

Este contenido se encuentra modificado temporalmente en cumplimiento a las disposiciones legales y normativas en materia electoral, con motivo del inicio del periodo de campañas.

Guía para la Evaluación de Procesos de los Programas Presupuestarios

Ejercicio Fiscal 2016

PAE 2017

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA
SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN

Autorizó:

Raúl Sánchez Kobashi

Secretario de Finanzas y Administración

Francisco Fidel Teomitzi Sánchez

Subsecretario de Planeación

Elaboró:

Arturo Neponuceno Crisóstomo

Director de Evaluación

Rodolfo de la Rosa Cabrera

Subdirector de Evaluación de Programas

Saúl Federico Oropeza Orea

Jefe del Departamento de Programas Estatales y Municipales

Ana Luz Guzmán Figueroa

Analista del Departamento de Programas Estatales y Municipales

Esta publicación se terminó de elaborar durante el mes de junio de 2017.
Diseñada en la Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla.

11 Oriente No. 2224, Tercer piso, Col. Azcárate, C.P. 72501, Puebla, Puebla.

Contenido

Presentación.....	4
Fundamento Legal.....	5
Descripción de términos	6
Siglas y acrónimos	8
Proceso de Evaluación Externa del Gasto Federalizado.....	9
Coordinación con dependencias y entidades de la administración pública estatal	10
Descripción de las fases del “Proceso de Evaluación Externa de los Pp”	11
Anexo 1 Listado de Pp y tipo de evaluación PAE 2017	15

Presentación

A fin de mejorar los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y eficiencia de los servicios públicos, el Gobierno del Estado de Puebla promueve acciones a fin de fortalecer la Gestión para Resultados (GpR), modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión a través del cual se adopta un enfoque que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. A través de la Dirección de Evaluación (DEV) de la Secretaría de Finanzas y Administración, se realizan actividades orientadas hacia la consolidación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en la Administración Pública Estatal.

El Presupuesto basado en Resultados (PbR), es el proceso que integra de forma sistemática, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los Programas Presupuestarios (Pp) y de la aplicación de los recursos asignados a éstos. Lo anterior con el objetivo de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas y transparencia. Asimismo busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos, particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos, esto para: conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas; identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto.

La evaluación del desempeño es un proceso de revisión sistemática que permite evidenciar sobre lo que funciona y lo que no funciona en las políticas y programas públicos, propiciando la retroalimentación de su diseño y operación. En pocas palabras, la evaluación es un ejercicio para la mejora continua, que fomenta la transparencia y rendición de cuentas.

A fin de establecer los Programas Presupuestarios (Pp) que conformarán el Programa Anual de Evaluación (PAE) para el ejercicio 2017, la DEV realizó un análisis de evaluabilidad, para lo cual se consideró una muestra de los Pp con gasto federalizado del ejercicio 2016, con y sin antecedentes de evaluación, aquellos que fueron señalados de valor público por parte de las Unidades Responsables (UR), que contaran con la existencia de insumos de información y que su presupuesto fuera representativo, derivado de este estudio se seleccionaron 28 Pp y se establecieron los siguientes dos tipos de evaluación (Ver Anexo 1 para conocer el Listado de Pp y tipo de evaluación):

- Evaluación Específica de Indicadores
- Evaluación de Procesos

Fundamento Legal

De acuerdo con la normatividad federal vigente, a continuación se compilan los principales ordenamientos en materia de evaluación, en los cuales se establece la obligación del sector público en torno al ejercicio de recursos públicos y su evaluación:

- Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Artículos 85, 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo en el ámbito estatal, se enlistan los siguientes ordenamientos con respecto a la evaluación del desempeño:

- Artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;
- Artículos 10 fracción V, 46, 49, 50, 51 y 52 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla;
- Artículo 35 fracciones II y LXXXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla;
- Artículos 102, 107, 112, 113 fracciones VII y VIII, 114 fracciones III, VIII y IX de la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla;
- Artículo 149 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios;
- Artículos 52 fracción XXXII y 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración.
- Programa Anual de Evaluación para el ejercicio 2017.

Con base en lo anterior, la DEV será quien coordine las actividades que se realicen en materia de evaluación del desempeño de los Pp de la APE.

Descripción de términos

La descripción de los términos más usados para la evaluación de Pp, con base en el Glosario de la SHCP y otras fuentes oficiales, son los siguientes:

Aspectos Susceptibles de Mejora: son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa, las cuales pueden ser atendidas para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo a fin de contribuir a la mejora de los programas.

Evaluación: análisis sistemático y objetivo de los programas de gobierno y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

Indicador: Instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.

Indicador de gestión: aquel que mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados. Incluye los indicadores de actividades y de componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Indicador estratégico: mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos e incluye indicadores de Fin, Propósito y de Componentes que consideran apoyos, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque. Impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

Indicadores de Desempeño: los indicadores con sus respectivas metas, que corresponden a un índice, medida, cociente o fórmula que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. En otras palabras, los indicadores deben permitir medir resultados: la calidad, no sólo la cantidad, de los bienes y servicios provistos; la eficiencia de las actividades desempeñadas por las dependencias y entidades; la consistencia de los procesos; el impacto social y económico de la acción gubernamental y los efectos de la implantación de mejores prácticas.

Instancia Evaluadora Externa: Equipo de evaluadores externos constituidos como personas físicas o morales, adscritos a instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, con experiencia probada en evaluación y temas específicos requeridos para realizar alguno de los tipos de evaluaciones externas.

Matriz de Indicadores para Resultados: Es la herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de

un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico, conforme a lo señalado en la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados..

Metodología de Marco Lógico: la MML facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestarios; el uso de la MML es cada vez más generalizado como herramienta de administración de programas y proyectos, pues con base en ella es posible: presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos y examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Programa Presupuestario (Pp): Es un instrumento programático en el que se organizan de manera lógica los objetivos de corto plazo de las Dependencias y Entidades Públicas de la Administración Pública Estatal; sirve para organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas, las cuales deberán orientarse a la producción de bienes y servicios (Componentes) que contribuyan o resuelvan el problema público identificado (Propósito), mismo que tendrá un efecto final de mediano o largo plazo (Fin).

Siglas y acrónimos

APE. Administración Pública Estatal.

ASM. Aspectos Susceptibles de Mejora.

CONAC. Consejo Nacional de Armonización Contable.

DEV. Dirección de Evaluación de la Secretaría de Finanzas y Administración.

MML. Metodología del Marco Lógico.

PAE. Programa Anual de Evaluación del Desempeño.

PbR. Presupuesto basado en Resultados.

Pp. Programa Presupuestario

SC. Secretaría de la Contraloría.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SED. Sistema de Evaluación del Desempeño.

SFA. Secretaría de Finanzas y Administración.

TdR. Términos de Referencia.

Esquema 1

Proceso de Evaluación Externa del Gasto Federalizado



Coordinación con dependencias y entidades de la administración pública estatal

Corresponderá a la **DEV** en coordinación con los Enlaces Institucionales de cada una de las Dependencias o Entidades involucradas en el proceso de evaluación, la ejecución particular de las acciones de seguimiento y evaluación de los programas públicos en el ámbito de su competencia:

ACTOR	RESPONSABILIDADES	ACTIVIDADES
DEV	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la integración y publicación del Programa Anual de Evaluación (PAE) • Definición de los Términos de Referencia (TdR) de las evaluaciones • Brindar la asesoría técnica sobre los procesos de evaluación y temas relacionados • Coordinar las evaluaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de Información y evidencias documentales • Acompañamiento • Revisión de los informes de evaluación
ENLACES INSTITUCIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y atender las solicitudes de información de su Dependencia o Entidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar y facilitar la información solicitada • Vinculación interna • Asistencia
EVALUADOR EXTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • Realizará las evaluaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo de campo y de gabinete • Presentación de avances de la evaluación • Elaboración del informe de la evaluación.

Descripción de las fases del "Proceso de Evaluación Externa de los Pp"

Fase 1

Publicación del Programa Anual de Evaluación (PAE)

El PAE es el instrumento normativo elaborado por la SC, la SEDESO y la SFA, en el cual se establecen los programas, estrategias y/o políticas que serán sujetos de evaluación durante un ejercicio anual específico.

Asimismo en el PAE se establece el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas en operación y los de nueva creación, vincula el calendario de ejecución de las evaluaciones con las actividades de programación y presupuesto, determina los tipos de evaluación que se aplicarán mediante un programa integral y gradual, se establecen los responsables de cada una de las actividades y articula las evaluaciones en el marco del SED.

En virtud de lo anterior, la DEV ha coordinado la integración del PAE desde 2013, documento que en apego al artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, es publicado a más tardar el último día hábil de abril en medios de difusión oficiales.

Fuentes de consulta:

<http://transparenciafiscal.puebla.gob.mx/>
<http://lgcg.puebla.gob.mx/evaluacion-y-rendicion-de-cuentas>
<http://evaluacion.puebla.gob.mx/index.php/PAE>

Fase 2

Capacitación y asesoría técnica en materia de evaluación

Con la capacitación a Enlaces Institucionales involucrados en el proceso de evaluación 2017 de los Pp, la DEV busca impulsar la evaluación como herramienta de mejora continua, así como fortalecer las capacidades técnicas de los involucrados en el Pp.

Para tal fin, el presente manual tiene como propósito dar a conocer paso a paso el desarrollo de la evaluación en materia de Procesos de los Pp E004 y E006 (ver Anexo 1), dicha evaluación tiene como objetivo principal analizar y valorar la operación y gestión de los Pp, a fin de que se implementen mejoras para el logro de sus metas y objetivos.

La DEV elaboró los TdR para la evaluación en materia de Procesos de los Pp del ejercicio 2016, con base en los Modelos de TdR vigentes emitidos por la SHCP, así como del Modelo de TdR para las evaluaciones Específica de Diseño y Procesos 2015 del Gobierno del Estado de Jalisco.

El documento de los TdR de Procesos elaborado por la DEV cuenta con los siguientes apartados a desarrollar: el primero es un módulo de Diseño, el cual valorará el diagnóstico del problema y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), esto mediante 3 preguntas de investigación. El segundo apartado será el de Procesos, el cual mediante 2 preguntas de investigación valorará la pertinencia de los procesos.

Fuentes de consulta:

Presentación del Proceso de Evaluación Externa de los Programas Presupuestarios.
<http://evaluacion.puebla.gob.mx/index.php/metodologias>

Fase 3

Solicitud, recopilación y procesamiento de información y evidencias documentales

Para el desarrollo de esta fase, la DEV solicitará por anticipado y de manera oficial a los Enlaces Institucionales y a la Unidad de Programación y Presupuesto, la información y las evidencias documentales necesarias para que la Instancia Evaluadora lleve a cabo el análisis de gabinete.

Las evidencias requeridas consisten en:

- ✓ Instrumentos de Planeación (PED, Programas Sectoriales, Especiales e Institucionales),
- ✓ Diagnóstico del Pp,
- ✓ Árbol del problema o necesidad, Árbol de Soluciones y concentrado,
- ✓ Documentos oficiales sobre la población potencial, objetivo y atendida,
- ✓ Estrategia de cobertura,
- ✓ Padrón de beneficiarios,
- ✓ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR),
- ✓ Fichas Técnicas de Indicadores del Pp,
- ✓ Documentos normativos del Pp (p.ej. Manuales de Procedimientos y Organización),
- ✓ Resultados de los indicadores estratégicos y de gestión del 4to trimestre 2016 y
- ✓ Documentos programáticos y financieros.

Fuentes de consulta: Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Programas Presupuestarios (2017). http://evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/metodologias/TdR_Est/2017/TdR_Especifico_2017.pdf

Fase 4 Trabajo de campo – Mesas de trabajo

La evaluación de Procesos cuenta con 2 preguntas de investigación que requieren de trabajo de campo por parte de la Instancia Evaluadora, es decir, realizar actividades a partir de técnicas de investigación cualitativa como son el análisis documental, la observación directa, estudios de caso y multicaso específicos, entrevistas semiestructuradas y grupos focales o grupos de enfoque (focus groups).

Esta Fase está sujeta a la validación de una estrategia por parte de la DEV, para lo cual la Instancia Evaluadora deberá desarrollar una propuesta de estrategia y plan de trabajo de campo, definir las técnicas de investigación a utilizar, diseño muestral e instrumentos de levantamiento de información a seguir para la realización de la evaluación.

La DEV convocará al Enlace Institucional así como a las UR involucradas, a la realización de mesas de trabajo para el levantamiento de información por parte de la Instancia Evaluadora; estas tendrán una duración no mayor a 2 hrs. con cada una de las UR involucradas en los procesos del Pp, y éstas deberán proporcionar la evidencia documental que sea necesaria para fundamentar lo manifestado.

Fuentes de consulta: N/A

Fase 5 Trabajo de gabinete

De acuerdo con los TdR para la evaluación en materia de Procesos de los Pp establecidos en el PAE 2017, el trabajo de gabinete consiste en la organización y valoración de la información obtenida en la Fase 3, así como del acopio de información que lleve a cabo la Instancia Evaluadora de manera independiente.

La Instancia Evaluadora analizará la información y dará respuesta a las preguntas de investigación de acuerdo a la metodología establecida en los TdR, de igual forma integrará los formatos de los Anexos.

Dicho trabajo será realizado en un tiempo aproximado de 6 semanas y derivado del cual generará un informe de evaluación preliminar.

Fuentes de consulta: N/A

Fase 6 Avances y retroalimentación – Última mesa de trabajo

La DEV coordinará la realización de una mesa de trabajo, para que la Instancia Evaluadora realice la presentación de los avances y los principales hallazgos de la evaluación a los Enlaces Institucionales, a fin de que conozcan las valoraciones obtenidas derivado del trabajo de campo y de gabinete (Fases 4 y 5), asimismo dicha instancia podrá exponer dudas o comentarios con relación a la información analizada.

Los Enlaces Institucionales, podrán retroalimentar los avances presentados, así como proporcionar las evidencias documentales necesarias para los casos en los que sea necesario modificar la valoración presentada por la Instancia Evaluadora.

La reunión de trabajo tendrá una duración aproximada de 1 a 2 hrs., podrá llevarse a cabo en las oficinas que gestionen los Enlaces Institucionales en sus Dependencias o Entidades respectivas, o en las instalaciones de la Dirección de Evaluación, según se acuerde previamente.

Fuentes de consulta: N/A

Fase 7 Presentación y entrega de resultados

La entrega de la evaluación a la DEV por parte de la Instancia Evaluadora deberá efectuarse en los plazos o fechas señaladas en el contrato y su contenido deberá cumplir con lo dispuesto en los TdR.

El informe de evaluación deberá contener cada una de las preguntas, la respuesta -ya sea afirmativa-negativa (binaria) con el nivel de cumplimiento ó la respuesta abierta- así como el análisis de la Instancia Evaluadora (justificación o argumentación correspondiente).

El Informe Final, así como los Resúmenes Ejecutivos y Anexos que establecen los TdR, deberán entregarse todos en versión electrónica.

Fuentes de consulta: Informes Finales de evaluación.

Fase 8

Publicación de resultados

En apego al artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las Dependencias y Entidades involucradas en el proceso de evaluación del Gasto Federalizado, deberán publicar en sus páginas de Internet oficiales, los resultados de evaluación de los Pp a su cargo, a más tardar 30 días posteriores a la conclusión y entrega de las mismas.

Asimismo la DEV publicará los resultados de las evaluaciones en el portal web del SED: <http://evaluacion.puebla.gob.mx> en el apartado Resultados de las Evaluaciones, conforme los plazos establecidos por la Ley.

Fuentes de consulta: <http://evaluacion.puebla.gob.mx/index.php/PAE>

Anexo 1 Listado de Pp y tipo de evaluación PAE 2017

Pp SIN ANTECEDENTES DE EVALUACION

No.	Dependencia	Clave Pp	Nombre del Pp	Tipo de evaluación
1	Colegio de Bachilleres (COBAEP)	E027	Prestación de servicios de educación media superior.	Específica
2	Secretaría de Seguridad Pública	E002	Reinserción social.	Específica
3	Secretaría Infraestructura, Movilidad y Transportes	S036	Fondo metropolitano zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala.	Específica
4	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	K007	Proyectos de infraestructura social del sector educativo.	Específica
5	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	E021	Mejora de las condiciones ambientales.	Específica
6	Secretaría Infraestructura, Movilidad y Transportes	S069	Programa de infraestructura indígena (PROII)	Específica
7	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	E018	Fomento a los agro negocios en el estado de Puebla.	Específica
8	Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico	E059	Estabilidad y certidumbre laboral.	Específica
9	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	E016	Programa sustentabilidad productiva, innovación y capacitación.	Específica
10	Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico	S039	Programa de apoyo al empleo (PAE)	Específica
11	Secretaría de Seguridad Pública	E001	Programa nacional de prevención del delito.	Específica
12	Secretaría Infraestructura, Movilidad y Transportes	K006	Instrumentación de los programas y proyectos de inversión pública.	Específica
13	Secretaría Infraestructura, Movilidad y Transportes	K050	Proyectos de construcción de carreteras alimentadoras y caminos rurales.	Específica
14	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE)	E131	Presentación de servicios de educación media superior tecnológica.	Específica
15	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	E020	Conservación y manejo de recursos naturales.	Específica
16	Secretaría de la Contraloría	E150	Transparencia y gobierno abierto.	Específica
17	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	E022	Inspección y vigilancia vehicular, ambiental, forestal y ordenamiento territorial.	Específica
18	Secretaría de la Contraloría	G021	Auditoría y Fiscalización a recursos estatales y federales.	Específica
19	Secretaría de Educación Pública	S079	Programa de fortalecimiento de la calidad educativa.	Específica

Pp CON PRIORIDAD PRESUPUESTAL

No.	Dependencia	Clave Pp	Nombre del Pp	Tipo de evaluación
1	Secretaría de Educación Pública	U001	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)	Específica
2	Secretaría de Finanzas y Administración	G006	Recaudación eficiente.	Específica
3	Secretaría de Desarrollo Social	E135	Transformar tu vivienda.	Específica
4	Secretaría General de Gobierno	E147	Registro e identificación de población.	Específica
5	Secretaría General de Gobierno	E077	Legalidad.	Específica

Pp CON ANTECEDENTES DE EVALUACION

No.	Dependencia	Clave Pp	Nombre del Pp	Tipo de evaluación
1	Secretaría de Educación Pública	E004	Educación Básica.	Procesos
2	Secretaría de Educación Pública	E006	Educación Superior.	Procesos
3	Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CECSNSP)	E087	Seguridad Pública	Específica
4	Secretaría General de Gobierno	E076	Gobernabilidad.	Específica

Nota: La Evaluación Específica es en materia de Indicadores comprendiendo módulo de diseño.

DATOS DE CONTACTO

Arturo Neponuceno Crisóstomo

Director de Evaluación

arturo.neponuceno@puebla.gob.mx

Rodolfo de la Rosa Cabrera

Subdirector de Evaluación de Programas

rodolfo.delarosa@puebla.gob.mx

Saúl Federico Oropeza Orea

Jefe del Departamento de Programas Estatales y Municipales

saul.federico@puebla.gob.mx