontrar una solución al problema central es útil determinar una forma de superar los límites o barreras existentes; para que la situación-problema evolucione en beneficio de la población es necesario reconocer a cada uno de los participantes directos o indirectos del Pp con la finalidad de determinar su percepción, contribución, interés en los conflictos potenciales de cada grupo y así generar mejores oportunidades para el éxito de la intervención gubernamental.

Como parte del análisis del marco lógico, la utilidad de esta técnica es:

- Identificar a los actores;
- Definir sus intereses y percepciones de los problemas específicos sobre los cuales se intenta intervenir;
- Identificar los recursos que cada grupo aporta en relación con el problema;
- Identificar las responsabilidades institucionales que cada grupo tiene;
- Identificar el interés que cada grupo tiene en el Programa presupuestario;
- Identificar los conflictos que cada grupo de actores tendría con respecto al desarrollo del Programa presupuestario; y
- Concluir sobre las actividades que pueden realizarse para satisfacer los intereses de los actores.

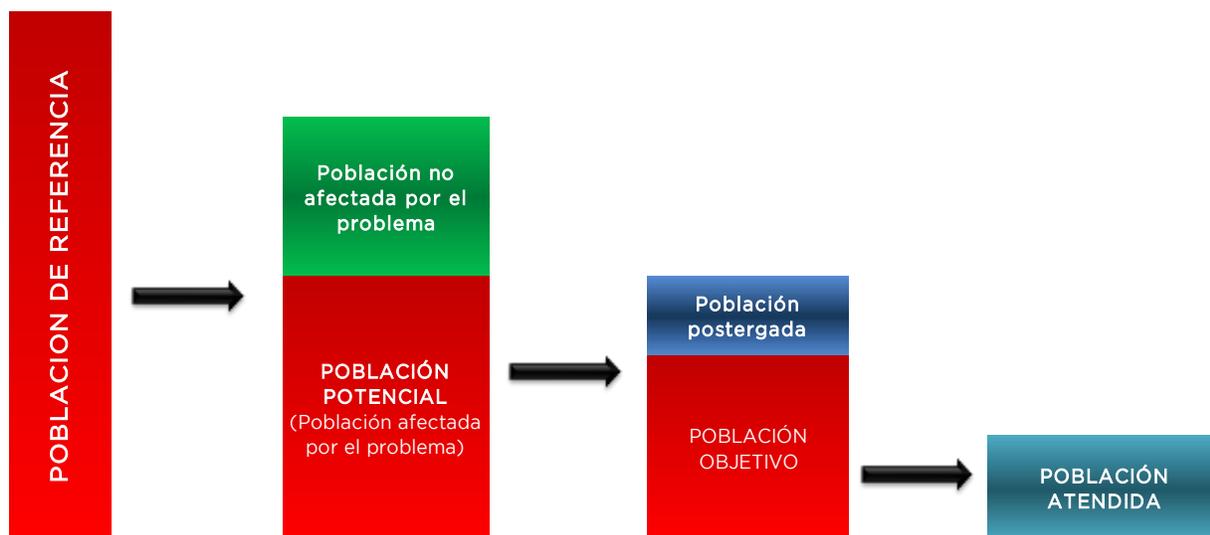
Para el desarrollo de los Programas presupuestarios existen diversos grupos que intervienen en modo directo o indirecto para el logro de los objetivos trazados, a continuación, se incluye una tabla con los aspectos mínimos necesarios a considerar para este análisis.

ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS			
GRUPO ANALIZADO	INTERESES	PRINCIPALES PROBLEMAS PERCIBIDOS	CONFLICTOS POTENCIALES
Ejecutores			
Beneficiarios			
Indiferentes			
Opositores			

Al considerar este análisis se enriquece la información disponible del Programa presupuestario o proyecto e incrementa la información disponible, previniendo en cierta medida eventualidades futuras que afecten el éxito de estos.

Análisis de la población

A lo largo del desarrollo del Programa presupuestario es necesario tener definida la población que está siendo afectada por el problema, es necesario conocer las características de este grupo, pues existen necesidades ilimitadas y los recursos escasos, por tanto, incluiremos los siguientes conceptos que apoyan la acotación de la población objetivo.



Población de referencia: Corresponde a la población general global del Municipio (con y sin problema), que se toma como referencia para cálculo, comparación y análisis de la población objetivo. De esta población se conoce con mayor precisión los atributos y características a través de estadísticas, tasas de crecimiento y otros datos asociados a áreas geográficas, grupos etarios, étnicos y laborales, etc.

Población potencial: Es aquella parte de la población de referencia, que es afectada por el problema (o será afectada por el), y en consecuencia necesita de los servicios o bienes que otorgará el programa. Indica la magnitud total de la población en riesgo. Dicha estimación permitirá proyectar a largo plazo el aumento de dicha población, si no se interviene adecuadamente.

Población objetivo: Se refiere a la población potencial que, si estará en condiciones de ser atendida, considerando la restricción presupuestaria, es decir, es aquella población potencial descontando la población que tendría que ser postergada por esta condición.

3.3.2. Árbol del Problema (Árbol de causas-efectos).

El árbol de problemas es una técnica que se emplea para identificar una situación negativa (problema central), la cual se intenta diagnosticar mediante la determinación de un árbol de efectos y otro de causas que posteriormente se fusionan para conformar la visión global del árbol del problema.

El planteamiento del problema se debe formular de modo que sea lo suficientemente concreto para facilitar la búsqueda de soluciones, pero también lo suficientemente amplio que permita contar con una gama de alternativas de solución, en lugar de una solución única.

Uno de los errores más comunes en la especificación del problema consiste en expresarlo como la negación o falta de algo. En vez de ello, el problema debe plantearse de tal forma que permita encontrar diferentes posibilidades de solución.

Ejemplos mal formulados:

- No existe un generador local de energía eléctrica.
- Falta de programas de educación inicial.

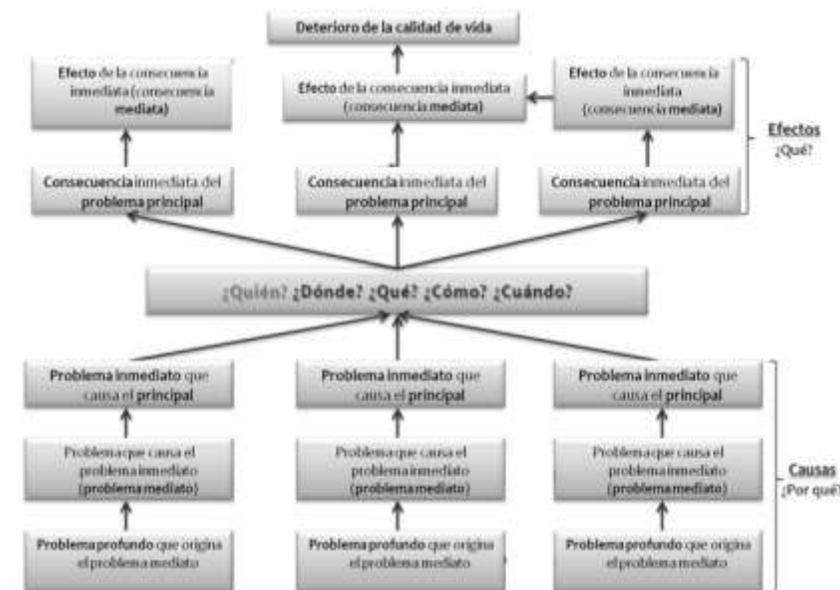
Ejemplos correctamente formulados:

- Limitada provisión de energía eléctrica durante el día.
- Bajo rendimiento de los niños y niñas en los primeros años de educación primaria.

Los problemas mal formulados conducen de antemano hacia una única solución: construir un generador de energía eléctrica o implementar programas de educación inicial. En cambio, los problemas planteados correctamente permiten una amplia gama de posibilidades de solución, como la utilización de medios de generación de energía alternativos o diversas estrategias para elevar el rendimiento de los niños y niñas en educación primaria.

Luego de haber sido definido el problema central motivo del árbol, se debe determinar a manera de ramificación en primera instancia cada uno de los efectos negativos que éste produce en la población objetivo (árbol de efectos), posteriormente se incluirán tantas causas como se considere pertinente sin perder de vista la vinculación real con el problema central (árbol de causas) para luego interrelacionar de una manera gráfica a estos tres componentes como puede observarse en la siguiente figura.

Árbol del Problema



Una vez definido el problema central, la lluvia de ideas es una técnica pertinente para determinar las causas y efectos, esta técnica consiste en hacer un listado de todas las posibles causas y efectos del problema que surjan luego de haber realizado un diagnóstico sobre la situación que se quiere ayudar a resolver.

Siempre es recomendable depurar esta lista inicial para finalmente organizar y jerarquizar cada uno de sus elementos bajo una interrelación causa-efecto, así como apoyarse en estudios, informes y estadísticas para fortalecer el diagnóstico del problema e incorporar a la mayor cantidad de expertos en el tema y a los principales involucrados.

Nota: Se recomienda que, en el análisis de árbol de causas y efectos, no ir más allá de tres niveles pues se correría el riesgo de incorporar causas y efectos que podrían relacionarse a otro problema central.

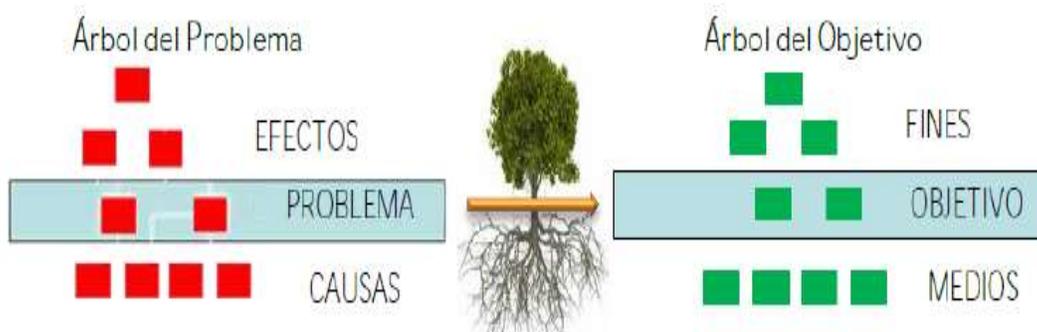
3.3.3. Árbol de Objetivos (Árbol de medios-fines)

La manera más simple de definir los objetivos de un Programa presupuestario es a través de la identificación de la situación deseada, es decir aquel estatus en el que el problema central está resuelto.

Los objetivos, son las guías o proyecciones por verificarse en el tiempo futuro de determinado fenómeno y que los afectados considerarían como una situación deseable; el Objetivo central es una hipótesis central o propósito de hacia el cual se enfocan los esfuerzos del Programa presupuestario, los objetivos deben contar con las siguientes características:

- Ser Realistas: deben ser alcanzables con los recursos disponibles, bajo la situación externa en la que se desarrolla el Pp;
- Deben tener una temporalidad específica (corto, mediano o largo plazo);
- Deben ser coherentes y garantizar que el logro de cada uno de ellos contribuya al logro de un objetivo de mayor jerarquía o de diferente temporalidad; y
- Deben ser medibles, es decir podrán asociarse variables que permitan establecer una comparación de avance.

A partir de la construcción del Árbol del Problema, se determina el Árbol de Objetivos correspondiente, este proceso debe realizarse transformando cada causa, problema central y efecto en medios, propósito y fines respectivamente. Frente a cada problema deberá generarse una afirmación positiva que haga referencia a las alternativas de solución.



Para la elaboración del Árbol de medios-fines se seguirán los siguientes pasos:

1. Cambiar todas las condiciones adversas del Árbol del Problema a condiciones positivas deseables y viables de ser logradas. De este modo todas las que eran causas se convierten en medios dentro del Árbol de Objetivos, lo que antes era un problema central se convierte en el propósito y por último los que eran efectos se transforman en fines.

Es fundamental que el Árbol del Problema se haya elaborado de la mejor manera posible, pues de ello dependerá el éxito y calidad del árbol de objetivos.

2. Una vez construido el Árbol de Objetivos, es necesario verificar las relaciones de medios y fines para garantizar la validez del análisis, si en el momento de generar el árbol se encontrarán inconsistencias sería necesario regresar y replantear el Árbol del Problema en sus inconsistencias.

Siempre debe considerarse que el proceso de construcción de los árboles es flexible y que siempre podrán incorporarse aquellos objetivos relevantes que no se encuentren incluidos o eliminar aquellos que no sean efectivos.

Resulta fundamental que, si el diagnóstico de las causas ha sido adecuado, entonces se está en una posición favorable para determinar los medios y definir correctamente las alternativas para atacar el problema.

De este modo, los estados negativos que muestra el Árbol del Problema se convierten en estados positivos que hipotéticamente se alcanzarán a la conclusión del Programa presupuestario, ejemplo:

Problema Central

Niños de hasta 5 años de edad que habitan en Zonas de Alta Marginación en el Municipio, presentan mala nutrición

Se convertiría en el siguiente Objetivo Central o Propósito

Los niños de hasta 5 años de edad que habitan en Zonas de Alta Marginación del Municipio presentan buena nutrición.

El proceso de transformación de un problema a un objetivo tendrá que repetirse para cada causa, problema central y efectos. El Árbol de Objetivos consiste en la imagen simplificada del futuro del Programa presupuestario; en tanto que el Árbol de problemas representa la realidad de un momento dado, cuya solución o mejora requiere la intervención gubernamental.

Árbol de Objetivos



3.3.4. Determinación de las alternativas de solución para su inclusión a la MIR

En esta etapa se debe seleccionar del Árbol de Objetivos aquellos medios, que resulten factibles en términos de relevancia, financiamiento, viabilidad técnica, principalmente. En esta etapa se deberá discernir al interior de los ayuntamientos para buscar la manera más eficiente y creativa de alcanzar el propósito y fin definido a lograr. Este proceso es la base para el llenado del apartado denominado Objetivo o Resumen Narrativo dentro de la MIR.

Como se puede observar, cada objetivo del árbol tendrá su respectivo correlato en la columna primera de la matriz denominada "Objetivo o Resumen Narrativo". Los objetivos son los cambios esperados del Programa presupuestario y son el origen para la determinación de metas de actividad y asimismo de los indicadores que evaluarán el desempeño de los procesos de ejecución y su vinculación dentro de la matriz.

La MML es un proceso secuencial que va del Árbol de Problemas al Árbol de Objetivos para lograr la MIR



3.4. Formulación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La Matriz de Indicadores para Resultados, es una herramienta de planeación estratégica del PbR, para entender y mejorar la lógica interna, permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los Programas presupuestarios y los proyectos de la Clasificación Funcional Programática Municipal vigente.

Ventajas:

- Establece con claridad los objetivos del Programa presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación municipal de mediano y largo plazo;
- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación;
- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores;
- Describe los bienes y servicios que entrega el Programa presupuestario a la sociedad para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos;
- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias no controlables por el gestor del Programa presupuestario y que pueden afectar el desarrollo eficaz del mismo,
- La matriz organiza los objetivos, indicadores, los medios de verificación y supuestos de donde se desprenden las metas vinculadas al Programa presupuestario, considerando esto, incluso aunque existan varias dependencias y organismos municipales operando un mismo programa, sólo deberá existir una MIR por Pp en donde estén incluidos todos los ejecutores.
- La matriz es la base elemental para llevar a cabo los procesos de evaluación a los Programas presupuestarios, por tal motivo es prioritario que los municipios desarrollen MIR con calidad.

Contenido de la MIR

El siguiente esquema muestra los elementos a considerar en la Matriz de Indicadores para Resultados:

Esquema integral de la Matriz de Indicadores para Resultados

Programa presupuestario:
Objetivo del Programa presupuestario:
Dependencia General:
Pilar o Eje transversal:
Tema de desarrollo:

Objetivo o resumen narrativo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
	Nombre	Fórmula	Frecuencia y Tipo		
Fin					
Propósito					
Componentes					
Actividades					

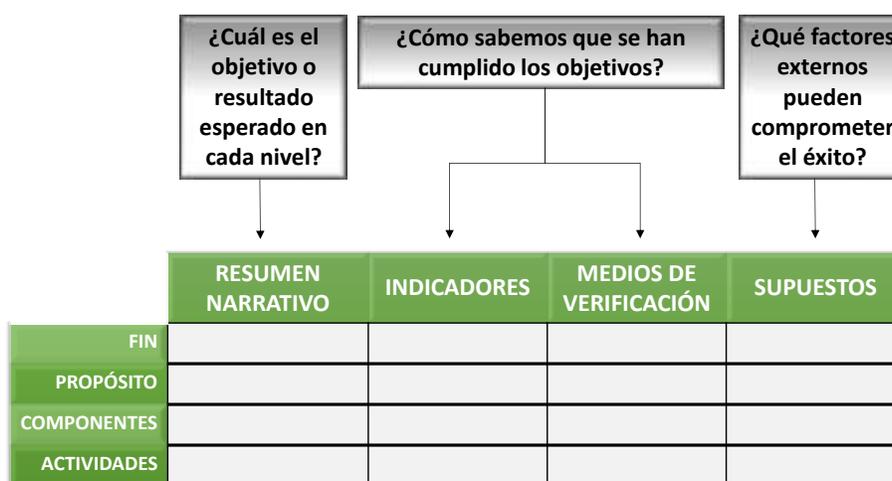
ELABORÓ			Vo. Bo. TESORERO			AUTORIZÓ UIPPE O SU EQUIVALENTE		
Nombre	Firma	Cargo	Nombre	Firma	Cargo	Nombre	Firma	Cargo

Nota: Para cada indicador de la MIR, cuyo nivel sea de fin, propósito, componente y actividad deberá elaborarse su ficha técnica correspondiente.

La información que debe ser integrada al encabezado de la MIR es la siguiente:

- Programa presupuestario.
- Objetivo del Programa presupuestario. (Deberá ser desarrollado por cada Ayuntamiento)
- Dependencia General. (La matriz se elabora por Dependencia General u Organismo municipal, también es viable la participación transversal de varias dependencias en un mismo Programa presupuestario)
- Pilar o Eje transversal.
- Tema de desarrollo: Se alinearé con los temas de desarrollo incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

Las columnas de la Matriz nos apoyan a responder las siguientes preguntas:



3.4.1. Redacción de Objetivo o Resumen Narrativo

El objetivo o resumen narrativo representa la primera columna de la matriz, a continuación, en la tabla siguiente se presenta la sintaxis para redactar Objetivos o Resumen Narrativo de cada uno de los niveles de la MIR.

NIVEL	REGLA DE SINTAXIS	¿QUÉ MIDE?
FIN	Contribuir + Objetivo superior a la razón de ser del programa + MEDIANTE / A TRAVÉS + Solución del problema (propósito del programa)	Impacto
PROPÓSITO	Población Objetivo o Área de Enfoque + Verbo en presente + Resultado logrado	Resultados
COMPONENTE	Producto terminado o servicio proporcionado + Verbo en pasado participio (terminaciones: ado, ido, to, so, cho)	Bienes y Servicios
ACTIVIDAD	Sustantivo derivado de un verbo + Complemento	Procesos o acciones

Ejemplo: Verificación de la lógica vertical de la MIR

Nivel	Resumen Narrativo		
	¿Qué?	Mediante	¿Cómo?
Fin	Contribuir a la superación de la pobreza de las familias urbanas de bajos recursos	Incrementando	el acceso a soluciones de vivienda.
Propósito	Sujeto	Verbo	Complemento
	La población de escasos recursos en zonas urbanas de media, alta y muy alta marginación	Incrementa	su acceso a soluciones habitacionales integrales
Componentes	Productos	Verbo participio	
	C.1 Soluciones de vivienda social C.2 Créditos adecuados para familias marginadas	construidas entregados	
Actividades	C.1 SOLUCIONES DE VIVIENDA SOCIAL CONSTRUIDAS		
	1.1 Realización de un estudio diagnóstico sobre condiciones habitacionales.		
	1.2 Elaboración de proyectos habitacionales		
	1.3 Valoración, dictaminación y contratación de empresas		
	1.4 Entrega de subsidios como anticipos		
	1.5 Construcción de viviendas		
	C.2 CRÉDITOS ADECUADOS PARA FAMILIAS MARGINADAS ENTREGADOS		
	2.1 Valoración del porcentaje de recursos requeridos por familias.		
	2.2 Selección de beneficiarios.		
	2.3 Entrega de subsidios.		
2.4 Seguimiento y evaluación de las familias beneficiarias			

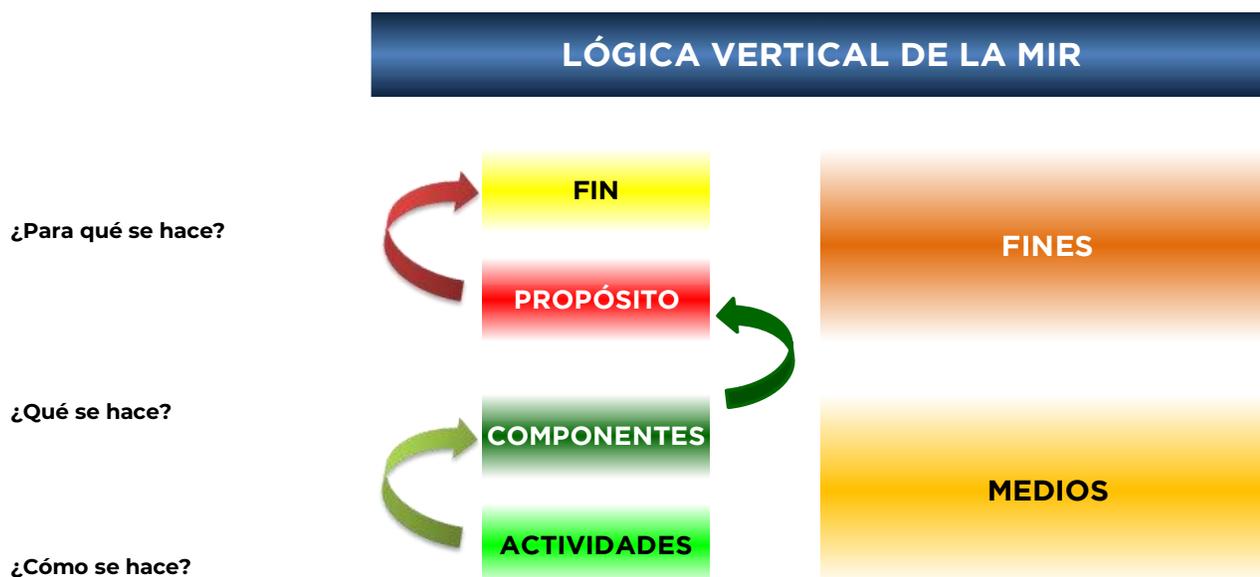
Al finalizar el proceso de integración del Resumen Narrativo, es necesario verificar y validar si guarda una cobertura lógica. De ahí que si el Resumen Narrativo está bien diseñado se puede validar la secuencia de hipótesis lógicas entre objetivos que se pretendía lograr con el uso de la MIR. Esto es lo que se conoce como verificación de la lógica vertical del Programa presupuestario y constituye una etapa previa para la validación de toda la lógica interna y, por lo tanto, de un buen diseño del Programa presupuestario.

Se debe validar la lógica vertical comenzando de abajo hacia arriba con las siguientes preguntas:

Actividades	¿Las Actividades son las necesarias y suficientes para que se produzcan los Componentes?
Componentes	¿Los Componentes son los necesarios y suficientes para la concreción del Propósito?
Propósito	¿Es claro que la concreción del Propósito resulta en la solución del problema?
Fin	¿El logro del Propósito contribuye a la solución de un objetivo de desarrollo superior?

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

La lógica vertical de la MIR, funciona en dos direcciones, comienza desde la base de la columna “Objetivo o Resumen Narrativo” y es considerada la lógica de ejecución del Programa presupuestario, comienza con las Actividades hasta llegar al Fin; la lógica de análisis es: si se llevan a cabo las actividades y procesos necesarios para crear u otorgar los bienes y servicios, entonces será posible entregar los bienes y servicios comprometidos como componentes; si se entregan dichos componentes, entonces la institución está en condiciones de alcanzar su propósito anual o de corto plazo; y si se alcanza el objetivo de corto plazo, entonces probablemente se estaría contribuyendo a transformar la realidad o entorno del Programa presupuestario en el largo plazo.



Asimismo, la lógica vertical también puede usarse de manera descendente revelando la lógica de la planeación, es decir, parte del fin y el propósito, y responde al para qué del Programa presupuestario en el corto y largo plazo, pasando por los componentes que representan el qué se va a otorgar o generar, justificando a su vez la elección de las actividades, o el cómo se harán o ejecutarán los procesos.

Llenado de columna Objetivo o Resumen Narrativo: debe expresar la contribución del Presupuesto por programas a un objetivo estratégico de carácter superior, sea este derivado del Plan de Desarrollo Municipal o bien institucional. Se determina la relación lógica entre los distintos niveles de objetivos del Programa presupuestario: Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

- **Fin del Programa presupuestario.** - Es la descripción de cómo el programa contribuye en el mediano o largo plazo a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad pública. No

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el fin; pueden existir otros programas que también contribuyen a su logro.

- **Propósito del Programa presupuestario.** - Es el resultado directo a ser logrado en la **población objetivo** como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios públicos) producidos o entregados por el programa. Es la aportación específica a la solución del problema. Cada programa deberá tener solamente un propósito.
- **Componentes del Programa presupuestario.** - Son los bienes o servicios públicos que se generan y otorgan a los beneficiarios del Programa presupuestario para cumplir con su propósito. Un componente puede estar dirigido al beneficiario final (población objetivo) o en algunos casos, dirigidos a beneficiarios intermedios. No es una etapa en el proceso de producción o entrega de este.

Cada componente debe ser necesario para lograr el propósito, no deben faltar en el diseño del programa componentes (bienes y servicios) necesarios para lograr el propósito. Los componentes deben expresarse en productos terminados o servicios proporcionados (ejemplo: drenaje instalado, carretera concluida, despensas entregadas, población capacitada, etc.).

- **Actividades del Programa presupuestario.** - Son las principales tareas que se deben realizar para el logro de cada uno de los componentes del programa. Corresponde a un listado de actividades en orden cronológico y deben presentarse agrupadas por componentes e incluir los principales insumos con los que cuenta el programa para desarrollarlas.

Nota: Para cada objetivo o resumen narrativo que se incluya en cualquier nivel de la MIR se deberá usar la sintaxis correspondiente a su nivel, y deberá evidenciarse su correlación con los objetivos incluidos dentro del árbol de objetivos (medios y fines) generado en fases anteriores de la MML.

3.4.2. Generación de indicadores para cada nivel de la MIR

Un indicador, es una herramienta para dimensionar la magnitud y es utilizado para comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un Programa presupuestario, es decir, es un medio para obtener resultados cuantitativos o cualitativos derivados de la comparación de dos variables.

Utilidad de los Indicadores

Producen información que revela el desempeño del Ayuntamiento municipal y verifica el cumplimiento de sus objetivos, en términos de resultados, así como previene y detecta desviaciones en el logro de los objetivos y proporciona información de calidad para la toma de decisiones de acciones correctivas.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Y a su vez construir parámetros que contribuyan a dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

- ✓ ¿Qué impacto o resultado ha tenido la acción gubernamental?
- ✓ ¿Es suficiente lo que se hizo?
- ✓ ¿Qué tan bien o mal se hizo?
- ✓ ¿Qué tan eficiente fue?
- ✓ ¿Qué tan satisfechos están los usuarios?
- ✓ ¿Qué se necesita hacer para mejorar resultados?

Vinculación e integración de los indicadores con la MIR

Para la vinculación e integración de indicadores a la MIR es importante tomar en cuenta cada nivel de objetivo y dimensión del indicador.

Indicadores para cada nivel de objetivo: Se registrarán indicadores que son un elemento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.

Indicadores a nivel de Fin. - (Mide resultados finales o impacto) Miden el beneficio de mediano y largo plazo obtenido para la población atendida, refleja como contribuye el programas al logro de objetivos estratégicos de la dependencia u organismo municipal. Por lo general, en el Fin se usan indicadores de eficacia.

Indicadores a nivel de Propósito. - (Mide resultados de corto plazo) A este nivel deben incluirse indicadores que permitan verificar el logro del objetivo en relación con la población objetivo o área de enfoque, estos indicadores deben medir el cambio ocasionado en la población atribuible al desarrollo del Pp. En el nivel de Propósito, es preferible definir indicadores de eficacia y eficiencia.

Indicadores a nivel Componente. - A este nivel se deben incluir indicadores que permitan medir los bienes y servicios generados y/o entregados a los beneficiarios en la cantidad y calidad necesaria de acuerdo con los resultados esperados. Para los Componentes, es preferible definir indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Indicadores a nivel de Actividades. - A este nivel se incluyen indicadores que permitan dar seguimiento a los procesos y actividades sustantivas para la generación de los componentes del Pp. Para las actividades, es preferible definir indicadores de eficacia, eficiencia y economía.

Las dimensiones del indicador, entendidas como los aspectos particulares del objetivo a ser medidos, deberán ajustarse a las características y particularidades del Programa presupuestario.

Definición, construcción y seguimiento de los indicadores.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

La puesta en marcha del SEGEMUN, está orientada a dar cumplimiento a los procesos de evaluación de los Pp, y en este sentido se identifican tres procesos básicos:

- a) El primero para el desarrollo metodológico y/o construcción de indicadores.
- b) El segundo, de monitoreo, seguimiento y control del desempeño en la gestión de los objetivos mediante sus indicadores.
- c) El tercero de aplicación de evaluaciones a los Programas presupuestarios e incluso a proyectos específicos.

Con el propósito de apoyar el primer proceso, se recomienda poner especial atención a cada una de las fases a desarrollar de la MML en la medida de lo técnicamente viable y acorde a la realidad de cada municipalidad.

Para la aplicación del segundo proceso; que es el seguimiento o monitoreo de los indicadores, es recomendable analizar permanentemente los indicadores propuestos que operan para valorar el logro obtenido con la aplicación de los recursos públicos y generar la información que sea elemento para elaborar los reportes de evaluación trimestral y anual y atender la necesidad de información para la toma de decisiones.

Para el proceso de evaluación de Programas presupuestarios los ayuntamientos se sujetarán a lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como a lo dispuesto en el Código Financiero del Estado de México y Municipios.

3.4.2.1 Características y selección de indicadores

Es requisito indispensable el que se tengan criterios homogéneos para la definición, actualización, modificación o construcción de indicadores que permitan en cada ejercicio anual la valoración de los alcances asociados a cada objetivo que les dio origen, por lo que se detallan a continuación las características que estos deben tener:

- **Claridad.** El indicador debe ser preciso e inequívoco;
- **Relevancia.** El indicador debe reflejar una dimensión importante del logro del objetivo;
- **Economía.** La información para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable;
- **Monitoreable.** El indicador debe poder sujetarse a una verificación independiente;
- **Adecuado.** El indicador deberá aportar una base suficiente para evaluar el desempeño; y

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

- **Aportación marginal:** que en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

Nota: Es importante precisar que las características y atributos de los indicadores aquí expuestos son de carácter informativo y no limitativo, estos criterios apoyan el proceso de validación de los mismos.

Los indicadores para medir el resultado o desempeño de la gestión pública dependen directamente de un objetivo definido con claridad. Los indicadores por lo general son razones numéricas entre dos o más variables; por ejemplo, el porcentaje de población atendida, la razón de toneladas cosechadas por hectárea, etc., que reflejan el comportamiento observado en un aspecto relevante de la ejecución de una política o un Programa presupuestario.

3.4.2.2. Tipos de indicadores

Los sistemas de evaluación del desempeño que operan en la Administración Pública Municipal utilizan básicamente dos grupos de indicadores:

1.- **Estratégicos.** - Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y Programas presupuestarios y contribuyen a fortalecer o corregir las estrategias y la orientación de los recursos. Regularmente se identifican en la Matriz de Indicadores para Resultados a nivel de fin y propósito y están estrechamente ligados con la medición de objetivos de los programas de estructura programática.

2.- **De gestión.** - Miden el avance y logros en procesos y actividades, es decir la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados. Estos se identifican a nivel de componente y actividad en la MIR y por lo general se vinculan con los objetivos de los proyectos.

Indicadores estratégicos



Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Son aquellos que se utilizan para identificar que el parámetro se encuadre a nivel de Dependencia General o bien de Organismo y que mida el cumplimiento de los objetivos del programa (definidos en el Plan de Desarrollo Municipal y la Clasificación Funcional Programática Municipal vigente), y el impacto que se genera por las acciones que realiza una o más dependencias y organismos, lo que generalmente provoca un cambio en el entorno municipal, en este sentido se sugiere realizar las siguientes preguntas:

¿A quién se quiere medir?: La respuesta es, la gestión de las dependencias y organismos que integran la administración municipal, por lo que es recomendable entender el funcionamiento de la dependencia u organismo, y de las áreas que las integran, en especial su misión, visión, objetivos y programas que les corresponde atender.

¿Qué es lo que se desea medir? El impacto en la población objetivo o el entorno municipal, para dar respuesta a las siguientes preguntas clave:

- ¿Cuál es el impacto o resultado esperado al cumplir con los objetivos del programa?
- ¿Cuál es el nivel de eficiencia?
- ¿Cuál es el nivel de satisfacción de usuarios?

¿Cómo se va a medir? Con indicadores que se definan o en su caso construyan a partir de los objetivos alineados al Plan de Desarrollo Municipal y sus programas, por lo que para cada objetivo debe construirse por lo menos un indicador.

La definición o construcción de indicadores puede atender varias dimensiones (de impacto, de eficiencia o calidad) por lo que la evaluación tendrá un carácter más integral.

¿Contra qué referencias se comparan? Los resultados que se desean obtener en el año, así como en el mediano y largo plazo, deben ser comparados con parámetros estándar a nivel municipal y estatal.

Indicadores de Gestión

Aportan información sobre los productos, procesos e insumos claves, que miden la eficiencia, eficacia, economía y la calidad con la que operan las dependencias y organismos auxiliares municipales en el cumplimiento de sus responsabilidades; su ubicación es a nivel de proyecto de la Clasificación Funcional Programática Municipal y se identifican más con áreas administrativas operativas.

Estos indicadores están orientados hacia la generación de información sistemática de desempeño de componentes y actividades que contribuyen al logro de los objetivos y a mejorar la operación y consecuentemente la producción de bienes y la generación de servicios, lo que proporciona datos que permiten rendir cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos específicos que el gobierno local tiene con la población.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

¿A quién están dirigidos? Especialmente al cumplimiento en la ejecución de la gestión pública de los funcionarios responsables de las acciones, a fin de medir el desempeño de las dependencias u organismos. Su razón es conocer el rendimiento de los recursos utilizados respecto a los productos o servicios generados y brindados, así como del proceso administrativo para mantener funcionalmente el control de la operación de la gestión pública.

Con ello, es posible evaluar e identificar la calidad del trabajo en equipo y la productividad de las áreas que integran a cada Ayuntamiento. Estos indicadores miden las metas de las acciones relevantes que contiene el Programa Anual del Presupuesto.

¿Qué información manejan? Se utilizan variables de indicadores de gestión como son: alcance de metas sobre su ámbito de responsabilidad, cobertura territorial y beneficiarios, así como el monto del presupuesto; personal ocupado; tiempo transcurrido; equipo, herramientas o instrumentos de carácter administrativo; costo-beneficio y precios unitarios.

¿Cuál es su utilidad? Proporcionan información sobre el desempeño de las funciones, procesos clave, productos e insumos de la dependencia o el organismo, para obtener los resultados con respecto a las metas establecidas en el indicador, que permitan detectar y prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos.

Dimensiones de los indicadores

De manera específica, y para los usos en el marco de la construcción de la MIR del Programa presupuestario, se pueden definir distintas dimensiones de indicadores de acuerdo al tipo de información que proveen. En general se utilizan cuatro dimensiones que a continuación se describen:

- **Eficacia;**
- **Eficiencia;**
- **Calidad; y**
- **Economía.**

Con la finalidad de apoyar a la selección de las dimensiones de los indicadores se presenta una descripción y ejemplos que clarifican las características de cada dimensión.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Esquema de vinculación de indicadores con la MIR.

Indicador		Nivel de objetivo	Meta	Dimensión	Observación
Estratégicos	→	Fin.- indicadores de impacto (impacto final)	Como contribuye el proyecto o programa al logro del fin	Eficacia	En algunos casos eficacia, calidad y economía
	→	Propósito.- indicadores de resultado (impacto en el corto plazo, 1 año)	Impacto generado al término de la ejecución del programa presupuestario	Eficacia, economía y en ciertos casos eficiencia	En ciertos casos calidad y economía
De gestión	→	Componentes.- Indicadores de productos, bienes y servicios	Productos o servicios producidos dentro del programa	Eficacia eficiencia y calidad	En ciertos casos economía
	→	Actividades.- procesos sustantivos de gestión	Tareas o acciones sustantivas realizadas por el equipo ejecutor del programa para producir cada componente	Eficacia economía y eficiencia	Costo presupuestario por la actividad (esfuerzo)

Para construir indicadores de **eficacia**, se requiere conocer la población objetivo; lo que permitirá medir el alcance del bien o servicio que se pretenda otorgar, miden si la intervención alcanzó los cambios que se requieren y generó un grado de cumplimiento de los objetivos predeterminados.

Si el objetivo del proyecto fuera:	Mejorar la seguridad pública
Entonces un factor de eficacia podría ser:	Densidad de habitantes por policía
Y las variables del indicador de eficacia en este caso serían:	(Número de habitantes / Número de policías)

Los indicadores de **eficiencia**, miden la productividad en el uso de los recursos financieros, materiales y humanos con respecto a los productos o servicios generados, esto es la relacionan con el ahorro u optimización del gasto público, es decir cumplir con los objetivos planteados con el mínimo de recursos.

Si el objetivo del proyecto fuera:	Reducir el gasto unitario de operación por toma de agua potable
Entonces el factor de eficiencia sería:	Índice de gasto de operación por toma de agua
Y las variables del indicador de cobertura podrían ser:	(Gasto de operación, mantenimiento y gastos de administración en agua potable / Total de tomas de agua)

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Los indicadores de **calidad**, miden la satisfacción de los usuarios, así como los atributos cualitativos de los bienes y servicios que se proporcionan a la población. Es conveniente que la información arrojada por este tipo de indicadores sea complementada mediante encuestas a los usuarios de los servicios públicos. Están relacionados con las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, si éste se otorga con deficiencias o defectos o no existe este ponderador al otorgar los servicios públicos municipales, el indicador de calidad, busca cuantificar la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios.

Si el objetivo del programa fuera:	Incrementar la calidad de la respuesta de los cuerpos de emergencia
Entonces un factor de calidad podría ser:	Tiempo de respuesta promedio en situaciones de emergencia
Y las variables del indicador de calidad en este caso serían:	(Suma de los tiempos de respuesta por emergencia en minutos / Número de emergencias)

Para construir indicadores de **economía**, es necesario incluir variables sobre montos autorizados y ejercidos o montos aplicados por logros, en las distintas clasificaciones del gasto y de forma global.

Si el objetivo del proyecto fuera:	Reducir el nivel de deuda
Entonces el factor de relación económica sería:	El impacto del saldo de la deuda pública
Y las variables del indicador de economía o de alineación de recursos serían:	(Saldo de deuda actual / Gasto neto total) *100

3.4.2.3 Recomendaciones para la construcción de indicadores

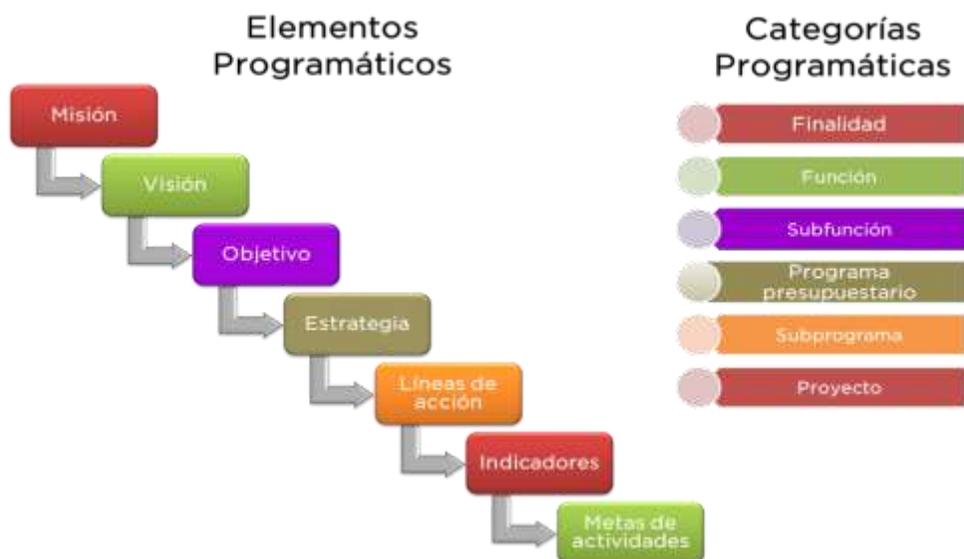
Es importante referir que el Presupuesto de Egresos debe ser presentado bajo las clasificaciones: Administrativa, Económica y la Funcional Programática.

- a) **Clasificación Administrativa:** tiene como propósitos básicos identificar las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos, así como establecer las bases institucionales y sectoriales para la elaboración y análisis de las estadísticas fiscales, organizadas y agregadas, mediante su integración y consolidación, tal como lo requieren las mejores prácticas y los modelos universales establecidos en la materia. Esta clasificación además permite delimitar con precisión el ámbito de Sector Público de cada orden de gobierno y por ende los alcances de su probable responsabilidad fiscal y cuasi fiscal.
- b) **Clasificación económica:** Elemento de programación presupuestaria que permite identificar cada renglón de gasto según su naturaleza económica, corriente o de capital; los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado, mientras que los de capital son aquellos que incrementan la capacidad de

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

producción, como la inversión física directa y las inversiones financieras propiamente dichas. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el Gasto Público en la economía.

- c) **Clasificación funcional programática:** Conjunto de categorías de programación estructurado de forma consensuada entre los gobiernos federal y estatal, con el fin de facilitar la integración y el análisis comparativos de la información programática y presupuestaria a los niveles nacional, regional y entre los estados y municipios del país.



Dado lo anterior, cada Dependencia u Organismo Municipal deberá elaborar de acuerdo con las responsabilidades, los indicadores según su análisis de la MML, tales indicadores permitirán el seguimiento y evaluación de las tres clasificaciones del Presupuesto.

Primero se requiere identificar los dos componentes de la estructura programática municipal: elementos de planeación y categorías programáticas, como se muestra en el esquema adjunto.

Asimismo, establece la necesidad de conocer e identificar los elementos de la planeación en el Plan de Desarrollo Municipal y planes, y programas que de él derivan y en segundo lugar, las categorías programáticas a las que se relacionará o alineará cada uno de los indicadores, para ello, es necesario revisar la Clasificación Funcional Programática Municipal vigente, como la definición de cada una de las categorías, (ver anexos).

Una de las tareas es la identificación del Programa presupuestario, lo que es indispensable para poder elegir en forma pertinente los indicadores que reflejen con mayor efectividad el logro de los objetivos. La naturaleza, enfoque y alcance de cada Pp son distintos y los parámetros de medición que se elijan deben atender dichas características.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

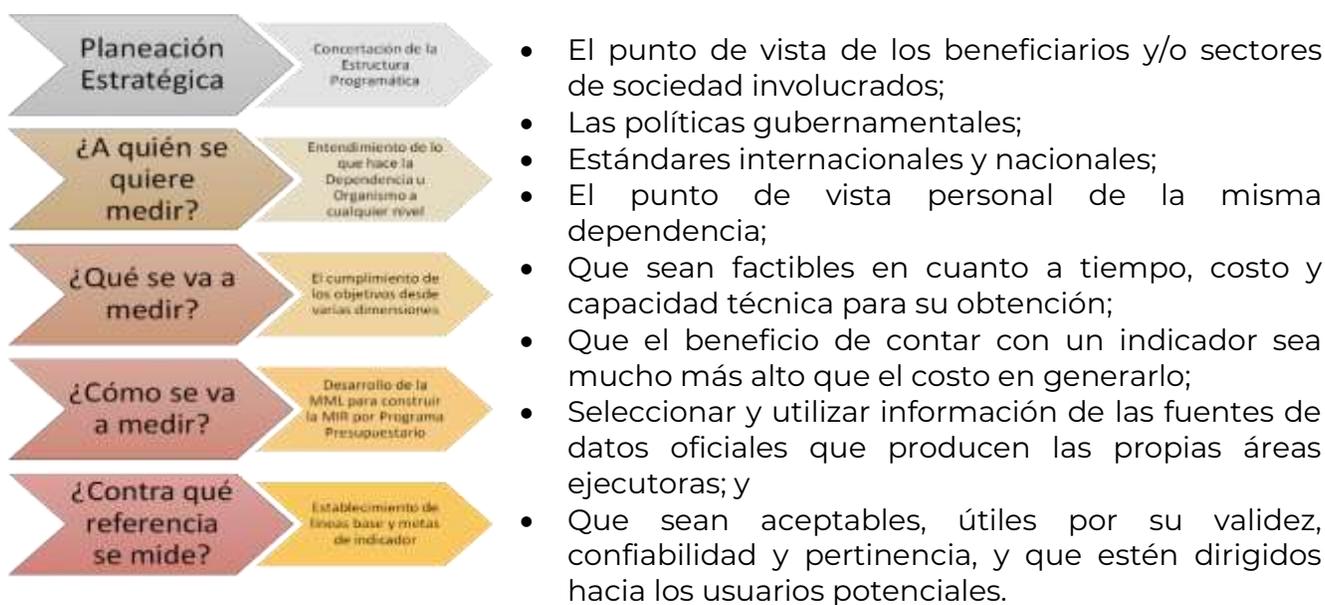
Al establecer los indicadores estratégicos se deben tener muy claras: la misión, visión y el propósito a los que contribuye el Pp.

Definición de lo que se quiere medir y alcanzar.

Antes de construir un indicador es necesario saber que queremos medir y cuáles son los factores esperados que identifican los resultados, para alcanzar el logro de los objetivos.

Con ello se busca identificar los aspectos vitales y más importantes que pueden definir el éxito para cada objetivo, de tal forma que se mida lo verdaderamente esencial; los componentes críticos de éxito son una referencia concreta para identificar parámetros de medición.

Para encontrar los componentes críticos de éxito se deben considerar las siguientes perspectivas:



Un indicador, es el resultado de una fórmula el cual comúnmente consta de un numerador, un denominador y un factor de escala. Si se considera el numerador por sí solo no aporta nada, pues se trata solamente de un dato; por lo que el denominador sirve para establecer una comparación y en consecuencia es posible la contextualización de la información. El factor de escala nos permite dimensionar el numerador con respecto al denominador en porcentaje o en una tasa.

No existe un método único para la construcción de indicadores. El proceso requiere un conocimiento profundo del tema a evaluar, así como de análisis y reflexión para identificar los parámetros que mejor reflejen la realidad de lo que se desea evaluar. Sin embargo, a continuación, se presenta una metodología que puede ser útil en dicho proceso.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

La definición de indicadores implica establecer tanto el indicador (denominación) como su fórmula de cálculo y deben expresar el resultado esperado.

Un indicador se debe establecer como un cociente (multiplicado por un factor de escala el cual dependiendo de lo que se quiera medir) resulta ser opcional.

(Numerador / Denominador) * Factor de escala

1. El numerador: Se refiere a los resultados obtenidos o actividades realizadas por el gobierno.
2. El denominador: Nos permite comparar el desempeño del numerador bajo algún contexto, por ejemplo, el universo o población objetivo.
3. El factor de escala: Nos permite dimensionar al numerador con respecto al denominador en un porcentaje o en una tasa.

Los indicadores por lo general muestran la relación entre variables, por ejemplo:

- ◇ La cobertura se refiere a población atendida vs. población objetivo
- ◇ Nombre o denominación del indicador: Deserción escolar

NUMERADOR / DENOMINADOR

(Número de alumnos que abandona sus estudios / Total de alumnos que egresan al sistema educativo) * 100 factor de escala

Algunos indicadores incluyen la relación de más de dos variables o bien el cálculo de una de ellas implica una fórmula específica, ejemplo:

Índice de utilización de capacidad instalada, dicho índice se obtiene de la fórmula: (Matrícula total / Capacidad teórica total) en donde la capacidad instalada se obtiene de una fórmula compuesta por más de dos datos como se detalla a continuación.

$$\text{Capacidad teórica} = [\text{Número de aulas} * 0.85 + (\text{Número de laboratorios} + \text{Número de talleres}) * 0.4] * 1.7$$

Este cálculo supone:

Aprovechamiento de un 85% de tiempo de aulas y del 40% en talleres y laboratorios.

Uso del 100% de la capacidad en el turno matutino y 70% de la capacidad en el turno vespertino.

Para que la medición resulte realmente efectiva, los indicadores deben definirse en principio, tomando en cuenta las limitaciones que representan la no-disponibilidad de información y la complejidad de concentrar la información dispersa. Por lo que de manera inicial se debe evaluar la factibilidad de los indicadores en función del costo-beneficio para obtener la información requerida y del grado de precisión en dicha información.

3.4.2.4 Metas de los indicadores (Resultado esperado)

Las metas constituyen el valor numérico a lograr para cada indicador en un período de referencia y se establecen en función de las necesidades, expectativas de los usuarios y los recursos disponibles.

Para referir la meta programada, se deben asignar cantidades a las variables que integran la fórmula del indicador.

Para establecer las metas de los indicadores es muy útil identificar la meta ideal o estándar, es decir el valor numérico necesario para poder considerar que cada componente crítico de éxito se ha logrado.

El valor ideal o estándar, puede conocerse haciendo investigación referencial; es decir identificando el nivel de logro alcanzado en el área de competencia.

Cuando no existe información disponible, la meta ideal o estándar, puede establecerse mediante un análisis sobre el nivel del logro requerido para satisfacer cabalmente las necesidades de los usuarios.

Aunque debemos orientar las metas a cubrir las necesidades de la ciudadanía a veces se hace difícil determinar objetivos realistas, ya que entran en juego muchos factores. Con estas consideraciones es importante, que las metas que se establezcan sean medibles, factibles de alcanzar, pero retadoras.

Medibles. Deben ser factibles de medir, para ello se debe contar con los datos de las variables que permitan arrojar los resultados del indicador, el cual debe identificar el logro, resultado o alcance del objetivo planteado.

Alcanzables. Asimismo, las metas establecidas deben ser factibles de alcanzar. Las unidades responsables deben realizar un análisis del desempeño histórico del factor en cuestión, las necesidades de los beneficiarios, la capacidad de respuesta actual de la administración municipal, el potencial de mejora estimado, para que con base en esto fijar la meta a alcanzar en un periodo determinado.

Retadoras. Con base en el objetivo fundamental de mejorar la efectividad del sistema gubernamental, y satisfacer cada vez más las necesidades de la población, las metas deben comprometer mejoras en el desempeño. Además, las metas retadoras, una vez aceptadas, generan mayor efectividad y compromiso de los involucrados en su logro, que las metas fáciles de lograr, que no coadyuvan a la generación de valor público.

Las metas de una dependencia u organismo municipal deben:

- Estar enfocadas a resultados, no a insumos;
- Estar bajo el control de la dependencia;
- Tener una vinculación clara con el presupuesto;

- Ser verificables, de preferencia por terceros;
- Cubrir la totalidad o la mayor parte de las actividades que desarrolla cada dependencia, y
- Ser claras e informativas para la sociedad.

3.4.2.5 Validación de los indicadores

Para que los indicadores se conviertan realmente en una herramienta útil para la organización, es necesario que reflejen la visión compartida por los funcionarios responsables de la misma. Esto se puede lograr mediante un proceso de validación continua, en el que se va perfeccionando la definición de los indicadores a la luz de la experiencia, tanto de los directivos como del equipo encargado de la identificación de los mismos.

Para saber si un indicador es de utilidad o no, se recomienda realizar las siguientes preguntas:

1. ¿Qué tan factible es obtener la información del índice en términos de tiempo, costo y capacidad técnica?
2. ¿El beneficio de obtener el indicador es mayor al costo de generarlo?
3. ¿Es claro su entendimiento, incluso para la población que no sea experta en el tema?
4. ¿Permite corregir problemas en la gestión e implementación de Programas presupuestarios y/o proyectos?
5. ¿Genera incentivos para la mejora continua de los procesos gubernamentales?

Para identificar si un indicador está correctamente diseñado o no, también es necesario aplicar las siguientes preguntas:

- ¿Es el indicador una razón o cociente?
- ¿El numerador de la fracción es una variable dependiente (es controlada por las actividades del Programa presupuestario o proyecto)?
- ¿El denominador es una variable independiente del control del programa (tiene una lógica de comportamiento propia)?

Para conocer si un indicador es pertinente, también existen preguntas:

1. ¿Qué tan factible es obtener la información del índice en términos de tiempo, costo y capacidad técnica?
2. ¿Permite corregir problemas en la gestión e implementación de Programas presupuestarios/proyectos?
3. ¿Genera incentivos para la mejora continua de los procesos gubernamentales?

3.4.2.6 Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores

Su objetivo consiste en apoyar la elaboración de la ficha técnica mediante un conjunto de elementos que describen de manera sencilla las características de un indicador para su mejor comprensión, interpretación y para que cualquier usuario esté en posibilidad de rehacer los cálculos de éste. La ficha técnica 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.

Elementos que comprende la ficha técnica:

1. Estructura del indicador;
2. Comportamiento del indicador;
3. Comportamiento del indicador con respecto a la meta;
4. Meta definida para el indicador;
5. Línea base; y
6. Referencias adicionales.

Nota: Al final de la presente metodología se incluye en el anexo 1 la Ficha Técnica del Indicador y su respectivo instructivo de llenado.

3.4.3. Medios de verificación

Indican las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores y para verificar que los ámbitos de acción o nivel de objetivo del Programa presupuestario se lograron, estos dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada. Para lo anterior, deberá hacerse uso, de las fuentes oficiales de información existentes en el municipio, estado y país.

La identificación de los medios de verificación obliga a quien diseña un Programa presupuestario y define los indicadores, a comprobar la existencia de fuentes de información, y en caso de no estar disponible, a incluir en la gestión del programa actividades orientadas a recabar la información necesaria.

Los medios de verificación pueden estar representados por:

- Estadísticas: Las cuales pueden ya existir o ser preparadas específicamente para el cálculo de los indicadores del Programa presupuestario. Dichas estadísticas pueden tener su origen en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la propia dependencia o entidad pública, o bien en algunas instituciones nacionales o estatales, así como centros de investigación especializados.
- Observación de campo: Esta podrá llevarse a cabo por un especialista para verificar la existencia de los Componentes, así como su calidad y cantidad.
- Encuestas: Las cuales pueden haberse realizado para otro fin o ser específicamente para recoger información del Programa presupuestario.

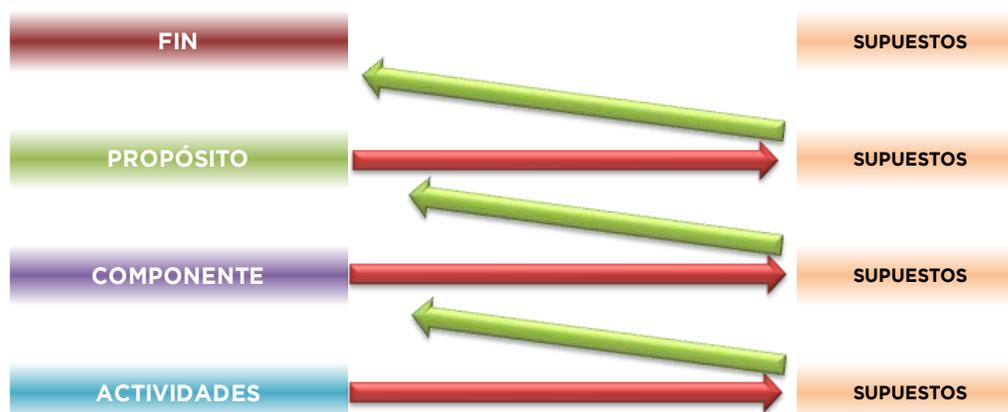
Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

- Informes de auditoría y registros contables de la dependencia, entidad, entidad pública o Programa presupuestario (Se utilizan principalmente para calcular indicadores de costos y eficiencia).

Verificación de la lógica horizontal en la MIR

La lógica horizontal de la matriz se basa en relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo y sus respectivos supuestos postulando lo siguiente:

El análisis para la verificación de la lógica horizontal de la matriz se inicia desde el nivel de actividad de izquierda a derecha (se considera el objetivo y aquellos supuestos que tendrían que ocurrir para entonces poder avanzar a gestionar el objetivo del siguiente nivel); así sucesivamente hasta llegar al nivel más alto, como puede verse en la siguiente imagen.



3.4.4. Determinación de los Supuestos

Una vez generados los objetivos o resúmenes narrativos para cada nivel de la MIR, se realizará el análisis correspondiente para incluir aquellos factores externos que están fuera de control de la institución responsable de un Programa presupuestario, pero que inciden en el éxito o fracaso del mismo. Corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos del programa. Los supuestos se expresan en términos positivos y son suficientemente precisos para poder ser monitoreados.

Cada Programa presupuestario puede enfrentar riesgos financieros, institucionales, climatológicos, sociales u otros que pueden hacer que él mismo fracase. El riesgo se expresa en la matriz 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 eventos ajenos al control del gestor del Pp, que tendrían una probabilidad razonable de ocurrencia y que afectarían el cumplimiento del objetivo que se haya definido.

3.4.5 Método Inverso

Diseño inverso.

El objetivo de la herramienta de diseño inverso consiste en Identificar e incorporar los elementos básicos de un Programa presupuestario (Pp) o proyecto (py) en operación en la lógica de la MML, lo cual le permitirá detectar la problemática que da origen a la intervención y generar la MIR correspondiente del Pp o del Py.



La MML es un método para el diseño de un Programa presupuestario partiendo de la identificación y análisis de un problema y la población objetivo afectada. Por lo tanto, un Pp en operación (el cual ya ha pasado por una fase de diseño), tiene una lógica de objetivos diferente. Por lo tanto, el Método de Diseño Inverso (MDI) es una herramienta útil para que con base en el análisis de sus objetivos (Resumen Narrativo del Pp), los cuales son tomados como punto de partida, se construya la estructura lógica de su respectiva MIR.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Al desarrollar el Método de Diseño Inverso es importante revisar el Pp y sus proyectos y, pensar y reflexionar sobre las necesidades exógenas que lo originaron. Será preciso responder las siguientes preguntas:

¿El Programa presupuestario y/o sus proyectos tiene(n) sustento documental (reglas de operación, decreto de creación, documento que explica el proyecto, reporte, etc.)?

¿Hay un diagnóstico del problema que le dio origen a la intervención?

¿Está claramente definida la población objetivo?

¿Los objetivos establecen claramente cuál es el resultado esperado, obedeciendo a un orden lógico y jerárquico que explican la razón de ser del Pp y sus proyectos?

¿Existen mecanismos y parámetros que sirvan para medir los logros esperados o los beneficios que se espera entregar a la población objetivo?

¿Hay mecanismos para revisar logros, avances, problemas en el camino, oportunidades de mejora?

Proceso de diseño inverso para Programas presupuestarios y/o proyectos en operación

Se denomina diseño inverso al proceso de tratar de establecer la MIR de un Pp o proyecto que se encuentra en funcionamiento, lo que representa un reto implícito en la necesidad de reestructurar la lógica de cómo se concibe, y además, explicar cuál es la situación que le ha dado origen, ya que muchos de los Pp y py en operación fueron concebidos para diferentes métodos.

Fases

I.- Determinación del problema

En el diseño de un Pp o proyecto nuevo, se parte de la lógica que emana de un problema determinado, que en muchas ocasiones salta a la vista. Sin embargo, en un Pp o Py que tiene tiempo en operación (meses e incluso años), con modificaciones durante su historia, no siempre tienen una respuesta fácil a las preguntas de ¿Cuál es el problema que se está atendiendo y quiénes lo padecen? Por lo tanto, las preguntas clave serán:

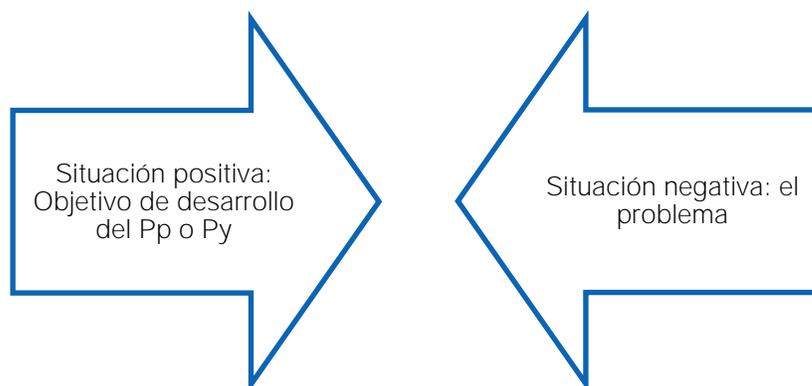
¿Qué problema tratamos de resolver con nuestro Pp o Py? ¿A qué población, grupo objetivo o área de enfoque está dirigido el Pp o Py?

Para el desarrollo de esta fase es recomendable contar con un grupo de personas involucradas en la operación actual del Pp o Py, con la responsabilidad suficiente para

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

acordar interpretaciones y modificaciones, que sean respaldadas totalmente por las autoridades superiores. En caso de que dicho grupo de personas no llegue a consenso en las respuestas correctas a las “preguntas guía”, el tema debe necesariamente ser resuelto por las autoridades superiores.

Se sugiere utilizar los documentos de origen y soporte del Pp o Py, para ubicar su objetivo de desarrollo, es decir, aquel objetivo que deja ver cuál es el logro que se busca con la instrumentación del Pp o proyecto, para de ahí, derivar el problema que será el punto de partida.

**Por ejemplo:**

- Decreto de creación.
- Reglas de operación vigentes.
- Estudios.
- Informes de avance y seguimiento.
- Minutas de trabajo.

Es importante señalar que, en algunos casos, existen Pp o Py que no cuentan con soporte documental donde se establezca claramente la razón de su existencia, cuál es el problema, sus causas y efectos determinados incluso a nivel de diagnóstico. En estos casos se hace aún más importante la participación del personal que opera el Pp o el proyecto y que conoce quiénes son los beneficiarios y cuáles son los productos o servicios que ofrece.

Una vez que se cuenta con el objetivo de desarrollo del Pp y/o proyecto, el grupo de personas involucradas en la operación, debe establecer cuál es el problema. Se sugiere hacer este trabajo acompañados de la documentación soporte del Pp o proyecto en un ejercicio participativo y consensado, donde la opinión de todos los involucrados es importante y debe tomarse en cuenta en ejercicio de lluvia de ideas. Al respecto, es recomendable documentar las opiniones de los involucrados para posteriormente trabajar en la determinación del problema.

Para la delimitación del problema es importante considerar los siguientes elementos:

1. Dejar establecida claramente a la “población objetivo” o área de enfoque que es afectada por el problema;
2. Señalar la ubicación (dónde se da el problema); y
3. Estar enunciado como una condición negativa o un hecho que debe ser revertido.
- 4.

Dichos elementos, permitirán definir con mayor facilidad el Propósito del Ppo proyecto.

II. Análisis del problema

Esta fase incluye la información que de manera integral formará parte del Resumen Narrativo de la MIR de la intervención.

II.1.- La población objetivo

Uno de los principales problemas que enfrentan quienes trabajan en la generación de una MIR de un Pp y/o proyecto en operación, es que no está definida claramente la población que recibe los beneficios del proyecto en cuestión. Por ello, es muy importante que el grupo de trabajo delimite la población objetivo o área de enfoque que está siendo afectada por el problema.

Cabe mencionar que los beneficiarios de un Pp o proyecto pueden ser definidos en poblaciones o áreas de enfoque que presentan el problema. En el caso concreto de áreas de enfoque se hace referencia a beneficiarios que no pueden ser referidos como poblaciones. El grupo de trabajo debe describir la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica el proyecto.

Ejemplos de población objetivo:

- Alumnos de nivel medio superior en condición de rezago educativo.
- Mujeres de 18 a 50 años desempleadas.
- Docentes de nivel básico.
- Población indígena del Estado de México.

Ejemplos de área de enfoque:

- Dependencias Generales sin capacitación en materia de Protección Civil.
- Producción científica sobre biodiversidad.
- Organismos operadores de agua con deficiencias en su cobertura.
- Infraestructura de atención médica obsoleta.

II.II El problema

Asegurar la correcta integración del problema con los elementos antes mencionados: población objetivo o área de enfoque, contar con una ubicación y establecerse como una condición negativa o un hecho que debe ser revertido.

II.III La solución al problema o situación deseada

Una vez que se tiene adecuadamente definido el problema, hay que transformarlo en una situación positiva, la situación deseada. En esta fase, “la situación existente no deseada”, se convierte en “la situación deseada”.

Todo este proceso aporta elementos de suma utilidad en la definición de una situación deseada clara y concisa. Al establecerla, debe quedar claro como esta condición negativa se convierte en la oferta del Pp o proyecto para atender la demanda de la población objetivo o área de enfoque, determinada en la delimitación del problema. La situación deseada se convertirá en el Propósito del proyecto.

La sintaxis sugerida se puede ver en el siguiente cuadro:

Sujeto Población objetivo	Verbo En presente	Complemento Resultado logrado
Los estudiantes de secundaria de San Pedro de los Baños, Municipio de Ixtlahuaca	terminan	sus estudios en el tiempo reglamentario.

Sujeto Área de enfoque	Verbo En presente	Complemento Resultado logrado
Los Centros de Salud del Estado de México	rehabilitan	su infraestructura para la atención de los usuarios.

III. Los productos o servicios que ofrece el proyecto

Los productos o servicios que el Pp o Py ofrece a la población objetivo o área de enfoque, permiten el logro del Propósito.

Estos son los mecanismos que se requieren instrumentar para incidir directamente en la población objetivo o área de enfoque para que a nivel de Propósito se observe el cambio positivo esperado.

Los productos o servicios son propiamente los medios o Componentes del Pp o proyecto. La clave en este rubro es detectarlos y evitar confundirlos con actividades necesarias para su logro.

Una vez detectados, los Componentes deberán enunciarse como productos o servicios alcanzados o logrados. Por ejemplo: cursos de capacitación realizados, becas entregadas, clínicas de primer nivel construidas, estudios de factibilidad efectuados, etc.

IV. Determinación de una hipótesis básica sobre la existencia del Programa presupuestario o proyecto

Como parte de la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en apego a la Metodología de Marco Lógico (MML) de un Programa presupuestario o proyecto en operación, se sugiere plantear una hipótesis básica que explique la razón de la existencia del mismo y que ayude a definir aspectos tales como la población objetivo o área de enfoque, o incluso, la problemática que se busca atender y la subsecuente situación deseada.

Por ejemplo, un proyecto de eliminación de rabia humana y canina:

Hipótesis: “La vacunación antirrábica gratuita y la estabilización de la población canina y felina protege a la población mexiquense contra la rabia animal.”

V. Determinación del objetivo de nivel superior o Fin del Programa presupuestario o proyecto

El Fin se desprende del objetivo de nivel superior, con el cual se alinea nuestro Programa presupuestario (Pp) o proyecto. Este es un objetivo que en la generalidad de los casos existe, dado que es un objetivo que está plasmado en un plan o programa estratégico, rector, general, de nivel nacional, estatal, municipal sectorial o institucional.

Retomando el ejemplo que se ha venido desarrollando, para el caso del Gobierno del Estado de México, se cuenta con el Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) vigente, el cual es el instrumento rector de la planeación estatal y en él, se expresan las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia Social, Económica y Administrativa que se gestionarán para fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de gobierno y la sociedad hacia ese fin. El PDEM integra la siguiente estructura: Pilar 1. Social (con 4 objetivos), Pilar 2. Económico (con 5 objetivos), Pilar 3. Territorial (con 5 objetivos) y Pilar 4. Seguridad (con 10 objetivos). Además de tres Ejes Transversales: Igualdad de Género, Gobierno Capaz y Responsable y Conectividad y Tecnología para el buen Gobierno (con 9 objetivos).

El objetivo 4 del Pilar 1. Social, establece: “Fomentar una vida sana y promover el bienestar para la población en todas las edades”; la estrategia 1.4.6. “Proveer de vacunas y medicamentos suficientes a la población mexiquense que lo necesite”, incluye la siguiente línea de acción: “Reforzar campañas de vacunación para erradicar enfermedades, en coordinación con las instancias federales, estatales y municipales”.

Considerando esta información los Municipios en Coordinación con el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), en su Programa presupuestario “Prevención médica para la

comunidad”, incluye una estrategia para contribuir al logro del citado objetivo, a través de los esquemas de vacunación a mujeres embarazadas, en edad fértil, a hombres de 20 a 49 años, como a la población expuesta a riesgos de 20 a 49 años, sin olvidar que existen Programas presupuestarios en temas de salud específicos en los cuales pueden existir más acciones de vacunación como de campañas.

El Fin es la contribución, en el largo plazo, al logro de un objetivo superior (a la consecución de objetivos del plan nacional, estatal o municipal de desarrollo). Este aspecto es sumamente importante, ya que al definir claramente el objetivo de nivel superior al cual contribuye el logro del Propósito, se puede establecer un parámetro de medición de los resultados del mismo, en el ámbito nacional, estatal, municipal, sectorial o institucional, cualquiera que sea el caso.

Cabe señalar que cada dependencia general o entidad pública municipal, contará con sus propios objetivos de nivel superior, programas sectoriales o regionales de donde también se puede derivar el fin.

VI. Revisión de la relación de la causalidad

La relación de causalidad es muy importante para la integración de la MIR ya que ello permite contar con una herramienta que explica de manera lógica la obtención de los resultados esperados.



Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Ejemplo:



VII. Resumen Narrativo

Al tomar como referencia el ejemplo del cuadro anterior, el siguiente paso consiste en darle un giro de noventa grados a nuestro ejemplo, en sentido contrario al movimiento de las manecillas del reloj, donde se muestra la relación de causalidad que se da entre los diferentes aspectos analizados. El cuadro quedaría de la siguiente manera:

NIVEL	BORRADOR DEL RESUMEN
Fin	Se contribuye a mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno.
Propósito	La población mexiquense está protegida contra la rabia animal y humana al estabilizar y vacunar contra esta zoonosis a pequeñas especies domésticas.
Componentes	Las instituciones competentes realizan campañas de vacunación antirrábica canina y felina.
	Las autoridades competentes realizan restricciones de movimiento, la captura y la eliminación, y la supresión de refugios.
	Las autoridades competentes regulan la reproducción, al impulsar acciones de esterilización quirúrgica en perros y gatos (machos y hembras).

VII.I Afinación del Resumen Narrativo

Integrado el borrador del Resumen Narrativo, éste debe ser revisado por el equipo de trabajo responsable en su conjunto con la finalidad de asegurar y validar su lógica y construcción.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

En esta fase es muy importante eliminar los sobrantes y agregar aquellos aspectos faltantes o que en su momento se consideren necesarios para culminar su integración, además, a cada Componente se le agregan las Actividades que le corresponden.

Asimismo, se cambia la redacción de cada nivel de objetivos, de conformidad a lo que establecen las propias reglas de sintaxis para cada nivel de la MIR, y se prosigue con la integración de supuestos, indicadores y medios de verificación.

En el siguiente cuadro se retoma el ejemplo del Programa presupuestario Salud para la Comunidad, mostrándose la afinación de cada nivel de la Matriz.

NIVEL DE LA MML	BORRADOR DEL RESUMEN NARRATIVO	COMENTARIO
Fin	Contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno.	Se agrega al inicio del objetivo la frase “contribuir a” o “aportar a”. En este caso se enuncia el objetivo seleccionado del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México vigente.
Propósito	La población mexiquense está protegida contra la rabia animal y humana al estabilizar y vacunar contra esta zoonosis a pequeñas especies domésticas.	El Propósito es un logro alcanzado o logrado. Es importante identificar e incluir en la enunciación del Propósito a la población objetivo o área de enfoque. Se sugiere seguir la siguiente pauta: La población objetivo o área de enfoque Solución al problema que le afecta.
Componentes	<p>Las instituciones competentes realizan campañas de vacunación antirrábica canina y felina.</p> <p>Las autoridades competentes realizan restricciones de movimiento, la captura y la eliminación, y la supresión de refugios.</p> <p>Las autoridades competentes regulan la reproducción, al impulsar acciones de esterilización quirúrgica en perros y gatos (machos y hembras).</p>	Enunciar los Componentes como productos o servicios alcanzados o logrados.

Recomendaciones

En la práctica, con mayor frecuencia, las instituciones públicas han requerido insertar su quehacer institucional en la dinámica del Presupuestario basado en Resultados. En este camino, uno de los principales aspectos a destacar es que la mayoría de los Pp y Py, están en plena operación, y por tanto, su adaptación al proceso debe ser pronta, ágil y precisa.

Como una respuesta práctica, es que ha surgido el Método de Diseño Inverso (MDI), que ha demostrado su utilidad en la práctica. En este proceso práctico, se han ido instrumentando maneras diversas para integrar la MML, de aquellos Pp y proyectos en plena operación.

Por lo anterior, y con base en la experiencia, se sugiere considerar las siguientes recomendaciones para el mayor aprovechamiento de la metodología:

- La MML no es un formato, sino un método sistemático e integrado cuyo resultado, que es la MIR, se constituye en una herramienta lógica y coherente, donde cada una de sus partes es importante para la comprensión del Pp o proyecto en cuestión.
- La integración de la MIR de un Pp o Proyecto es una oportunidad única para que el equipo a su cargo haga un alto en el camino, analice, comprenda y estructure su proyecto y/o Programa presupuestario.
- La integración de un equipo administrativo y operativo en la generación de la MIR permite mejorar y completar con mayor precisión el proceso.
- Aunado al punto anterior, es importante tratar de generar la MIR del Pp y/o proyecto en un ambiente participativo y consensuado, donde se recomienda ampliamente contar con la participación activa de funcionarios con poder de decisión.
- Tener presente que la MIR es una herramienta dinámica cuya valía aumenta en función tanto del monitoreo sistemático y ordenado como de la aplicación de una evaluación periódica que lleve a un proceso de mejora continua.

3.4.6 MIR en cascada

Dentro de los Programas presupuestarios del Municipio, se observa que algunos son de distintas características y complejidad, que responden a necesidades reales con problemáticas multifactoriales que implican atención multidisciplinaria, con los respectivos enfoques de los diversos involucrados, este detalle puede solucionarse desagregando los objetivos más complejos en objetivos más simples, estableciendo matrices capaces de dar cuenta de cada objetivo en cada uno de los niveles de la MIR, sin perder la visión de la totalidad del Pp, es decir conservando la transversalidad del programa.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

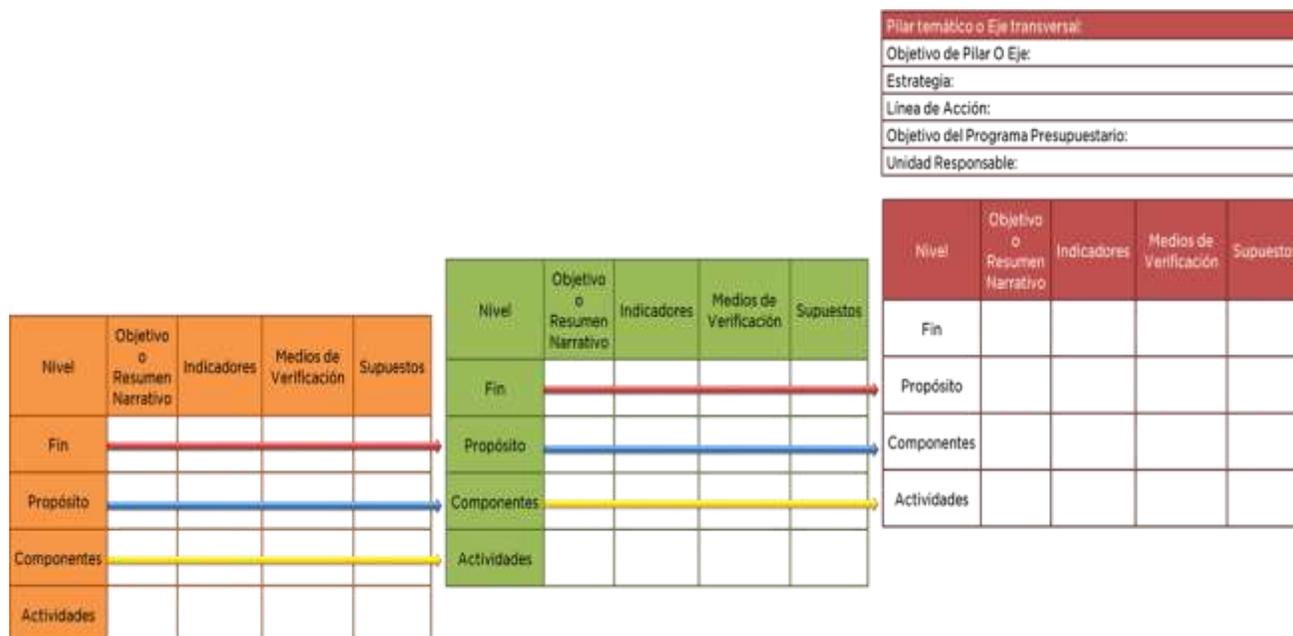
En la MIR de un Pp con alto nivel de transversalidad, cada componente se puede equiparar a un proyecto y cada uno de estos, podría tener también su Marco Lógico y su MIR completa (como puede observarse en la imagen de construcción de la MIR en Cascada o Transversal de abajo), sin embargo, por su menor complejidad el objetivo de nivel de Fin del proyecto presupuestario se convierte en el Propósito de la MIR del Pp; los objetivos del nivel propósito se transforman en Componentes; y los objetivos del nivel de componente pasan a ser las actividades.

Es fundamental tener presente que, en cada una de las matrices, el Fin corresponde al objetivo de orden superior al Propósito y que precisamente al nivel de Fin se debe asociar un Objetivo de desarrollo Municipal, a cuyo logro contribuirá el programa a mediano o largo plazo. Por tanto, deberá realizarse un análisis escrupuloso para mantener la lógica vertical y consistencia de la MIR.

Se deberá valorar la pertinencia de que en la MIR en cascada de un Pp con alto nivel de transversalidad se coloque un único Fin, para ello se requerirá un análisis de enfoque estratégico para definir el Fin gubernamental más alto, que requiere el Pp con alto grado de transversalidad.

Lo más recomendable es desarrollar la MML para cada uno de los proyectos albergados en el Pp de alta transversalidad, hasta contar con la MIR de cada uno para posteriormente asociar una a una en cascada, se recomienda mantener el soporte de cada MIR de proyecto.

Construcción de la MIR en Cascada o Transversal



4. EL SEGEMUN EN LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO

En el presente apartado se incluyen las principales aportaciones del SEGEMUN en cada una de las fases del ciclo presupuestario.

En materia de planeación, el sistema aporta la información que generan los indicadores para lograr un diagnóstico alineado a las demandas sociales, la problemática del entorno municipal, los planteamientos de objetivos y la identificación del logro esperado, el cual aplica desde la elaboración de los planes y programas.

En la fase de programación, contribuye a sustentar la efectividad del gasto para la fijación de metas claras y precisas, cuya eficaz orientación sea hacia resultados, para ello, los indicadores más recomendables son los de eficiencia, economía y calidad.

La fase del presupuesto propicia una asignación del gasto más objetiva y racional. Ello se logra al subordinar el proceso a la programación con la identificación del logro de metas de desempeño y el análisis de costo-efectividad. Lo que permite un avance significativo respecto a la búsqueda de calidad en la asignación del gasto y adecuar el comportamiento histórico a las necesidades actuales de recursos financieros, además de considerar la actualización por inflación y consideraciones macroeconómicas.

El SEGEMUN apoya mediante las evaluaciones a los Pp y sus hallazgos a respaldar las posteriores asignaciones de recursos, lo que se materializa en un modelo de distribución de recursos basado en el beneficio social, económico y territorial.

En la fase de ejecución, el sistema contribuye a dar flexibilidad a la operación de los procesos incluidos en cada Pp y si fuera el caso, permite redefinir la programación e incluir los procesos que mejor convengan para lograr la satisfacción de beneficiarios. Esto se logra al celebrar en su momento compromisos para la mejora del desempeño y mayor autonomía operativa de los Pp; como parte de los convenios o acuerdos para mejorar el desempeño se deberán plantear objetivos claros y generar los indicadores correspondientes para tener evidencias de avance hacia el logro comprometido.

Para el control, el sistema representa un cambio de fondo, al incorporar incentivos o sanciones y auditorías de resultados. Lo anterior permite recompensar mediante el reconocimiento al desempeño a aquellas áreas, Pp, funcionarios y garantizar que la información con la que se alimenta el sistema sea confiable, por tanto, se logra la transparencia y objetividad en la evaluación de los programas.

En conclusión, el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal, considera un enfoque de valoración de resultados alcanzados, lo que implica la necesidad de contar con parámetros de las variables de información, tales como costos unitarios o niveles de satisfacción de los beneficiarios. Es conveniente mencionar que el SEGEMUN aumentará el volumen de información sustantiva disponible para tomar decisiones al interior de cada dependencia u organismo municipal.

5. PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN (PAE) DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS MUNICIPALES

El PAE, tiene como propósito fundamental llevar a cabo una evaluación anual de los Programas presupuestarios Municipales (Monitoreo y seguimiento), logrando consolidar la GpR, mediante el uso e implementación de sus herramientas como el PbR, el SED y la Transparencia, atendiendo lo establecido en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 129 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 342 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas presupuestarios Municipales, en el marco del Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios.

La ejecución de los Planes de Desarrollo Municipal y sus programas, obliga a llevar a cabo la evaluación de los resultados del ejercicio; congruente con los mecanismos establecidos en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, de acuerdo con lo establecido en los artículos 35, 36, 37 y 38 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; 116 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y 327 A y 327 B del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Los recursos económicos, deben ejercerse y administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en cumplimiento a los objetivos de los programas a los que estén destinados y generar valor público, conforme lo señala el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

El PAE tiene como objetivos generales:

- Definir los programas de los entes públicos sujetos a evaluación;
- Determinar los tipos de evaluación que se aplicarán a los Programas presupuestarios del Municipio; y
- Establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones para los Programas presupuestarios.

El **PAE**, se emitirá a más tardar el último día hábil del mes de abril de cada ejercicio fiscal y considera como **Sujetos evaluados**, a las dependencias administrativas, la Tesorería Municipal, la contraloría y los organismos municipales, que ejecuten Programas presupuestarios. Las evaluaciones se realizarán atendiendo lo establecido en los "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios Municipales vigentes".

Tipos de evaluaciones

El capítulo IV de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas presupuestarios Municipales, establece los tipos de evaluaciones siguientes:

- Evaluación del Diseño Programático;
- Evaluación de Procesos;
- Evaluación de Consistencia y Resultados;
- Evaluación de Impacto;
- Evaluación Específica de Desempeño;
- Evaluación Específica; y
- Evaluaciones Estratégicas del Desempeño Institucional.

Es posible que las evaluaciones se lleven a cabo por la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) o el área encargada de cumplir dichas funciones. Excepcionalmente se podrá hacer a través de personas físicas o morales especializadas, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

Al concluir los trabajos de evaluación, el Sujeto Evaluado firmará el “Convenio para la Mejora del Desempeño y Resultados Gubernamentales”, junto con la Tesorería, la UIPPE y la Contraloría Municipal, el cual contiene los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados del informe final de la evaluación; con la encomienda de que se articulen a la planeación y al proceso presupuestario del siguiente ejercicio fiscal, mismos que formarán parte del SED municipal.

La Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, es un punto clave para el progreso y tiene repercusión directa en el trabajo y el proceso de evolución de los Ayuntamientos. Es necesario evaluar para hacer un análisis de la intervención pública y, por lo tanto, reflexionar y aprender sobre el desarrollo de la gestión; el evaluar implica la elección de mejorar y progresar; además, es un ejercicio de responsabilidad social y política, especialmente si las actividades llevadas a cabo son con fondos públicos.

La evaluación, contribuye a mejorar el desempeño de la administración pública, e implica analizar sistemáticamente la información para determinar el valor público y apoyar la toma de decisiones, el fin superior de este proceso consiste en ser coadyuvante en el incremento del bienestar de la sociedad mexiquense.



FINANZAS
SECRETARÍA DE FINANZAS

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Mediante la celebración de la CXIX Sesión Ordinaria del Consejo Directivo en su modalidad de Comisión Permanente del Instituto Hacendario del Estado de México, celebrada en fecha 26 de septiembre de 2023, fueron aprobados el Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2024; la Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal vigente; la **Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN)**; y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas presupuestarios Municipales, como se hace constar en el Acuerdo: IHAEM/CP-899-119-23 para su publicación en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 24 fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 295 y 307 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, 3 fracción XIII, 9 fracciones XVI y XIX, 22 Bis fracciones I, II, IX, XV y XXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, se da a conocer la Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), aprobado mediante acuerdo: IHAEM/CP-899-119-23, de la CXIX Sesión Ordinaria del Consejo Directivo en su modalidad de Comisión Permanente del Instituto Hacendario del Estado de México, celebrada en fecha 26 de septiembre de 2023.

Dado en la Ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, a los 17 días del mes de octubre de 2023.

ENCARGADO DE LA PUBLICACIÓN

DR. REYES RUÍZ GONZÁLEZ
SUBSECRETARIO DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO
SECRETARÍA DE FINANZAS
GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO