



GOBIERNO DEL  
ESTADO DE MÉXICO



GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA  
**enGRANDE**

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 2012

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>1. MARCO JURÍDICO</b>	6
<b>2. MARCO CONCEPTUAL</b>	10
2.1. Objetivos	10
2.2. Conceptos básicos	10
2.3. Beneficio de la aplicación de un sistema de evaluación	13
2.4. Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN)	13
2.5. Administrar con la visión de la Gestión para Resultados (GpR)	14
<b>3. MECÁNICA OPERATIVA PARA LA DEFINICIÓN Y MONITOREO DE INDICADORES EN EL SEGEMUN</b>	16
3.1. Responsabilidad y coordinación de la operación	16
3.2. Definición, construcción y seguimiento de los indicadores	17
3.2.1. Implementación del PbR en las municipalidades	18
3.2.2. Metodología del Marco Lógico (MML)	20
3.2.2.1. Análisis de involucrados	21
3.2.2.2. Árbol del Problema (Árbol de causas-efectos)	23
3.2.2.3. Árbol de Objetivos (Árbol de medios-fines)	25
3.2.2.4. Determinación de las alternativas de solución para su inclusión en la MIR	27
3.2.3. Formulación, captura y aprobación de la Matriz de Indicadores para Resultados MIR	28
3.2.3.1. Definición de objetivo o resumen narrativo	30
3.2.3.2. Determinación de los supuestos	32
3.2.3.3. Generación de Indicadores para cada nivel de la MIR	33
3.2.3.3.1. Características y selección de indicadores	35
3.2.3.3.2. Tipos de indicadores	35
3.2.3.3.3. Recomendaciones para la construcción de indicadores	40
3.2.3.3.4. Metas de los indicadores (resultado)	44
3.2.3.3.5. Validación de indicadores	46
3.2.3.3.6. Ficha técnica para la construcción de indicadores	47
3.2.3.4. Medios de verificación	47
<b>4. EL SEGEMUN EN LAS FASES DE PLANEACIÓN - EVALUACIÓN</b>	48
<b>5. ANEXOS</b>	51

## INTRODUCCIÓN

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

A la fecha este proceso nos ha permitido obtener importantes avances, mismos que se han traducido en la implantación de una Estructura Programática (EP) que constituye la columna vertebral para la integración del Presupuesto basado en Resultados (PbR).

En este sentido, la Secretaría de Finanzas, conjuntamente con el Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM) y el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), han venido apoyando a los gobiernos locales 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 una mayor certidumbre y transparencia acerca de los logros obtenidos, generando información clave para la toma de decisiones y para retroalimentar el proceso de planeación en sus diferentes fases.

Este proceso de modernización debe cobrar mayor importancia en el ámbito de gobierno municipal, por mantener un contacto directo 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 funcionalidad 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, ya que el ejercicio presupuestal muchas veces se maneja de manera independiente sin considerar la información generada por la evaluación de metas y objetivos, 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 y el presupuesto 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 de desarrollo humano para que en base a esto se realizara un diagnóstico que permita identificar la problemática social y los puntos estratégicos a atender los cuales quedaron incluidos en los objetivos y estrategias del PDM vigente y se llevan a cabo a través de la ejecución de acciones que deben estar plenamente

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

identificadas en el programa anual de cada ejercicio fiscal y evaluadas a través de indicadores estratégicos y de gestión.

Por lo que respecta al presupuesto de egresos, se promovió la adopción de una estructura programática que permite orientar la asignación de los recursos por programas y asegurar el cumplimiento de objetivos y el logro de resultados.

Es claro entonces, que para continuar con esta transición, la presente guía desarrolla el planteamiento de cómo el gobierno municipal deberá llevar a cabo el seguimiento y evaluación de la actividad gubernamental durante su periodo de vigencia, en este proceso se debe tomar como base los indicadores de resultados, establecidos en cada uno de los programas y proyectos, los cuales se identifican en los formatos PbR 01b y 01d y en el presente documento.

Para este efecto, se ha diseñado el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUM), cuya operación se basa en la aplicación de indicadores de evaluación del desempeño para evaluar el cumplimiento de objetivos de cada uno de los programas que integran el Plan de Desarrollo Municipal, no obstante con el fin de garantizar que esta herramienta sea funcional, la Secretaría de Finanzas se ha propuesto continuar con el apoyo técnico y la asesoría necesaria a 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 que se han definido en esta “Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal”, toman en consideración los criterios siguientes:

Las “Nuevas tendencias de la gestión pública”, entre otras cosas requieren de sistemas de evaluación eficientes a través de indicadores de evaluación del desempeño como herramienta para la gestión hacia resultados.

En apego a la reforma constitucional, específicamente a lo que establece el artículo 134 de nuestra carta magna, los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, 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 Presupuesto basado en Resultados (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 generales y auxiliares de los ayuntamientos y organismos, con una orientación hacia el logro de los resultados.

Bajo esta nueva perspectiva a través del Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios ha creado esta metodología, con la cual pretende, atender la gestión pública, que ha evolucionado a una orientación por resultados. Mismos que deberán identificarse como los efectos de la acción pública, donde lo relevante son las metas, los indicadores de desempeño y los

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

estándares comparativos de avance y mejoramiento. Los criterios aquí plasmados tienen que ver con la planificación estratégica de las dependencias y organismos públicos municipales, la vinculación que se establece entre la asignación de recursos, el desempeño institucional y la transparencia del quehacer gubernamental de los Municipios.

El objetivo principal es sistematizar las principales reflexiones teóricas y criterios para establecer las evaluaciones basadas en el 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.

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 generales y auxiliares de la administración pública municipal podrán orientar sus acciones, de acuerdo con la visión y estrategias prioritarias del PDM y en su momento se harán más específicas en el logro de sus Programas Anuales, y a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada programa presupuestario facilitará el seguimiento y evaluación de los logros alcanzados, en términos de calidad, economía, eficiencia, equidad y oportunidad.

Asimismo, 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 los mexiquenses.

Finalmente, cabe la reflexión de que el diseño y selección de indicadores para evaluar el desempeño, avanzará sustantivamente cuando las dependencias y organismos públicos municipales, sean capaces de realizar ejercicios de planificación estratégica donde se priorice la incorporación sistemática de la información sobre los resultados alcanzados a la asignación presupuestal y al mejoramiento de la gestión y buscar 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.

## 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.

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO</b>		
<b>CAPÍTULO CUARTO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES</b>		
<b>TÍTULO OCTAVO PREVISIONES GENERALES</b>		
<b>ARTÍCULO</b>	<b>FRACCIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
128	VI	Son atribuciones de los presidentes municipales:  Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros tres días hábiles del mes de diciembre de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipal.

<b>CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS</b>		
<b>TÍTULO NOVENO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>		
<b>CAPÍTULO TERCERO DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>		
<b>ARTÍCULO</b>	<b>FRACCIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
327-A		Los titulares de las dependencias y entidades públicas en el ejercicio de su presupuesto, serán responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia los proyectos previstos en sus respectivos programas y deberán enviar a la Secretaría, a través de las unidades de información, planeación, programación y evaluación, o su equivalente, el informe del comportamiento del ejercicio presupuestal y el informe de avance programático en forma mensual y trimestral respectivamente, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los proyectos aprobados en relación con el presupuesto y ejercicio.  En el caso de los municipios, los informes a que se refiere este artículo, se enviarán a la Tesorería.

**Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios**

327-B		<p>La Secretaría, la Tesorería y los órganos de control interno, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente a través de los sistemas de evaluación que establezcan, los resultados de la ejecución de los programas en relación con el ejercicio del presupuesto.</p> <p>Los órganos de control interno en el ejercicio del presupuesto, vigilarán que no adquieran compromisos que rebasen el monto mensual del gasto que se les haya autorizado.</p>
-------	--	--

<b>LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO</b>		
<b>TITULO III DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, SUS COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARES Y ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>  <b>CAPÍTULO PRIMERO DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES</b>		
ARTÍCULO	FRACCIÓN	DESCRIPCIÓN
48	Frac XV	<p>El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>Informar por escrito al Ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.</p>
<b>TITULO IV RÉGIMEN ADMINISTRATIVO</b>  <b>CAPITULO QUINTO DE LA PLANEACIÓN</b>		
115		<p>La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los Ayuntamientos, conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine.</p>
116		<p>El Plan de Desarrollo Municipal deberá ser elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal. Su evaluación deberá realizarse anualmente.</p>

<b>LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS</b>		
<b>CAPITULO SEGUNDO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS</b>		
ARTÍCULO	FRACCIÓN	DESCRIPCIÓN
19	II	<p>Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación;</p>



**Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios**

	VI	Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su ejecución y en su caso emitir los dictámenes de reconducción y actualización que corresponda;
20		Compete a las unidades de información, planeación, programación y evaluación de las dependencias, organismos y entidades públicas estatales y a las unidades administrativas o los servidores públicos de los Municipios, en materia de planeación democrática para el desarrollo:
	IV	Verificar que los programas y la asignación de recursos guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas y la evaluación de su ejecución;
	VI	Evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los convenios de coordinación y de participación, respecto de las obligaciones a su cargo;
<b>CAPÍTULO CUARTO DEL CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN</b>		
35		Las dependencias, entidades públicas, organismos, unidades administrativas y servidores públicos, conforme a las facultades y obligaciones contenidas en este capítulo, reportarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas a la Secretaría, y en caso de los municipios a quien los Ayuntamientos designen.
36		La Secretaría y los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, establecerán la metodología, procedimientos y mecanismos para el adecuado control, seguimiento, revisión y evaluación de la ejecución de los programas, el uso y destino de los recursos asignados a ellos y la vigilancia de su cumplimiento.
37		En cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes de desarrollo estatal y municipales, los titulares de las dependencias, entidades públicas, organismos, unidades administrativas y demás servidores públicos serán responsables de que los programas se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia, atendiendo el mejoramiento de los indicadores para el desarrollo social y humano y enviarán a la Secretaría cuando ésta así lo solicite, los informes del avance programático-presupuestal para su revisión, seguimiento y evaluación, y en el caso de los municipios, a quien los ayuntamientos designen.
38		Las dependencias, organismos, entidades públicas, unidades administrativas y servidores públicos, deberán realizar la evaluación a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas, así como la mejora de los indicadores de desarrollo social y humano y, en su caso, emitirán dictamen de reconducción y actualización cuando sea necesaria la modificación o adecuación de la estrategia a la que se refiere el artículo 26 de esta Ley, dictamen que habrán de hacer del conocimiento inmediato de la Secretaría o del ayuntamiento en el ámbito de su competencia, para que a su vez, se reformule el contenido de la estrategia de desarrollo.



Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

<b>LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MÉXICO</b>		
<b>TITULO SEGUNDO DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN CAPITULO PRIMERO DE LAS ATRIBUCIONES</b>		
<b>ARTÍCULO</b>	<b>FRACCIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>8</b>		El Órgano Superior tendrá las siguientes atribuciones:
	<b>VI</b>	Evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de éstos con los planes;
<b>CAPITULO TERCERO DE LA ORGANIZACIÓN E INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO SUPERIOR</b>		
<b>25</b>		Sin perjuicio del ejercicio directo por parte del Auditor Superior. El Auditor Especial de evaluación de programas, tendrá las facultades siguientes:
	<b>I</b>	Realizar la evaluación del impacto económico y social de los programas gubernamentales y municipales de acuerdo a sus reglas de operación e indicadores;
	<b>III</b>	Promover y coadyuvar a la generación de los indicadores de medición de impacto de los programas a cargo de las entidades fiscalizables;
	<b>VI</b>	Solicitar a las entidades fiscalizables responsables de la ejecución de los programas, información suficiente y detallada sobre los proyectos, acciones, metas y objetivos de los mismos.

<b>REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS</b>		
<b>ARTÍCULO</b>	<b>FRACCIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>20</b>		Corresponde a la Dirección General de Planeación y Gasto público:
	<b>XII</b>	Proporcionar, a petición de los Ayuntamientos de la entidad, asesoría y capacitación para la formulación, instrumentación y evaluación de sus planes y programas.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

Para enfrentar esta tarea, se hace necesario alcanzar un conocimiento sobre la conceptualización de la evaluación y entender qué son los indicadores de evaluación del desempeño, cuál es su ámbito de aplicación y principales características.

### 2.1. Objetivos

#### ***General***

Contribuir a elevar la productividad y transparencia en el ejercicio de los recursos con que cuentan los ayuntamientos de la entidad, mediante la generación de información que apoye la mejora en la toma de decisiones, para la planeación, programación, asignación y ejecución del gasto, alineando estas acciones al cumplimiento de objetivos y el logro de resultados.

#### ***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.
- Incorporar nuevas herramientas técnicas y tecnológicas a la gestión pública municipal, mediante el desarrollo de un marco lógico que permita evaluar su desempeño.

### 2.2. Conceptos básicos

#### ***Evaluación***

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

La evaluación es la valoración sistemática y objetiva de la política pública que aterriza específicamente de los programas presupuestarios y sus proyectos, en los cuales se establecen objetivos, y metas de actividad; todo ello será evaluado en sus etapas de desarrollo y proceso y/o cuando estén concluidos, 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.

#### ***Gestión para Resultados***

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.

### ***Indicadores de Evaluación del Desempeño***

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (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”.

De acuerdo a 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 que 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 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**. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, 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.

La introducción de indicadores de evaluación del desempeño genera múltiples puntos de apoyo para la implementación de una gestión orientada a los resultados. En primer lugar, los indicadores apoyan el conocimiento y el aprendizaje del accionar que a menudo se desarrolla en forma bastante irreflexiva y rutinaria.

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 destinatarias.

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

En párrafos anteriores se habla de evaluación y de resultados, por tanto y a fin de tener presentes estos conceptos se dan a conocer las siguientes definiciones.

#### **Metodología del Marco Lógico (MML)**

Es un plan técnico de acción en materia de planeación que se basa en la estructuración y solución de problemas para presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y de sus relaciones de causalidad; a través de éste se describen las actividades, los componentes, el propósito y el fin y cada uno de los indicadores asociados a cada uno de estos niveles, sus respectivas metas, medios de verificación y supuestos.

#### **Monitoreo**

El monitoreo es una función de seguimiento. Es una actividad continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados 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.

Tanto el monitoreo como la evaluación deberán proporcionar información que sea creíble y útil, y que permita la incorporación de las lecciones aprendidas dentro del proceso de toma de decisiones de receptores y donantes.

#### **Presupuesto basado en Resultados (PbR)**

El PbR, como instrumento de la GpR, consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permitirá 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 programas presupuestarios se 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 y la manera de ejercer los recursos públicos.

#### **Resultado**

Es el efecto cualitativo y/o cuantitativo, que produce una acción, en este caso del gobierno municipal y es una forma de la evaluación del desempeño (otras se refieren a la identificación de los insumos, productos, proceso, o productividad).

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Finalmente, es de mencionar el apoyo que ofrecen de 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.

### **2.3. Beneficio de la aplicación de un sistema de evaluación**

Un sistema de evaluación propicia que los programas presupuestarios tengan metas de actividad e indicadores ligadas a resultados concretos, siempre referidas a estándares deseables y contribuye a:

- Promover la comunicación entre las dependencias y el ayuntamiento.
- Motivar a las dependencias a mejorar de manera continua los programas.
- Apoyar a las áreas de presupuestación en la asignación de recursos al proveer de nuevos elementos confiables para la toma de decisiones.
- Detectar y corregir fallas a tiempo.
- Mantener informada a la sociedad sobre el manejo de recursos públicos y la eficiencia en la administración de los mismos.

Como ya se mencionó, los Sistemas de Evaluación del Desempeño constituyen una herramienta para mejorar la comunicación a través de mejores mecanismos de generación y difusión de información.

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:

- Al concentrarse en los resultados, se deben complementar con información de procesos para determinar sus causas.
- Identificar las debilidades operativas de los programas, y determinar las acciones a tomar para mejorar los resultados.
- 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 y reflejen resultados tangibles para la población.

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 Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), como mecanismo para reorientar los procesos de planeación y programación. En suma, para evaluar cuán bien o cuán aceptable es el desempeño de las dependencias y entidades públicas, así como para tomar las acciones necesarias y mejorar la gestión pública.

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

En este sentido el SEGEMUN, el sistema de planeación estratégica que se implementó en los Ayuntamientos del Estado de México, el cual ha permitido evaluar el desempeño de los programas y proyectos de las diferentes áreas que integran la Administración Pública Municipal, en su primera etapa con base en un sistema de indicadores, dicha batería de indicadores está orientada a medir de manera genérica el logro o resultados en la gestión municipal en apoyo al cumplimiento del plan de desarrollo municipal y sus programas.

Actualmente el SEGEMUN, medirá el desempeño de la gestión pública municipal mediante la operación de la batería de indicadores clasificados por dimensiones y el desarrollo de la Metodología del Marco Lógico (MML), para cada programa presupuestario, se desarrollará una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) la cuál, incluirá indicadores para cada nivel de la MIR y serán de eficiencia, eficacia, calidad y economía, con lo cual la evaluación adquiere una alineación horizontal en el proceso de planeación.

Con el SEGEMUN se espera fortalecer el diseño y la ejecución de las políticas públicas, llevar a cabo una mejora continua de los procesos administrativos, utilizar más eficazmente los recursos públicos, mediante la incorporación sistemática de la información generada de los procesos de evaluación y así clarificar los participantes, la asignación de responsabilidades, y el seguimiento al cumplimiento de los nuevos objetivos establecidos.

Es de mencionar que el 7 de mayo de 2008 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión reformó el artículo 134 constitucional, con la finalidad de mejorar la administración y utilización de los recursos del Estado, incrementar la calidad con la que ejerce el gasto público y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de los mismos.

A partir de esta reforma y para el logro de dichos objetivos se ha instrumentado el Presupuesto basado en Resultados (PbR), haciéndolo obligatorio para todos los ámbitos de gobierno.

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 Metodología del Marco Lógico y en consecuencia de las Matrices de Indicadores para Resultados MIR como base para evaluar los resultados obtenidos a través del uso de los recursos públicos.

## **2.5. Administrar con la visión de la Gestión para Resultados (GpR)**

Retomando lo ya mencionado, la Gestión para Resultados (GpR), en un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos, 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



#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

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, de proyecto y actividades del sector público, bajo los cinco principios siguientes:

- a) 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, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas;
- b) 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;
- c) 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;
- d) Gestionar para, 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
- e) 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.



## **MECÁNICA OPERATIVA PARA LA DEFINICIÓN Y MONITOREO DE INDICADORES EN EL SEGEMUN**

### **3.1. Responsabilidad y coordinación de la operación**

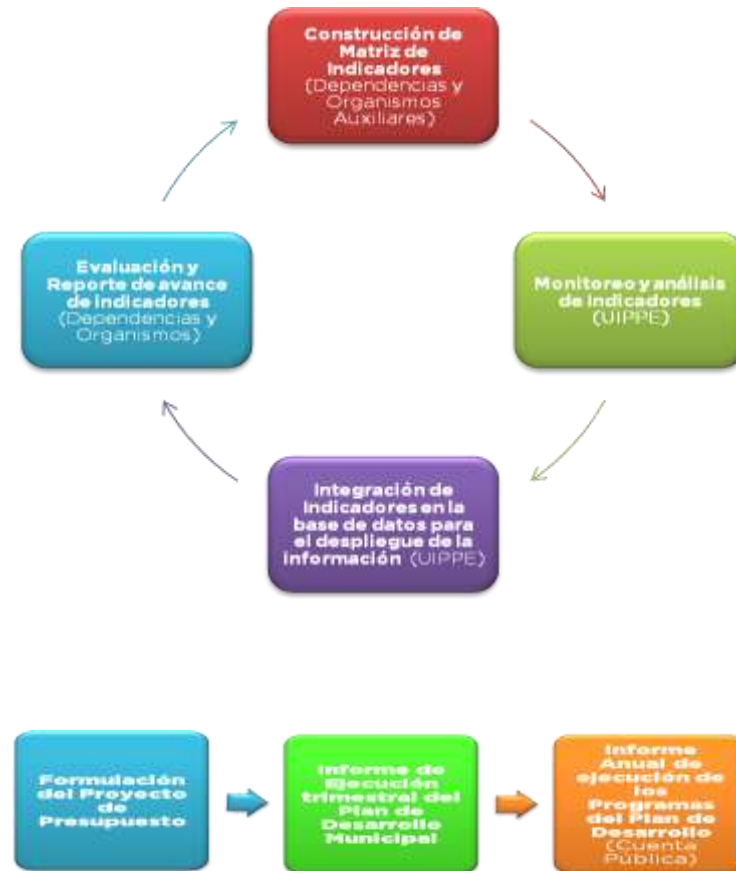
Según lo establecido en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, así como en su Reglamento, el proceso de información, planeación, programación y evaluación lo deben coordinar las unidades administrativas o servidores públicos que realicen estas tareas en coordinación estrecha con la Tesorería y la Contraloría Interna y sus similares en los organismos municipales, no obstante es recomendable que la definición, construcción y alimentación de los indicadores se realice por las dependencias generales y auxiliares de forma coordinada con las unidades administrativas, utilizando como fuente rectora al Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de este se derivan.

Una vez autorizados los Lineamientos metodológicos en la materia por la Comisión Permanente del IHAEM, estos deben ser los instrumentos guía, por lo que habrá que sujetarse a los ordenamientos y criterios en ellos establecidos, como lo señala el Código Financiero del Estado de México y Municipios. Es por ello, que tanto la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), las fichas técnicas de indicadores y los formatos para la presentación de los indicadores deberán ser instrumentos de trabajo en todos los ayuntamientos.

Por lo anterior, la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), 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 e incorporación de la información generada de éste proceso por cada una de las dependencias y organismos municipales, de manera que sea un factor para la mejor toma de decisiones y orientación de las políticas públicas.

Es pertinente señalar que en el diseño de este sistema se deben considerar los distintos niveles de desarrollo de las administraciones locales, con el fin de que ningún Municipio se quede al margen del proceso de modernización, del cual el SEGEMUN constituye un componente relevante. Es por ello que, las características de dicho sistema permiten su manejo tanto en forma manual, como de manera automatizada.

**Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios**



Como herramienta de apoyo, se deberán considerar las fichas técnicas de los indicadores que se encuentran en esta metodología y que a través de ellas, sea como cada una de las unidades administrativas reporten sus avances a las unidades de planeación municipal.

### **3.2. Implementación de la Gestión para Resultados.**

La Gestión para Resultados (GpR) como se menciona arriba, es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos, 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”.

#### **Elementos de la GpR**

Para su implementación la GpR, tiene los siguientes elementos básicos:

### Principios de la Gestión para Resultados (GpR)



#### 3.2.1. Implementación del PbR.

El PbR, como instrumento de la GpR, consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permitirá 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 y entidades públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

Para la correcta adopción del PbR, los municipios realizarán las acciones que se resumen en los siguientes puntos:

- Vincular el Plan de Desarrollo Municipal vigente y sus programas, con los objetivos estratégicos de los municipios y sus programas presupuestarios;
- Usar la batería de indicadores SEGEMUN, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para cada uno de los programas presupuestarios definidos con el apoyo de la Metodología del Marco Lógico (MML); y
- Proponer mejoras cualitativas en la estructura programática.

La vinculación de la Programación con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas se apoyará en la planeación estratégica del PbR y será realizada a través de una nueva funcionalidad en el Sistema de Planeación y Presupuesto denominada módulo de “planeación/programación”, la cual permitirá una alineación vertical en la forma siguiente:

- Se vincularán los programas presupuestarios con el Plan de Desarrollo Municipal, a través de los objetivos de los Pilares y Ejes transversales;
- Los municipios definirán sus objetivos estratégicos de acuerdo al sector que les aplique y los vincularán con los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal; y
- Los ayuntamientos vincularán sus programas presupuestarios con el objetivo estratégico que corresponda a través de la Matriz de Indicadores para Resultados.

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

La Matriz de Indicadores para Resultados permitirá alinear los objetivos correspondientes a las actividades, componentes, propósito y el fin, sus respectivos indicadores, medios de verificación y supuestos por cada uno de los programas presupuestarios y se diseñará conforme a la presente metodología y el instructivo para el llenado de la ficha técnica del indicador.

Este nuevo proceso de elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, y su efecto en la planeación estratégica, se convertirá en una práctica permanente y será apoyado mediante un programa de capacitación para servidores públicos municipales. Dicha capacitación está considerada dentro de los criterios generales de capacitación en el marco del PbR y el SEGEMUN.

Los ayuntamientos, revisarán, analizarán, modificarán y mejorarán los indicadores de la batería del SEGEMUN y diseñarán utilizando la Metodología del Marco Lógico (MML) completa nuevos indicadores estratégicos o de gestión, para integrar la Matriz de Indicadores para Resultados, estas dos partes conformarán del SEGEMUN y serán la base para evaluar el desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas en el logro de los resultados.

Con base en la estructura programática vigente los Ayuntamientos deberán efectuar mejoras cualitativas a su estructura programática derivadas de la nueva orientación al PbR.

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 exprese de manera directa la gestión pública para resultados, es decir haciendo énfasis en: “el qué se hace”, “qué se logra” y “cuál es su impacto en el bienestar de la población”, esto es, la creación del valor público.

Los Ayuntamientos podrán a partir de la alineación con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas, así como objetivos estratégicos, realizar una mejor definición y construcción de las categorías programáticas.

Lo anterior, para el buen funcionamiento del PbR, requiere una nueva clasificación de grupos y modalidades de los programas presupuestarios suficientemente representativos, a efecto de identificar las asignaciones y destino final del gasto público.

### **3.2.2. Metodología del Marco Lógico (MML)**

El Marco Lógico es un instrumento de análisis lógico y pensamiento estructurado en la planeación de programas presupuestarios (pp) y proyectos que proporciona una estructura para el diálogo entre las diferentes partes interesadas en un PP, asimismo incluye los diferentes elementos, que dan sentido a la gestión orientada a resultados cuyo inicio parte del análisis del problema.

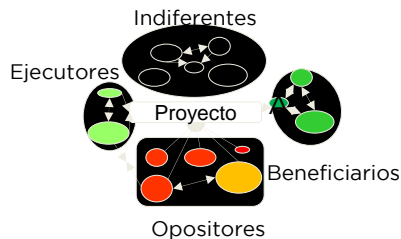
**Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios**

El marco lógico es una metodología que tiene la propiedad de poder comunicar los objetivos de un programa presupuestario clara y comprensiblemente en un sólo marco o matriz. La principal utilidad reside en que puede incorporar todas las necesidades y puntos de vista de los actores involucrados y su entorno.

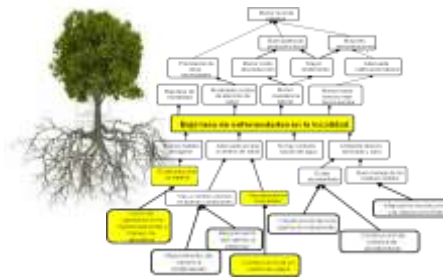
La MML permite que al interior de los municipios se desarrollen importantes mejoras para generar resultados mucho más satisfactorios, pues en vez de definir una sola manera de hacer el trabajo, define los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en cuanto a la forma de lograr los resultados y objetivos. Como parte distintiva de éste instrumento, los resultados a alcanzar son determinados con gran detalle, mediante objetivos e indicadores verificables que son precisados de manera coordinada entre los involucrados en la gestión del programa presupuestario.

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

**1.- 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				

**3.2.2.1. Análisis de involucrados**

Para desarrollar el análisis de involucrados se comenzará por determinar el problema central del Programa Presupuestario para el cual se comienza a generar la MIR, la solución del problema requiere determinar una manera de superar los límites o barreras existentes, de manera tal que la situación-problema comience a evolucionar de manera conveniente al municipio y su

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

población, de forma sostenible, el programa presupuestario tiene el propósito de atacar esas limitaciones o barreras para eliminarlas o aminorar sus efectos y así generar mejores oportunidades para el bienestar.

El desarrollo de la MML es con la finalidad de solucionar problemas, para ello es necesario determinar un punto de partida claro sobre que se va a atacar y quien sería el responsable de resolverlo.

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.
- **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 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 determinar la mejor manera de superar los obstáculos, de manera que sea posible avanzar hacia la visión deseada de manera sostenida, cada uno de los proyectos del programa presupuestario actúa de manera específica sobre alguna barrera para eliminarla y contribuir al éxito del programa.

#### **Determinación de la población objetivo.**

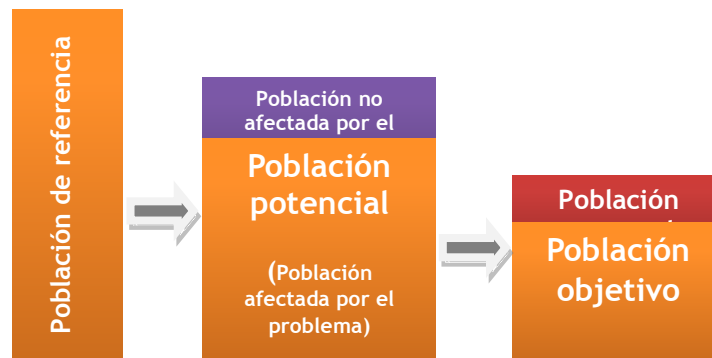
A lo largo del desarrollo del programa presupuestario es necesario tener definida la población que esta siendo afectada por el problema, es necesario conocer las características de este grupo, pues existen necesidades ilimitadas y los recursos escasos, por tanto incluiremos los siguientes conceptos que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

**Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios**

**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 etáreos, 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.



pos 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

**Análisis de involucrados.**

Para el desarrollo de los programas presupuestarios existen diversos gru este análisis.

ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS.			
Grupo analizado	Intereses	Principales problemas percibidos	Conflictos potenciales ante el desarrollo del programa o proyecto.

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



### **3.2.2.2. 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 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.

Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios



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. Se recomienda 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.*

### 3.2.2.3. 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 aquél estadio en el que el problema central está resuelto.

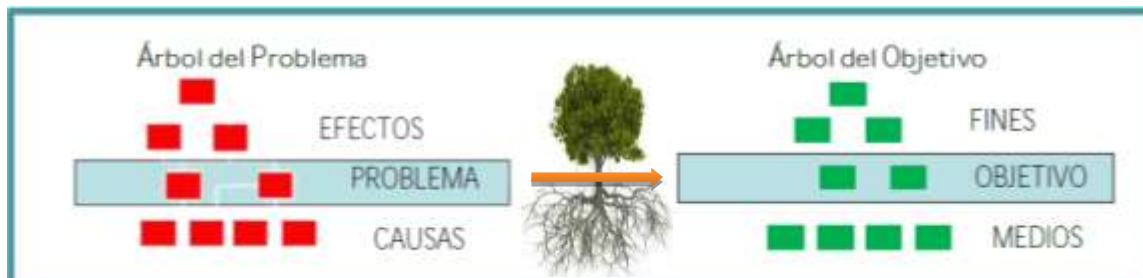
Los objetivos son las guías o proyecciones a verificarse en el tiempo futuro de determinado fenómeno y que los afectados considerarían como una situación deseable; el *Objetivo central* es una hipótesis central o propósito de hacia el cual se orientan los esfuerzos del Programa Presupuestario, los objetivos 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).

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

- Deben ser coherentes y garantizar que el logro de cada uno de ellos contribuye al logro de un objetivo de mayor jerarquía o de diferente temporalidad;
- Deben ser medibles, es decir podrán asociársele variables que permitan establecer una comparación de avance.

A partir de la construcción del Árbol del Problema se determina el Árbol de Objetivos que corresponde, 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 del 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 será necesario verificar las relaciones de medios y fines para garantizar la validez del análisis, si en el momento de generar el árbol se encontraran 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

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

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:

**NO SE DENUNCIAN LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDAS CONTRA LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO**

Se convertiría en el siguiente **Objetivo Central o Propósito**.

**LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, CONOCE SUS DERECHOS HUMANOS Y DENUNCIA LOS CASOS DE VIOLACIÓN**

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.



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

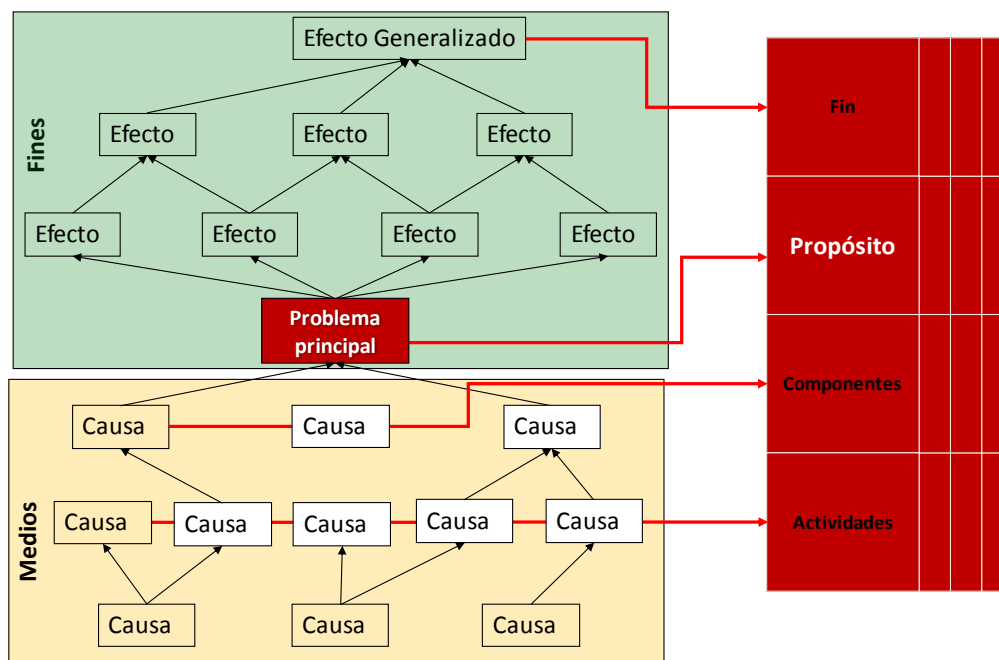
En esta etapa se debe seleccionar del Árbol de Objetivos aquellos medios, más factibles en términos de relevancia, financiamiento, viabilidad técnica, es buscar de la manera más eficiente y creativa de alcanzar el propósito y

**Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios**

fin determinado 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 MIR 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 MIR.

**La MIR es la síntesis del proceso de Planeación.**



**3.2.3. Formulación, captura y aprobación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

En la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de cada uno de los programas, los Ayuntamientos a través de sus Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPE's), deberán alinearse a los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que se derivan de este. Asimismo, podrán utilizar como insumo otros documentos relacionados con el tema que se consideren relevantes y que apoyen la construcción de objetivos de cada programa presupuestario.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada uno de los programas presupuestarios será revisada durante el proceso presupuestario y en su caso,

#### Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios

aprobada por la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto y la Dirección General de Planeación y Gasto Público, en el ámbito de su respectiva competencia, quienes podrán emitir las recomendaciones que estimen pertinentes.

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

La Matriz de Indicadores para Resultados, es una herramienta de planeación estratégica del Presupuesto basado en Resultados (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 y proyectos de la estructura programática municipal.

#### **Ventajas:**

Establece con claridad los objetivos del programa presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación municipal.

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 a la sociedad para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos

Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desarrollo del programa.

La MIR organiza los objetivos, indicadores y metas a la estructura programática, vinculados éstos al programa presupuestario, con base en ello sólo deberá existir una MIR por programa presupuestario

La construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados permite focalizar la atención y los esfuerzos de los ayuntamientos hacia la consecución y logro del objetivo, así como retroalimentar el proceso presupuestario.

### **Contenido de la MIR**

El siguiente esquema muestra los elementos a considera en la Matriz de indicadores

### **Esquema integral de la Matriz de Indicadores.**

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

Alineación al Plan de Desarrollo Municipal: En este apartado se deberá incluir el pilar o eje transversal para el desarrollo al que se vincula el

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

programa presupuestario, así como la dependencia u organismo que realiza las acciones del mismo, así como la identificación del programa presupuestario y su objetivo

<b>PILAR TEMÁTICO / EJE TRANSVERSAL:</b>
<b>OBJETIVO DEL PILAR O EJE TRANSVERSAL:</b>
<b>ESTRATEGIA:</b>
<b>LINEAS DE ACCIÓN:</b>
<b>PROGRAMA PRESUPUESTARIO:</b>
<b>OBJETIVO DEL PROGRAMA:</b>
<b>DEPENDENCIA GENERAL:</b>

	OBJETIVO O RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
		NOMBRE	FÓRMULA	FRECUENCIA		
FIN:						
PROPÓSITO:						
COMPONENTE:						
ACTIVIDAD:						

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

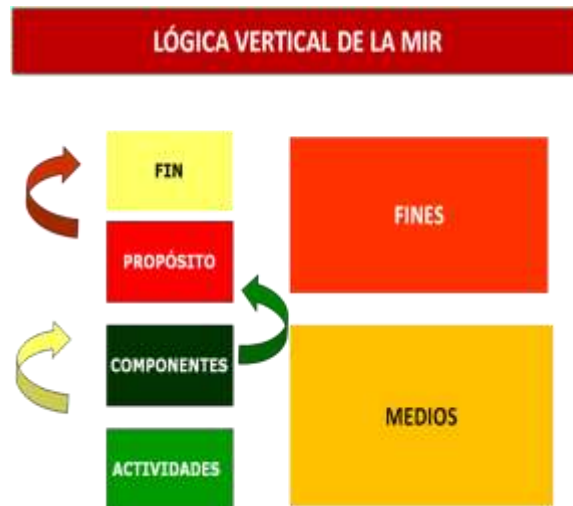
### 3.2.3.1. Definición de Objetivo o Resumen Narrativo

Verificación de la lógica vertical de la MIR.

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, se generarán entonces los productos o componentes; si se entregan los componentes, debería entonces lograrse el propósito y si se logra el propósito, el programa presupuestario contribuirá significativamente al fin establecido.



Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios



Asimismo, la lógica vertical también puede usarse de manera descendente y revela la lógica de la planeación, y se parte de que el fin y propósito representan el **para qué** del programa presupuestario en el corto y largo plazo, pasando por los componentes que representan el **qué** se va a dar o generar y a su vez justifica 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 éste 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 y componentes o actividades.

- **Fin del programa.-** Es la descripción de cómo el programa constituye, 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 implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el fin, tampoco establece si puede existir otros programas que también contribuyen a su logro.
- **Propósito de programa.-** 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.-** 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 del mismo.

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

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.-** Son las principales tareas que se debe 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 basar en los objetivos incluidos dentro del árbol de objetivos generado anteriormente para el programa presupuestario en cuestión.

### 3.2.3.2. 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 ambientales, financieros, institucionales, climatológicos, sociales u otros que pueden hacer que el mismo fracase. El riesgo se expresa en la Matriz de Indicadores para Resultados como un supuesto que debe ser cumplido para lograr los objetivos a cada nivel. La intención no es consignar cada eventualidad que pueda concebirse, sino identificar aquellos supuestos que tengan una probabilidad razonable de ocurrencia.

### Verificación de la lógica horizontal en la MIR.

La lógica horizontal de la MIR se basa en relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo de la Matriz de Marco Lógico y postula lo siguiente:

Se plantea un objetivo o resumen narrativo de actividad y si se cumplen aquellos supuestos definidos, entonces se podría subir al nivel inmediato para cumplir el objetivo de componente correspondiente y si se gestionara para cumplir el objetivo de componente y se cumplieran los supuestos definidos para este nivel se podría subir a nivel de propósito; así sucesivamente hasta llegar al nivel más alto, como puede verse en la siguiente imagen.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios



### 3.2.3.3. 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 derivados de la comparación de dos variables.

#### Utilidad de los Indicadores

Producen información que revela el desempeño de cualquier área de la institución y también verificar el cumplimiento de sus objetivos, en términos de resultados, así como prevenir y detectar desviaciones en el logro de los objetivos y proporcionar información de calidad para la toma de decisiones.

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

- ¿Qué impacto o resultado ha tenido la acción gubernamental?
- ¿Conocer si 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

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

**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 programa al logro de objetivos estratégicos de la dependencia o entidad pública. Por lo general, en el fin se usan indicadores de eficacia.

**Indicadores a nivel de propósito.-** (Mide resultados intermedios) A este nivel deben incluirse indicadores que permitan verificar el logro del objetivo en relación al área de enfoque del programa, estos deben medir el cambio producido en la población objetivo que puede atribuirse a la ejecución del programa presupuestario. En el 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 a 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 las actividades principales del programa presupuestario. Para las actividades, es preferible definir indicadores de 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

Uno de los primeros pasos que deben adoptar las dependencias y organismos es el diseño de un sistema de información que permita medir el desempeño con certeza y confiabilidad.

La implantación y operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN) está orientada a generar información que apoye a la evaluación de proyectos y programas, Es recomendable que su proceso se divida en dos subprocesos: el primero, la definición, selección y/o construcción de indicadores y el segundo, el seguimiento o monitoreo de los indicadores (alimentación, actualización y autoevaluación de alcances).

Con el propósito de apoyar el primer subproceso, se incluye un catálogo de indicadores y se recomienda un esquema metodológico para la construcción de aquellos que no se encuentren en dicho catalogo o bien sea necesario adherir, mismos que deberán estar alineados a los Planes de Desarrollo Municipal vigentes.

Los indicadores del catalogo mencionado, se sugiere sean analizados por cada uno de los ayuntamientos, para retomar aquellos que por estructura, normatividad y utilidad se deban adoptar, o en su caso se proceda a su complementación y adecuación tomando en cuenta las características y problemática propia de cada Municipio.

Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios

Para la aplicación del segundo subproceso; 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.

Esquema de vinculación de indicadores con la MIR

Indicador	Nivel de objetivo	Meta	Dimensión	Observación
Estratégicos	→ <b>Fin</b> Indicadores de impacto (impacto final)	Como contribuye el proyecto o programa al logro del fin	Eficacia	En algunos casos: eficiencia, calidad y economía
	→ <b>Propósito</b> Indicadores de resultado (impacto en el corto plazo digamos 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	→ <b>Componentes</b> Indicadores de productos, bienes y servicios	Productos o servicios producidos dentro del programa	Eficacia eficiencia y calidad	En ciertos casos: economía
	→ <b>Actividades</b> Procesos sustantivos de gestión	Tareas o acciones sustantivas realizadas por el equipo ejecutor del programa para producir cada componente	Eficacia, economía y eficiencia	Costo presupuestado por la actividad (esfuerzo)

La identificación de metas debe seguir la metodología que se menciona en el apartado *Metas de los indicadores*, y se deberá encontrar los medios de verificación, así como los supuestos de los que se va a partir.

3.2.3.3.1 Características y selección de indicadores

Es requisito indispensable el que se tengan criterios firmes y homogéneos para la definición, actualización, modificación o construcción de los indicadores que permitan en cada ejercicio anual la valoración del alcance de las acciones y aplicación del presupuesto, por lo que se detallan a continuación las características que estos deben de tener.

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Los indicadores para medir el resultado o desempeño de la gestión pública, dependen del cumplimiento del factor de éxito del programa a partir de comparativos de parámetros nacionales y municipales, como son los indicadores de desarrollo social que nos permiten comparar y valorar la situación social actual en la que se encuentra la población que los entes municipales atienden.

Los indicadores por lo general son razones numéricas entre dos o más variables; por ejemplo, el porcentaje de población atendida, toneladas por hectáreas, etc., que reflejan el comportamiento observado en un aspecto relevante de la ejecución de una política o un programa.

#### 3.2.3.3.2 Tipos de indicadores.

Los sistemas de evaluación del desempeño que operan en la administración pública municipal utilizan básicamente dos agrupaciones de indicadores, éstos se agrupan según el ámbito de actuación, esto se refiere a los indicadores estratégicos y los de gestión que miden la dimensión que atiende.

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 de programa (definidos en el Plan de Desarrollo Municipal y la Estructura Programática Municipal), 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, a 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 le 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 de 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 definidos en el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas, por lo que para cada objetivo debe construirse por lo menos un indicador estratégico.

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 nacional.

#### **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 funcional es a nivel de proyecto de la estructura programática 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.

¿A quién están dirigidos? Especialmente al cumplimiento de los funcionarios responsables de la ejecución de las acciones y a los productos que con ellos se aportan, 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



#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

servicios generados, y 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 con la que realizan 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, que permitan detectar y prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos.

#### Clasificación de los indicadores

Las clasificaciones más comunes integran las dimensiones de, **eficacia, eficiencia, calidad y economía**.

¿Cómo se aplican las dimensiones a los indicadores? En el caso del SEGEMUN, se recomienda utilizar las cinco dimensiones e identificar de forma práctica los indicadores que cumplen con cada una de ellas, para así analizar la relevancia de su medición y lo factible que es aplicar el indicador.

Con la finalidad de apoyar a la selección y definición de los indicadores que más utilidad presenten a las áreas administrativas, se presenta una descripción y ejemplos que describen las características de cada dimensión.

Los indicadores dimensionan el **desempeño** señalan el grado de cumplimiento de los objetivos inherentes a cada uno de los programas definidos en el Plan de Desarrollo Municipal, cuantificando sus efectos en el bienestar social y económico de la población. En el ámbito de la evaluación del desempeño de la gestión municipal, la dimensión del impacto es muy relevante y predomina, debido a que los programas y acciones que llevan a cabo los gobiernos tienen un efecto directo en la sociedad y su entorno.

La evaluación de impacto es un tipo de evaluación sustantiva. El Banco Mundial define la evaluación de impacto como la medición de los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica. Su propósito general es determinar la efectividad de las políticas, programas o proyectos ejecutados.

Al igual que otras técnicas de evaluación, la de impacto se puede utilizar para determinar hasta qué punto los resultados planificados fueron producidos o logrados, así como para mejorar otros proyectos o programas en ejecución o a futuro.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

<i>Si el objetivo del programa es:</i>	Mejoramiento de la vivienda rural
<i>Entonces el factor de impacto podría ser:</i>	Índice de mejoramiento de la vivienda rural
<i>Y las variables del indicador de impacto en este caso sería:</i>	(Viviendas mejoradas / Viviendas en malas condiciones) *100

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.

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

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.

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

Para construir indicadores **de eficacia** solo basta 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.**

Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios

*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 sería:* (Número de habitantes / Número de policías)

**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 sería:* (Saldo de deuda actual / Gasto neto total) \*100

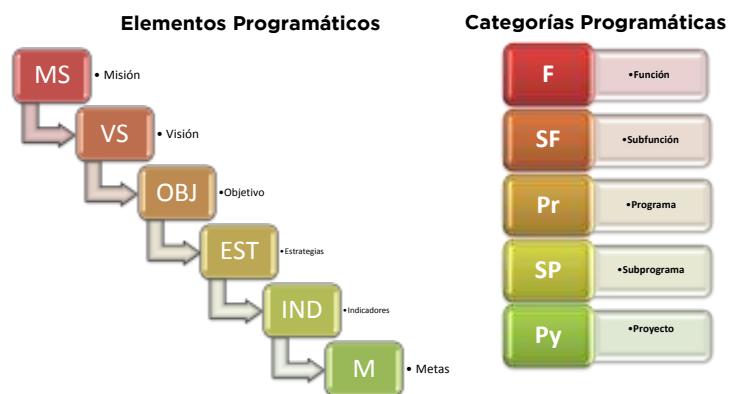
### 3.2.3.3 Recomendaciones para la construcción de indicadores

Es importante referir que el sistema de planeación se articula bajo distintas estructuras: como es la administrativa, económica y la programática o también llamada funcional.

Para construir y definir los indicadores en cada uno de los elementos de la estructura, es necesario familiarizarse con ella.

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.

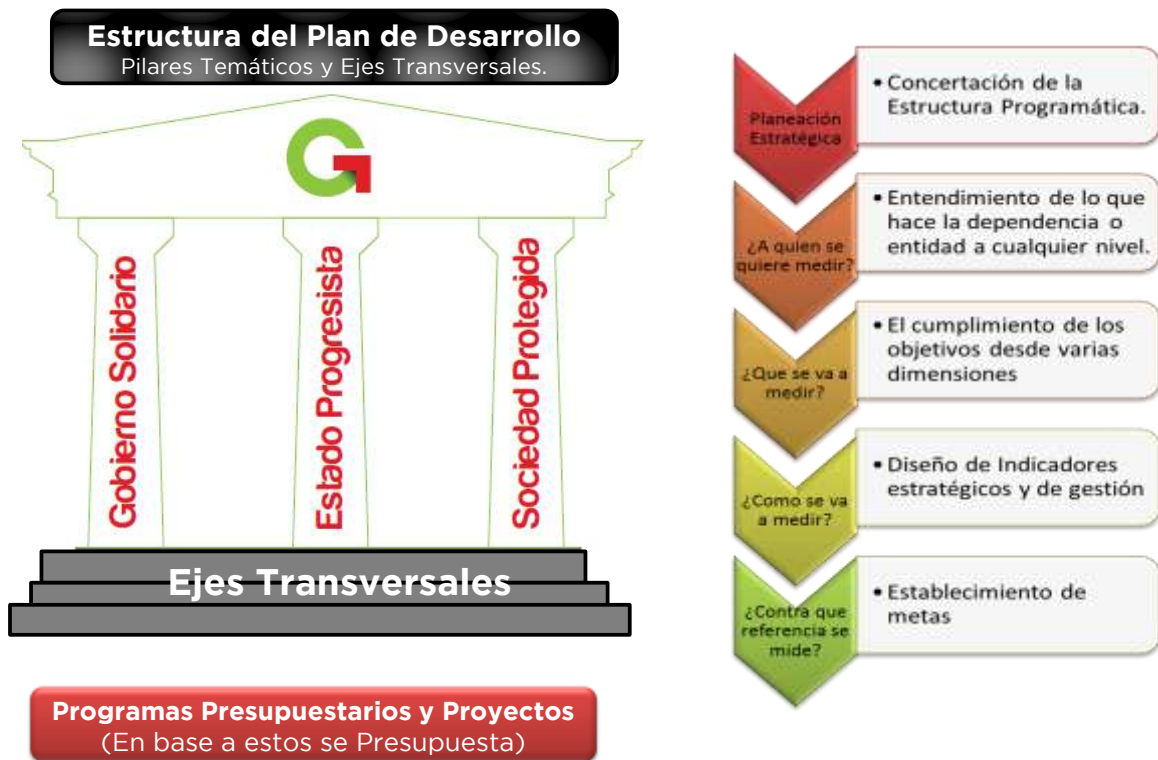
### Estructura Programática



Son la base para vincular: Plan de Desarrollo y Programa Anual

De lo anterior, se desprende la necesidad de conocer la definición e información que contienen los Elementos Programáticos en el plan y los programas y la segunda, las Categorías programáticas a las que se relacionará o alineará cada uno de los indicadores, para ello, es necesario revisar tanto el catalogo de la estructura programática, como la definición de cada una de las categorías, ver esquemas anexos.

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios



**Vinculación Función de Estructura Programática y Pilares Temáticos y Ejes Transversales.**

Pilar o Eje	Función
<b>Gobierno Solidario</b>	06 Desarrollo Social y Combate a la Pobreza.
<b>Estado Progresista</b>	05 Fomento al Desarrollo Económico y Empleo. 07 Desarrollo Urbano Sustentable.
<b>Sociedad Protegida</b>	01 Reglamentación. 02 Impartición de Justicia. 03 Procuración de Justicia. 04 Seguridad Pública y Protección Civil.
<b>Ejes Transversales</b>	08 Conducción de las Políticas Gubernamentales. 09 Administración y Control Gubernamental. 10 Financiamiento para el Desarrollo.

Una tarea es la identificación de programa, 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 programa 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**

El encargado de establecer los indicadores estratégicos debe tener muy claro: la misión, la visión en la que participa el programa, así como el propósito, los diferentes servicios o productos que genera y las necesidades de sus beneficiarios.

Otra de las tareas, es análisis y entendimiento del objetivo, a fin de entender lo que se quiere lograr a través del programa. Dichos objetivos deben estar alineados a los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de este se deriven.

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, ello para saber que se tendrá 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:

- El punto de vista de los beneficiarios/sectores de la sociedad involucrados.
- Las políticas gubernamentales.
- Estándares internacionales y nacionales.
- El punto de vista personal de la misma dependencia.



Otras consideraciones para construirlos, son:

- Que sean factibles en cuanto a tiempo, costo y capacidad técnica para su obtención.
- Que el beneficio de contar con un indicador sea mucho más alto que el costo en generarlo.
- Seleccionar y utilizar información de las fuentes de datos que producen las propias áreas ejecutoras en la medida de lo posible.
- Que sean aceptables, útiles por su validez, confiabilidad y pertinencia, y que estén dirigidos hacia los usuarios potenciales.

Para su construcción, como se dijo anteriormente, un indicador es el resultado de una fórmula que consta de

**Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios**

un numerador, un denominador y un factor de escala.

En general el numerador por sí solo no nos dice nada, por lo que el denominador sirve para:

- Comparar el desempeño del numerador bajo algún contexto.
- Cuantificar el universo o población objetivo.
- Cuantificar los recursos utilizados.

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 presentamos una metodología que puede ser útil en dicho proceso.

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:



#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Índice de utilización de capacidad instalada, dicho índice se obtiene de la fórmula: (Matricula 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.

Capacidad teórica = [Número de aulas \* 0.85 + (Número de laboratorios + 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, sin tomar en cuenta las limitaciones que representa la no-disponibilidad de información y la complejidad de concentrar la información dispersa. Posteriormente se evalúa la factibilidad de medir los indicadores de función del costo-beneficio de obtener la información requerida y del grado de precisión en dicha información.

#### 3.2.3.3.4 Metas de los indicadores (resultado)

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

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 por los países desarrollados o por instituciones líderes en el campo de especialidad.

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.



#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

**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 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 compromisos de los involucrados en su logro, que las metas fáciles de lograr.

Las metas de una dependencia u organismo 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
- Ser claras informativas para la sociedad.

Por la experiencia que se tiene en la operación del SEGEMUN, se puede decir que ésta es ya una práctica común, sin embargo, el proceso de adaptación a la metodología de la Matriz de Marco Lógico, se hará bajo un enfoque de gradualidad y priorización a fin de que la cultura de la evaluación del desempeño logre arraigarse entre los servidores públicos, bajo el esquema de PbR herramienta de la Gestión para Resultados (GpR).

#### 3.2.3.3.5 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/proyectos?

**Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios**

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, subprograma, 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/proyectos?
3. ¿Genera incentivos para la mejora continua de los procesos gubernamentales?

### **Validación de indicadores**

Tanto en la construcción como la selección de los indicadores, es necesario tener presente las características que deben mantener éstos, la palabra CREMA contiene las primeras letras de las principales características y atributos que deben cumplir los indicadores a definir para que sean considerados como pertinentes. Estas características son:

**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.

*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.*

### **3.2.3.3.7 Ficha técnica para la construcción de indicadores**

#### **Objetivo**

Apoyar la elaboración de la ficha técnica del indicador mediante un conjunto de elementos que describen de manera sencilla las características de un indicador

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

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.

#### Contenido de la ficha técnica

Elementos que comprende la ficha técnica:

1. Estructura del indicador;
2. Comportamiento del indicador;
3. Comportamiento del indicador con respecto a la meta;
4. Metas físicas relacionadas con el avance; y
5. Referencias adicionales.

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

#### 3.2.3.4. 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 se lograron, estos dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada. Para lo anterior, deberá hacerse uso, preferentemente, de las fuentes oficiales de información existentes en el país.

La identificación de los medios de verificación obliga a quien diseña un programa presupuestario y define los indicadores del mismo, 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 en 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.
- 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).

#### 4.- EL SEGEMUN EN LAS FASES DE PLANEACIÓN - EVALUACIÓN

#### Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios

Las fases para planear, programar, presupuestar, operar, controlar y evaluar el gasto de cada programa, el SEGEMUN se constituye como una herramienta de apoyo con el fin de mejorar el logro de la misión y los objetivos de los programas.

En materia de planeación, el sistema aporta la información que generan de 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 programación, el sistema contribuye a sustentar la efectividad del gasto para la fijación de metas claras y precisas, cuya eficacia orientación sea hacia resultados, para ello, los indicadores más recomendables son los de eficiencia, economía y calidad.

Para la presupuestación, el sistema 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 análisis de costo-efectividad. Lo que permite un avance significativo respecto a la búsqueda de equidad en la asignación del gasto y adecuar el comportamiento histórico a las nuevas demandas de recursos, además de considerar la actualización por inflación y consideraciones macroeconómicas.

En este sentido, el SEGEMUN facilita la identificación de costos requeridos para avanzar hacia esquemas de presupuesto por programas y con enfoque a resultados, en donde los presupuestos asignados se desprenden de la programación de metas por cada programa y proyecto. En este punto, es importante mencionar que los indicadores de gestión deberán ser elementos que respalden a los indicadores estratégicos para realizar la asignación del gasto, o crear un modelo de distribución de recursos basado en el beneficio social, económico y territorial por los diferentes programas.

En la operación, el sistema contribuye a dar flexibilidad a la ejecución de acciones y propiciar, si fuera el caso, el cambio de la programación para la satisfacción de beneficiarios. Esto se logra al incluir un acuerdo de adecuación y mayor autonomía operativa de los programas como parte de los convenios o acuerdos de desempeño y al utilizar indicadores como parámetros básicos de evaluación de los mismos.

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, programas, 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 resumen, el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUM), es un instrumento de la planeación estratégica que nos permite evaluar el desempeño de las diferentes áreas que integran la administración pública municipal, con base en un sistema de indicadores orientados a medir los resultados alcanzados y el cumplimiento de los objetivos definidos en los planes de desarrollo municipal y los programas anuales.

**Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios**

La evaluación bajo la perspectiva del sistema, considera un enfoque de valoración hacia resultados alcanzados, lo que implica la necesidad de contar con nuevos parámetros de las variables de información, tales como costos unitarios o niveles de satisfacción de los beneficiarios. No obstante, es conveniente mencionar que el Sistema de Evaluación del Desempeño no solo aumentará el volumen de información requerido por las dependencias, sino que lo reducirá en el mediano plazo, pues se plantea que, como parte de los acuerdos o convenios de desempeño, las dependencias depuren los actuales requerimientos de información a los ejecutores, a fin de desechar toda aquella información no utilizada o de bajo valor agregado.

En específico el aporte del SEGEMUN a instrumentos de evaluación se da conforme a lo que la normatividad establece, en 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 más comunes utilizados: Informe trimestral de avance programático presupuestal y el Informe anual de evaluación de los programas del Plan de Desarrollo Municipal y por otra parte al Informe de Gobierno que presenta el C. Presidente Municipal.

Para atender las funciones antes citadas, es necesario tener una base de indicadores que cumpla con las especificaciones de esta metodología, indicadores con cifras actuales, y un esquema de integración que facilite el dar a conocer los logros, productos o resultados que ofrecen los parámetros de medición.

Como ya se ha mencionado, el SEGEMUN contribuye a los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, en especial a la modernización presupuestaria y rendición de cuentas de la gestión pública. 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.

## **5.- ANEXOS**

1. Fichas Técnicas para la Construcción y Seguimiento de Indicadores
2. Catálogo de Indicadores Estratégicos y de Gestión

**M. EN F. FRANCISCO GONZÁLEZ ZOZAYA**

**SUBSECRETARIO DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO**