



# Evaluación de Indicadores

**E026-Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)**

**E050-Mejora de la Calidad Turística**

**E056-Atracción, Retención y Promoción de Inversiones y Negocios**



# Prólogo

La administración pública moderna, de acuerdo con las tendencias a nivel mundial, se caracteriza por la utilización de herramientas metodológicas que buscan redimensionar las estructuras y procedimientos del Sector Público, a fin de mejorar los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y la eficiencia de los servicios públicos.

Así, una administración pública moderna tiene como objetivo principal la generación de valor público y este objetivo se instrumenta a través del Presupuesto basado en Resultados (PbR), cuyo propósito es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población, es decir, se enfoca al logro de los objetivos que las instituciones públicas establecen, mientras que el grado de consecución de dichos objetivos es confirmado por el Sistema de Evaluación del Desempeño.

El SED realiza la valoración objetiva del desempeño de las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de sus metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, a fin de conocer el impacto social de los programas financiados con recursos públicos, corregir el diseño de aquellos que no están dando los resultados esperados, así como identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto.

Por lo anterior, se han llevado a cabo acciones para impulsar a nivel estatal, el cambio de un modelo de gestión pública centrado en los procesos hacia una nueva cultura organizacional que ponga el acento en la obtención de resultados, tales como la creación de una instancia estatal que coordine el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con atribuciones para apoyar en la materia a los ejecutores de gasto, así como emitir la normatividad, lineamientos metodológicos y demás mecanismos necesarios para el efectivo cumplimiento de la evaluación.

Los esfuerzos realizados se ven reflejados en el indicador denominado implementación de la iniciativa PbR-SED, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues en lo que va de la actual administración, el Estado pasó de un 74% en 2013 a un 78% en 2014, en el grado de avance general en dicho indicador, posicionando a la entidad en el lugar 5° a nivel nacional, y para el caso específico del componente SED, en 2013 se obtuvo un 64% de avance y para el 2014 se logró incrementarlo a un 75%.

En este tenor, la Secretaría de Finanzas y Administración a través de la Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación, incluyó en el Programa Anual de Evaluación 2014, la evaluación de indicadores de los programas presupuestarios: E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, E050 Mejora de la Calidad Turística, y E056 Atracción, Retención y Promoción de Inversiones y Negocios, correspondientes al ejercicio fiscal 2013.

Con estas evaluaciones se busca identificar aspectos susceptibles de mejora que permitan un mejor direccionamiento del quehacer gubernamental hacia la creación de valor público, colocando a la evaluación como elemento clave en la mejora continua de la gestión pública estatal.

**Luis David Guzmán Alanís**

Director de Evaluación de la Subsecretaría de Planeación,  
Secretaría de Finanzas y Administración

# Índice

	Páginas
<b>Índice general</b>	3-5
<b>Índice de figuras, cuadros y graficas</b>	6-9
<b>Introducción</b>	10-13
<b>Capitulo I. Evaluación del programa E026</b>	14
<b>Datos de identificación del programa</b>	16
<b>Alineación del programa con la Política Pública</b>	17
Metodología de análisis	18-22
Análisis de la alineación del programa	23-26
Conclusiones y Recomendaciones	27-32
<b>Lógica vertical</b>	33
Metodología para el análisis de la Lógica Vertical	34-38
Análisis del problema	39-43
Análisis de objetivos	44-50
Conclusiones y Recomendaciones	51-53
<b>Lógica horizontal</b>	54
Metodología para el análisis de la Lógica Horizontal	55-57
Análisis horizontal de la MIR	57-63
Conclusiones y Recomendaciones	64
<b>Análisis de los indicadores</b>	65
Metodología para el Análisis de los Resultados de los Indicadores	66
Análisis de los resultados de los indicadores	67-83
<b>Conclusiones y Recomendaciones generales</b>	84-91

<b>Capítulo I. Evaluación del programa E050</b>	92
<b>Datos de identificación del programa</b>	94
<b>Alineación del programa con la Política Pública</b>	95
Metodología de Análisis	96-100
Análisis de la alineación del programa	101-104
<b>Análisis de la Lógica Vertical</b>	105
Metodología para el análisis de la Lógica Vertical	106
Análisis del problema	107-112
Análisis de objetivos	113-119
Conclusiones y Recomendaciones	120
<b>Análisis de la Lógica Horizontal</b>	121
Metodología para el análisis de la Lógica Horizontal	122-124
Análisis horizontal de la MIR	124-129
Conclusiones y Recomendaciones	130
<b>Análisis de los Resultados de los Indicadores</b>	131
Metodología para el Análisis de los Resultados de los Indicadores	132
Análisis de los Resultados de los indicadores	132-141
Conclusiones y Recomendaciones	142
<b>Conclusiones y Recomendaciones generales</b>	143-145
<b>Capítulo I. Evaluación del programa E056</b>	146
<b>Datos de identificación</b>	148
<b>Alineación del programa con la Política Pública</b>	149
Metodología de análisis	150-157
Análisis de la alineación del programa	157-159
Conclusiones y Recomendaciones	160

<b>Lógica Vertical</b>	161
Metodología para el análisis de la Lógica Vertical	162-163
Análisis del problema	164-169
Análisis de objetivos	170-175
Conclusiones y Recomendaciones	176
<b>Lógica Horizontal</b>	177
Metodología de análisis de la Lógica Horizontal	178-179
Análisis horizontal de la MIR	180-189
Conclusiones y Recomendaciones	190
<b>Análisis de los Resultados de los indicadores</b>	191
Metodología para el Análisis de los Resultados de los Indicadores	192
Análisis de los resultados	193-200
Conclusiones y Recomendaciones	201
<b>Conclusiones y Recomendaciones generales</b>	202-204
<b>Bibliografía</b>	205-210
<b>Anexos</b>	
Anexos de la Evaluación del Programa E026	211-212
Anexos de la Evaluación del Programa E056	213-221

# Índice de Figuras, Cuadros y Gráficas

<b>Capítulo I. Evaluación del programa E026</b>	<b>Páginas</b>
<b>Figuras</b>	
Figura 1. Alineación del programa	18
Figura 2. Alineación del programa con la política pública	19
Figura 3. Sistema Estatal de Planeación Democrática	21
Figura 4. Supuesto árbol de problemas del programa E026	35
Figura 5. Relación causal entre causas, problema central y efecto	38
Figura 6. Vinculación del problema central al efecto	39
Figura 7. Supuesto árbol de objetivos del programa E026	42
Figura 8. Traducción del árbol de problemas y árbol de objetivos del efecto al fin	43
Figura 9. Traducción del árbol de problemas y el árbol de objetivos del problema central a la solución	45
Figura 10. Traducción del árbol de objetivos a Resumen narrativo	47
Figura 11. Consistencia del fin	51
Figura 12. Consistencia del propósito	52
Figura 13. Tipos de medición	58
Figura 14. Comparativo de metas y resultados del Fin	68
Figura 15. Comparativo de metas y resultados del Componente 2	78
Figura 16. Comparativo de metas y resultados del Componente 5	83
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1. Objetivos del Plan Sectorial	24
Cuadro 2. Alineación del programa presupuestal con los objetivos de política pública	25

Cuadro 3. Alineación de programas presupuestarios en el POA con los objetivos del PED y las Estrategias del Plan Sectorial de Salud	28
Cuadro 4. Alineación de la problemática planteada en el PED y en el árbol de problemas	36
Cuadro 5. Mortalidad general	67
Cuadro 6. Mortalidad INEGI	67
Cuadro 7. Diferencial de mortalidad general 2013	68
Cuadro 8. Comparativo de egresos por distintas fuentes	74
Cuadro 9. Afiliación registrada al Sistema de protección Social en Salud	75
Cuadro 10. Comparativo de egresos programados y realizados	76
Cuadro 11. Volumen de partos atendidos	79
Cuadro 12. Determinación dentro de la norma de cloro residual libre	80
<b>Gráficas</b>	
Gráfica 1. Tasa de mortalidad según INEGI	69
Gráfica 2. Proyección de tasa de mortalidad nacional , CONAPO	69
Gráfica 3. Tasa de mortalidad con distintas fuentes	70
Gráfica 4. Tasa de morbilidad con distintas fuentes	72
Gráfica 5. Citologías cervicales realizadas a mujeres de 25 a 64 años	82

## Capítulo II. Evaluación del programa E050

### Figuras

Figura 1. Congruencia en la alineación del programa	96
Figura 2. Alineación del programa con la política	97
Figura 3. Sistema Estatal de Planeación Democrática	99
Figura 4. Estructura del Fin del programa E050	103
Figura 5. Árbol de problemas del programa E050	106
Figura 6. Análisis del Problema Central	107
Figura 7. Impacto en la causa superior 1	110
Figura 8. Impacto en la causa superior 2	111

Figura 9. Impacto en la causa superior 3	112
Figura 10. Impacto en la causa superior 3.1	112
Figura 11. Árbol de objetivos del programa E050	113
Figura 12. Análisis de la sintaxis del Fin del programa	114
Figura 13. Análisis causal del Componente 2	116
Figura 14. Contribución de los Componentes al Propósito	119
Figura 15. Análisis causa-efecto	138
Figura 16. Análisis de la meta del indicador	141
<b>Cuadros</b>	
Cuadro1. Clasificación de los objetivos del PED	104
Cuadro2. Lógica Horizontal del Fin del programa	124
Cuadro3. Lógica Horizontal del Propósito	125
Cuadro4. Lógica Horizontal Componente 1	126
Cuadro5. Lógica Horizontal Componente 2	127
Cuadro6. Lógica Horizontal Componente 3	128
Cuadro7. Datos publicados	139
Cuadro8. Datos entregados	140
<b>Gráficas</b>	
Gráfica 1. Derrama económica en el estado	134
Gráfica 2. Afluencia de visitantes	136

### **Capítulo III. Evaluación del programa E056**

#### **Figuras**

Figura 1. Alineación del programa	150
Figura 2. Alineación del programa con la política pública	151
Figura 3. Sistema Estatal de Planeación Democrática	153
Figura 4. Árbol de Problemas del Programa E056	163
Figura 5. Desagregación del efecto	164
Figura 6. Vinculación del Problema Central con el efecto	165
Figura 7. Desagregación de la causa del primer nivel B	167
Figura 8. Desagregación de la causa del segundo nivel	169
Figura 9. Árbol de Objetivos del Programa E056	170

Figura 10. Descomposición del Fin	171
Figura 11. Traducción del Problema Central	172
Figura 12. Traducción de la causa 2 al componente 2 y al Resumen Narrativo	173
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1. Fin del Programa E056	180
Cuadro 2. Ejemplo de pesos asignados al factor XI del IMCO por variable	181
Cuadro 3. Peso de los subíndices (factores) de competitividad del IMCO	182
Cuadro 4. Propósito del Programa E056	183
Cuadro 5. Componente 1 del Programa E056	186
Cuadro 6. Componente 2 del Programa E056	188
<b>Gráficas</b>	
Gráfica 1. Porcentaje de captación de IED del Estado de Puebla	194
Gráfica 2. Variación porcentual de la captación de IED en Puebla	196

# Introducción

El presente documento contiene el informe de las evaluaciones de indicadores realizadas a los Programas Presupuestarios E026 “Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)”, E050 “Mejora de la Calidad Turística” y E056 “Atracción, Retención y Promoción de Inversiones y Negocios” para el año fiscal 2013, ejecutados por la Secretaría de Salud, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico respectivamente, todas del Estado de Puebla.

A continuación se presenta el Fin de cada programa y su inversión ejercida para el año fiscal evaluado:

- Programa E026: **“Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios, mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud”**, con un monto de inversión ejercido de \$2,594,182,243<sup>1</sup>.
- Programa E050: **“Contribuir a la promoción de los atractivos turísticos poblanos mediante el desarrollo de productos turísticos, un sistema integral de calidad y la difusión de los mismos”**, con un monto de inversión ejercido de \$3,495,888.41<sup>2</sup>.
- Programa E056: **“Contribuir a impulsar la competitividad y el crecimiento económico de la entidad mediante la atracción y retención de inversiones”**, con un monto de inversión ejercido de \$8,834,658.30.<sup>3</sup>

Estas evaluaciones tienen como propósito valorar los resultados de los programas y su aportación a los objetivos de la política pública estatal a través del análisis de sus indicadores, generando propuestas de mejora para su desempeño.

---

<sup>1</sup> Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 (PEF 2013), DOF, 27 de diciembre de 2012.

<sup>2</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de Administración y Finanzas.

<sup>3</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de Administración y Finanzas, que corresponde a la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, para el ejercicio fiscal 2013.

Además, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, en su artículo 35, fracción LXXXVII, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas en su artículo 49, fracciones XXXII y XXXIII, y con el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración en su artículo 53, fracciones II, XIV y XVI,; la Secretaría, a través de la Dirección de Evaluación de la Subsecretaría de Planeación, quien es la instancia técnica de evaluación en el Estado, celebró un contrato con la empresa Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V. (TECSO) a fin de que ésta última lleve a cabo las evaluaciones de los Programas Presupuestarios antes mencionados.

En los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, emitidos por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007, en el numeral décimo sexto se señalan los diferentes tipos de evaluación susceptibles de aplicación, seleccionando para este ejercicio la de indicadores.

Ahí se menciona que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se aplicarán entre otras, la **Evaluación de Indicadores**. Si bien la metodología de este tipo de evaluaciones<sup>4</sup> no se desagrega en dichos lineamientos, se debe considerar la definición de indicador como: **“La expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados”**<sup>5</sup>. Así, el análisis de los indicadores debe estar precedido del análisis de la consistencia del diseño tanto del Marco Lógico como de la relevancia del propio indicador como un instrumento para la medición del logro de objetivos y metas.

---

<sup>4</sup> Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Capítulo II, “De los términos de referencia de las evaluaciones”, Trigésimo lineamiento, DOF, 2007.

<sup>5</sup> *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos*, SHCP, 2010.

Para ello, se partió del análisis de la aportación que el cumplimiento del fin de los programas hace a la política pública, posteriormente se examinó la relación lógica expresada en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la congruencia conceptual y técnica de los indicadores y, finalmente la interpretación de los resultados obtenidos. Con este análisis, se provee de información que permitirá hacer más eficiente la asignación de recursos, la identificación de aspectos susceptibles de mejora y el direccionamiento del quehacer gubernamental hacia la creación de valor público.

Las presentes evaluaciones constan de 4 ejes analíticos:

El primer eje aborda la **“Alineación del programa con la política pública”**, donde se analizó la congruencia que tiene el Fin explícito del programa con los objetivos particulares del Plan Estatal de Desarrollo, así como con las estrategias específicas emanadas de cada Programa Sectorial.

En el segundo eje, referente a la **“Lógica Vertical”**, se analizó la congruencia de las relaciones causales entre medios-fines y efectos; es decir, desde la lógica del Problema Central, que es la relación causa-efecto, hasta el árbol de objetivos, el cual está plasmado en la MIR. Aquí se observa la definición propia del Fin en cuanto a la inclusión de la población objetivo, la definición del logro esperado y la relación causal expresada en el árbol de problemas y en la relación Componente – Propósito - Fin.

Para el siguiente eje, **“Lógica Horizontal”**, se verificó la estructura de la MIR: el Resumen Narrativo planteado en el árbol de objetivos tanto para el Fin como para el Propósito y los Componentes. De igual manera, se revisó el Nombre del Indicador, así como la congruencia de éste con el Método de Cálculo. Dentro de la Evaluación Técnica del Indicador, no se prescindió analizar la Frecuencia de Medición y los Medios de Verificación para corroborar que éstos fueran adecuados para el nivel al que pertenecen. También se observaron las Fichas Técnicas de los Indicadores; esto de acuerdo con los **“Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología del Marco Lógico”**, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Para el cuarto y último eje, **“Análisis de los indicadores”**, se realizó la verificación de la consistencia de los datos de cada uno de éstos, la Planeación de la Meta, el Alcance Logrado, así como la relación entre los Datos de los Diferentes Indicadores; todo con base en la información proporcionada por cada dependencia.

Derivado de ello se realizó una serie de observaciones y recomendaciones para mejorar el diseño de los programas y potenciar los resultados obtenidos conforme al comportamiento de los indicadores.

# Capítulo I

## **Programa Eo26 - Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)**

**Nombre de la evaluación:**

Evaluación de Indicadores del programa presupuestario (pp) E026 Fondo para los Servicios de Salud (FASSA)

**Fecha de inicio de la evaluación:** 10 de septiembre del 2014.

**Fecha de término de la evaluación:** 10 de noviembre del 2014.

**Responsable de darle seguimiento a la evaluación:**

Lic. Luis David Guzmán Alanís

**Unidad Administrativa**

Dirección de Evaluación, Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla

**Principales colaboradores:**

Carmen Mireya Calderón González

David Hernández Rojas

**Datos de la instancia evaluadora**

**Coordinador de la evaluación**

Víctor Manuel Fajardo Correa

Director General de Tecnología Social para el desarrollo (TECSO) S.A. de C.V.

**Principales colaboradores:**

Lorena Gutiérrez Ugalde

Germán Sandoval Cruz

Yolanda Yazmín Bustamante Pérez

José Miguel Yáñez Reyes

## Datos de identificación del programa

<b>Programa evaluado:</b>	E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
<b>Tipo de evaluación:</b>	Evaluación de Indicadores del programa presupuestario (pp) E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
<b>Periodo evaluado:</b>	Ejercicio fiscal 2013
<b>Ejecutado por:</b>	Secretaría de Salud del Estado de Puebla
<b>Fecha de inicio de la evaluación:</b>	10 de septiembre del 2014.
<b>Fecha de término de la evaluación:</b>	30 de septiembre del 2014.
<b>Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación</b>	Lic. Luis David Guzmán Alanís
<b>Nombre de la unidad administrativa a la que pertenece</b>	Dirección de Evaluación, Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla.

## Alineación del programa con la política pública



**E026 Fondo de  
Aportaciones para los  
Servicios de Salud (FASSA)**

## Alineación del programa con la política pública

### Metodología de análisis

La lógica de planeación-programación señala que el Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el documento de política pública del cual emanan los programas sectoriales e institucionales.

A su vez, para que los programas sectoriales e institucionales se lleven a cabo de manera concreta, son necesarios los programas presupuestarios, instrumentos en los que se materializa la política pública.

Particularmente, los objetivos de un plan se determinan con el objetivo y las estrategias que atienden problemáticas específicas del sector.

La alineación de los programas presupuestales se da entonces en la congruencia del “fin último” de un programa presupuestal con alguna o algunas líneas estratégicas u objetivos del plan sectorial, e incluso el “Fin” de un Programa presupuestario puede ser contribuir a alguno de esos objetivos sectoriales o a los objetivos del plan.

**Figura 1. Alineación del programa**



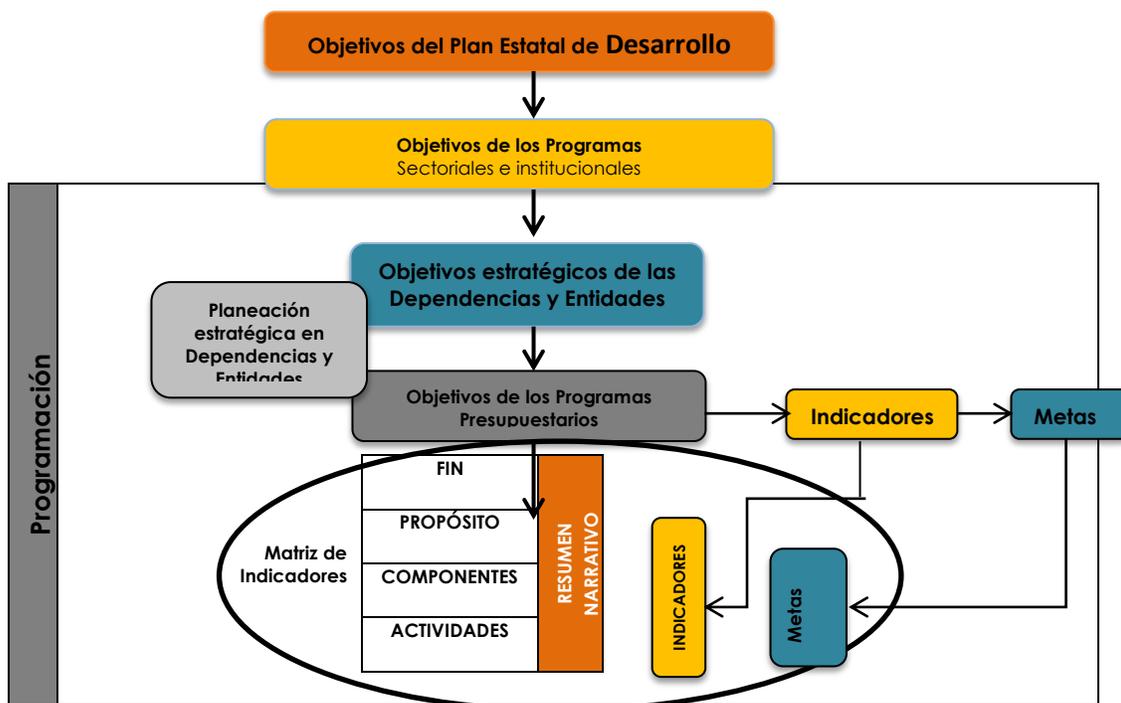
FUENTE: Elaboración propia a partir de información del PED.

<sup>6</sup> En la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2014 se define Indicador Estratégico como aquel que 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; se refiere a los indicadores de fin, propósito y/o

Así, la alineación se entiende como la relación entre los objetivos de los programas, y no sólo a la correspondencia con los ejes temáticos.

Como lo establece la Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados 2013: “Los Programas Presupuestarios<sup>8</sup> elaborados deberán tener congruencia con el PED, Programas Sectoriales, Programas Institucionales y los demás que determine el Titular del Poder Ejecutivo”<sup>9</sup>. Así se ilustra en la figura número 2.

**Figura 2. Alineación del Programa con la política Pública**



FUENTE: Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados 2013

aquellos componentes que se consideran apoyos, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.

<sup>7</sup> La Ley de Egresos del Estado de Puebla define Indicador de Gestión como el 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, y se refiere a los indicadores de actividades y aquellos componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

<sup>8</sup> De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013, el Programa Presupuestario es una categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable. Los programas presupuestarios se clasifican de acuerdo a los tipos, grupos y modalidades.

<sup>9</sup> Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados 2013.

Con esto se da cumplimiento a la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, que en su artículo 9 establece los elementos de instrumentación del Sistema Estatal de Planeación Democrática:

**I. Plan Estatal de Desarrollo**, que presenta el Titular del Poder Ejecutivo, por el periodo constitucional que le corresponda, pudiendo contener consideraciones y proyecciones de mayor plazo;

**III. Programas Sectoriales**, que son elaborados por un conjunto de Dependencias y Entidades que forman parte de un sector, coordinado por la Dependencia cabeza de sector, la cual será responsable de integrar la información correspondiente. Estos programas deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo;

**IV. Programas Institucionales**, los que elaboran las Dependencias y Entidades, de acuerdo a sus atribuciones y funciones; los cuales deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo.

**V. Programas Regionales**, los que se refieren al desarrollo de dos o más Municipios del Estado; los cuales deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo;

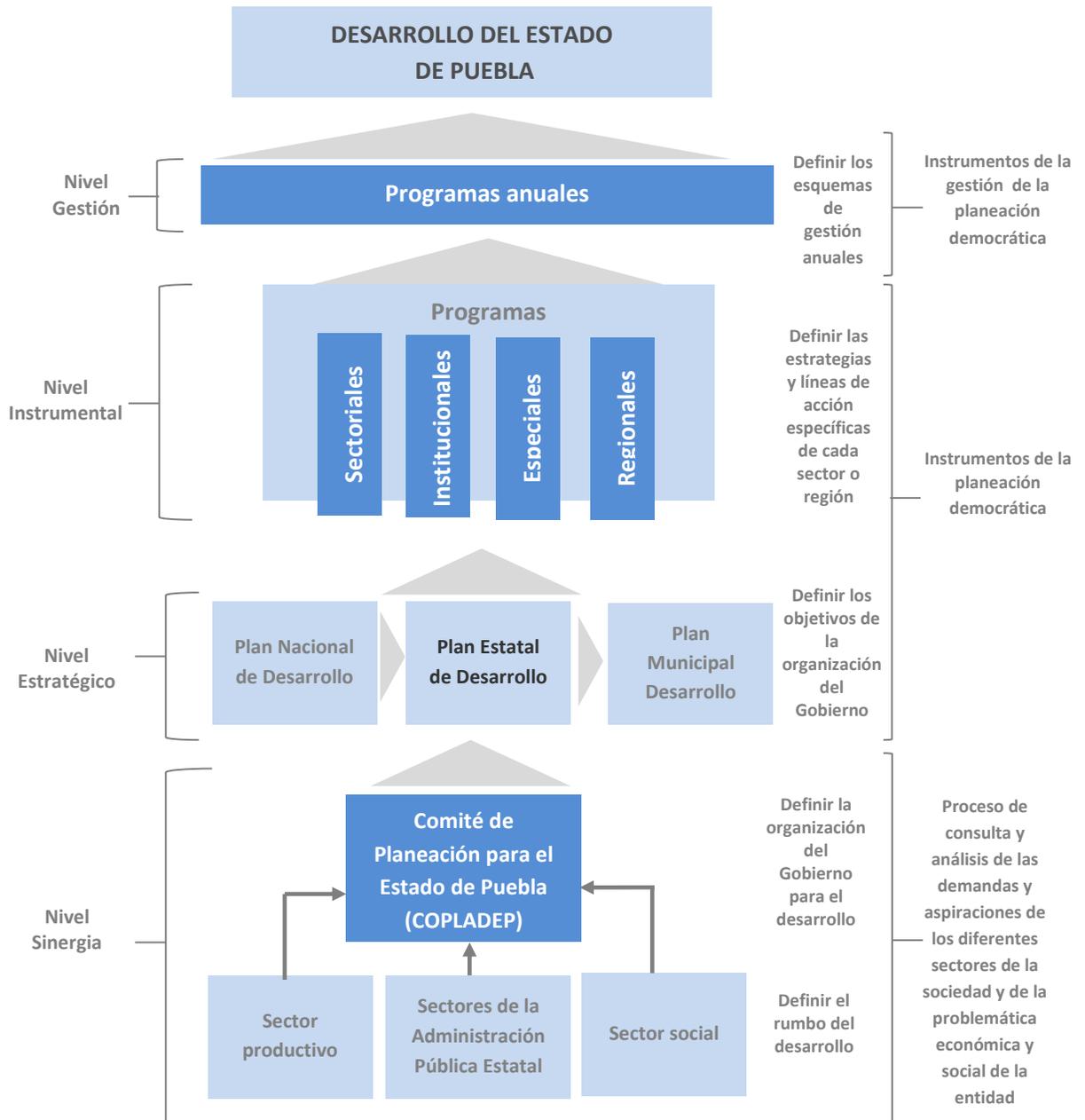
**VI. Programas Especiales**, los que el Ejecutivo del Estado determine como prioritarios para el desarrollo del Estado; y

**VII. Programas Anuales**, los que elaboran anualmente las Dependencias y Entidades, mismos que deberán ser congruentes con el Orden Jurídico Poblano y los Programas Institucionales. En ellos se especificarán las acciones que ejecutarán estas instancias.

Con base en esto, la planeación estatal toma en consideración elementos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a fin de coadyuvar al logro de los objetivos establecidos para todos los mexicanos. De igual manera, y dada la necesaria relación que debe existir entre los tres niveles de Gobierno, el PED contiene elementos para la construcción de los planes municipales al interior del Estado.

Se establece así una vinculación lineal de manera automática entre los programas y el PED:<sup>10</sup>

**Figura 3. Sistema Estatal de Planeación Democrática**



FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 del Estado de Puebla. Compromiso 2, p. 15.

<sup>10</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 del Estado de Puebla, Compromiso 2, p. 15.

De forma mucho más puntual y acotada, los programas anuales de cada una de las dependencias y entidades paraestatales permitirán llevar los instrumentos de la planeación hasta el nivel de las actividades susceptibles de ser gestionadas a lo largo de un ejercicio fiscal. Estas actividades deberán estar alineadas a sus programas sectoriales, institucionales y regionales, según sea el caso, a fin de que su monitoreo y consecución coadyuven al logro de las metas de dichos programas.

De manera similar, el logro de las metas de los programas sectoriales, institucionales y regionales estará contribuyendo de manera directa al logro de las metas que se establecen en el PED, en virtud de la alineación que hay entre ambos niveles de instrumentos de planeación.

Es así como en el PED<sup>11</sup> se establecen los grandes objetivos (el Qué) y en el Programa Sectorial se especifican las grandes estrategias (el Cómo); mientras que en el Programa presupuestario (Pp) se plasman los fines específicos de un programa, se materializa una estrategia y se definen las metas de corto plazo (anual). En la presupuestación se establecen los recursos económicos a emplear.

Así, el análisis de alineación del programa se refiere a la congruencia que tiene el **Fin** explícito del programa con las estrategias específicas emanadas del programa sectorial y, en su caso, con los objetivos particulares del PED.

---

<sup>11</sup> El PED 2011-2017 se autodefine como “un instrumento de política pública que atiende las necesidades y refleja las aspiraciones de los poblanos, y busca detonar el enorme potencial que tiene el estado. Su integración es producto de un intenso ejercicio democrático, en el que los diferentes sectores de la sociedad participaron activamente con propuestas, ideas y anhelos, porque todos tenemos algo que aportar para el progreso de Puebla. Nadie se puede quedar al margen de este esfuerzo”.

## Análisis de la alineación del programa con la política pública

El programa E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud tiene como **Fin**:

*Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios, mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud.*

En dicho **Fin** se señala su alineación con el Eje 2. Igualdad de oportunidades para todos. Capítulo 2. Acceso a la salud para todos los poblanos, del PED; sin embargo, dicha alineación no precisa a que objetivos y/o estrategias puntuales se vincula.

En primer término, en el PED, capítulo 2.2 del eje señalado anteriormente, podemos encontrar 7 objetivos en materia de salud, los cuales son:

- ▶ Reorientar el enfoque de los servicios de salud hacia la **promoción del cuidado de la salud y la prevención de riesgos y daños**.
- ▶ Fortalecer la **capacidad de respuesta a la demanda ciudadana** por servicios integrales de salud.
- ▶ Garantizar y consolidar el **acceso universal a los servicios de salud** de toda la población.
- ▶ Brindar **servicios de atención oportuna** a la salud que protejan a la población.
- ▶ Mejorar las condiciones de salud de la **población más vulnerable**, que vive en pobreza y marginación.
- ▶ Transformar los servicios de salud y **mejorar la calidad de la atención** a las personas.
- ▶ **Asegurar la sustentabilidad del sistema** de salud estatal.

Por su parte, el Programa Sectorial de Salud retoma estos 7 objetivos y especifica las estrategias para cada uno, como podemos observar en el cuadro 1:

**Cuadro 1. Objetivos del Programa Sectorial**

Objetivo	Estrategia
Objetivo 1. Fortalecer la promoción, el cuidado a la salud y la prevención de riesgos y daños sanitarios.	1.1 Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades.
	1.2 Protección contra riesgos sanitarios.
Objetivo 2. Incrementar la capacidad de respuesta a la demanda ciudadana por servicios integrales de salud.	2.1 Gestión y enlace interinstitucional e intersectorial en los tres niveles de gobierno para operar las redes de servicios de salud.
	2.2 Reingeniería en la organización y administración de los servicios de salud.
	2.3 Fortalecer la infraestructura, mejorar el equipamiento y asegurar los insumos necesarios para apoyar la prestación de servicios de salud.
Objetivo 3. Garantizar y consolidar el acceso universal a los servicios de salud de toda la población.	3.1 Ampliar el acceso a los servicios de salud.
Objetivo 4. Brindar servicios de atención oportuna a la salud que protejan a la población.	4.1 Cobertura efectiva.
Objetivo 5. Mejorar las condiciones de salud de la población con mayor vulnerabilidad.	5.1 Fortalecimiento de la oferta de servicios y las redes de apoyo a grupos vulnerables o en condiciones de pobreza extrema o marginación.
Objetivo 6. Transformar los servicios de salud y mejorar la calidad de la atención a las personas.	6.1 Excelencia en la calidad de los servicios implementando las mejores prácticas.
	6.2 Fortalecimiento de la investigación y la enseñanza en salud para el desarrollo del conocimiento y del capital humano.
Objetivo 7. Asegurar la sustentabilidad del sistema de salud estatal.	7.1 Desarrollo de los mecanismos administrativos y financieros para asegurar la sustentabilidad del sector.
	7.2 Desarrollo de instrumentos de planeación, seguimiento y monitoreo de los servicios de salud.
	7.3 Consolidar el liderazgo de los servicios de salud del estado como la entidad rectora del sector.

FUENTE: Elaboración propia con información del PED y el Plan Sectorial de Salud.

Un primer aspecto observado es que el **Fin del programa** E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud **no corresponde con ningún objetivo específicamente**, ni tampoco con alguna línea estratégica específica. **Más bien, el Fin del programa se refiere a un aspecto general que puede responder a varios de los objetivos** y, por lo tanto, a varias estrategias; es decir, el Fin del programa es más amplio que cualquiera de los objetivos de la política pública señalados en los documentos rectores; lo anterior se debe a que el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR), al momento de capturar la información, sólo permite esto; sin embargo no se especifica a los objetivos en particular de la política pública para su captura. Sólo se trata de una “*alineación temática*”, por lo que se deberá relacionar el Fin del programa a los objetivos de política pública de los instrumentos de planeación, lo cual es necesario conforme lo establece la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla en su artículo 5, que a la letra dice: “Los programas que realicen las Dependencias y Entidades que integran la Administración Pública Estatal, se sujetarán a los **objetivos** y prioridades establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo”, así el sistema SPPR deberá contener dichos objetivos e incluso de considerarlo necesario las estrategias específicas para que los entes puedan realizar con precisión dicha alineación.

De manera que de los 7 objetivos, encontramos coincidencia con tres de ellos, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2. Alineación del Programa presupuestal con los objetivos de política pública**

Objetivo	Estrategia
Objetivo 1. Fortalecer la promoción, el cuidado a la salud y la prevención de riesgos y daños sanitarios.	1.1 Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades.
	1.2 Protección contra riesgos sanitarios.
Objetivo 4. Brindar servicios de atención oportuna a la salud que protejan a la población.	4.1 Cobertura efectiva.
Objetivo 5. Mejorar las condiciones de salud de la población con mayor vulnerabilidad.	5.1 Fortalecimiento de la oferta de servicios y las redes de apoyo a grupos vulnerables o en condiciones de pobreza extrema o marginación.

FUENTE: Elaboración propia con información del PED y el Programa Sectorial de Salud

En todo caso, el programa E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud puede contribuir claramente con los objetivos 1, 4 y 5 del Plan Estatal de Desarrollo (PED) o del Programa Sectorial de Salud:

- ▶ 1. Reorientar el enfoque de los servicios de salud hacia la promoción del cuidado de la salud, y la prevención de riesgos y daños.
- ▶ 4. Brindar servicios de atención oportuna a la salud que protejan a la población.
- ▶ 5. Mejorar las condiciones de salud de la población más vulnerable, que vive en pobreza y marginación.

En cuanto al objetivo institucional, se establece lo siguiente: “Corresponde al Secretario de Salud del Estado de Puebla conducir la política en salud en el Estado de Puebla referente a **otorgar servicios de salud a la población abierta**, con el propósito de hacerla más efectiva y eficiente en la elaboración de programas de desarrollo, **en la atención de las necesidades de los ciudadanos** y en la resolución de problemas, emitiendo acuerdos, lineamientos, normatividad y políticas que cubran las necesidades sociales de atención a la salud”.<sup>12</sup>

El Fin está alineado con el propósito que se resalta en dicho objetivo.

---

<sup>12</sup> Disponible en: <http://ss.pue.gob.mx/index.php/secretaria-de-salud/mision-vision-y-objetivos>

## Conclusiones y Recomendaciones

Se puede concluir que el Fin del programa E026 no está asociado con los objetivos de los instrumentos de planeación; sólo tiene una vinculación temática dada las limitaciones del SPPR.

Es importante señalar que el hecho de agrupar en un solo programa a los objetivos sustantivos de un plan, limita significativamente la claridad para ejecutarlo, darle seguimiento y evaluarlo.

Esto es evidente si revisamos el documento denominado Programa Operativo Anual (POA) 2013, donde se cuenta con una apertura programática alineada con la federal en 67 programas, lo que es consistente, ya que permite el tratamiento específico de cada problema de salud. Por lo tanto, es claro que el instrumento de planeación programática que se utiliza para ejecutar las decisiones en materia de salud es el POA, y no así el Programa Presupuestal; es impreciso para asociarlo a las acciones concretas.

Incluso si alineamos el PED, el Programa Sectorial de Salud y el POA, queda más consistente, tal como se encuentra sugerido en el cuadro número 3.

**Cuadro 3. Alineación de programas presupuestarios en el POA con los objetivos del PED y las Estrategias del Programa Sectorial de Salud**

Plan Estatal de Desarrollo (PED)	Programa Sectorial de Salud	Programa Operativo Anual (POA)
<p>1. <b>Reorientar el enfoque de los servicios de salud hacia la</b> promoción del cuidado de la salud y la prevención de riesgos y daños. (En el programa sectorial se establece como: Fortalecer la promoción, el cuidado a la salud y la prevención de riesgos y daños sanitarios).</p>	<p>1.1 Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades.</p>	<p>1.1 Promoción de una Nueva Cultura en Salud.            1.2 Escuela y salud.            1.3 Entornos y Comunidades Saludables.            1.4 Vete sano, regresa sano.            1.5 Tamiz auditivo neonatal e intervención temprana.            1.6 Prevención y tratamiento de las adicciones.            1.7 Prevención de Accidentes.            1.8 Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.            1.11 Salud Bucal.            1.14 Igualdad de género en salud.            1.15 Salud mental.            1.17 Prevención, detección y tratamiento de cáncer de infancia.            1.18 Detección y atención temprana de cáncer de mama.            1.19 Prevención, detección y atención temprana de cáncer de cérvix.            1.22 Planificación familiar.            1.23 Control de la Diabetes Mellitus.            1.24 Control de riesgo cardiovascular.            1.26 Prevención y control de la tuberculosis.            1.28 Control del VIH y otras ITS.            1.32 Salud sexual y reproductiva para adolescentes.            1.33 Atención al envejecimiento.            3.43 Servicios Hospitalarios.</p>

		4.42 Caravanas de la Salud.
	1.2. Protección contra riesgos sanitarios.	1.9 Atención de urgencias epidemiológicas y desastres. 1.12 Vigilancia epidemiológica. 1.13 Protección contra riesgos sanitarios. 1.25 Prevención y control del dengue y otras enfermedades transmitidas por Vector. 1.27 Vigilancia epidemiológica, prevención y control de las zoonosis. 1.29 Prevención y control del cólera. 1.34 Lepra. 3.35 Atención primaria a la salud.
2. <b>Fortalecer</b> la capacidad de respuesta a la demanda ciudadana por servicios integrales de salud. (En el programa sectorial se establece como: Incrementar la capacidad de respuesta a la demanda ciudadana <b>por servicios integrales</b> de salud).	2.1 Gestión y enlace interinstitucional e intersectorial en los tres niveles de gobierno para operar las redes de servicios de	2.52 Conservación y mantenimiento de bienes inmuebles. 7.71 Asesoría jurídica y divulgación legislativa. 2.55 Enlace y operación de los servicios.

	salud.	
	2.2 Reingeniería en la organización y administración de los servicios de salud.	2.65 Innovación y proyectos estratégicos.
	2.3 Fortalecer la infraestructura, mejorar el equipamiento y asegurar los insumos necesarios para apoyar la prestación de servicios de salud.	2.53 Desarrollo de nueva infraestructura en salud.
3. Garantizar y consolidar el acceso universal a los servicios de salud de toda la población.	3.1. Ampliar el acceso a los servicios de salud.	3.46 Seguro Popular. 3.51 Seguro Médico para una Nueva Generación. 4.44 Cirugía extramuros. 4.45 Unidades móviles médico odontológicas (La salud a tu alcance).
4. Brindar servicios de atención oportuna a la salud que protejan a la población.	4.1. Cobertura efectiva.	1.21 Programa de salud materna y perinatal. 4.47 Sistema de urgencias médicas avanzadas.
5. Mejorar las condiciones de salud de la población más vulnerable, <b>que vive en pobreza y marginación</b> (en el Programa Sectorial no se incluye el último término).	5.1 Fortalecimiento de la oferta de servicios y las redes de apoyo a grupos vulnerables o en condiciones de pobreza extrema o marginación.	1.16 Programa para la reducción de la mortalidad infantil y vacunación y programa de infancia y adolescencia.
6. Transformar los servicios de salud y mejorar la calidad de la atención a las personas (es idéntico al Programa Sectorial).	6.1. Excelencia en la calidad de los servicios implementando las mejores prácticas.	6.66 Sistema integral de calidad en salud.

	6.2 Fortalecimiento de la investigación y la enseñanza en salud para el desarrollo del conocimiento y del capital humano.	6.54 Capacitación, investigación y enseñanza.
7. Asegurar la sustentabilidad del sistema de salud estatal (es idéntico al Programa Sectorial).	7.1. Desarrollo de los mecanismos administrativos y financieros para asegurar la sustentabilidad del sector. 7.2. Desarrollo de instrumentos de planeación, seguimiento y monitoreo de los servicios de salud. 7.3 Consolidar el liderazgo de los servicios de salud del estado como la entidad rectora del sector.	2.56 Transparencia y acceso a la información. 2.57 Atención a la Ciudadanía. 2.59 Telemedicina. 2.61 Abastecimiento y Servicios Generales. 2.62 Sistemas de información en salud. 2.63 Tecnologías de la información y telecomunicaciones. 2.64 Administración de Recursos Humanos. 6.67 Arbitraje Médico. 7.68 Organización y desarrollo. 7.69 Coordinación de Asesores. 7.71 Asesoría jurídica y divulgación legislativa. 7.72 Integración programática y proyecto presupuestario. 7.73 Evaluación y seguimiento. 7.74 Administración de recursos financieros.
		1.14 Igualdad de género en salud. 2.58 Promoción y difusión social. 4.48 Transfusión sanguínea. 4.49 Trasplantes de órganos.

Fuente: Elaboración propia con información del POA, el PED y el Programa Sectorial de Salud

Con ello se sugiere modificar la apertura programática del sector salud a 7 programas que correspondan, cada uno, a un objetivo de política pública o una estrategia sectorial o en su caso a 4 programas que correspondan, cada uno, a las clasificaciones del gasto de las subfunciones de las SHCP.

Para alinearlos con el POA se recomienda que los propósitos se refieran a las cuatro estrategias (1.1 Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades, 1.2. Protección contra riesgos sanitarios, 4.1. Cobertura efectiva y 5.1 Fortalecimiento de la oferta de servicios y las redes de apoyo a grupos vulnerables o en condiciones de pobreza extrema o marginación), y los Componentes a los objetivos de programa de la apertura programática federal.

Ello implicaría tener 34 Componentes que podrían parecer muchos. No obstante, la cantidad adecuada de Componentes no debe estar limitada por parámetros de estandarización, sino que éstos deben ser tantos como soluciones se requieran para atender y resolver las problemáticas sociales en materia de salud.

Cabe recordar que un Componente se refiere a un bien o servicio producido por el Estado<sup>13</sup>. Así, en materia de salud, es claro que en el POA se manifiesta una amplia diversidad de servicios de salud que el Gobierno del Estado ofrece.

---

<sup>13</sup> La Guía para el diseño de indicadores de la SHCP define como Componentes a los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa para el logro de su propósito.

## Lógica vertical



**E026 Fondo de  
Aportaciones para los  
Servicios de Salud (FASSA)**

## Metodología para el análisis de la Lógica Vertical

El análisis de la lógica vertical radica en valorar la consistencia lógica de las relaciones causales entre medios-fines y efectos. Ello implica analizar desde la construcción propia de la lógica del problema (causa-efecto) hasta el modelo de intervención implícito en el árbol de soluciones, plasmado en la MIR.

Cada problema descrito, así como su solución, deben referir tanto a la población que padece el problema como el contenido mismo de éste y, por supuesto, sus causas. En el Marco lógico se debe plantear la población objetivo (sujeto) explícita o implícitamente, la acción (verbo) y el logro esperado (complemento); es decir, los componentes de una oración<sup>14</sup>.

En cuanto al Fin del Programa, se analiza la congruencia en la "contribución" al objetivo de la política pública que está asociado al Programa.

Otro aspecto a revisar es la pertinencia de las actividades para generar el bien o servicio (Componente) y si éstos permitirán alcanzar el propósito. Así, se analiza tanto la lógica del árbol de problemas, el análisis de los objetivos y la estrategia implícita que implica el paso de problemas a soluciones.

A continuación se analizarán los árboles de problemas y objetivos del programa E026.

---

<sup>14</sup> Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, publicada por la SHCP.



El árbol de problemas que presentó la dependencia<sup>1</sup> se muestra en la siguiente figura, donde se señalan 9 causas inmediatas y un solo efecto del problema central

**Figura 4. Supuesto árbol de problemas del programa E026**

### Árbol de Problemas



● Causas inmediatas asociadas a la MIR

● Causas inmediatas no asociadas a la MIR

FUENTE: Construido a través de la información proporcionada por la dependencia.

El análisis del problema retoma sustantivamente la problemática descrita en el PED casi en su totalidad, como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Alineación de la problemática planteada en el PED y Árbol de problemas**

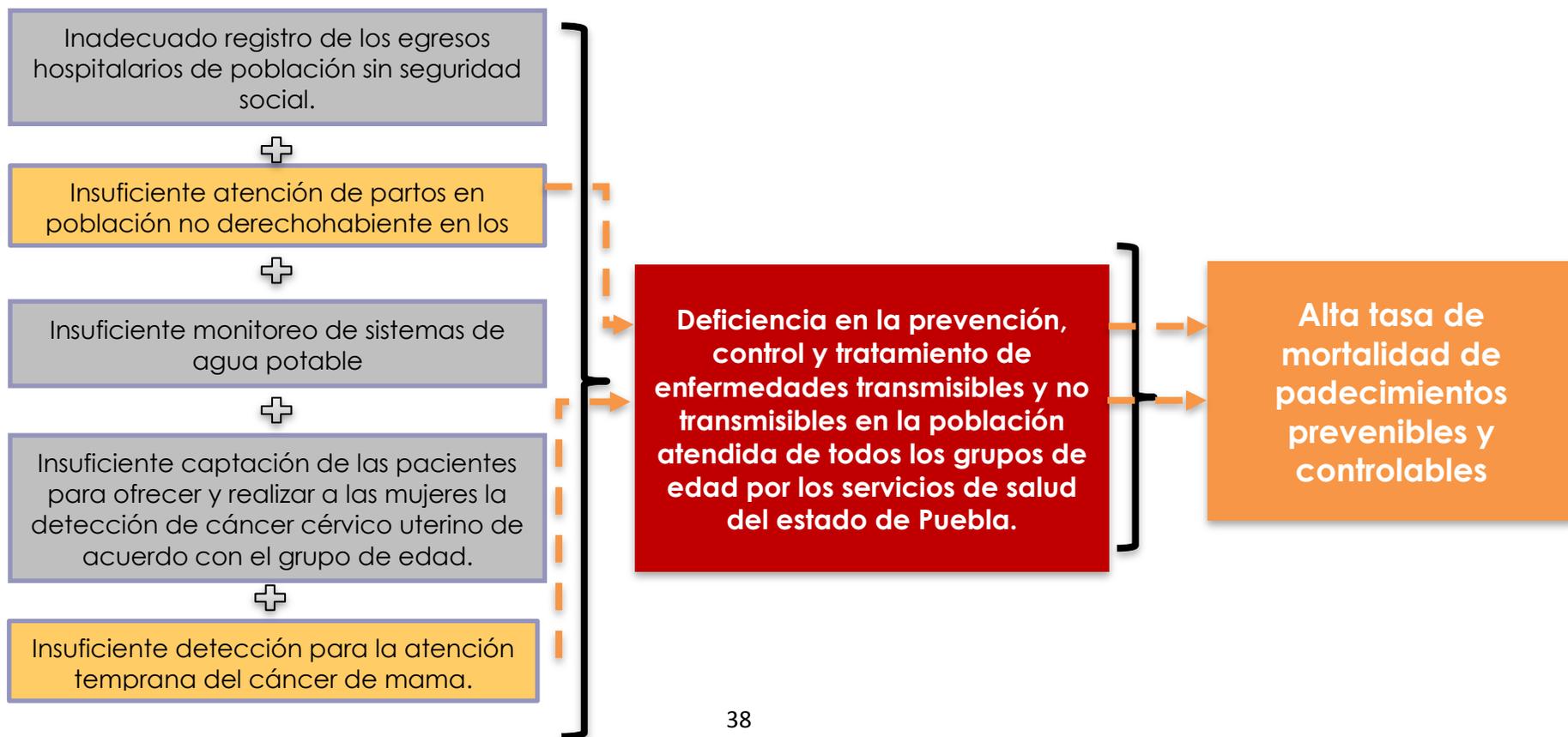
Problemática planteada en el PED	Problemática planteada en el árbol de problemas
<p>La población del Estado presenta enfermedades del subdesarrollo tales como la desnutrición y los padecimientos infecciosos, a la par con enfermedades crónico-degenerativas como el cáncer, las derivadas de obesidad, las cardiopatías y la diabetes mellitus.</p>	<p><b>Efecto:</b> Alta tasa de mortalidad de padecimientos prevenibles y controlables</p>
<p>La demora y falta de promoción efectiva para la prevención oportuna de enfermedades provoca un doble costo social; queda clara la responsabilidad del Gobierno, pero también se necesita de disposición de los ciudadanos para adoptar estilos de vida saludables.</p>	<p><b>Problema Central:</b> Deficiencia en la prevención, control y tratamiento de enfermedades transmisibles y no transmisibles en la población atendida de todos los grupos de edad por los servicios de salud del estado de Puebla.</p> <p><b>Causa de primer nivel 4.</b> Insuficiente captación de las pacientes para ofrecer y realizar a las mujeres la detección de cáncer cérvico uterino de acuerdo al grupo de edad.</p> <p><b>Causa de primer nivel 5.</b> Insuficiente detección para la atención temprana del cáncer de mama.</p> <p><b>Causa de primer nivel 7.</b> Escasa participación de las comunidades en el mejoramiento de sus condiciones de salud (no publicada).</p>

<p>El promedio de servicios hospitalarios otorgados en Puebla son inferiores al promedio nacional, con excepción de las consultas odontológicas.</p>	<p><b>Causa de primer nivel 8.</b> Deficiencia en la atención a los usuarios de servicios de salud (no publicada).</p>
<p>La disponibilidad de recursos físicos y equipo médico en el Estado muestra un rezago respecto al promedio nacional. Cabe mencionar que, en este caso, el rezago en la disponibilidad de recursos físicos y equipo médico respecto al promedio nacional es también mayor cuando se consideran exclusivamente los recursos disponibles para atender a la población sin seguridad social.</p>	
<p>La salud es un derecho de todos los poblanos y preocupa que el estado se encuentre en el último lugar nacional en cuanto a cobertura de servicios de salud. Es decir, Puebla es la entidad que tiene el menor porcentaje de población derechohabiente a los servicios de salud, por debajo de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, estados con mayor marginación y pobreza.</p>	<p><b>Causa de primer nivel 2.</b> Insuficiente atención de partos en población no derechohabiente en los SSEP.</p>

FUENTE. Elaboración propia con información proporcionada por la dependencia y el PED.

No obstante, es importante señalar que en el PED se enumeran los problemas más significativos, sin que se haga un análisis de las relaciones de causalidad entre éstos; aspecto que es necesario en la metodología del Marco Lógico, por ello al revisar la coherencia de las causas (origen del problema), encontramos que dos de ellas está directamente relacionada con el problema central y, a su vez, con el efecto; mientras que las causas 1, 3 y 4 son causas indirectas o en todo caso parciales, ya que se refieren a procesos; cómo podemos observar en la siguiente figura:

**Figura 5. Relación causal entre causas, problema central y efecto**



## Lógica vertical

### Análisis del problema

Detallando el análisis para cada uno de los niveles se encontró que, el **efecto** tiene un planteamiento consistente y definido para la metodología del marco lógico:

“Alta tasa de mortalidad de padecimientos prevenibles y controlables”

La población se encuentra establecida implícitamente; se enfoca a una sola problemática plasmada en el PED: “La población del Estado presenta enfermedades del subdesarrollo tales como la desnutrición y los padecimientos infecciosos, a la par con enfermedades crónico-degenerativas como el cáncer, las derivadas de obesidad, las cardiopatías y la diabetes mellitus”.

En cuanto al **problema central**: “Deficiencia en la prevención, control y tratamiento de enfermedades transmisibles y no transmisibles en la población atendida de todos los grupos de edad por los servicios de salud del estado de Puebla”, tiene definida la población que padece el problema y está claramente vinculado con el efecto.

**Figura 6. Vinculación del problema central al efecto**



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia.

**Causa inmediata 1:** “Inadecuado registro de los egresos hospitalarios de población sin seguridad social”. Es una causa lejana al efecto. No se observa una relación causa-efecto directa de los registros hospitalarios con la deficiencia en la prevención, control y tratamiento de enfermedades. Se debería definir qué se entenderá por registros hospitalario<sup>15</sup> para que se pueda entender la relación causal con el problema central. Aunque cabe aclarar que el “inadecuado registro” es una actividad que nos arroja un dato útil para determinar la morbilidad y mortalidad, siendo éste sólo un procedimiento de la “atención hospitalaria” que debería estar plasmada como causa inmediata.

**Causa inmediata 2:** “Insuficiente atención de partos en población no derechohabiente en los SSEP”. Está relacionada directamente con el problema central y es competencia de la dependencia solucionarla.

**Causa inmediata 3:** “Insuficiente monitoreo de sistemas de agua potable”. Es una causa lejana al efecto, pues el muestreo es un medio para la revisión del saneamiento del agua. La pregunta sería ¿Para qué se monitorean los sistemas de agua? Se puede inferir que al tener mejor calidad de agua se reducirán las enfermedades infecciosas intestinales, o se plantea para dar cumplimiento con los compromisos internacionales que se tienen en materia de “Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente”.

**Causa inmediata 4:** “Insuficiente captación de las pacientes para ofrecer y realizar a las mujeres la detección de cáncer cérvico uterino de acuerdo al grupo de edad”. Se plantean dos problemáticas: la “captación” y la “detección”. Ambos son pasos previos de la detección temprana, cuyo efecto directo estaría en la atención oportuna, ya que se puede aumentar el número de detecciones, pero no se cuenta con el personal y/o la infraestructura para la atención.

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la Secretaría de Salud en su Formato de procedimientos de egresos hospitalarios, el egreso es “la salida de un usuario de un servicio de hospitalización; se emplea también el término de alta, que puede ser por curación, mejoría, voluntaria, defunción o traslado extra institucional”.

**Causa inmediata 5:** “Insuficiente detección para la atención temprana del cáncer de mama”. Se observa la relación de causalidad aunque éste es un paso previo de la detección temprana; el efecto directo sería la atención oportuna, dado que se puede aumentar el número de detecciones, pero no se cuenta con el personal y/o la infraestructura para la atención oportuna.

Para las causas inmediatas 4 y 5 en el PED, se plantea como proyecto estratégico en este tema el “Reducir las muertes por estos tipos de cáncer a través de un programa de detección temprana y la introducción masiva de la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH) en niñas de 9 años”. Este tipo de tumores representan la tercera causa de muerte en el estado.

Las causas 6, 7, 8 y 9 no fueron publicadas, pero pertenecen al árbol de problemas proporcionado por la dependencia.

**Causa inmediata 6,** “Insuficiente vigilancia del binomio madre-hijo a lo largo del proceso reproductivo”, no se observa una relación causa-efecto directa entre la “vigilancia del binomio [...]” y la deficiencia en la prevención, control y tratamiento de enfermedades; parece más una causa secundaria.

**Causa inmediata 7,** “Escasa participación de las comunidades en el mejoramiento de sus condiciones de salud”, sí tiene relación directa con “deficiencia en la prevención, control y tratamiento de enfermedades”.

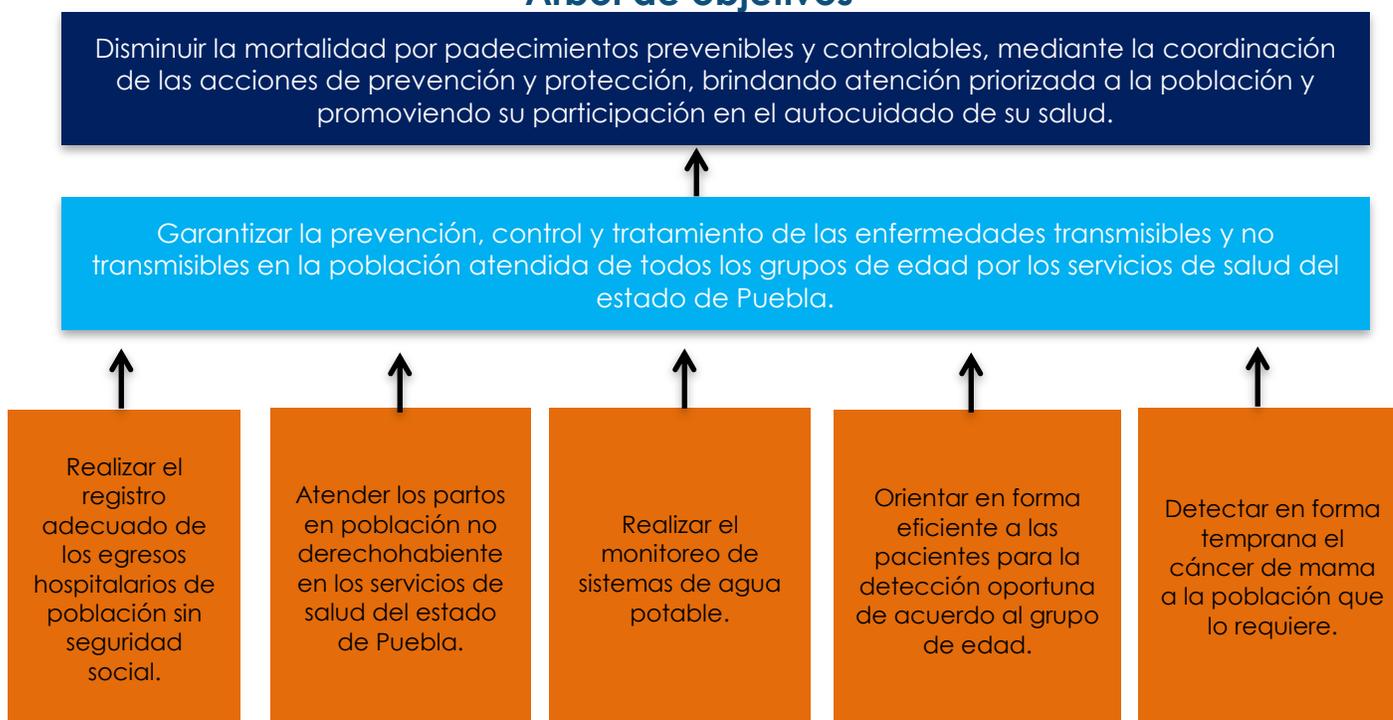
**Causa inmediata 8,** “Deficiencia en la atención a los usuarios de servicios de salud”, sí tiene relación directa con la deficiencia en la prevención, control y tratamiento de enfermedades.

**Causa inmediata 9** es “Inadecuada capacidad resolutive en unidades de las redes de atención médica para el control prenatal, la atención del parto y atención de las emergencias obstétricas”. No se observa una relación causa-efecto directa entre la “inadecuada capacidad resolutive en unidades [...]” y la deficiencia en la prevención, control y tratamiento de enfermedades; parece más una causa secundaria.

Para analizar el árbol de objetivos, se construyó a partir de lo planteado en la MIR de los programas presupuestales para el año 2013, ya que la dependencia cuenta con un árbol de soluciones compuesto de un Fin, un Propósito y nueve Componentes que se derivan de un árbol de problemas correspondientes al número de ítems planteados, de los cuales cuatro no se reflejan en la MIR (ver Anexo 1), como se muestra en la siguiente figura:

**Figura 7. Supuesto árbol de objetivos del programa E026\***

### Árbol de objetivos



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia,

Para analizar el objetivo plasmado en el árbol de objetivos, se revisó la traducción del árbol de problemas. Al hacer el pase del efecto “Alta tasa de mortalidad de padecimientos prevenibles y controlables” al Fin “Disminuir la mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables, mediante la coordinación de las acciones de prevención y protección, brindando atención priorizada a la población y promoviendo su participación en el autocuidado de su salud”, podemos observar que al hacer dicha traducción se describen los medios para “disminuir la mortalidad por padecimientos prevenibles y

controlables”, los cuales no corresponden en su totalidad con la solución planteada. Esto limita el actuar de la dependencia, como se observa en la siguiente figura:

**Figura 8. Traducción del árbol de problemas y árbol de objetivos del efecto al fin**



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia.

## Análisis de objetivos

El **Fin**, “Disminuir la mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables, mediante la coordinación de las acciones de prevención y protección, brindando atención priorizada a la población y promoviendo su participación en el autocuidado de su salud”, se encuentra alineado con el objetivo 1 del PED, “Reorientar el enfoque de los servicios de salud hacia la promoción del cuidado de la salud, y la prevención de riesgos y daños.” El Fin se encuentra redactado como logro, plasma cuál es la población objetivo y describe los medios, mismos que no se ven reflejados en el propósito ni en los Componentes.

El **Propósito**, “Garantizar la prevención, control y tratamiento de las enfermedades transmisibles y no transmisibles en la población atendida de todos los grupos de edad por los servicios de salud del estado de Puebla”, contribuye al logro del Fin. Se traduce correctamente, ya que contiene todos los elementos planteados en el problema central.

El **Componente 1**, “Realizar el registro adecuado de los egresos hospitalarios de población sin seguridad social”, debe considerar la observación de la relación causa-efecto. La traducción es adecuada, pero no es causa directa.

El **Componente 2**, “Atender los partos en población no derechohabiente en los Servicios de salud del Estado de Puebla”, es un servicio que ofrece la dependencia. La traducción es adecuada, ya que contribuye al logro del propósito.

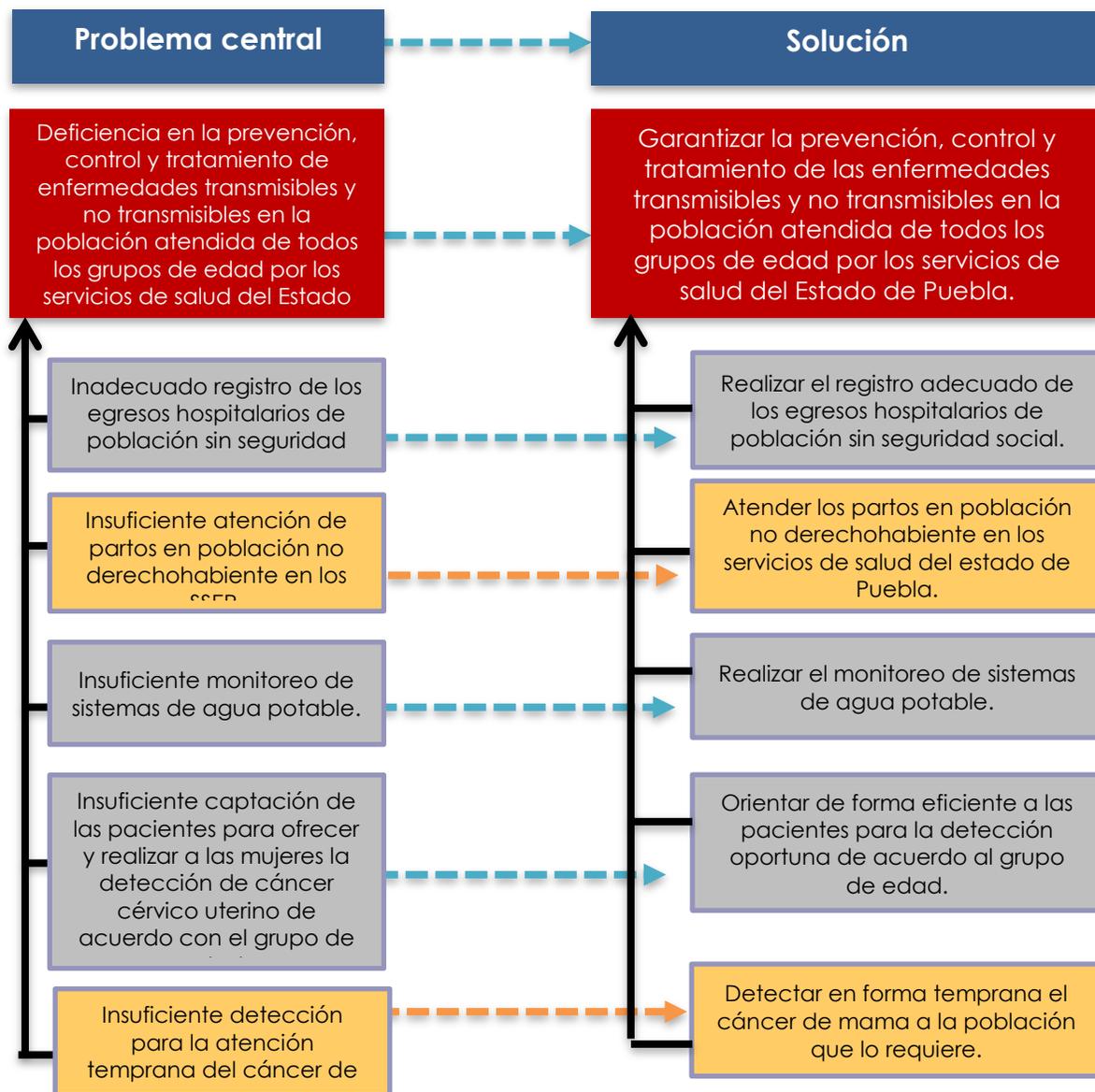
El **Componente 3**, “Realizar el monitoreo de sistemas de agua potable”, debe considerar la observación de la relación causa-efecto. En la traducción al árbol de objetivos no se refleja la cualidad de “Insuficiente monitoreo [...]”; tendría que reflejarse en “Monitorear periódicamente [...]” o “Realizar el monitoreo suficiente de [...]”.

El **Componente 4**, “Orientar de forma eficiente a las pacientes para la detección oportuna de acuerdo al grupo de edad”, debe considerar la observación de la relación causa-efecto plasmada en el árbol de problemas. La traducción es limitativa, ya que la única manera de captación propuesta es la orientación.

El **Componente 5**, “Detectar en forma temprana el cáncer de mama a la población que lo requiere”, debe considerar la observación de la relación causa-efecto plasmada en el árbol de problemas. La traducción no contempla la atención temprana, que debería de ser la causa importante, pero al traducirlo la importancia se le da a la detección temprana.

Estas observaciones se presentan en el siguiente esquema:

**Figura 9. Traducción del árbol de problemas y el árbol de objetivos del problema central a la solución**



FUENTE: Elaboración Propia, construido a partir de la información proporcionada por la dependencia

Por otra parte, los Componentes 6, 7, 8 y 9 no fueron publicados, sólo se consideran en el árbol de objetivos proporcionado por la dependencia; Ello también derivado de las limitaciones del SPPR que sólo permite hasta cinco componentes, no obstante que la dirección de Planeación y Programación de los Servicios de Salud del Estado de Puebla, emitió una solicitud de ampliación de 4 componentes en la MIR del programa E026; para totalizar 9 componentes en el Sistema de Programación y presupuestación para Resultados (SPPR) 2013 y 2014. (Oficios: DPSAG/0099/2013, O-DPP/DPDOT/447/2013). Por lo que dicho sistema deberá ampliar la posibilidad de captura para el diseño “lógico” del programa permanezca y no esté limitado por un software.

El **Componente 6** es “Vigilar el binomio madre-hijo a lo largo del proceso reproductivo”. En la traducción al árbol de objetivos no se refleja la cualidad de “Insuficiente vigilancia [...]”; tendría que reflejarse en “Brindar vigilancia suficiente [...]” o “Aumentar la vigilancia [...]”

El **Componente 7** es “Supervisar la participación de las comunidades en el mejoramiento de sus condiciones de salud”. En la traducción al árbol de objetivos se modifica la problemática, ya que pasa de “Escasa participación de las comunidades” (población objetivo) a “Supervisar la participación” (prestador de servicio).

El **Componente 8** es “Fortalecer la atención a los usuarios de los servicios de salud”. La atención a los usuarios es el quehacer de la dependencia. El término “Fortalecer” puede parecer correcto, aunque se requiere definir qué características va a tener la atención de los usuarios para que se pueda medir si está siendo fortalecida.

El **Componente 9** es “Eficientar la capacidad de respuesta en unidades de redes de atención médica para el control prenatal, la atención del parto y atención de las emergencias obstétricas”. En este caso, se parte de un planteamiento en el árbol de problemas “Deficiente”, que entenderíamos que es falto o incompleto, y al hacer la traducción al árbol de objetivos se establece “Eficientar”, que sería la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.

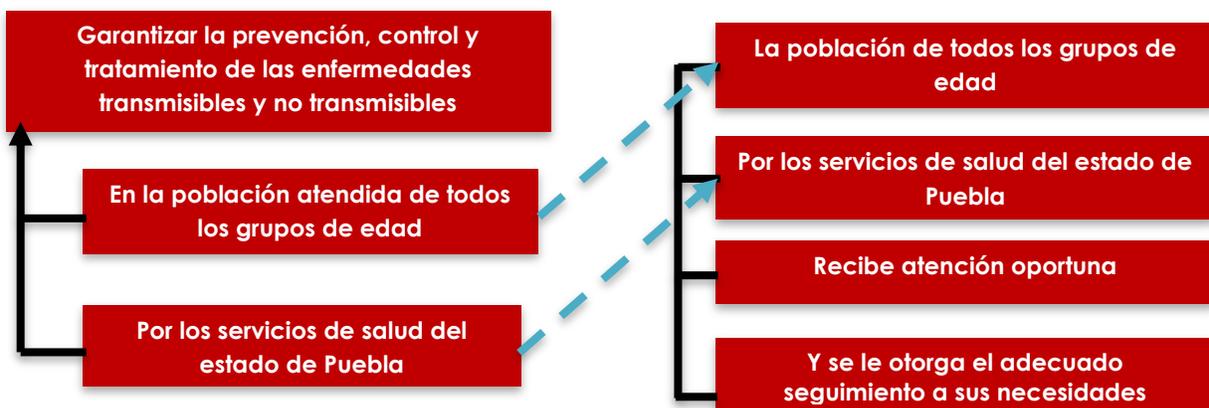
## Traducción del árbol de objetivos a Resumen narrativo del Concentrado

En el **Fin** del árbol de objetivos se plantea “Disminuir la mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables, mediante la coordinación de las acciones de prevención y protección, brindando atención priorizada a la población y promoviendo su participación en el autocuidado de su salud”. Y se plasma en el resumen narrativo del concentrado como: “Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios, mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud, brindando atención médica a la población y promoviendo su participación en el autocuidado de su salud”. Al hacer el pase del árbol de objetivos al Resumen narrativo del Concentrado, se va del logro “Disminuir la mortalidad” a “Contribuir a la atención”, lo que implica un cambio de estrategia, ya que son planteamientos totalmente distintos. Los medios cambian, teniendo como parte en común la atención médica a la población, aunque en el árbol de objetivos se plantea el término de “atención priorizada”. Cabe resaltar que los medios planteados en el Resumen narrativo del Concentrado no se reflejan en los plasmados en el árbol de objetivos.

En el **Propósito** del árbol de objetivos se plantea: “Garantizar la prevención, control y tratamiento de las enfermedades transmisibles y no transmisibles en la población atendida de todos los grupos de edad por los servicios de salud del estado de Puebla”, y se plasma en el Resumen narrativo del Concentrado: “La población de todos los grupos de edad por los servicios de salud del estado de Puebla recibe atención oportuna y se le otorga el adecuado seguimiento a sus necesidades”. Se hace el cambio de lo que se quiere lograr, que se modifica de “Garantizar la prevención [...]” a “Recibe atención oportuna [...]”, lo que implica, al igual que el Fin, un cambio de estrategias para cumplir el logro del Propósito.

Se puede apreciar este cambio en la siguiente figura:

**Figura 10. Traducción del Propósito del árbol de objetivos al Resumen Narrativo**



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia.

## Traducción del árbol de objetivos a Resumen Narrativo del Concentrado

En el **Componente 1** del árbol de objetivos se plantea: “Realizar el registro adecuado de los egresos hospitalarios de población sin seguridad social”, y se plasma en el Resumen Narrativo del Concentrado como: “Egresos hospitalarios de población sin seguridad social registrados”. Se debe considerar la observación de la relación causa-efecto planteada en el árbol de problemas. El salto que se da en el pase de árbol de objetivos al Resumen narrativo del Concentrado es de una actividad con la cualidad de “adecuado” a la actividad pura.

En el **Componente 2** del árbol de objetivos se plantea: “Atender los partos en población no derechohabiente en los servicios de salud del estado de Puebla” y se plasma en el Resumen Narrativo del Concentrado como: “Partos en población de responsabilidad de los servicios de salud del estado de Puebla atendidos”. El salto que se da en el pase de árbol de objetivos a Resumen narrativo del Concentrado es de una actividad a un dato cuantitativo.

En el **Componente 3** del árbol de objetivos se plantea: “Realizar el monitoreo de sistemas de agua potable” y se plasma en el Resumen Narrativo del Concentrado como: “Sistemas de agua potable verificados”. Se debe considerar la observación de la relación causal planteada en el árbol de problemas. El salto que se da va de una actividad al resultado cuantitativo de la actividad.

En el **Componente 4** del árbol de objetivos se plantea: “Orientar de forma eficiente a las pacientes para la detección oportuna de acuerdo al grupo de edad”, y se plasma en el Resumen Narrativo del Concentrado como: “Detecciones por citología cervical a mujeres de 25 a 64 años de edad realizadas”. Se debe considerar la observación de la relación causa-efecto. El salto que se da en el pase de árbol de objetivos a Resumen narrativo de la MIR es de una actividad con una cualidad al resultado cuantitativo de la actividad.

En el **Componente 5** del árbol de objetivos se plantea: “Detectar en forma temprana el cáncer de mama a la población que lo requiere”, y se plasma en el Resumen Narrativo del Concentrado como: “Estudios de mastografía en mujeres de 50 a 69 años realizados”. Se debe considerar la observación de la relación causa-efecto. El salto que se da en el pase de árbol de objetivos a Resumen narrativo de la MIR es de una actividad con una cualidad al resultado cuantitativo de la actividad.

Los **Componentes 6, 7, 8 y 9** no fueron publicados, pero pertenecen al árbol de objetivos proporcionado por la dependencia.

En el **Componente 6** del árbol de objetivos se plantea: “Vigilar el binomio madre-hijo a lo largo del proceso reproductivo”, y se plasma en el Resumen Narrativo del Concentrado como: “Nacidos vivos de madres atendidas por personal médico vigilados”. El salto que se da en el pase de árbol de objetivos a Resumen narrativo de la MIR es de una actividad con una cualidad a un resultado cuantitativo de la actividad.

En el **Componente 7** del árbol de objetivos se plantea: “Supervisar la participación de las comunidades en el mejoramiento de sus condiciones de salud”, y se plasma en el Resumen Narrativo del Concentrado como: “Comunidades con población participando en el mejoramiento de sus condiciones de salud certificadas”.

En el **Componente 8** del árbol de objetivos se plantea: “Fortalecer la atención a los usuarios de los servicios de salud”, y se plasma en el Resumen narrativo del Concentrado como: “Médicos generales y especialistas para cada mil habitantes registrados”.

En el **Componente 9** del árbol de objetivos se plantea: “Eficientar la capacidad de respuesta en unidades de redes de atención médica para el control prenatal, la atención del parto y atención de las emergencias obstétricas”, y se plasma en el Resumen narrativo del Concentrado como: “Muertes maternas de mujeres sin seguridad social registradas”. El salto que se da en el pase de árbol de objetivos a Resumen narrativo de la MIR es de una actividad con una cualidad a un resultado cuantitativo de la actividad.

## Traducción del Resumen narrativo del Concentrado de árbol de problemas y árbol de objetivos a Resumen narrativo de la MIR

En el **Fin** del Resumen narrativo del Concentrado se plantea: “Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios, mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud, brindando atención médica a la población y promoviendo su participación en el autocuidado de su salud”, y se plasma en el Resumen Narrativo de la MIR como “Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios, mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud”. Al hacer el pase a Resumen Narrativo de la MIR se presentan omisiones; en este caso, no afecta al Fin, ya que, como observamos anteriormente, al establecer los medios se delimita el ámbito de intervención.

En el **Propósito** del Resumen narrativo del Concentrado se plantea: “La población de todos los grupos de edad por los servicios de salud del estado de Puebla recibe atención oportuna y se le otorga el adecuado seguimiento a sus necesidades”, y se plasma en el Resumen narrativo de la MIR como: “La población recibe atención prioritaria de salud para satisfacer sus necesidades más urgentes”. Al hacer el pase a Resumen Narrativo de la MIR, pasa de “atención oportuna” (que se hace o sucede en tiempo a propósito y cuando conviene) a “atención prioritaria” (que tiene prioridad respecto de algo), y de brindar el “adecuado seguimiento a sus necesidades” a “satisfacer sus necesidades más urgentes”. Este pase implica que no basta dar seguimiento y brindar el servicio, sino que se tendrá que preguntar a la población sobre su satisfacción con la atención.

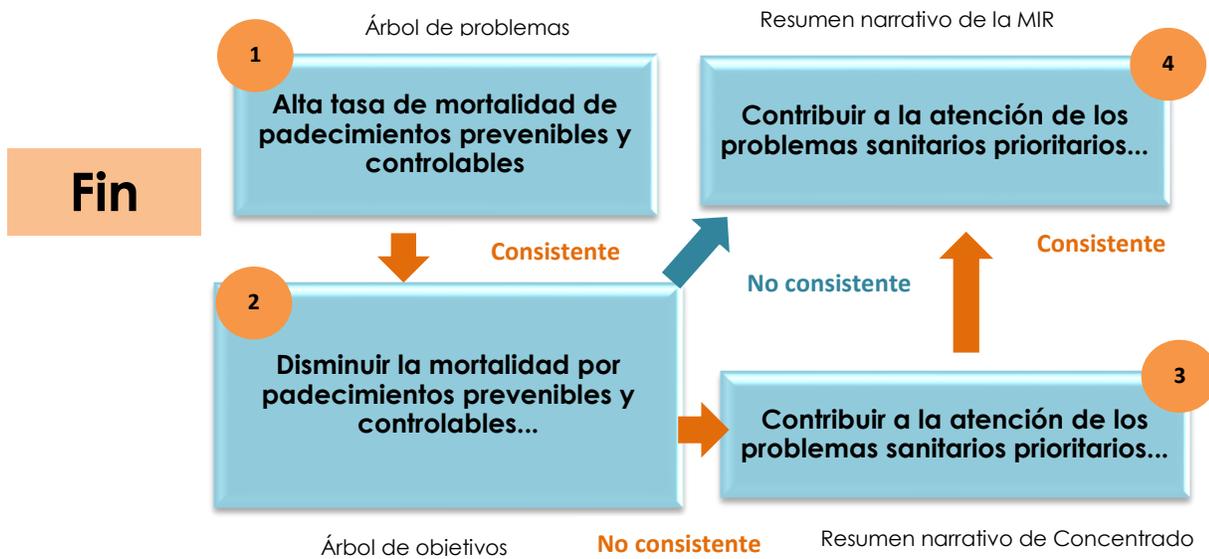
Los **Componentes 1, 2, 4 y 5**, no tienen observaciones en cuanto al pase del ejercicio del Concentrado al Resumen Narrativo de la MIR.

En el **Componente 3** del Resumen narrativo del Concentrado se plantea: “Sistemas de agua potable verificados”, y se plasma en el Resumen Narrativo de la MIR como “Muestras de agua potable monitoreada”. En este caso, la unidad de medida cambia de “Sistemas” a “Muestras”.

## Conclusiones y Recomendaciones

El programa E026 tiene un Marco Lógico que conforme va pasando de nivel se deforma a tal grado que quedan actividades que no se relacionan entre sí para dar sentido al planeamiento de la problemática (ver anexo 2); por ejemplo, el Fin.

**Figura 11. Consistencia del fin**

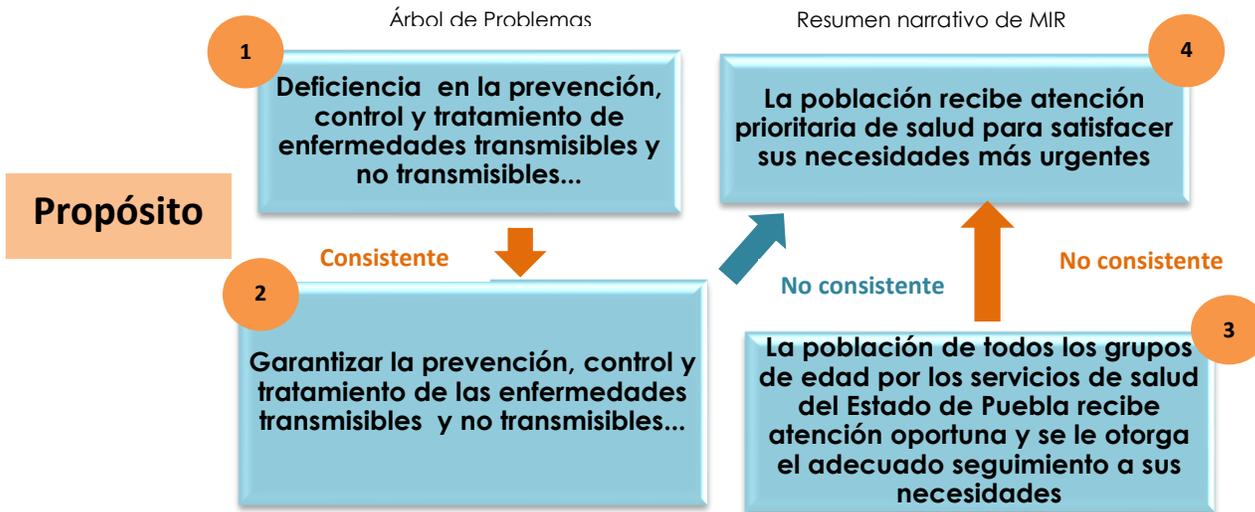


FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia.

Como se observa en la figura, el paso 2: "Disminuir la mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables..." técnicamente debería ser idéntico al paso 4: "Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios...".

De igual forma, está el Propósito.

**Figura 12. Consistencia del propósito**



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia.

Con esto podemos concluir que la traducción del árbol de problemas al árbol de objetivos es técnicamente correcta. Al hacer el cambio a Resumen Narrativo se va transformando a tal grado que queda muy lejos de responder al problema inicialmente planteado. Es claro que tienen identificada la problemática, pero los medios identificados se ven limitados para su resolución.

Además, se observa que es un ejercicio de compactación para incluir los temas de compromisos internacionales, dando saltos temáticos que van desde la "Atención de los partos en población no derechohabiente en los servicios de salud del estado de Puebla", que está enfocado a mejorar la salud materna, hasta "Realizar el monitoreo de sistemas de agua potable", relacionado con garantizar la sustentabilidad del medio ambiente. Es claro que todos los ítems descritos forman parte de la salud pública, pero el objetivo de contar con un Marco Lógico no se cumple debido al número de programas aperturados que pretende integrarse al E026.

Aunque técnicamente un programa no puede estar compuesto de programas, se infiere que esto es así debido a la apertura limitada que presenta el sistema informático en el que se vierte la información.

Como se señaló en el apartado anterior, el problema estructural en el diseño del programa es que se limita a uno solo, donde abarca la atención de toda la diversidad de problemáticas que se presentan en materia de salud. Por ello, la recomendación central es reestructurar el programa en por lo menos 4 programas con distintos fines.

## Lógica Horizontal



**E026 Fondo de  
Aportaciones para los  
Servicios de Salud (FASSA)**

## Metodología para el análisis de la Lógica Horizontal

De acuerdo con la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados<sup>16</sup>, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) consiste en:

- ▶ Establecer y estructurar el problema central, ordenar los medios y fines del árbol de objetivos, en un programa.
- ▶ Generar indicadores para medir sus resultados.
- ▶ Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.
- ▶ Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas necesarias para el éxito del programa.

Por lo tanto, se establece que la MIR organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al Programa presupuestario (Pp). Con base en ello, sólo deberá existir una MIR por Pp.

La MIR debe contener:

### Datos de identificación del programa:

Este apartado contiene los datos generales del Programa presupuestario.

### Alineación al PND y sus Programas:

En este apartado se deberá informar lo siguiente:

- ▶ Eje de la política pública del PND al cual está vinculado el Pp.
- ▶ Objetivo del eje de política pública del PND al cual está vinculado el Programa presupuestario.
- ▶ Programa derivado del PND.

---

<sup>16</sup> En dicha guía se establece que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una 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. Además es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla: • Establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial; • 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; e • Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

- ▶ Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa presupuestario.
- ▶ Objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado el Programa presupuestario.

#### Filas:

- ▶ **Fin:** Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).
- ▶ **Propósito:** Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.
- ▶ **Componentes:** Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.
- ▶ **Actividades:** Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los **Componentes**.

#### Columnas:

- ▶ **Resúmenes narrativos u objetivos:** En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. El Resumen Narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.
- ▶ **Indicadores:** En la segunda columna se registran los indicadores, que son un instrumento 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.
- ▶ **Medios de verificación:** En la tercera columna se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.
- ▶ **Supuestos:** En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y que, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

En la lógica horizontal se verificó la coherencia del Resumen Narrativo planteado en el árbol de objetivos y el Resumen Narrativo planteado en la MIR desde el Fin hasta los Componentes, se verificó la claridad del nombre del indicador y la congruencia del método de cálculo para evaluar al indicador técnicamente, además de que la frecuencia de medición y los medios de verificación fueran adecuados para el nivel que pertenecen.

En general, se deberán tomar las observaciones emitidas para árbol de problemas y objetivos.

### **Análisis horizontal de la MIR**

El **Fin** tiene como Resumen narrativo: **“Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios, mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud”**. El Nombre del Indicador es: “Tasa de mortalidad general”, y el método de cálculo es:  $(\text{Total de defunciones} / \text{Población total}) * 1000$ . Técnicamente, el nombre del indicador es coherente con el método de cálculo. El indicador no mide lo que se establece en el Resumen Narrativo, dado que la mortalidad<sup>17</sup>, como se plantea en el indicador, sirve para el análisis de la transición epidemiológica en el perfil de causas de muerte.

Por otra parte, identificamos que este indicador forma parte del programa 1.12 Vigilancia epidemiológica.

La tasa de mortalidad general no indica claramente las condiciones de salud, por lo que se recomienda orientar el indicador de Fin por tipo de mortalidad; dado que la sugerencia principal es ampliar a por lo menos 7 programas, perfectamente se podría dividir el indicador de Fin por Tipo de mortalidad.

A pesar de que no se modifique la apertura programática, el indicador debe referirse a la mortalidad específica de acuerdo a los objetivos de política pública.

---

<sup>17</sup> El CONAPO refiere que la mortalidad es un componente fundamental en la dinámica demográfica de la población y su descenso se ha estudiado bajo dos enfoques complementarios. Por un lado, la transición demográfica, que se refiere al tránsito de regímenes de alta mortalidad y natalidad a otros de niveles bajos y controlados; por el otro, la transición epidemiológica analiza el cambio paulatino en el perfil de causas de muerte, en el cual desaparecen progresivamente las afecciones infecciosas y parasitarias y predominan las crónicas y degenerativas.

Como el propio Plan Estatal de Desarrollo señala, en los tres Tipos de mortalidad, Puebla, en materia de lesiones, está por debajo de la media nacional; y en las no transmisibles, no obstante que son los de mayor mortalidad de Puebla, tiene indicadores similares a los nacionales. En los tipos de mortalidad donde se presentan niveles de mortalidad superiores al nacional son en las transmisibles, perinatales y deficiencias de la nutrición; es decir, en las enfermedades consideradas prevenibles y controlables. Esto se refuerza al ser considerado como principal efecto en el árbol de problemas la “Alta tasa de mortalidad de padecimientos prevenibles y controlables”.

En este sentido, la mortalidad que se debería medir es ésta última, que corresponde a las denominadas enfermedades del rezago. Aquí hay dos maneras de medir la tasa de mortalidad agregada de estos padecimientos comparada contra la misma tasa del año anterior:

1. Tasa de mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables del año final/Tasa de mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables del año inicial.

Este indicador permitiría medir el nivel de mejora que el propio Estado tiene. Otra manera de medirlo es comparando la brecha que hay entre la tasa de mortalidad del Estado con respecto a la mortalidad nacional.

2. Tasa de mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables del estado de Puebla/Tasa de mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables a nivel nacional.

Este indicador nos podría reflejar la disminución en el rezago en materia de salud que tiene Puebla con respecto al nivel nacional.

**Figura 13. Tipos de medición**

Año	Puebla	Nacional
2012	A	B
2013	C	D

A/C= Mejora de Puebla
B/D= Mejora nacional
A/B= Brecha de Puebla con respecto al nacional (2012)
C/D= Brecha de Puebla con respecto al nacional (2013)

FUENTE: Elaboración propia.

En cuanto a los medios de verificación, éstos deben ser documentos fuente (actas de defunción, registros administrativos) de donde se va a tomar la información.

La Frecuencia de medición está adecuadamente establecida.

En este nivel se manejan como Supuestos el que “La población acude a recibir la atención proporcionada por los servicios de salud y participa en el saneamiento básico”. En este apartado se deben exponer los factores externos que afectarían directamente al cumplimiento del Fin.

Por su parte, en la ficha técnica, en el apartado de Definición del Indicador, se deberá de establecer qué es lo que se entenderá por “problemas sanitarios prioritarios”. Los medios de verificación son los instrumentos de levantamiento de los datos: encuestas, registros administrativos, censos, etc., y las fuentes de información son los instrumentos de donde se obtiene la información: cuestionarios, listas de asistencia, etc.

El **Propósito** tiene como Resumen narrativo: **“La población recibe atención prioritaria de salud para satisfacer sus necesidades más urgentes”**. El nombre del indicador es: “Tasa de morbilidad general”, y el método de cálculo es:  $(\text{Número de casos nuevos de todas las enfermedades} / \text{Población total}) * 100$ . Ni el nombre ni el método de cálculo reflejan lo que se plasmó en el resumen narrativo. Este indicador sólo nos arroja el dato del porcentaje de nuevos casos de las enfermedades, y no la atención prioritaria que recibe la población. Se tendría que definir cuál es la atención prioritaria y las necesidades más urgentes a que se refieren.

Así, el numerador sería la atención que recibe la población y el denominador haría referencia al número de demandantes. Aunque el indicador es adecuado, no refleja el objeto del propósito.

Por otra parte, identificamos que este indicador forma parte del programa 1.12 Vigilancia epidemiológica.

En la Frecuencia de medición y supuestos no hay observaciones.

En los Medios de verificación se establece la “Consulta de la publicación de rendición de cuentas en salud”. En este apartado debe presentarse el documento fuente (registros administrativos) de donde se tomará el dato.

En la Definición del Indicador se señala “Número de todos los casos nuevos de todas las enfermedades que se presentan en una población determinada multiplicada por mil” y el Método de cálculo tanto de la ficha como en la MIR refiere  $(\text{Número de casos nuevos de todas las enfermedades}/\text{Población total}) * 100$ . Lo que no correspondería de una población determinada a población total, y si es multiplicada por mil o por cien. Se recomienda aclarar en la Definición del Indicador qué se entenderá por “atención prioritaria” y por “necesidades más urgentes”.

Al igual que el Fin, los Medios de verificación son los instrumentos de levantamiento de los datos: encuestas, registros administrativos, censos, etc., y las fuentes de información son los instrumentos de donde se obtiene la información: cuestionarios, listas de asistencia, etc.

El **Componente 1** tiene como Resumen narrativo: “**Egresos hospitalarios de población sin seguridad social registrados**”. El nombre del indicador es: “Tasa de egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social”, y el Método de cálculo es:  $(\text{Número de egresos hospitalarios registrados en unidades de atención para población sin seguridad social}/\text{Total de población sin seguridad social}) * \text{BASE}$ .

Este indicador es retomado de los Indicadores de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, emitido por la SHCP, para informar trimestralmente al H. Congreso de la Unión, a través del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aplicación, ejercicio y destino de los recursos federales correspondientes.

Sin observación en Frecuencia de medición, Medios de verificación y Supuestos.

En Método de cálculo, se sugiere que se utilicen siglas de las variables para poderlas distinguir de los otros Componentes.

El **Componente 2** tiene como Resumen narrativo: “**Partos en población de responsabilidad de los servicios del Estado de Puebla atendidos**”. El Nombre del Indicador es: “Porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente en los servicios de salud y asistencia”, y el Método de cálculo es:  $(\text{Número de partos atendidos por personal calificado en la SSEP}/\text{Total de nacimientos en población no derechohabiente}) * 100$ .

Éste es retomado de los Indicadores de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, emitido por la SHCP, para informar trimestralmente al H. Congreso de la Unión, a través del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aplicación, ejercicio y destino de los recursos federales correspondientes.

La Frecuencia de medición es mensual, por lo que se sugiere que se reporte trimestralmente.

La Definición del Indicador debe precisar qué se pretende medir y qué es lo que entenderemos por “partos responsabilidad de los servicios de salud”. La definición presentada “se refiere a los partos que son atendidos en unidades médicas de SSA”, cuando el indicador señala que es un “Porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente en los Servicios de Salud y Asistencia”. En Método de cálculo, se sugiere que se utilicen siglas de las variables para poderlas distinguir de los otros Componentes.

Al igual que el Fin y Propósito, los Medios de verificación son los instrumentos de levantamiento de los datos: encuestas, registros administrativos, censos, etc., y las fuentes de información son los instrumentos de donde se obtiene la información: cuestionarios, listas de asistencia, etc.

El **Componente 3** tiene como Resumen narrativo: “**Muestras de agua potable monitoreadas**”, el Nombre del Indicador es: “Porcentaje de efectividad de determinación de cloro residual libre”, y el Método de cálculo es:  $(\text{Determinaciones dentro de la norma de cloro residual libre realizadas} / \text{Total de muestras cloro residual}) * 100$ .

Así se puede observar que el método de cálculo se refiere al porcentaje de muestras de agua dentro de la norma, por lo que no es clara su asociación con el nombre del indicador “Porcentaje de efectividad de determinación de cloro residual libre”.

Este indicador se relaciona con el descrito en el documento emitido por la SHCP: Indicadores de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, utilizado para la informar trimestralmente al H. Congreso de la Unión; con la siguiente fórmula:

(Porcentaje de población estatal que cuenta con un sistema formal de Abastecimiento cuya agua es monitoreada y cumple con la normatividad)<sup>18</sup>.

En la Definición del Indicador se debe precisar qué se pretende medir. La definición presentada “se refiere al porcentaje de muestras de agua potable que se recolectaron y se encuentran dentro de la norma oficial mexicana” o utilizar literalmente el mismo que la SHCP.

Sin observación en la Frecuencia de medición, los Medios de verificación ni los Supuestos.

El **Componente 4** tiene como Resumen narrativo: “**Detecciones con citología cervical en mujeres de 25 a 64 años realizadas**”, el Nombre del Indicador es: “Porcentaje de detección por citología cervical en mujeres de 25 a 64 años”, y el Método de cálculo es: (Mujeres de 25 a 64 años de edad con citologías programadas/Mujeres de 25 a 64 años de edad responsabilidad de los servicios de salud)\*100.

Este indicador es de cobertura, no de resultados, y al ser Componente es correcto.

Si se quisiera tener un indicador de resultado, se sugiere que sea el Porcentaje de atención oportuna para cáncer cérvico uterino, cuyo Método de cálculo sería:

(Número de mujeres que fueron atendidas oportunamente diagnosticadas con cáncer cérvico uterino/Número de mujeres que diagnosticadas con cáncer cérvico uterino)\*100

En cuanto a la Frecuencia de medición, se sugiere que sea trimestral o semestral.

En los Medios de verificación debe ir el documento fuente (actas, registros administrativos) de donde se podrá obtener la información.

---

<sup>18</sup> Esto se presenta a través del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aplicación, ejercicio y destino de los recursos federales correspondientes.

En la Definición del Indicador se debe precisar qué se pretende medir. La definición presentada “se refiere a la detección de citología cervical en mujeres de 25 a 64 años”. En Método de cálculo, se sugiere que se utilicen siglas de las variables para poderlas distinguir de los otros Componentes.

El **Componente 5** tiene como Resumen narrativo: “**Estudios de mastografía en mujeres de 50 a 69 realizados**”, el Nombre del Indicador es: “Porcentaje de detección con mastografía de 50 a 69 años”, y el Método de cálculo es: (Mujeres de 50 a 69 años con mastografía de tamizaje en el último año/ Número de mastografías programadas en mujeres de 50 a 69 años de edad de responsabilidad de los SSEP)\*100.

El indicador sólo mide el cumplimiento realizado/programado.

Por otra parte, identificamos que este indicador forma parte del programa 1.18 Detección y atención temprana del cáncer de mama.

Si se quisiera un indicador de cobertura, se podría retomar el del Componente 4, y si se quisiera uno de resultados, se sugiere que el indicador sea el Porcentaje de atención oportuna para cáncer de mama, cuyo Método de cálculo sería: (Número de mujeres que fueron atendidas oportunamente diagnosticadas con cáncer de mama/Número de mujeres diagnosticadas con cáncer de mama)\*100.

En cuanto a la Frecuencia de medición, se sugiere que sea trimestral o semestral.

En los Medios de verificación debe ir el documento fuente (actas, registros administrativos) de donde se podrá obtener la información.

Por su parte, en la ficha técnica, en la Definición del Indicador, se debe precisar qué se pretende medir. La definición presentada “se refiere a los estudios de mastografías realizados en mujeres de 50 a 69 años para detección de cáncer de mama”. Esta definición nos muestra claramente que lo que arroja éste es el número de estudios realizados, y no los detectados, como se pretende medir. En Método de cálculo, se sugiere que se utilicen siglas de las variables para poderlas distinguir de los otros Componentes.

## Conclusiones y Recomendaciones

Se deberán reestructurar la MIR para que se alinee con lo planteado en el árbol de problemas y el árbol de objetivos.

Si se sostiene como un solo programa, el indicador de Fin debería referirse a la mortalidad por enfermedades prevenibles o por aquellas en las que Puebla presente rezago con respecto al nivel nacional.

Se sugiere que en el Método de cálculo los indicadores se distingan por las siglas que se desprendan de cada una de las variables, ya que utilizar  $(V1/V2)*100$  para 4 de los Componentes se puede prestar a la interpretación de que se trata de un mismo indicador.

Por otra parte, al elaborar los indicadores, evitar que se refieran a lo programado contra lo realizado, ya que esto sólo refleja el grado de cumplimiento, y no los logros obtenidos. Como en el componente número cinco.

En general para todos los indicadores, los Medios de verificación, se debe hacer referencia a los documentos de donde obtendremos de primera fuente los datos del indicador.

En general para todos los indicadores, Los Supuestos se deben entender como aquellos factores externos que de ocurrir influirán en el resultado de nuestro indicador.<sup>19</sup>

Una recomendación general es que en las fichas técnicas, en el apartado de descripción del indicador, se especifique lo que se entiende respectivamente por cada una de las características que componen el Resumen Narrativo, para que al momento de interpretar el indicador no existan ambigüedades en el resultado.

---

<sup>19</sup> Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP, p. 26.

# Análisis de los resultados de los indicadores



## E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

## Metodología para el Análisis de los Resultados de los Indicadores

La evaluación del desempeño de los programas se llevó a cabo a través de la modalidad de indicadores. Sustantivamente, se revisó:

- ▶ El alcance de las metas, confrontando desde la consistencia de ésta, hasta lo que realmente alcanzó,
- ▶ La relevancia que tiene el indicador, es decir, si con los datos aportados se pueden obtener resultados significativos en cuanto al objetivo.
- ▶ La consistencia de la información, mediante la revisión de cifras históricas, tendencias y correspondencia con otras fuentes.
- ▶ Los valores que tienen con respecto a algún parámetro y la relación que pueden guardar los datos con respecto a los Componentes, el Propósito y el Fin.

Los indicadores considerados formalmente en el Programa presupuestario E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) para el año fiscal 2013, son los siguientes:

**1. Fin :** Tasa de mortalidad general.

**2. Propósito:** Tasa de morbilidad general.

**3. Componente 1:** Tasa de egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social.

**4. Componente 2:** Porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente en los servicios de salud y asistencia.

**5. Componente 3:** Porcentaje de efectividad de determinación de cloro residual libre.

**6. Componente 4:** Porcentaje de detección por citología cervical en mujeres de 25 a 64 años.

**7. Componente 5:** Porcentaje de detección con mastografía de 60 a 69 años.

## Análisis de los resultados de los indicadores

El objetivo de “Fin” de este programa es: **“Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios, mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud”.**

El indicador es: Tasa de mortalidad general.

El Método de cálculo es:

Tasa de mortalidad general = (Total de defunciones/Población total)\*1000.

La información proporcionada por la dependencia señala:

**Cuadro 5. Mortalidad general**

	<b>Población total</b>	<b>Mortalidad general</b>	<b>Valor del Indicador</b>
<b>2013</b>	6,067,608	32,754	5.40

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia 2013.

Al verificar dicha información, se encontró consistencia total en el dato de la variable “población total” en el estado, correspondiendo a las estimaciones realizadas por CONAPO y publicadas por el INEGI.

**Cuadro 6. Mortalidad general INEGI**

	<b>Población total</b>	<b>Mortalidad general</b>	<b>Valor del Indicador</b>
<b>2012</b>	5,809,737	31,843	5.51
<b>2013</b>	6,067,608	34,214	5.64

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información consultada en INEGI.

En cuanto al dato de Mortalidad general, al contrastarlo con las fuentes públicas encontramos diferencias con el Anuario Estadístico del INEGI<sup>20</sup>, como se ve en el siguiente cuadro:

<sup>20</sup> INEGI, Consulta Interactiva de datos. Años respectivos. Para los años 2011, 2012, 2013 y 2014, son proyecciones según CONAPO.

**Cuadro 7. Diferencial de Mortalidad general 2013**

	Mortalidad general INEGI	Mortalidad general Dependencia	Diferencia	Porcentaje
<b>2013</b>	34,214	32,754	1,460	4%

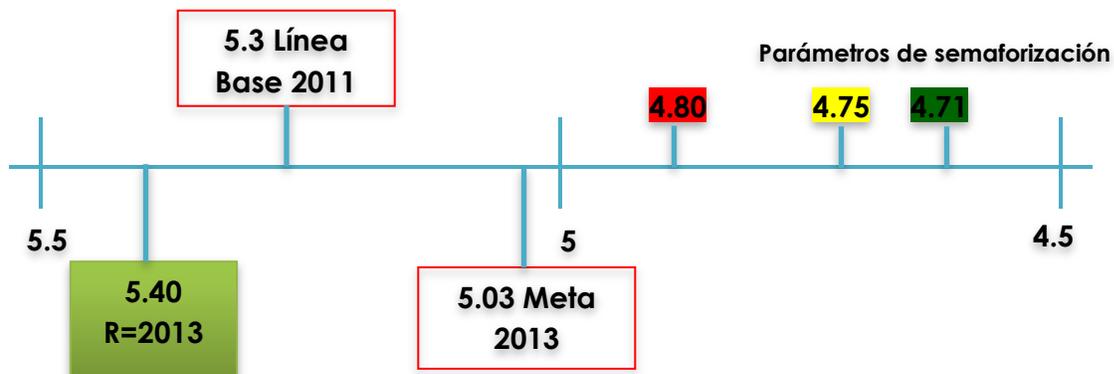
FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia y consultada en INEGI

La diferencia puede deberse a métodos de cálculo diferentes entre la dependencia e INEGI o a momentos de corte distintos, ya que la información se actualiza, no obstante que la diferencia es menor (sólo 4%) se recomienda que la dependencia revise sus registros y posibles errores o sus métodos de cálculo. Cabe la posibilidad de que sea erróneo el cálculo de INEGI.

Considerada la información de la dependencia encontramos que la meta planteada en las fichas técnicas de 5.03 no se logró, quedando 7% arriba de lo planeado e incluso con una mortalidad ligeramente superior a la señalada en 2011 como línea base (5.3).

También el dato quedó muy por encima de los parámetros de semaforización señalados en la ficha, donde se plantea 4.71 con el nivel óptimo y 4.80 como nivel crítico.

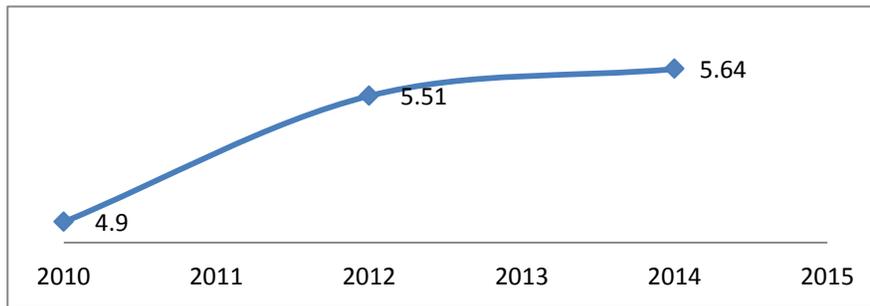
**Figura 14. Comparativo de metas y resultados del Fin**



FUENTE: Elaboración propia.

Una primer reflexión, y apoyándonos en datos de INEGI, es que los parámetros de semaforización son demasiado exigentes, si consideramos que en 2010 el INEGI reportó 4.9 defunciones por cada mil habitantes, para 2012, 5.51 y para 2013, 5.64.

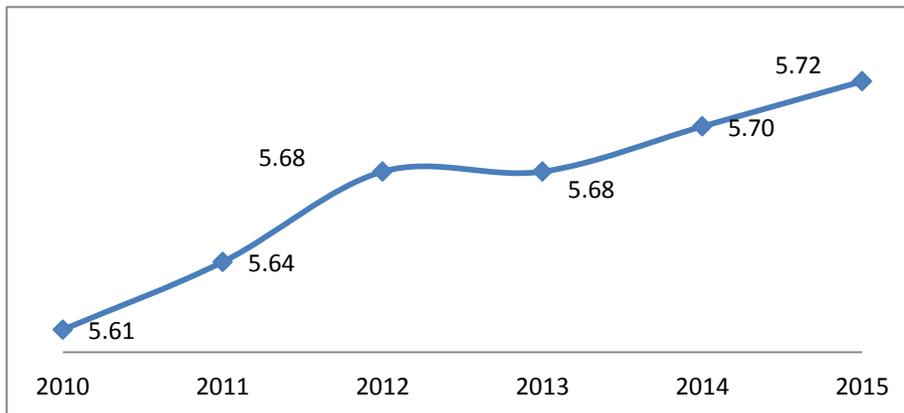
**Gráfica 1. Tasa de mortalidad, según INEGI**



Así, mientras la tendencia inicial es creciente e incluso la línea base 2011 señala un índice de 5.3, el parámetro de semaforización plantea como positivo una reducción del 11% en la mortalidad general en sólo un año cuando la tendencia nacional es el incremento del indicador.

Ello puede confirmarse en las estimaciones de CONAPO<sup>21</sup> 2010-2050 donde proyecta a nivel nacional un crecimiento constante de 2010 a 2015.

**Gráfica 2. Proyección de Tasa de mortalidad nacional, CONAPO**



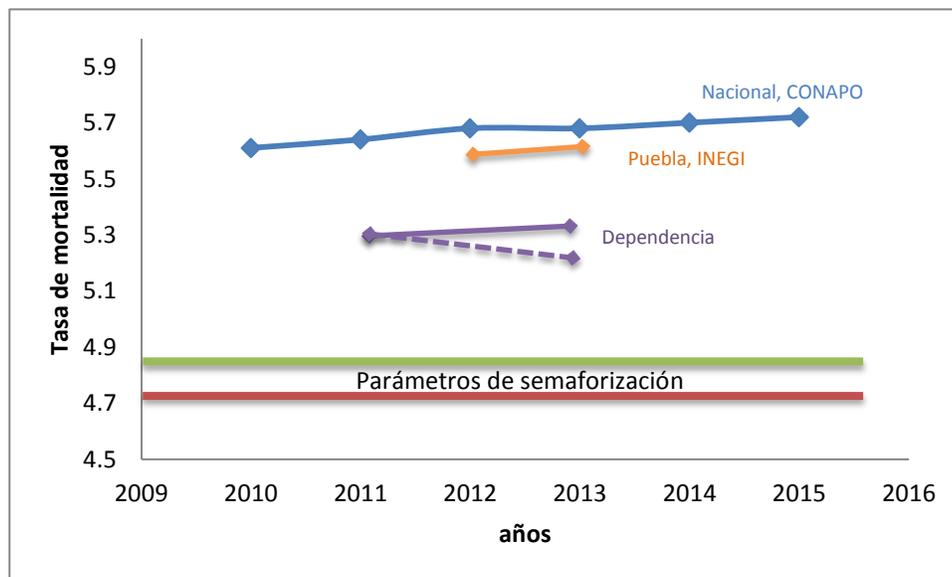
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos consultados en CONAPO

<sup>21</sup> Consulta Interactiva de datos, CONAPO, Proyecciones de la población 2010-2050, <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Dichas proyecciones oficiales permiten observar 3 aspectos:

- 1.- Los parámetros de semaforización son muy exigentes y sin fundamento en las tendencias estadísticas.
- 2.- La meta de 5.03 para 2013 del Estado de Puebla era muy alta, ya que implicaba una reducción de 11% de la mortalidad cuando la tendencia nacional era creciente a un ritmo de 1% al 2%, además implicaría que Puebla estuviera por debajo de la mortalidad nacional un 12%.
- 3.- Que **el valor real obtenido** en la entidad ya sea con la fuente de INEGI o con la de la propia dependencia **es aceptable**, ya que está por debajo, incluso de la media nacional.

**Gráfica 3. Tasa de mortalidad con distintas fuentes**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos consultados en CONAPO, INEGI, y los proporcionados por la dependencia.

Se puede concluir que el problema central en este indicador, en primera instancia, es que la tasa de mortalidad general no es un indicador que refleje las condiciones de salud de la población, ya que ésta puede incrementar a medida que envejece un grupo poblacional. Como se puede observar en las propias proyecciones de CONAPO que incluso espera que el indicador llegue para el año 2050 a una tasa de casi 9 defunciones por cada mil habitantes.

Por el contrario, existen indicadores que reflejan con mayor claridad el mejoramiento de los niveles de salud en una población como lo es la esperanza de vida, que según CONAPO estima pase de 74 a 79 años en los próximos 50 años. Cabe aclarar que éste indicador tiene la limitante de la poca elasticidad al cambio, por lo que no es recomendable.

Otro indicador común utilizado para medir el grado de salud de una población es la mortalidad infantil que cuenta con mayor elasticidad, ya que CONAPO estima que se reducirá un 30% a nivel nacional en sólo 10 años, pasando de 14 a 10 muertes por cada mil infantes.

Por lo que se recomienda utilizar otro indicador de Fin que acote la medición de la mortalidad a aquellos aspectos que estén asociados a problemas de salud prioritarios para la entidad, particularmente los señalados en el PED y en el informe de gobierno, por ejemplo, en este último señala que de 2010 a 2013 la tasa de mortalidad infantil se redujo 35%<sup>22</sup>.

Así, se recomienda que:

- ▶ Se modifique el indicador de mortalidad general por algún otro que refleje el mejoramiento de la salud, pudiendo ser el de mortalidad por enfermedad por padecimientos prevenibles.
- ▶ Que los parámetros de semaforización se establezcan con base en las tendencias estadísticas del indicador.
- ▶ Que las metas programadas partan de dichas tendencias y se determinen considerando la posible mejora de acuerdo a las estrategias implementadas y recursos disponibles para los servicios de salud.

El objetivo definido de “**Propósito**” para este programa es: **“La población recibe atención prioritaria de salud para satisfacer sus necesidades más urgentes.”**

El indicador es: Tasa de morbilidad general.

---

<sup>22</sup> Tercer informe de Gobierno, 15 de enero 2014, 2.2 Acceso a la salud para todos los poblanos. Pág. 248

El Método de cálculo es:

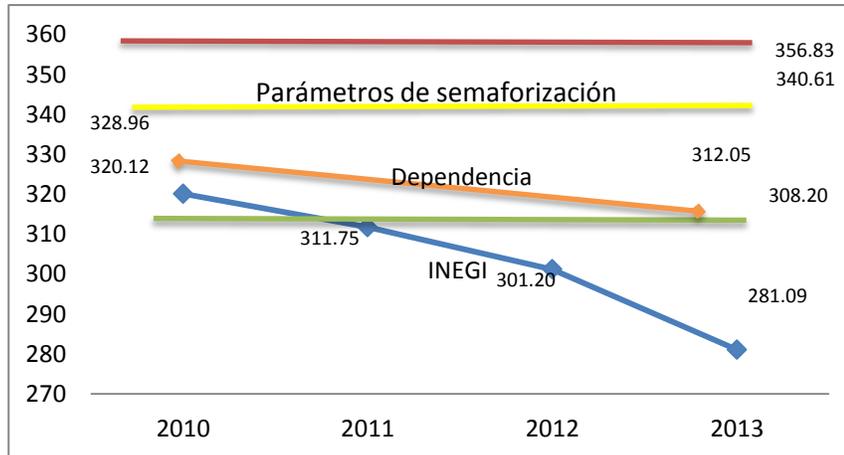
Tasa de morbilidad general=(Número de casos nuevos de todas las enfermedades/Población total)\*100, según la MIR, aunque en la Definición del Indicador se señala que se multiplica por mil.

Los datos proporcionados por la dependencia son:

Tasa de morbilidad general 2013 =  $(1,705,596/6,067,607)*1000 = 281.10$

La meta establecida para ese año fue de 312.05, lo que significa que fue superada ampliamente, reduciendo la morbilidad 10% más de lo esperado. Comparando con la línea base del año 2010 la reducción en la morbilidad general fue aun superior llegando al 14.6%. Complementando los datos con los publicados en INEGI<sup>23</sup> (aunque para el 2010 existen ligeras diferencias del 2%)\*\*, se puede establecer con claridad la tendencia a la reducción de la morbilidad.

**Gráfica 4. Tasa de morbilidad con distintas fuentes**



Los datos 2010 y 213 fueron proporcionados por la dependencia. 2011 y 2012 son datos consultados de INEGI

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Consulta Interactiva de datos. Anuarios estadísticos con datos de Secretaría de Salud del Estado de Puebla. Dirección de Planeación y Programación; Departamento de Evaluación y Estadística Para los años, 2011, 2012, 2013 y 2014 son proyecciones según Consejo nacional de Población (CONAPO).

\*\* INEGI para 2010 calculó 320.12, una diferencia de sólo 8 casos

Como se puede observar, la disminución ha sido constante de 2010 a 2012, periodo en el que se redujeron de 9 a 10 casos por año, para 2013 la reducción se duplicó a casi 20 casos.

Se puede concluir con esta información que:

- ▶ La meta 2013 era conservadora, ya que dicho nivel se había alcanzado en 2012.
- ▶ No obstante, la morbilidad se redujo significativamente, comparándola con la línea base e incluso con el propio año 2012, es decir, que en los hechos el logro fue superior a lo esperado e incluso a la propia tendencia del indicador.
- ▶ Que los parámetros de semaforización, no tienen una referencia clara que sirva de guía para el establecimiento de metas, ya que el rango de rojo a amarillo es muy corto (16 puntos) y de éste último al verde se duplica (32 puntos); adicionalmente dicha línea óptima ya está superada.

Por lo que se recomienda ajustar los parámetros de semaforización para los años subsecuentes de acuerdo a los importantes logros obtenidos a la fecha.

El objetivo del “**Componente 1**” de este programa es: “**Egresos hospitalarios de población sin seguridad social registrados**”.

El indicador es: “Tasa de egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social”.

El Método de cálculo es:

Tasa de egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social = (Número de egresos hospitalarios registrados en unidades de atención para población sin seguridad social / Total de población sin seguridad social) \* BASE.

Los datos proporcionados por la dependencia son: 104,541 egresos y 4,326,444 personas sin derechohabiencia.

Aplicando la fórmula se obtiene:

Tasa de egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social 2013 =  $(104,541 / 4,326,444) * 1000 = 24.16$

La meta programada es de 46.24 egresos por cada mil habitantes, así que lo alcanzado (24.16) está claramente por debajo de su estimación inicial en un 48%, de igual forma está por debajo del parámetro rojo de semaforización planteado en su ficha técnica e incluso por debajo de la línea base 2011 que fue de 33.30.

Este resultado se debe a que se preveía un incremento de egresos hospitalarios para 2013 de más de 35 mil y una reducción de la población sin derechohabiencia de más de un millón.

**Cuadro 8. Comparativo de egresos por distintas fuentes**

	<b>Programado 2013*</b>	<b>Reportado como realizado 2013*</b>	<b>Realizado 2012</b>
<b>Egresos</b>	139,653	104,541	104,582**
<b>Población sin derechohabiencia (estimada)</b>	3,020,081	4,326,444	4,290,007***
<b>Resultado del indicador</b>	46.24	24.16	24.37

\* Datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Estado de Puebla.

\*\*Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla. Sistema Estatal de Evaluación. Evaluación de la Gestión a los programas presupuestarios 2012. Servicios de Salud del Estado de Puebla. Informe de evaluación 2012. Pág.7

\*\*\*Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). Boletín de Información Estadística. Volumen III, número 32\_1. Disponible en: <http://www.sinais.salud.gob.mx/publicaciones/bie.html>

En primer término se debe aclarar que el dato de población sin derechohabencia es una estimación basada en los datos del censo de en población y vivienda 2010, donde el 71% de la población estaba ubicada esa categoría; las estimaciones de población total sin derechohabencia realizadas por INEGI<sup>24</sup> utilizan prácticamente la misma proporción (71.30%).

Dicho dato no refleja los movimientos extraordinarios en población nueva que se registra en el seguro popular. Lo que ha significado un incremento de más de un millón de afiliados de tal manera que la estimación de población sin derechohabencia debería ajustarse.

### Cuadro 9. Afiliación registrada al Sistema de Protección Social en Salud

Afiliación registrada al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)		
Año	No. de afiliaciones	Diferencia (%)
2010*	2,188,072	
2011*	3,123,724	42.76
2012*	3,141,164	0.55
2013**	3,219,389	2.49

\* Secretaría de Salud, Servicios de Salud del Estado de Puebla. Estadísticas de población asegurada. Afiliación registrada al Sistema de Protección Social en Salud. Comisión Nacional en Protección Social en Salud. Disponible en: <http://ss.puebla.gob.mx/index.php/seguro-pop-front/2013-04-09-18-13-20>

\*\* Secretaría de Salud. Sistema de Protección Social en Salud. Informe de resultados 2013. Pág. 9 Disponible en: [http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/feb/Inf\\_SS-20140205.pdf](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/feb/Inf_SS-20140205.pdf)

Si consideramos dicho incremento de afiliados (1,031,317) de manera lineal el dato total estimado de población sin derechohabencia tendría que ser de poco más de 3.2 millones de personas.

De tal forma que la estimación de la ficha en lo programado (3.02 millones) puede estar más aproximada a la realidad.

Así, si tomamos como denominador la estimación vertida en la ficha técnica de 3.02 millones de población sin derechohabencia para calcular el índice, el valor más cercano a la realidad sería de 34.62 egresos por cada mil personas sin derechohabencia como se muestra en el siguiente cuadro:

<sup>24</sup> Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). Boletín de Información Estadística. Volumen III, base número 32\_1. Fuente de la base: Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. Estimaciones a partir de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y de las Proyecciones de Población de México 2010-2050 (abril 2013).

**Cuadro 10. Comparativo de egresos programados y realizados**

	<b>Programado</b>	<b>Realizado</b>
<b>Dato de egresos</b>	139,653	104,541
<b>Dato estimado en fichas de población sin derechohabiencia</b>	3,020,081	3,020,081
<b>Valor</b>	46.24	34.62

De esta manera el valor del indicador, ocurrido en 2013 esta 25% debajo de la meta, pero está por arriba de la línea base, 1.32 puntos.

Con lo anterior se puede concluir:

- ▶ Que el uso de estimadores para el denominador de población sin derechohabiencia debe definirse con precisión por la dependencia, considerando no sólo la dinámica de población, sino también el incremento en la cobertura de la seguridad social derivado de estrategias de intervención públicas como lo es el seguro popular.
- ▶ Los egresos hospitalarios permanecieron prácticamente en el mismo nivel (104 mil), por lo que no hubo mejoras en la magnitud de egresos, pero tampoco retroceso, no obstante que el indicador fue menor a lo esperado; en este caso la dependencia deberá analizar los motivos específicos por los que no se logró incrementar los egresos en la magnitud que se propusieron.

Por lo cual deberán revisar si la meta que se plantearon de incrementar 35 mil egresos más que en 2012 era factible y considerar que dicho incremento programado del 35% en sólo un año no tiene antecedentes históricos para que, en tan poco tiempo, se logre una mejora tan alta; por ello se deben ajustar las metas en función del incremento en los recursos humanos, equipamiento e infraestructura previstos, tomando como base la meta alcanzada del año inmediato anterior. Asimismo se deben ajustar los parámetros de semaforización.

Por su parte, el objetivo del **“Componente 2”** de este programa es: **“Partos en población de responsabilidad de los servicios del estado de Puebla atendidos”**.

El indicador es: Porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente en los servicios de salud y asistencia.

El Método de cálculo es:

Porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente en los servicios de salud y asistencia = (Número de partos atendidos por personal calificado en la SSEP/Total de nacimientos en población no derechohabiente)\*100.

La dependencia proporcionó dos datos para este indicador correspondiente para 2013:

Partos atendidos en los Servicios de Salud por Personal Calificado (médicos y enfermeras)	47,049
Total de partos atendidos en Servicios de Salud (médicos, enfermeras, Auxiliares de Salud y Parteras)	47,168

Sin embargo, el indicador utiliza dos variables según la ficha técnica, pero una de ellas es distinta, por lo que se carece de la información de dicha variable:

	<b>Dato proporcionado 2013</b>
<b>Número de partos atendidos por personal calificado en la SSEP</b>	47,049
<b>Total de nacimientos en población no derechohabiente</b>	Sin dato

Con ello no se puede calcular el indicador con información directamente proporcionada por la dependencia, ya que se carece del dato del denominador.

Se podría utilizar el mismo dato del total de nacimientos en población no derechohabiente señalado en la ficha técnica, ya que éste es un dato estimado, sin embargo, sería impreciso ya que el número de nacimientos en población no derechohabiente puede haberse reducido por el incremento en

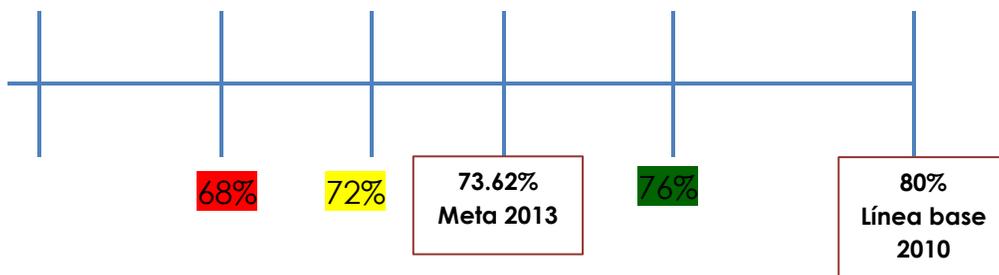
los afiliados al seguro popular al igual que ocurrió con el indicador de egresos hospitalarios.

No obstante se puede evaluar:

- a) La consistencia de los datos vertidos en la ficha técnica
- b) Comparar la tendencia del comportamiento del valor absoluto de la variable “Número de partos atendidos por personal calificado en la SSEP”.

Así, con **respecto a la consistencia de los datos** de la ficha técnica se puede observar en primera instancia que los parámetros de semaforización están por debajo de la línea base.

**Figura 15. Comparativo de metas y resultados del Componente 2**



FUENTE: Elaboración propia.

Ello implicaría que de acuerdo a esos parámetros la entidad estaba en buen nivel en el año 2010, sin embargo, la meta programada (73.62%) es menor incluso al óptimo (76%), es decir, se programó pasar de semáforo verde a semáforo amarillo.

Por ello, se recomienda revisar los parámetros de semaforización, tomando como referencia la línea base y precisar el motivo por el que se esperaba reducir la cobertura de partos con personal especializado.

Con **respecto al volumen de partos** atendidos, según la información emitida por la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, se tienen los siguientes datos:

### Cuadro 11. Volumen de partos atendidos

Año	Número de partos atendidos por personal calificado en la SSEP**
<b>2012</b>	54,204
<b>2013</b>	47,036*
<b>Reducción</b>	-7,168

\*El dato presenta una diferencia mínima (13) con el proporcionado por la dependencia, que para fines del análisis es irrelevante.

\*\* Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla. Sistema Estatal de Evaluación. Evaluación de la Gestión a los programas presupuestarios 2012. Servicios de Salud del Estado de Puebla. Informes de evaluación 2012 y 2013.

Se puede observar en primer lugar que la meta 2013 de 53 mil partos era consistente con lo logrado en 2012, no obstante la cantidad de partos atendidos por personal calificado en la SSEP se redujo en poco más de 7 mil casos, lo que significa un 15% menos. Dicha reducción también puede responder a una disminución de la población total sin derechohabencia por incorporarse al seguro popular, sin embargo se recomienda que la dependencia investigue los motivos concretos por el que se lograron menos partos de los esperados y confirmar si ello responde al incremento de los afiliados al seguro popular, precisando las unidades médicas donde se presentó la mayor reducción a fin de tomarlo como base para una planeación más precisa de los años subsecuentes.

Por su parte, el objetivo del “**Componente 3**” de este programa es: “**Muestras de agua potable monitoreadas**”.

El indicador es: Porcentaje de efectividad de determinación de cloro residual libre.

El Método de cálculo es:

Porcentaje de efectividad de determinación de cloro residual libre = (Determinaciones dentro de la norma de cloro residual libre realizadas/ Total de muestras cloro residual)\*100.

Los datos proporcionados por la dependencia son los siguientes:

**Cuadro 12. Determinaciones dentro de la norma de cloro residual libre**

Conceptos	2013
Determinaciones dentro de la norma de cloro residual libre realizadas	42,989
Total de muestras cloro residual	44,157
Porcentaje de efectividad de determinación de cloro residual libre	97.4

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la dependencia.

Con ello el porcentaje de efectividad de determinación de cloro residual libre 2013 es  $(42,989/44,157)*100 = 97.4$

Se observa que la dependencia no presentó datos del año 2012 por lo cual no se puede analizar la variación en el tiempo.

Con respecto a la programación no se logró la meta, ya que esta era muy rigorista y se planteó un 100% de muestras dentro de la norma, sin embargo es claro que el nivel alcanzado es alto (97.4%) superior al parámetro óptimo (verde) que fue de 95%.

Vale la pena resaltar que dicho nivel alcanzado se logró, no obstante que el número de muestras realizadas fue de 44,157 cantidad superior a la programada de 26,400; es decir, la dependencia incrementó casi al doble su operación, con lo que garantizó en un mayor margen que los parámetros del agua estuvieran dentro de la norma.

En este indicador la única recomendación es ajustar ligeramente la meta para los subsecuentes años y prever los recursos suficientes para el incremento de muestras tomadas, ya que ello fue una mejora sustantiva por lo que se recomienda se sostenga dicho nivel.

También es importante destacar que el parámetro de semaforización es estadísticamente preciso para indicar la proporción de muestras adecuadas (verdes), y cuándo puede ser un factor de riesgo (rojo).

Por su parte el objetivo del “**Componente 4**” de este programa es: “**Detecciones con citología cervical en mujeres de 25 a 64 años realizadas**”.

El indicador es: Porcentaje de detección por citología cervical en mujeres de 25 a 64 años.

El Método de cálculo es:

Porcentaje de detección por citología cervical en mujeres de 25 a 64 años = (Mujeres de 25 a 64 años de edad con citologías programadas/Mujeres de 25 a 64 años de edad responsabilidad de los servicios de salud)\*100.

Los datos presentados por la dependencia son:

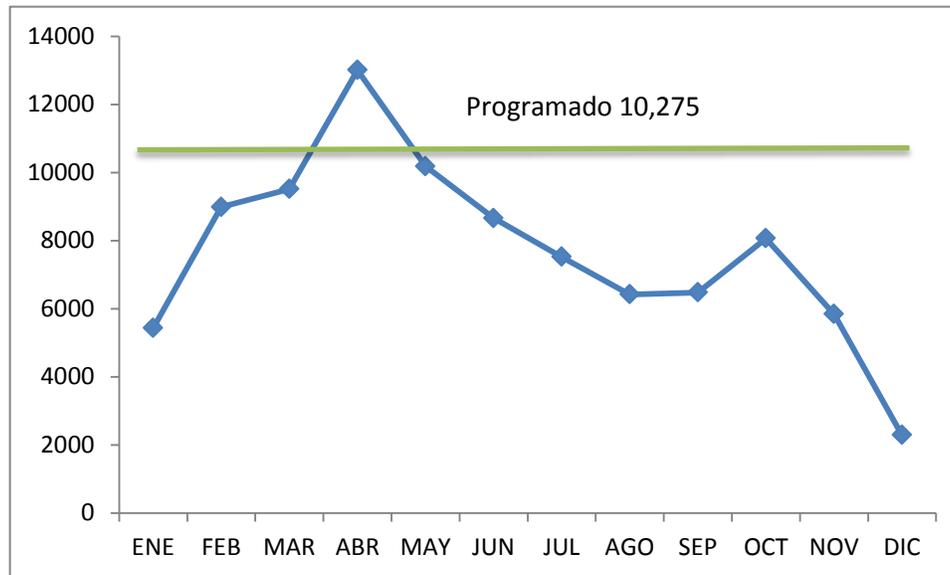
MES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ANUAL
REALIZADO	5436	8987	9514	13007	10182	8658	7524	6421	6478	8068	5843	2295	92413
PROGRAMADO	10275	10275	10275	10275	10275	10275	10275	10275	10275	10275	10275	10279	123304
PORCENTAJE	52.9	87.5	92.6	126.6	99.1	84.3	73.2	62.5	63.0	78.5	56.9	22.3	74.9

Por lo que el indicador no se puede calcular por no contar con el denominador: “Mujeres de 25 a 64 años de edad responsabilidad de los servicios de salud”

Aunado a ello el indicador, como se menciona en capítulos anteriores, no mide información que refleje el desempeño ya que sólo compara lo programado contra la población objetivo; no obstante los datos proporcionados por la Secretaría de Salud donde señalan las citologías realizadas nos permiten conocer el alcance de las metas. Así, para 2013 se realizaron el 74.4% de las citologías cervicales programadas.

En este caso se puede observar un comportamiento diferenciado por mes teniendo una mayor demanda en los meses de abril a mayo, en contraste con el mes de diciembre que la magnitud se reduce significativamente:

**Gráfica 5. Citologías cervicales realizadas a mujeres de 25 a 64 años**



Fuente. Elaboración propia, con datos proporcionados por la dependencia

En este sentido, la recomendación es no hacer una programación mensual lineal, sino, conforme al comportamiento estacional ya conocido con los datos estadísticos.

Por su parte, el objetivo del “**Componente 5**” de este programa es: “**Estudios de mastografía en mujeres de 50 a 69 realizados**”.

El indicador es: Porcentaje de detección con mastografía de 50 a 69 años.

El Método de cálculo es:

Porcentaje de detección con mastografía de 50 a 69 años = (Mujeres de 50 a 69 años con mastografía de tamizaje en el último año/Número de mastografías programadas en mujeres de 50 a 69 años de edad de responsabilidad de los SSEP)\*100.

Los datos proporcionados por la dependencia son:

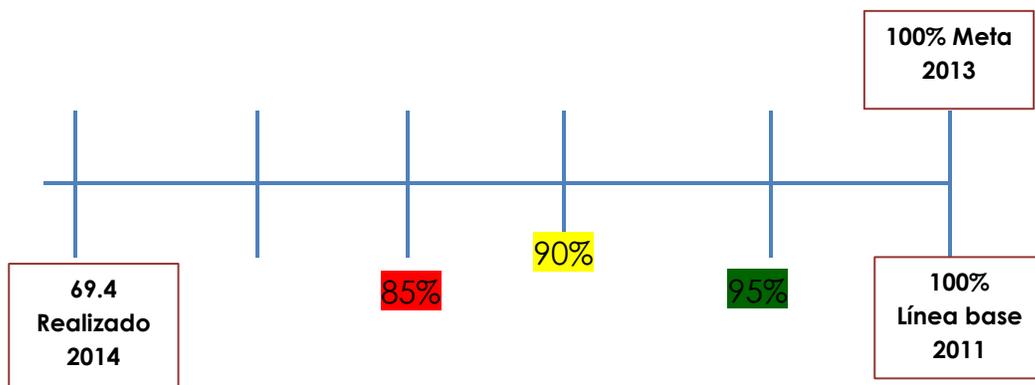
MES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ANUAL
REALIZADO	2587	1602	877	1336	2755	2827	3739	5467	5750	5294	1628	1600	35462
PROGRAMADO	4252	4252	4252	4252	4252	4281	4281	4256	4252	4252	4252	4252	51086
PORCENTAJE	60.8	37.7	20.6	31.4	64.8	66.0	87.3	128.5	135.2	124.5	38.3	37.6	69.4

Con ello el cálculo del indicador es:

Porcentaje de detección con mastografía de 50 a 69 años en 2013 =  $(35,462/51,086) * 100 = 69.4$

La meta establecida fue de 100% teniendo como línea base del año 2012, con un 100%. El parámetro de semafORIZACIÓN va de 85% en rojo a 95% verde.

**Figura 16. Comparativo de metas y resultados del Componente 5**



Cabe señalar, que no obstante, que es un indicador que sólo mide el cumplimiento de lo programado y no las detecciones, no se logró la meta, alcanzando a realizar tan sólo el 69.4% de lo programado, incluso quedó por debajo del parámetro más bajo (rojo) de desempeño.

La cantidad de mastografías que no se realizaron, son más de 15 mil (30.6%) por lo que se recomienda que la dependencia investigue las causas de tan significativa reducción en el alcance de las metas, para establecer con precisión los motivos y desarrollar estrategias específicas, para recuperar los estándares logrados en 2012.

Se recomienda también que el indicador use como denominador la población objetivo estimada de la dependencia para este grupo de edad.

## Conclusiones y Recomendaciones generales

En cuanto a la **Alineación** del Programa E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud con los objetivos de política pública señalados en los documentos rectores, se observó que:

- ▶ El Fin plasmado en su MIR se refiere a un aspecto general que puede responder a varios de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED) y, por lo tanto, a varias estrategias. De forma que, el programa E026 contribuye claramente con los objetivos 1, 4 y 5 del PED o del Programa Sectorial de Salud, ya que éste último retoma los objetivos del capítulo 2.2 del PED.
- ▶ El instrumento de planeación denominado Programa Operativo Anual (POA) 2013 cuenta con una apertura programática alineada con la federal en 67 programas, y es este el instrumento que se utiliza para ejecutar las decisiones en materia de salud y no así el Programa Presupuestal.
- ▶ **Se recomienda** modificar la apertura programática del sector salud a 7 programas que correspondan, cada uno, a un objetivo de política pública o una estrategia sectorial o en su caso a 4 programas que correspondan, cada uno, a una de las clasificaciones del gasto de las subfunciones de las SCHP.

Derivado del análisis de la **Lógica Vertical** del programa, se halló que:

- ▶ La traducción del árbol de problemas al árbol de objetivos es técnicamente correcta, sin embargo al hacer el cambio a Resumen Narrativo, se transforma a tal grado que no responde al problema inicialmente planteado y, por otra parte, los medios identificados se ven limitados para su resolución. El problema estructural en el diseño del programa es que se limita a un solo fin la atención de toda la diversidad de problemáticas que se presentan en materia de salud.

- ▶ **Por lo cual se recomienda** modificar la apertura programática, ya que técnicamente un programa no puede estar compuesto de programas, se infiere que esto es así debido a la apertura limitada que presenta el sistema informático en el que se vierte la información. Así el problema es la estructura en el diseño del programa, que se limita a un solo objetivo para la atención de toda la diversidad de problemáticas que se presentan en materia de salud. Por ello, la recomendación central es reestructurar el programa en por lo menos 4 programas con distintos fines. Lo que resolvería también la alineación a la política pública.

En cuanto a la revisión de la **Lógica Horizontal**, específicamente lo relacionado a los indicadores de la MIR del Programa E026, se observó que:

- ▶ Para el **Indicador a nivel de Fin**: el nombre es técnicamente coherente con el método de cálculo, sin embargo el indicador no mide lo que se establece en el resumen narrativo. Adicionalmente se identificó que este indicador forma parte del programa 1.12 Vigilancia epidemiológica. Ya que el Indicador de Fin, definido como “Tasa de mortalidad general”, no indica claramente las condiciones de salud, **se recomienda** orientarlo a medir cada tipo de mortalidad; es decir, debería referirse a tipos de mortalidad específica de acuerdo a los objetivos de política pública, como la mortalidad por enfermedades prevenibles.
- ▶ Sobre el **Indicador a nivel de Propósito**: ni el nombre ni el método de cálculo reflejan lo que se plasmó en el resumen narrativo, ya que dicho indicador sólo arroja el dato del porcentaje de nuevos casos de las enfermedades, y no la atención prioritaria que recibe la población. Aunado a lo anterior, se identificó que este indicador forma parte del programa 1.12 Vigilancia epidemiológica. Debido a que el indicador de Propósito, denominado “Tasa de morbilidad general”, no refleja el objeto del propósito, **se recomienda definir cuál es la atención prioritaria y las necesidades más urgentes**, de ésta manera, el numerador cuantificaría la atención que recibe la población y el denominador haría referencia al número de demandantes.
- ▶ En el caso del **Indicador del Componente 2**, retomado de la MIR 2013 del FASSA establecida por la SHCP, lo que le da consistencia, sólo se

sugiere que la frecuencia de medición pase de mensual a trimestral, tal como se reportan los indicadores en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

- ▶ Acerca del **Indicador del Componente 3**: Se puede observar que el método de cálculo se refiere al porcentaje de muestras de agua dentro de la norma, por lo que no es clara su asociación con el nombre del indicador "Porcentaje de efectividad de determinación de cloro residual libre". Para el indicador del Componente 3, **se recomienda** que el método de cálculo se asocie al concepto y la unidad de medida implícitas en el nombre del indicador, de manera que la fórmula permita medir el "porcentaje de efectividad de determinación de cloro libre residual", y al mismo tiempo que el objeto de ésta medición se precise en su definición.
- ▶ En cuanto al **Indicador del Componente 4**: se hace énfasis en que no es de resultados, sino de cobertura, no obstante al ser de nivel componente su aplicación es correcta, por lo que sólo **se debe ajustar** la ficha técnica del indicador en ese concepto.
- ▶ Sobre el **Indicador del Componente 5**: su método de cálculo indica que sólo mide el cumplimiento realizado contra el programado. Aunado a lo anterior, se identificó que dicho indicador forma parte del programa 1.18 Detección y atención temprana del cáncer de mama. Dado que el indicador del Componente 5 sólo mide lo realizado en referencia a lo programado, **se recomienda** plantearlo como un indicador de cobertura, para lo cual se podría retomar la estructura del Componente 4 utilizando como denominador la población objetivo; por otra parte, si se quisiera un indicador de resultados, se sugiere definir el indicador como el Porcentaje de atención oportuna para cáncer de mama, cuyo método de cálculo sería:

(Número de mujeres que fueron atendidas oportunamente diagnosticadas con cáncer de mama/Número de mujeres diagnosticadas con cáncer de mama)\*100

En cuanto al **análisis de los resultados de los indicadores** encontramos que de los 7 indicadores con los que se miden los resultados del programa E026, 6 cuentan con información consistente; con excepción del indicador del componente 2 que no reportan datos del denominador para 2012 la dependencia no proporcionó información, por lo que los cálculos se realizaron con información pública. Derivado de la valoración particular de cada indicador, se observó lo siguiente:

- ▶ Para el **Indicador de nivel Fin**, definido como “Tasa de mortalidad general” Se puede concluir que el problema central en este indicador, (en primera instancia), es que la tasa de mortalidad general no es un indicador que refleje las condiciones de salud de la población incluso la tendencia es creciente según proyecciones de CONAPO; por ello la meta de 5.03 no fue alcanzada, obteniendo una tasa de 5.4, no obstante, dicha cifra está por debajo de la tendencia nacional que es de 5.68, según estimaciones de CONAPO, lo que implica que la tasa de mortalidad en Puebla es menor a la nacional.

Así, se recomienda que:

- ▶ Se modifique el indicador de mortalidad general por algún otro que refleje el mejoramiento de la salud, pudiendo ser el de mortalidad por enfermedad por padecimientos prevenibles.
- ▶ Que los parámetros de semaforización se establezcan con base en las tendencias estadísticas del indicador.
- ▶ Que las metas programadas partan de dichas tendencias y se determinen considerando la posible mejora de acuerdo a las estrategias implementadas y recursos disponibles para los servicios de salud.
- ▶ De acuerdo a los datos registrados por la dependencia sobre el **indicador de nivel Propósito**, denominado “Tasa de morbilidad general” podemos concluir que la morbilidad se redujo significativamente, pasando de 312.05 a 281.10 comparándola con la línea base (2010) e incluso con el propio año 2012 (301.20), es decir, que en los hechos el logro fue superior a lo esperado e incluso a la propia tendencia del indicador.

- ▶ Otro aspecto son los parámetros de semaforización, no tienen una referencia clara que sirva de guía para el establecimiento de metas, ya que el rango de rojo a amarillo es muy corto (16 puntos) y de éste último al verde se duplica (32 puntos); adicionalmente dicha línea óptima ya está superada.
- ▶ Por lo que se recomienda ajustar los parámetros de semaforización para los años subsecuentes de acuerdo a los importantes logros obtenidos a la fecha.
- ▶ Para el **Indicador del Componente 1**, definido como “*Tasa de egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social*”, La meta programada es de 46.24 egresos por cada mil habitantes, así lo alcanzado (24.16) está claramente por debajo de su estimación inicial en un 48%, de igual forma está por debajo del parámetro rojo de semaforización planteado en su ficha técnica e incluso por debajo de la línea base 2011 que fue de 33.30.
- ▶ Este resultado se debe a que se preveía un incremento de egresos hospitalarios para 2013 de más de 35 mil y una reducción de la población sin derechohabiencia de más de un millón.
- ▶ Se debe aclarar que el dato de población sin derechohabiencia es una estimación casi lineal basada en los datos del censo de población y vivienda 2010, dicho dato no refleja los movimientos extraordinarios en población nueva que se registra en el seguro popular. Cabe aclarar que en el periodo se incrementó en más de 1 millón los afiliados, por lo que el dato de población no derechohabiente se debe ajustar considerando las estimaciones en la ficha técnica (de 3.02 millones) el indicador más cercano a la realidad es de 34.62 egresos, lo que aún queda por debajo de la meta, pero supera la línea base (33.30).

Con lo anterior se puede concluir:

- ▶ Los egresos hospitalarios permanecieron prácticamente en el mismo nivel (104 mil), por lo que no hubo mejoras en la magnitud de egresos, pero tampoco retroceso, no obstante que el indicador fue menor a lo esperado; en este caso la dependencia deberá analizar los motivos específicos por los que no se logro incrementar los egresos en la magnitud que se propusieron.

Se recomienda que:

- ▶ Que el uso de estimadores para el denominador de población sin derechohabencia debe definirse con precisión por la dependencia, considerando no sólo la dinámica de población, sino también el incremento en la cobertura de la seguridad social derivado de estrategias de intervención públicas como lo es el Seguro Popular.
- ▶ Por lo cual deberán revisar si la meta que se plantearon de incrementar 35 mil egresos más que en 2012 era factible y considerar que dicho incremento programado del 35% en sólo un año no tiene antecedentes histórico para que en tan poco tiempo se logre una mejora tan alta; por ello se deben ajustar las metas en función del incremento en los recursos humanos, equipamiento e infraestructura previstos, tomando como base la meta alcanzada del año inmediato anterior. Así mismo también se deben ajustar los parámetros de semaforización.
- ▶ En lo que se refiere a la consistencia de la información del **Indicador del Componente 2**, *“Porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente en los servicios de salud y asistencia”*. Se puede observar en primer lugar que la meta 2013 de 53 mil partos era consistente con lo logrado en 2012, no obstante la cantidad de partos atendidos por personal calificado en la SSEP se redujo en poco más de 7 mil casos, lo que significa un 15% menos. Dicha reducción también puede responder a una disminución de la población total sin derechohabencia por incorporarse al Seguro Popular, sin embargo se recomienda que la dependencia investigue los motivos concretos por el que se lograron menos partos de los esperados y confirmar si ello responde al incremento de los afiliados al Seguro Popular, precisando las unidades médicas donde se presentó la mayor reducción a fin de tomarlo como base para una planeación más precisa de los años subsecuentes.
- ▶ Para el Indicador **del componente 3** *“Determinaciones dentro de la norma del cloro residual libre realizadas”* para 2013 la información es consistente, Con respecto a la programación no se logró la meta, ya que esta era muy rigorista y se planteó un 100% de muestras dentro de la norma, sin embargo es claro que el nivel alcanzado es alto (97.4%) superior al parámetro óptimo (verde) que fue de 95%.

Vale la pena resaltar que dicho nivel alcanzado se logró, no obstante que el número de muestras realizadas fue de 44,157 cantidad superior a la programada de 26,400.

- ▶ Sobre el **Indicador del Componente 4**, “Porcentaje de detección por citología cervical en mujeres de 25 a 64 años; el indicador no se puede calcular por no contar con el denominador: “Mujeres de 25 a 64 años de edad responsable de los servicios de salud”; no obstante los datos proporcionados por la Secretaría de Salud donde señalan las citologías realizadas nos permiten conocer el alcance de las metas. Así, para 2013 se realizaron el 74.4% de las citologías cervicales programadas.
- ▶ En cuanto al **Indicador del Componente 5**, definido como “Porcentaje de detección con mastografía de 50 a 69 años”, es un indicador que sólo mide el cumplimiento de lo programado y no las detecciones, no obstante con los datos proporcionados se puede observar que no se logró la meta, alcanzando a realizar tan sólo el 69.4% de lo programado, incluso quedó por debajo del parámetro más bajo (rojo).
- ▶ La cantidad de mastografías que no se realizaron, son más de 15 mil (30.6%) por lo que se recomienda que la dependencia investigue las causas de tan significativa reducción en el alcance de las metas, para establecer con precisión los motivos y desarrollar estrategias específicas, para recuperar los estándares logrados en 2012.
- ▶ Se recomienda también que el indicador use como denominador la población objetivo estimada de la dependencia para este grupo de edad.

Las **recomendaciones generales** son:

- ▶ El programa E026 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud tiene un problema conceptual desde el nombre, ya que un fondo se refiere a los recursos disponibles para un destino de gasto, y los programas se refieren a la lógica de intervención de la política pública, así los fondos son para financiar obras y programas; ello queda más claro si se divide el programa por objetivo de política pública como ya se sugirió.

- ▶ Es claro que todos los ítems descritos para el Programa E026 forman parte de la salud pública, pero el hecho de agrupar en un solo programa los objetivos sustantivos de un plan, limita significativamente la claridad para ejecutarlo, darle seguimiento y evaluarlo.
  
- ▶ En términos generales se recomienda que en las fichas técnicas de indicadores, en el apartado de descripción del indicador, se especifique lo que se entiende respectivamente por cada una de las características que componen el Resumen Narrativo, para que al interpretar el indicador no existan ambigüedades en el resultado.
  
- ▶ La Secretaría de Salud cuenta con una estructura sólida, procedimientos de operación claros y ejecución para las acciones que realiza en materia de servicios de salud, además la información disponible en materia de salud es abundante, además que se tiene una cultura de registro de información sobre aspectos de salud amplia; que de sistematizarse adecuadamente permitiría flujos de información oportunos y detallados para la planeación estratégica y operativa.

## Capítulo II

# Programa E050 – Mejora de la Calidad Turística

**Nombre de la evaluación:**

Evaluación de Indicadores del programa presupuestario (pp) E050 Mejora de la Calidad Turística

**Fecha de inicio de la evaluación:** 10 de septiembre del 2014.

**Fecha de término de la evaluación:** 10 de noviembre del 2014.

**Responsable de darle seguimiento a la evaluación:**

Lic. Luis David Guzmán Alanís

**Unidad Administrativa**

Dirección de Evaluación, Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla

**Principales colaboradores:**

Carmen Mireya Calderón González

David Hernández Rojas

**Datos de la instancia evaluadora**

**Coordinador de la evaluación**

Víctor Manuel Fajardo Correa

Director General de Tecnología Social para el desarrollo (TECSO) S.A. de C.V.

**Principales colaboradores:**

Lorena Gutiérrez Ugalde

Yolanda Yazmín Bustamante Pérez

José Miguel Yáñez Reyes

## Datos de identificación del programa

<b>Programa evaluado:</b>	<b>E050</b> Mejora de la Calidad Turística
<b>Tipo de evaluación:</b>	Evaluación de Indicadores del programa presupuestario (pp) E050 Mejora de la Calidad Turística
<b>Periodo evaluado:</b>	Ejercicio fiscal 2013
<b>Ejecutado por:</b>	Secretaría de Turismo del Estado de Puebla
<b>Fecha de inicio de la evaluación:</b>	10 de septiembre del 2014.
<b>Fecha de término de la evaluación:</b>	30 de septiembre del 2014
<b>Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación</b>	Lic. Luis David Guzmán Alanís
<b>Nombre de la unidad administrativa a la que pertenece</b>	Dirección de Evaluación, Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla.

## Alineación del programa con la política pública



**E050 Mejora de la calidad  
turística**

## Alineación del programa con la política pública

### Metodología de análisis

La lógica de planeación-programación señala que el Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el documento de política pública del cual emanan los programas sectoriales e institucionales.

A su vez, para que los programas sectoriales se lleven a cabo de manera concreta, son necesarios los programas presupuestarios, instrumentos en los que se materializa la política pública.

Particularmente, los objetivos de un Plan se determinan con el objetivo y las estrategias que atienden problemáticas específicas del sector.

La alineación de los programas presupuestarios se da entonces en la congruencia del “Fin último” de un Programa Presupuestario con alguna o algunas líneas estratégicas u objetivos del Programa Sectorial, e incluso el “Fin” de un Programa Presupuestario puede ser contribuir a alguno de esos objetivos sectoriales o a los objetivos del Plan.

**Figura 1. Congruencia en la alineación del programa**

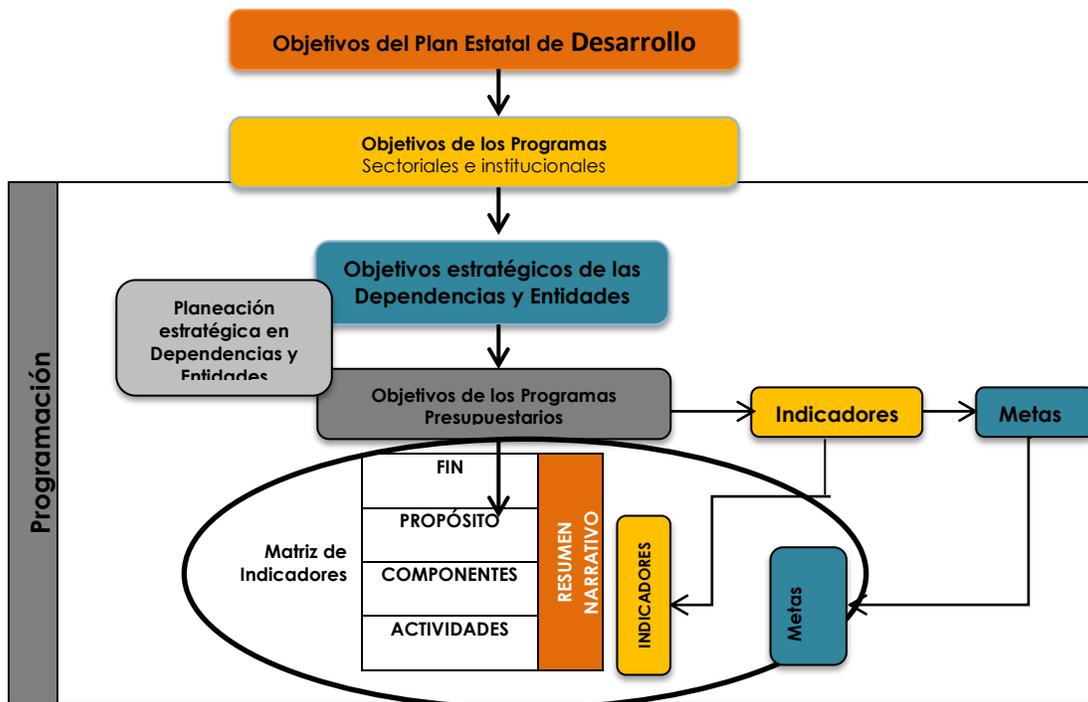


FUENTE: Elaboración propia a partir de información del PED.

<sup>25</sup> En la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2014 se define Indicador Estratégico como aquel que 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; se refiere a los indicadores de fin, propósito y/o aquellos

Así, la alineación es entre los objetivos de los planes, con los fines de los programas y no sólo con la correspondencia con los ejes temáticos. Como lo establece la *Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados 2013*: “Los Programas Presupuestarios<sup>27</sup> elaborados deberán tener congruencia con el PED, Programas Sectoriales, Programas Institucionales y los demás que determine el Titular del Poder Ejecutivo”<sup>28</sup>. Tal como se ilustra en la Figura 2:

**Figura 2. Alineación del Programa con la política Pública**



FUENTE: Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados 2013

componentes que se consideran apoyos, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.

<sup>26</sup> La Ley de Egresos del Estado de Puebla define Indicador de Gestión como el 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, y se refiere a los indicadores de actividades y aquellos componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

<sup>27</sup> De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su *Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013*, el Programa Presupuestario es una “Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable [...]”.

<sup>28</sup> *Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados 2013*, SHCP, 2013.

Con esto se da cumplimiento a la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, que en su artículo 9 establece los elementos de instrumentación del Sistema Estatal de Planeación Democrática:

**I. Plan Estatal de Desarrollo**, que presenta el Titular del Poder Ejecutivo, por el periodo constitucional que le corresponda, pudiendo contener consideraciones y proyecciones de mayor plazo;

**III. Programas Sectoriales**, que son elaborados por un conjunto de Dependencias y Entidades que forman parte de un sector, coordinado por la Dependencia cabeza de sector, la cual será responsable de integrar la información correspondiente. Estos programas deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo;

**IV. Programas Institucionales**, los que elaboran las Dependencias y Entidades, de acuerdo a sus atribuciones y funciones; los cuales deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo.

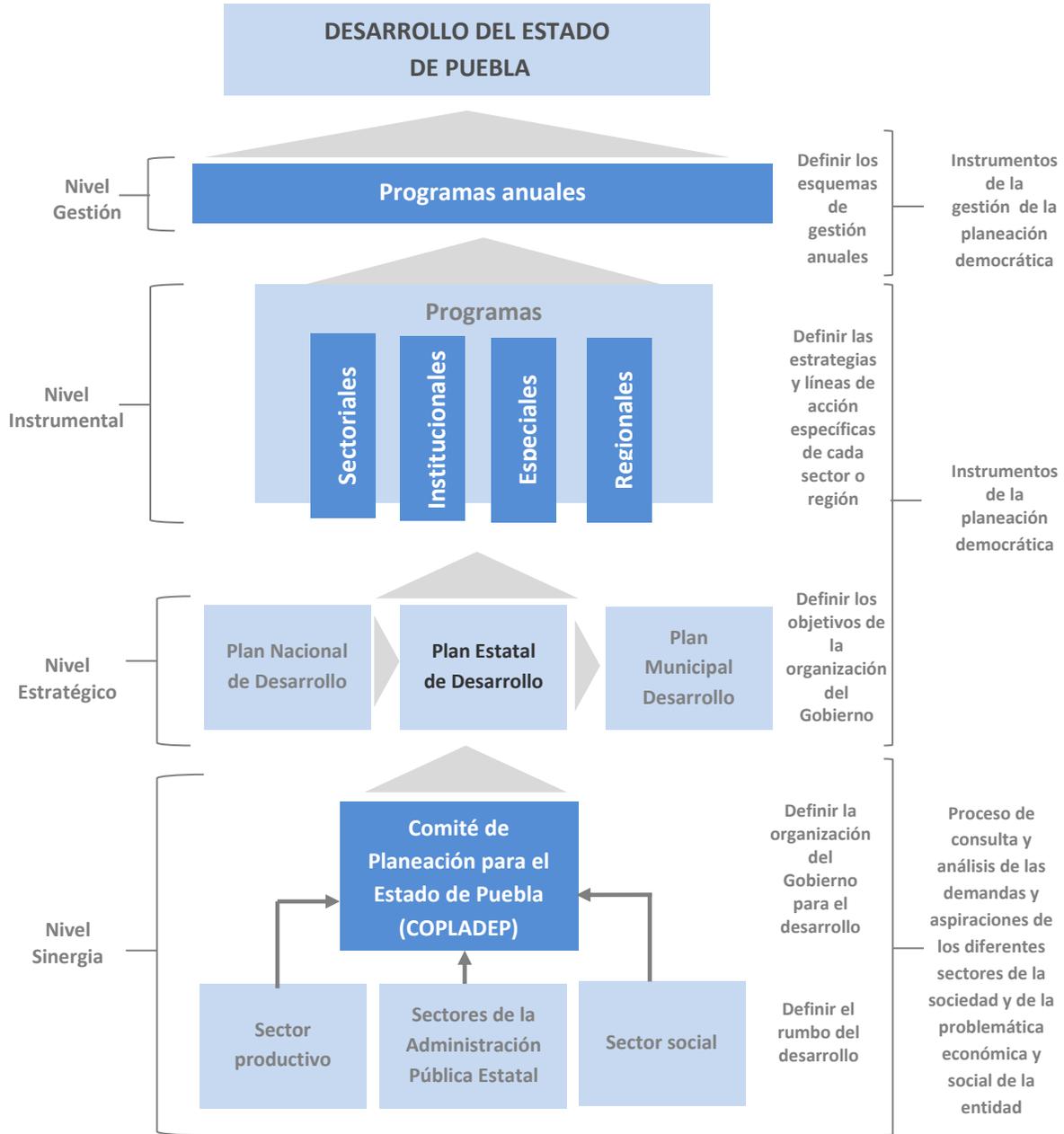
**V. Programas Regionales**, los que se refieren al desarrollo de dos o más Municipios del Estado; los cuales deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo;

**VI. Programas Especiales**, los que el Ejecutivo del Estado determine como prioritarios para el desarrollo del Estado; y

**VII. Programas Anuales**, los que elaboran anualmente las Dependencias y Entidades, mismos que deberán ser congruentes con el Orden Jurídico Poblano y los Programas Institucionales. En ellos se especificarán las acciones que ejecutarán estas instancias.

Con base en esto, la planeación estatal toma en consideración elementos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a fin de coadyuvar al logro de los objetivos establecidos para todos los mexicanos. De igual manera, y dada la necesaria relación que debe existir entre los tres niveles de Gobierno, el PED contiene elementos para la construcción de los planes municipales al interior del Estado, estableciendo así una vinculación lineal de manera automática entre los programas y el PED (Figura 3):

**Figura 3. Sistema Estatal de Planeación Democrática**



FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 del Estado de Puebla. Compromiso 2, p. 15.

De forma puntual y acotada, los programas anuales de cada una de las dependencias y entidades paraestatales permitirán llevar los instrumentos de la planeación hasta el nivel de las actividades susceptibles de ser gestionadas a lo largo de un ejercicio fiscal. Estas actividades deberán estar alineadas a sus programas sectoriales, institucionales y regionales, según sea el caso, a fin de que su monitoreo y consecución coadyuven al logro de las metas de dichos programas.

De manera similar, el logro de las metas de los programas sectoriales, institucionales y regionales contribuirá de manera directa al logro de las metas que se establecen en el PED, en virtud de la alineación que hay entre ambos niveles de instrumentos de planeación.

Es así como en el PED<sup>29</sup> se establecen los grandes objetivos (el Qué) y en el Programa Sectorial se especifican las grandes estrategias (el Cómo), mientras que en el Programa Presupuestario (Pp) se plasman los fines específicos de un programa, se materializa una estrategia y se definen las metas de corto plazo (anual), y en la presupuestación los recursos económicos a emplear.

Así, el análisis de alineación del programa se refiere a la congruencia que tiene el **Fin** explícito del programa con las estrategias específicas emanadas del Programa Institucional y, en su caso, con los objetivos particulares del PED.

---

<sup>29</sup> El PED 2011-2017 se autodefine como: “Un instrumento de política pública que atiende las necesidades y refleja las aspiraciones de los poblanos, y busca detonar el enorme potencial que tiene el Estado. Su integración es producto de un intenso ejercicio democrático, en el que los diferentes sectores de la sociedad participaron activamente con propuestas, ideas y anhelos, porque todos tenemos algo que aportar para el progreso de Puebla. Nadie se puede quedar al margen de este esfuerzo”.

## Análisis de la alineación del programa con la política pública

El eje 1, capítulo 3, del PED original<sup>30</sup>, establece **14** objetivos con los que buscará: “La promoción de los atractivos turísticos poblanos”. Estos objetivos se enlistan a continuación:

- 1) Definir y generar un inventario de los recursos y productos que integran la oferta turística de todos los municipios, para construir un Estado diferente y mejor.
- 2) Impulsar nuevos modelos para el desarrollo de rutas e itinerarios, poniendo énfasis en el valor que le aporte al visitante, además del beneficio económico, social y ambiental para cada uno de los destinos.
- 3) Incentivar el trabajo de los tres niveles de gobierno de forma conjunta, para fusionar planes y proyectos que tengan como resultado la potenciación de los productos turísticos.
- 4) Establecer estrategias para la mejora sustancial de la oferta hotelera, restaurantera y de servicios de apoyo en los municipios con vocación turística.
- 5) Desarrollar e implementar el Observatorio Turístico Estatal.
- 6) Diseñar y ejecutar un plan de mercadotecnia turística para promover el Estado de Puebla en los ámbitos nacional e internacional.
- 7) Promover productos turísticos especializados, con énfasis en el ecoturismo, turismo rural, turismo de aventura y el turismo cultural.
- 8) Integrar un sistema de calidad turística para el Estado de Puebla.
- 9) Impulsar un programa de buenas prácticas turísticas con certificaciones estatales para las empresas que lo apliquen.
- 10) Establecer programas de capacitación a profesionales técnicos en materia de turismo, con perfiles definidos por segmentos de operación.
- 11) Impulsar el Registro Nacional de Turismo y la obtención de Normas Oficiales Mexicanas Turísticas.

---

<sup>30</sup> Se entenderá por PED Original la versión correspondiente al año de evaluación, ya que para 2014 entró en vigor la actualización del PED y sus programas sectoriales, como se señala en los *Lineamientos para la entrega de la información de los Principios Rectores para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017)*, que dicen: “Que las dependencias y entidades conozcan la forma en que deberán entregar la información de los Principios Rectores, en congruencia con cada estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 (PED)”. Dado que esta evaluación corresponde al año 2013, el PED y sus programas sectoriales utilizados serán los originales por estar en vigor ese año.

- 12) Generar sistemas de información, con el uso eficiente de herramientas tecnológicas para la atención del turista antes, durante y después de su viaje con información actualizada.
- 13) Impulsar la instalación de consejos consultivos a nivel estatal y municipal para la gestión de proyectos de desarrollo turístico.
- 14) Impulsar la revisión de la normativa vigente vinculada de manera directa o indirecta con el desarrollo turístico del Estado para fortalecer el sector turístico.

El Programa **E050 “Mejora de la calidad turística”** tiene como **Fin**:

Contribuir a la promoción de los atractivos turísticos poblanos mediante el desarrollo de productos turísticos, un sistema integral de calidad e información y la difusión de los mismos.

En la información de la ficha del Programa Presupuestario se menciona que este programa está asociado al PED en su Eje 1 “Más empleo y Mayor inversión”, Capítulo 3 “Promoción de los atractivos turísticos”, así como una alineación institucional que dice “02 Secretaría de Turismo”. Lo anterior se debe a que el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR) al momento de capturar la información respectiva sólo permite realizarlo de esta manera; sin embargo, no se especifica a cuáles objetivos de la política pública contribuye, es decir, se trata sólo de una alineación temática, ya que el **Fin** del programa no presenta una relación **directa** con alguno de los objetivos que persigue el Capítulo 1.3 del PED. En otras palabras, carece de alineación con los objetivos y estrategias puntuales, la cual es necesaria conforme lo establece la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla en su artículo 5, que dice: “Los programas que realicen las Dependencias y Entidades que integran la Administración Pública Estatal, se sujetarán a los **objetivos** y prioridades establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo”.

Al consultar los objetivos del Programa Institucional de la Secretaría de Turismo 2011-2017 se observó la similitud textual que presenta con los objetivos del PED, por lo que aplican las mismas observaciones en cuanto a la alineación.

**Entonces se puede señalar que el programa E050 no está alineado, en la ficha del Programa Presupuestario, con los objetivos del PED, ni con los del Programa Institucional, ni con sus estrategias; sólo se menciona el eje temático al que corresponden.**

Analizando los objetivos del PED, que aplican también para los objetivos institucionales, la alineación del **Fin** del programa se recomienda que esté vinculada en mayor medida con los objetivos 7 y 8; éstos son:

- 7) Promover productos turísticos especializados, con énfasis en el ecoturismo, turismo rural, turismo de aventura y el turismo cultural.
- 8) Integrar un sistema de calidad turística para el estado de Puebla.

Además el objetivo 7 del programa institucional tiene como línea de acción la siguiente: “Mediante un programa integral de relaciones públicas, lograr la promoción de productos turísticos específicos para el mercado cultural, religioso, gastronómico, de naturaleza y rural del estado de Puebla.” Asimismo las estrategias 1, 2 y 3 del objetivo 8 hacen referencia a la capacitación y certificación de empresas, por lo que el programa debe ser alineado a estos objetivos

Se infiere que los logros principales que persigue el Fin son la promoción y el desarrollo de un sistema integral de calidad. Sin embargo, para que se faciliten las tareas de alineación es recomendable, en primera instancia, definir bien el logro del **Fin**, ya que tal y como está estructurado presenta dos objetivos en su descripción, como se muestra en la siguiente figura<sup>31</sup>:

**Figura 4. Estructura del Fin del programa E050**



FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis del Fin del programa.

<sup>31</sup> El Análisis del Marco Lógico se realiza en las páginas siguientes; sin embargo, para estos efectos es necesario presentar dicho planteamiento antes, ya que indica desde dónde se cruzan las problemáticas estructurales del programa.

**Como se pudo observar, el Fin del programa está agrupado a 2 objetivos de política pública, lo que contradice la lógica de que los programas se derivan de éstas y no viceversa.**

Finalmente, el PED también presenta un problema en cuanto a la clasificación de sus objetivos, pues todos deberían ser de logro y no lo son, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Clasificación de los objetivos del PED**

Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo	Clasificación de Objetivo
1) Definir y generar un inventario de los recursos y productos que integran la oferta turística de todos los municipios, para construir un Estado diferente y mejor.	Objetivo de acción
2) Impulsar nuevos modelos para el desarrollo de rutas e itinerarios, poniendo énfasis en el valor que le aporte al visitante, además del beneficio económico, social y ambiental para cada uno de los destinos.	Objetivo de acción
3) Incentivar el trabajo de los tres niveles de gobierno de forma conjunta, para fusionar planes y proyectos que tengan como resultado la potenciación de los productos turísticos.	Objetivo de Gestión
4) Establecer estrategias para la mejora sustancial de la oferta hotelera, restaurantera y de servicios de apoyo en los municipios con vocación turística.	Objetivo de Gestión
5) Desarrollar e implementar el Observatorio Turístico Estatal.	Objetivo de acción
6) Diseñar y ejecutar un plan de mercadotecnia turística para promover el estado de Puebla en los ámbitos nacional e internacional.	Objetivo de Gestión
7) Promover productos turísticos especializados, con énfasis en el ecoturismo, turismo rural, turismo de aventura y el turismo cultural.	Objetivo de acción
8) Integrar un sistema de calidad turística para el estado de Puebla.	Objetivo de Gestión
9) Impulsar un programa de buenas prácticas turísticas con certificaciones estatales para las empresas que lo apliquen.	Objetivo de acción
10) Establecer programas de capacitación a profesionales técnicos en materia de turismo, con perfiles definidos por segmentos de operación.	Objetivo de acción
11) Impulsar el Registro Nacional de Turismo y la obtención de Normas Oficiales Mexicanas Turísticas.	Objetivo de acción
12) Generar sistemas de información, con el uso eficiente de herramientas tecnológicas para la atención del turista antes, durante y después de su viaje con información actualizada.	Objetivo de acción
13) Impulsar la instalación de consejos consultivos a nivel estatal y municipal para la gestión de proyectos de desarrollo turístico.	Objetivo de acción
14) Impulsar la revisión de la normativa vigente vinculada de manera directa o indirecta con el desarrollo turístico del estado para fortalecer el sector turístico.	Objetivo de Gestión

FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de los objetivos del PED.

## Análisis de la Lógica Vertical



**E050 Mejora de la calidad  
turística**

## Metodología para el análisis de la Lógica Vertical

El Análisis de la Lógica Vertical radica en valorar la consistencia lógica de las relaciones causales entre medios-fines y efectos. Ello implica analizar desde la construcción propia de la lógica del problema (causa-efecto) hasta el modelo de intervención implícito en el árbol de soluciones, plasmado en la MIR.

Cada problema descrito, así como su solución, deben referir tanto la población que padece el problema como el contenido mismo de éste y, por supuesto, sus causas. En el Marco Lógico se debe plantear la población objetivo (sujeto) explícita o implícitamente, la acción (verbo) y el logro esperado (predicado); es decir, los elementos de una oración.

Otro aspecto a revisar es la pertinencia de las actividades para generar el bien o servicio (Componente) y si éstos permitirán alcanzar el Propósito. Así, se analiza tanto la lógica del árbol de problemas como de los objetivos y la estrategia implícita que implica el paso de problemas a soluciones.

**Figura 5. Árbol de problemas del programa E050**



## Lógica vertical

### Análisis del problema

Como primer punto analizamos el **“Efecto”**, el cual dice: *“Los atractivos turísticos poblanos no cuentan con la infraestructura, calidad y promoción debida para su difusión”*.

Se puede observar que no hay un planteamiento de población objetivo, pues un efecto debe especificar explícita o implícitamente la población que padece el problema; es necesario definirla para que cumpla con uno de los elementos requeridos del Marco Lógico y además aclare a qué población impacta (es decir, el beneficio público).

Hay tres problemas planteados de la siguiente manera: Los atractivos turísticos no cuentan con: **1)** infraestructura, **2)** calidad y **3)** promoción debida para su difusión. Esto puede dificultar la determinación de las causas, ya que pueden ser diversas e independientes para cada uno.

El **“Problema Central”** establece: *“Los servicios que ofrecen las empresas del sector turístico carecen de la calidad y profesionalización necesaria”*.

Aquí se señalan dos problemas, mismos que podrían tener causas distintas. Por un lado: **1)** la carencia de calidad, y por otro: **2)** la carencia de profesionalización. Se recomienda definir cuál de los dos problemas es el central.

**Figura 6. Análisis del Problema Central**



FUENTE: Elaboración propia con base en el Análisis del Problema Central del programa.

Finalmente, no hay una vinculación clara con el efecto, ya que la carencia de calidad y profesionalización de los servicios que ofrecen las empresas no se traduce en que los atractivos turísticos no cuenten con la infraestructura y promoción debida. En todo caso, se trata de un impacto parcial que sólo se da en la “calidad” y en menor grado en la “promoción”. De tal suerte, no se identifica una relación causa-efecto completa. Tan es así que en ningún Componente se atiende la falta de infraestructura; por ello este tema debería estar considerado en el efecto.

### **Causas de primer nivel**

La **causa 1** dice: *“Estrategias débiles para la mejora sustancial de la oferta hotelera en los municipios con vocación turística”*.

Como primer punto, en la redacción de la causa no se señala el sujeto, pues al mencionar “estrategias débiles” se establece la ausencia de una acción. Es clave establecer quién carece de las estrategias (¿el ayuntamiento? ¿el sector hotelero? ¿el programa?). Aunque pudiera parecer que son los municipios, éstos son demarcaciones políticas de territorio. Ante tal ambigüedad, al no definir el sujeto se potencia el riesgo de no tener asertividad en dirigir las acciones hacia quienes deberían desarrollar las estrategias.

Lo que sí presenta esta causa es una relación parcial con el Problema Central, ya que el hecho de que **existan** estrategias débiles para la mejora de la oferta hotelera se traduce en que los servicios carezcan de calidad, pero no de profesionalización.

Se señala un problema como causa de un objetivo; es decir, en el árbol de problemas se incluye un objetivo que incluso es el objetivo **4** del PED: **“Establecer** estrategias para la mejora sustancial de la oferta hotelera...”.

En primer lugar, si una causa de primer nivel está vinculada directamente a un objetivo del PED, entonces no es una causa, sino un problema central que implica un árbol de problemas por sí solo, que deriva en un programa independiente. En segundo lugar, se deben plantear las causas como problema, no como “ausencia de logro de objetivo”, porque un objetivo es para resolver una problemática dentro de la Metodología del Marco Lógico.

Dado que no está planteado como problema, no se puede observar claramente si es un elemento que pueda ser solucionado por la dependencia.

Por su parte, la **causa 2** dice: *“Escasa potencialización de la atraktividad turística del Estado de Puebla”*.

Aplican las mismas observaciones en cuanto a la ausencia de sujeto.

Este enunciado no es una descripción de un problema, sino la falta de logro de un objetivo, ya que un logro es la “Potencialización”. El texto sólo agrega “escasa” y en ningún momento señala por qué no hay atraktividad turística.

El motivo de la falta de atraktividad sería la “causa”. El problema de la falta de atraktividad turística está planteado en el “efecto” y su causa es el clasificado como Problema Central, de tal manera que es redundante y, por lo tanto, no es la relación en la Lógica Vertical, sino sustancialmente es una repetición del problema central.

Además, parece que hay un impacto invertido; es decir, que el Problema Central es el que provoca la causa y no al revés. Se debe replantear este elemento para que el impacto lógico se logre de manera correcta.

Finalmente, la **causa 3** dice: *“Escasez de programas de capacitación y certificación”*.

En primer lugar, el Método del Marco Lógico es para elaborar un programa; por lo tanto, en ningún caso el problema puede ser la “ausencia de programas”. También señala un problema como causa de un objetivo; es decir, en el árbol de problemas se incluye un objetivo que incluso es el objetivo 10 del PED: “Establecer programas de capacitación a profesionales técnicos en materia de turismo, con segmentos definidos por segmentos de operación”.

En segundo lugar, la capacitación es una acción; por tanto, la causa no puede ser la inacción. Así, en todo caso el problema es la falta de conocimientos, habilidades, aptitudes y/o actitudes de los profesionales de los servicios turísticos, y la solución de esto es la capacitación. Ésta, a su vez, puede ser certificada o incluso aún sin certificar, pero la capacidad es una solución (no un problema) que resuelve el desconocimiento o la falta de competencias laborales.

Finalmente, hay una relación más clara y directa con el “Problema Central”, si se considera como falta de competencias o capacidades, que se traduce en carencia de calidad y profesionalización.

Como se pudo observar, la suma de las causas expuestas no explica en su mayoría el fenómeno planteado, es decir el Problema Central. La primera y la segunda presentan dificultades lógicas para relacionarse directamente con el Problema Central, y en el aspecto de la infraestructura no se desarrollaron las causas.

### Causas de segundo nivel

La **causa A** dice: "Ausencia de sensibilización a municipios con vocación turística y considerados prioritarios al personal de contacto y prestadores de servicios turísticos".

En primera instancia, el enunciado no es lo suficientemente claro para su comprensión. Se debe definir a qué se refiere la "ausencia de sensibilización", así como el o los sujetos que padecen el problema. Tal y como está planteado, no se entiende si son 3 sujetos que presentan "ausencia de sensibilización", o sea **a)** municipios con vocación turística y considerados prioritarios, **b)** personal de contacto y **c)** prestadores de servicios turísticos, o si lo que se plantea es un solo sujeto (¿los municipios con vocación turística que son considerados prioritarios para el personal de contacto y prestadores de servicios turísticos?). Es importante que se precise esto, pues, como se puede observar, cualquiera de los dos planteamientos da un sentido distinto a la causa.

**Figura 7. Impacto en la causa superior 1**



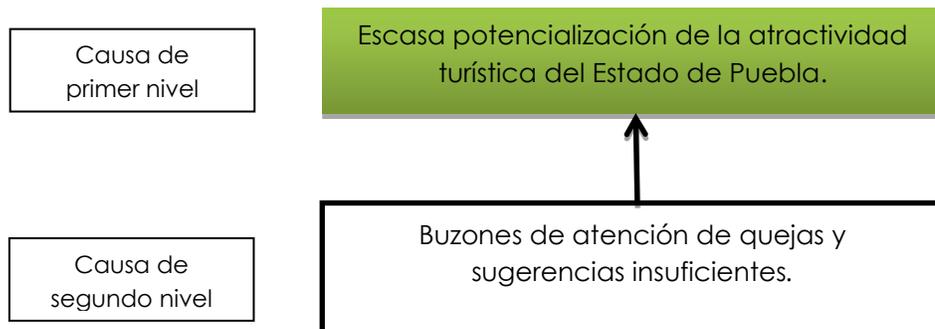
FUENTE: Elaboración propia mediante el análisis.

Por su parte, la **causa B** dice: “Buzones de atención de quejas y sugerencias insuficientes”.

Está bien planteada como problema, sin embargo no presenta una relación directa con la causa de primer nivel a la que está impactando. Aunque también es concreta, la insuficiencia de buzones de quejas y sugerencias no se traduce en la escasa potencialización de la atraktividad turística o, en todo caso, no es suficiente, ya que de solucionarse la falta de buzones es poco probable que sólo con ello se potencializara la atraktividad.

Se recomienda revisar si tal causa impacta en una distinta de primer nivel; si no es así, la mejor opción es replantearla. Esto se puede ver en la siguiente figura:

**Figura 8. Impacto en la causa superior 2**



FUENTE: Elaboración propia mediante el análisis.

La **causa C** dice: “Escasa capacitación a profesionales técnicos”.

Es una causa concreta; sin embargo, está totalmente invertida. Es decir, tal y como está expresada la relación, plantea que la escasa capacitación a profesionales técnicos provoca la escasez de programas de capacitación y certificación.

Hace referencia a la causa **3** de primer nivel, por lo que presenta una relación directa con el “Problema Central”. Sólo se recomienda mencionar el ámbito al cual pertenecen los mencionados “profesionales técnicos”.

**Figura No. 9 Impacto en la causa superior 3**



FUENTE: Elaboración propia mediante el análisis.

La **causa D** dice: “Escasa certificación de empresas en M, H y Punto Limpio”.

Está estructurada como problema y como causa concreta.

El Programa Institucional, en sus líneas de acción **8.3** y **8.4**, plantea soluciones específicas para ésta. Además, se puede observar una relación invertida con el “Problema central” en su causa **3** de primer nivel.

**Figura 10. Impacto en la causa superior 3.1**

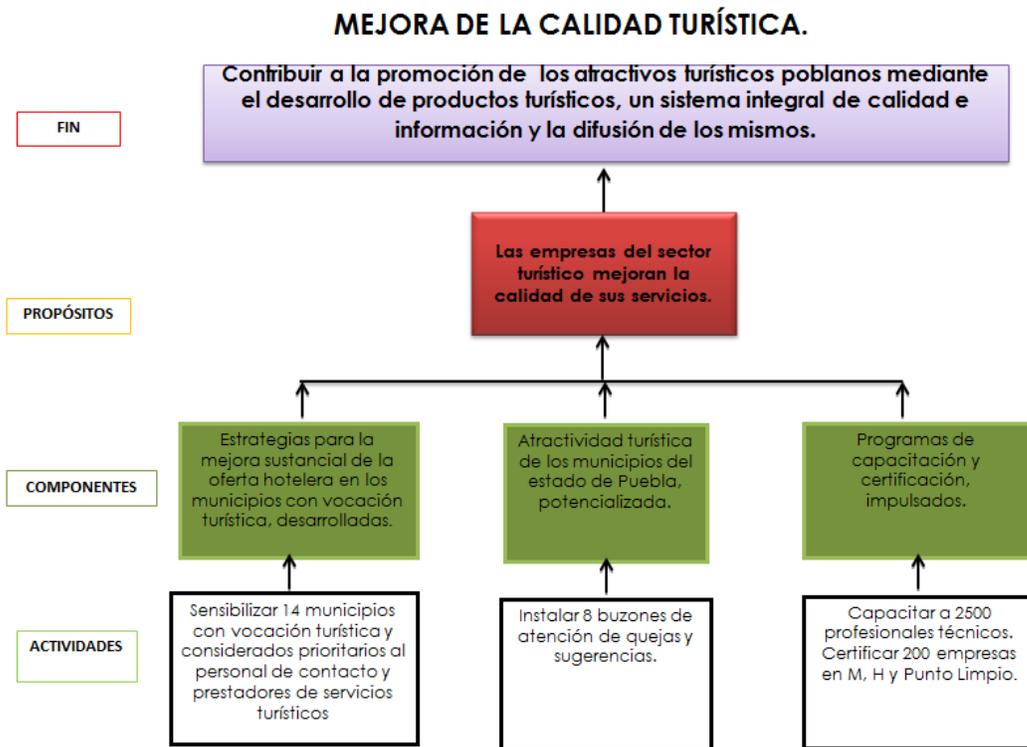


FUENTE: Elaboración propia mediante el análisis.

## Análisis de objetivos

En gran medida, el análisis de la **Lógica Vertical del árbol de objetivos** está explicado por la lógica del árbol de problemas, siempre y cuando éstos correspondan. Así, el árbol de objetivos planteado es:

**Figura 11. Árbol de objetivos del programa E050**



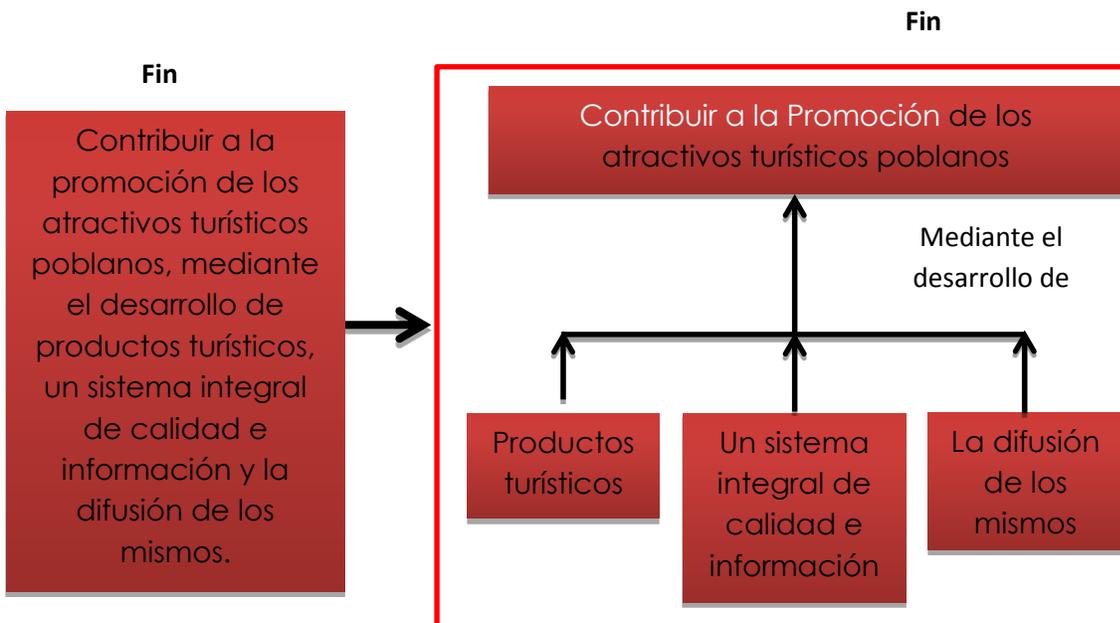
FUENTE: Elaboración mediante la información proporcionada por la dependencia.

En primer lugar, entonces, se debe analizar si el árbol de objetivos resuelve los problemas planteados en el árbol de problemas. Cabe señalar que dicho paso (de problemas a objetivos) lleva implícita una estrategia. En segundo lugar, se relaciona la consistencia entre medios y fines planteados en el árbol.

Como primer punto se analizó el **Fin**, el cual establece: “Contribuir a la promoción de los atractivos turísticos poblanos mediante el desarrollo de productos turísticos, un sistema integral de calidad y la difusión de los mismos”.

No hay una buena traducción de **Efecto** a **Fin**, pues este último no parece estar redactado como un logro, sino que está redactado como objetivo de acción, ya que el acto en "contribuir a la **promoción**" es una actividad a desarrollar y no el gran objetivo que debería perseguirse mediante la estructura del Marco Lógico. Es necesario definir la acción central, pues además se plantean diversos **medios** para realizar dicha acción no asociados directamente como efectos del propósito. Así, el Fin señalado implica, en sí mismo un Marco Lógico completo, cuando sólo debería referirse a la expresión u objetivo final de todo el programa, como se puede observar en la siguiente figura:

**Figura 12. Análisis de la sintaxis del Fin del programa**



FUENTE: Elaboración propia con base en la información suministrada por la dependencia.

Por otra parte, tampoco se especifica una población objetivo de manera explícita ni implícita. Es necesario definirla, dado que es un programa de impacto social.

Por último, este **Fin** contribuye a los objetivos de la política pública, pues está alineado al objetivo 7 y 8 del PED, como se mencionó anteriormente.

El **Propósito** dice: *“Las empresas del sector turístico mejoran la calidad de sus servicios”*.

Dicho Propósito está bien planteado, ya que se redactó bien, como logro y planteando una sola finalidad. No obstante, no expresa ninguna población objetivo.

Se puede observar también que, dado que no se cuenta con uno o varios objetivos concretos de **Fin**, no hay una relación donde se pueda expresar si el **Propósito** contribuye a lograrlo. Se sugiere un replanteamiento del Propósito con el objeto de que las relaciones de causalidad planteadas tengan la lógica esperada. Es decir, el hecho de **mejorar la calidad de los servicios** no contribuye a la promoción de los atractivos; no parece expresarse en el desarrollo de productos turísticos; tampoco en el sistema integral de calidad e información; y mucho menos en la difusión de los atractivos.

El **Componente 1** dice: *“Estrategias para la mejora sustancial de la oferta hotelera en los municipios con vocación turística, desarrolladas”*.

Está bien planteado como acción, pues las “estrategias desarrolladas” comprenden un acto a realizar. También se plantea una sola acción, y aunque no se distingue bien la población objetivo, se infiere que está orientada a los “municipios con vocación turística”.

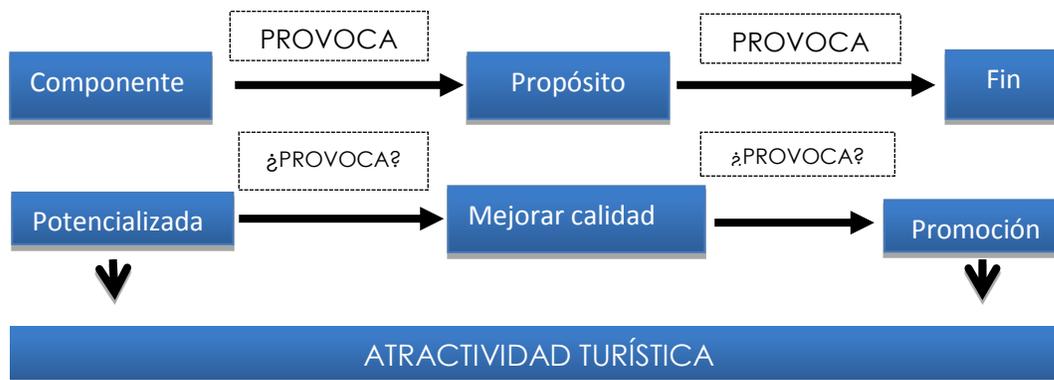
Parece tener una relación directa con el Propósito, pues si éste pretende la mejora de los servicios, la oferta hotelera es uno de ellos y desarrollar estrategias para su mejora logra a su vez un buen impacto en éste.

El **Componente 2** dice: *“Atractividad turística de los municipios del Estado de Puebla, potencializada”*.

Aunque está bien planteado como acción y nuevamente la población objetivo se infiere que está referida a los municipios con vocación turística, existen algunas inconsistencias en el Componente.

En primer lugar, la atraktividad turística está planteada en el Fin como “promoción” y en este Componente como “potencializada”; es claro que no hay relación lógica de causalidad, como se ilustra en la siguiente figura:

**Figura 13. Análisis del Componente 2**



FUENTE: Elaboración propia con base en la información suministrada por la dependencia.

Como se puede observar el término “Atraktividad Turística” está mencionado en el Componente y Fin, y omitido en el Propósito, ello es un primer indicio de la falta de causalidad “Componente-Propósito-Fin, pero además “potencializar” puede ser un logro de resultado, mientras que la “promoción” es una actividad o acción, no un logro; por lo tanto en todo caso estarían invertidos de orden los conceptos. La promoción como un producto (Componente) y la potencialización como un logro que pudiera ser de un nivel superior.

Así, potencializar la atraktividad no provoca la promoción, sino que en todo caso es más probable que la relación se dé a la inversa; no obstante, esta ambigüedad puede deberse a la falta de precisión del concepto “atraktividad”.

Cabe señalar también, que no hay relación causal directa de este Componente con su nivel superior inmediato, el Propósito, pues de igual forma, debe definirse qué ámbito de la “atraktividad turística” puede considerarse como servicio para su vinculación con la mejora en la calidad.

Así, no puede decirse que potencializar la atractividad turística pueda mejorar la calidad de los servicios. Incluso puede ser a la inversa, por lo que se recomienda un replanteamiento de este Componente.

Finalmente, el **Componente 3** dice: *“Programas de capacitación y certificación impulsados”*.

El impulso a programas de capacitación y certificación es una acción, por lo que es un buen planteamiento del Componente. Está implícita la población objetivo, pues se infiere que la acción va dirigida hacia las personas o empresas que participan en los servicios turísticos, aunque valdría la pena definirla aquí, ya que se mencionan hasta las “actividades”. También se logra una relación directa con el Propósito, ya que los programas de capacitación y certificación son un medio para lograr la mejora de los servicios turísticos; es decir, el Componente contribuye al logro de su nivel superior, el Propósito.

Sólo es necesario puntualizar que el término “programas” se debe sustituir o eliminar, ya que el Marco Lógico en sí es todo el programa, como ya se señaló.

A continuación se analizan las **actividades**, comenzando por la **actividad A**, que dice: *“Sensibilizar 14 municipios con vocación turística y considerados prioritarios al personal de contacto y prestadores de servicios turísticos”*.

Hace referencia a una acción específica. No obstante, sería más concreta si se definiera bien la acción “sensibilizar”, tal y como se mencionó anteriormente en el comentario de la causa A de segundo nivel del árbol de problemas.

El conflicto se da en la relación causal con el Componente, ya que en tanto no se conozca el significado de la acción, no impacta de manera directa al Componente. Además, “sensibilizar a **a)** los municipios, **b)** personal de contacto y **c)** los prestadores de servicios turísticos” no se traduce en mejorar la oferta hotelera; es decir, no hay una correcta relación de causalidad en el árbol de problemas. Lo que sí puede estarse planteando, dado el diseño de la actividad, es un impacto directo hacia el Propósito.

La **actividad B** dice: *“Instalar 8 buzones de atención de quejas y sugerencias”*.

Aunque tenga una buena expresión como actividad, nuevamente no se encuentra relación y contribución con su logro superior, que es el Componente **2**. Es decir, la instalación de buzones no se traduce en la potencialización de la atractividad turística. Aplica la misma observación que para la actividad A: como lo que parece estar plasmado es una acción para la contribución del Propósito y no del Componente, de nuevo se pasa por alto la causalidad expresada en el árbol de problemas.

La **actividad C** dice: *“Capacitar a 2500 profesionales técnicos”*.

Está redactada como una acción concreta, menciona un servicio y expresa hacia quién va dirigido. No presenta inconsistencias de relación con el Componente **3**, al que está relacionado, ya que concuerdan ambas acciones, además de que es una meta que compete resolver a la institución.

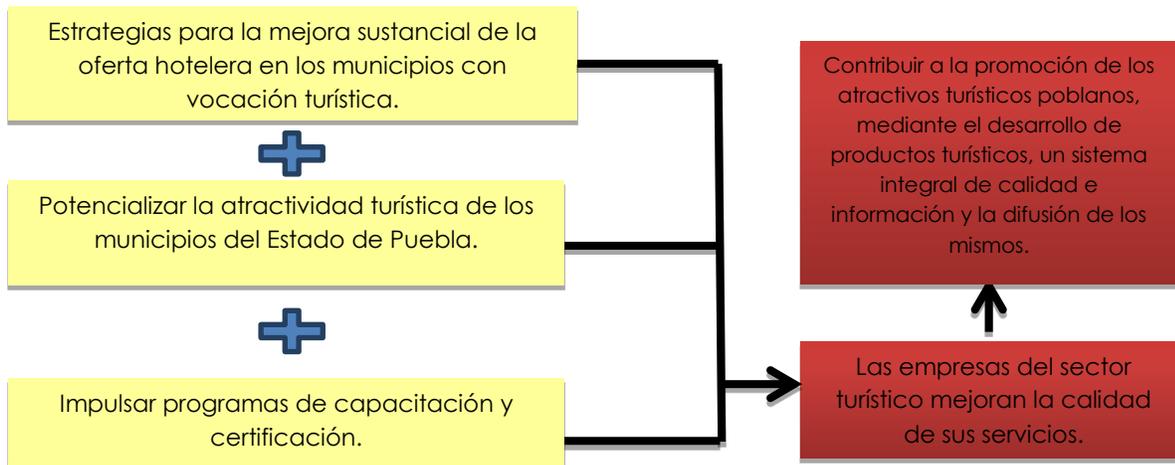
La **actividad D** dice: *“Certificar 200 empresas en M. H y Punto Limpio”*.

Está redactada como una acción concreta, menciona un servicio y expresa hacia quién va dirigido. No presenta inconsistencias de relación con el Componente **3**, al que está relacionado, ya que ambas acciones concuerdan, además de que es una meta que compete resolver a la institución, como ya se dijo en el análisis de la causa **C**.

Es importante señalar que las 4 actividades incluyen en su redacción la meta. Esto es un error, ya que la cantidad de actividades a desarrollar depende del monto del presupuesto que se asigna. El Marco Lógico pertenece a la etapa de planeación, mientras que la cuantificación es propia de la etapa de programación, que está estrechamente vinculada a la presupuestación. Por lo tanto, se deben excluir las cantidades del árbol de objetivos.

Finalmente, para el árbol de objetivos la suma de los Componentes debe ser suficiente para lograr el Propósito y éste a su vez aporte al logro del Fin, como se representa en la figura 14.

**Figura 14. Contribución de los Componentes al Propósito**



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos suministrados por la

En este caso el impacto en el Propósito se da de manera parcial, por eso se representa en color amarillo, pues hace falta definir varios conceptos para lograr los efectos esperados.

## Conclusiones y Recomendaciones

Como primer punto se señala la dificultad encontrada en la definición de los árboles, tanto de problemas como de objetivos; es decir, se presentan imprecisiones conceptuales que afectan directamente las relaciones de causalidad lógicas que deben contener estos elementos de planeación.

Un problema general que incluso señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la falta de un diagnóstico previo que contemple “evidencias cuantitativas y cualitativas sobre el problema y sus orígenes y consecuencias<sup>32</sup>”, ello limita el desarrollo de estos instrumentos, pues se carece de hallazgos, que permitan “conocer la naturaleza y entorno del problema”<sup>33</sup>. Asimismo se debe desarrollar el objetivo, contemplando “la situación futura a lograr, que solventará las necesidades o problemas identificados<sup>34</sup>”. Por ello es fundamental que la dependencia realice un diagnóstico a profundidad sobre el tema y que éste sea la base para el Diseño del Marco Lógico.

Así, en el Árbol del Problema, se identificó que la suma de las causas expuestas no explica en su mayoría el fenómeno planteado, es decir, el Problema Central; la primera y la segunda presentan dificultades lógicas para relacionarse directamente con éste. Además de que para el aspecto “infraestructura” mencionado en el Efecto no se desarrollaron causas.

De igual forma en el análisis de las causas de segundo nivel se encontró que éstas son insuficientes para suponer que resolviéndolas se logre incrementar la atractividad turística, ya que la ausencia de buzones de quejas, sensibilización y capacitación no explica la falta de infraestructura, calidad y promoción del gran efecto final. En todo caso, su contribución al problema central es marginal.

En cuanto al Árbol de Objetivos es importante señalar que existen procesos institucionales que limitan el adecuado planteamiento de elementos como el Fin del programa, provocando que no sea claro “el resultado esperado o solución precisa a la que se debe llegar<sup>35</sup>”

---

<sup>32</sup> Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, pp. 18

<sup>33</sup> *Ibíd*em

<sup>34</sup> *Ibíd*em

<sup>35</sup> *Ibíd*em

## Análisis de la Lógica Horizontal

**E050 Mejora de la calidad  
turística**



## Metodología para el análisis de la Lógica Horizontal

De acuerdo con la *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*<sup>36</sup>, la Lógica Horizontal consiste en:

- ▶ Establecer y estructurar el problema central, ordenar los medios y fines del árbol de objetivos, en un programa.
- ▶ Generar indicadores para medir sus resultados.
- ▶ Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.
- ▶ Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas necesarias para el éxito del programa.

Por lo tanto, se establece que la MIR organiza los objetivos, indicadores y metas vinculadas en la estructura programática al Programa Presupuestario (Pp). Con base en ello, sólo deberá existir una MIR por Pp.

La MIR debe contener:

### Datos de identificación del programa:

Este apartado contiene los datos generales del Programa Presupuestario.

### Alineación al PND y sus programas:

En este apartado, se deberá informar lo siguiente:

- ▶ Eje de la política pública del PND al cual está vinculado el Pp.
- ▶ Objetivo del eje de política pública del PND al cual está vinculado el Programa Presupuestario.
- ▶ Programa derivado del PND.

---

<sup>36</sup> En dicha guía se establece que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una 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. Además es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla: • Establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial; • 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; e • Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

- ▶ Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa Presupuestario.
- ▶ Objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado el Programa Presupuestario.

### Filas:

- ▶ **Fin:** Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).
- ▶ **Propósito:** Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.
- ▶ **Componentes:** Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su Propósito.
- ▶ **Actividades:** Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los Componentes.

### Columnas:

- ▶ **Resúmenes Narrativos u objetivos:** En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. Los términos Resumen Narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.
- ▶ **Indicadores:** En la segunda columna se registran los indicadores, que son instrumentos 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.
- ▶ **Medios de verificación:** En la tercera columna se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.
- ▶ **Supuestos:** En la cuarta columna se registran los supuestos, que son factores externos cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y que, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

En la Lógica Horizontal se verifica la coherencia del Resumen Narrativo planteado en el árbol de objetivos y el Resumen Narrativo planteado en la MIR desde el Fin hasta los Componentes. Se verifica la claridad del Nombre del Indicador y la congruencia del Método de Cálculo para evaluar al indicador técnicamente, además de que la Frecuencia de Medición y los Medios de Verificación fueran adecuados para el nivel que pertenecen.

### Análisis horizontal de la MIR

A continuación se hacen algunos comentarios en cuanto a la lógica plasmada en la MIR, así como una propuesta de indicadores.

Para el indicador de **Fin** se presentó la siguiente información:

**Cuadro 2. Lógica Horizontal del Fin del programa**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>FIN</b>	Contribuir a la promoción de los atractivos turísticos poblanos mediante el desarrollo de productos turísticos, un sistema integral de calidad e información y la difusión de los mismos	Derrama económica en el estado de Puebla	Derrama económica en el estado de Puebla	Anual	DATATUR: Dirección de Atención y Servicios al turista, carpeta; informes y derrama económica y pestañas por mes

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

El indicador “**Derrama económica en el Estado de Puebla**”, según la Ficha Técnica entregada por la dependencia, mide “el gasto que realizan los turistas en el Estado de Puebla influenciado por las noches de estadía y gasto promedio”. Técnicamente podría ser un buen indicador para medir el logro de un programa del Sector Turístico, pues sus características y usos son propios del sector; sin embargo, carece de relación con el Resumen Narrativo planteado, debido a que el Fin, como ya se dijo, presenta varios objetivos en su composición y no se observa cuál es exactamente lo que se quiere medir.

Además, en términos de elementos de la MIR, éste no podría considerarse un indicador, sino un dato, pues carece de elementos mínimos de indicador, los cuales son planteados en las páginas 52 y 53 de la *Guía para la construcción de la MIR 2013*, publicada por la SHCP, donde dice que éste debe incorporar expresiones matemáticas para su desarrollo, así como variables para el cálculo.

Por lo tanto, se propone el siguiente indicador:

$$\text{Mejora de la derrama económica} = \left( \frac{\text{Derrama económica año final}}{\text{Derrama económica año inicial}} - 1 \right) * 100$$

Este indicador podría contemplar al año 2013 como final y como inicial al 2012 para visualizar el porcentaje de mejora respecto al año anterior; ello considerando que el Resumen Narrativo del Fin de la MIR se ajuste para medir logros como el incremento de la derrama económica, el crecimiento del sector, entre otros.

En cuanto al indicador de **Propósito** se presentó la siguiente información:

**Cuadro 3. Lógica Horizontal del Propósito**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>PROPÓSITO</b>	Las empresas del sector turístico mejoran la calidad de sus servicios.	Afluencia de visitantes.	Afluencia de visitantes.	Anual	<a href="http://datatur.sectur.gob.mx/portaldatur2/formareporteador.do">http://datatur.sectur.gob.mx/portaldatur2/formareporteador.do</a>

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

Al igual que en el caso anterior, la “Afluencia de visitantes” es un dato y no un indicador. No hay una relación directa entre el Resumen Narrativo y el Nombre del Indicador. Lo que sí hay es una relación indirecta, dado que se infiere que este propósito está en función del siguiente supuesto: “Si las empresas mejoran la calidad de sus servicios, hay afluencia de visitantes”.

Es decir, la “Afluencia de visitantes” indica que hubo mayor o menor número de turistas en el Estado en “x” periodo, pero no necesariamente refleja que las empresas del sector hayan mejorado sus servicios. No debe olvidarse que el indicador es un instrumento de medición de los logros, no un dato que revele cifras que ayuden como contexto de una problemática. Por último, se insiste en que el Método de Cálculo debe de estar planteado mediante expresiones matemáticas.

También al momento de consultar el medio de verificación referido, el cual es un enlace web, se encontró que no existe el sitio; esto puede deberse a que cambió de nombre o de dirección por lo que se recomienda revisar el estado de dicho medio o preferentemente establecer el documento fuente del dato.

Se recomienda el siguiente indicador:

$$\text{Mejora de la Afluencia de visitantes} = \left( \frac{\text{Afluencia de visitantes año final}}{\text{Afluencia de visitantes año inicial}} - 1 \right) * 100$$

En cuanto al indicador del **Componente 1**, la información presentada fue:

**Cuadro 4. Lógica Horizontal del Componente 1**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>COMPONENTE 1</b>	Estrategias para la mejora sustancial de la oferta hotelera en los municipios con vocación turística, desarrolladas.	Ocupación hotelera.	$(V1/V2)*100$ Donde V1= número de cuartos ocupados en el mes V2= cuartos disponibles en el mes	Semestral	<a href="http://datatur.sectur.gob.mx/portaldataur2/formareporteador.do">http://datatur.sectur.gob.mx/portaldataur2/formareporteador.do</a>

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

Este indicador por inferencia tiene relación con el Resumen Narrativo. Cabe señalar que el método de cálculo está bien definido, aunque dado que las variables se multiplican por 100 el nombre del indicador debería ser “Porcentaje de ocupación hotelera”. Otro aspecto es que no mide la mejora, ya que “mejorar” significa una relación de cambio; es decir, implica necesariamente la comparación de dos tiempos. Por lo tanto, se tendría que comparar el “índice de ocupación hotelera”, que se deriva de la fórmula planteada por el programa, sólo que sin multiplicar el resultado por 100.

Por ejemplo, se recomienda que el siguiente indicador:

$$\text{Porcentaje de mejora de la ocupación hotelera mensual} = \left( \frac{\text{Índice de ocupación hotelera del mes evaluado del año 2013}}{\text{Índice de ocupación hotelera del mes evaluado del año 2012}} - 1 \right) * 100$$

El método de verificación presenta los mismos conflictos que en el caso anterior. La periodicidad de medición debería ser mensual, ya que así se plantea en el nombre de la variable expresada en la Ficha Técnica.

Para el indicador del **Componente 2**, se presentó la siguiente información:

**Cuadro 5. Lógica Horizontal del Componente 2**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>COMPONENTE 2</b>	Atractividad turística de los municipios del Estado de Puebla, potencializada	Porcentaje de atractividad del Estado de Puebla.	(V1/V2)*100 Donde: V1= Porcentaje estimado de crecimiento de la afluencia turística en el Estado de Puebla V2= Porcentaje de incremento del PIB estatal	Semestral	Carpeta indicadores básicos de la actividad turística 2013, Archivo de la dirección de atención y servicios al turista, Subsecretaría de Desarrollo Turístico y capacitación, Secretaría de Turismo del Estado de Puebla.

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

No se entiende exactamente qué es lo que se quiere medir, ya que por un lado se tiene la variable Afluencia turística en el Estado contra la variable Crecimiento del PIB estatal. Analizando el método de cálculo, se infiere que el PIB está afectado por la afluencia turística entre otras variables, por lo que una división entre ambas variables arrojaría la relación de crecimiento de una respecto a la otra; es decir, una tasa de crecimiento. Sin embargo, esto no significa que se esté midiendo la potencialización de la atractividad turística como lo plantea el Resumen Narrativo. Cabe mencionar nuevamente que es necesario definir a qué se refiere cuando se habla de “atractividad turística”.

En cuanto a la consistencia de la Ficha Técnica, se propone asignar siglas a las variables en el Método de Cálculo con la finalidad de que no se confunda con el anterior.

Finalmente, la información presentada para el indicador del **Componente 3** fue la siguiente:

**Cuadro 6. Lógica Horizontal del Componente 3**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>COMPONENTE 3</b>	Programas de capacitación y certificación impulsados.	Variación porcentual de empresas participando en esquemas de certificación.	$\frac{(V1/V2)-1}{1} * 100$ Donde: V1= número de empresas certificadas en 2013 V2= número de empresas certificadas en 2011	Semestral	Carpeta PICCT 2013. Apartado Reportes, Archivo de la Jefatura de capacitación. Dirección de Desarrollo de la Cultura Turística, Subsecretaría de Desarrollo Turístico y Capacitación, Secretaría de Turismo del Estado de Puebla.

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

El indicador está parcialmente bien planteado, ya que sólo mide certificación y no capacitación. Se recomienda que la acción de impulsar programas de capacitación y certificación pueda medirse más puntualmente con el número de empresas certificadas del total y agregar uno que mida la capacitación. Es decir, lo que se pretende medir es el logro en cuanto a programas y no de eficacia en cuanto a la participación de las empresas. En resumen, el indicador propuesto es correcto para medir el objetivo del Componente, aunque parcial.

Así, la propuesta de indicador sería la siguiente:

Porcentaje de mejora de la ocupación hotelera mensual

$$= \left[ * 5 \left( \frac{\text{Número de empresas certificadas en 2013}}{\text{Número de empresas certificadas en 2012}} \right) + * 5 \left( \frac{\text{Número de empresas capacitadas en 2013}}{\text{Número de empresas capacitadas en 2012}} \right) \right] * 100$$

Con este indicador se está contemplando la capacitación y la certificación, por lo que el objetivo del Resumen Narrativo quedaría cubierto totalmente.

En cuanto a la consistencia de la Ficha Técnica, se propone asignar siglas a las variables en el Método de Cálculo con la finalidad de que no se confundan con las de los otros elementos de la MIR.

## Conclusiones y Recomendaciones

1. Se debe analizar detenidamente el Resumen Narrativo de cada nivel para poder construir el indicador que logre una mejor medición de los objetivos planteados. Asimismo, es necesario revisar las relaciones lógicas que existen entre indicador y Resumen Narrativo, pues uno de los grandes problemas presentados por el programa es la inconsistencia entre estos elementos.
2. Es necesario seguir las recomendaciones técnicas que emite, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cumplir con los elementos mínimos requeridos en la construcción de la MIR. Esto debido a que el Método de Cálculo tanto del Fin como del Propósito debe contar con expresiones matemáticas, así como dos variables para su cálculo; en los Componentes deben especificarse las variables, pues expresar "V1/V2" en los distintos métodos de cálculo provoca confusión; es necesario asignar siglas a las variables para que los Métodos de Cálculo sean específicos para cada Componente.
3. Finalmente, los medios de verificación presentan muchas inconsistencias, ya que al remitirse a ellos no se logra visualizar el dato; los enlaces web plasmados en la Ficha Técnica llevan a sitios de internet cuyo servidor no está disponible.

## Análisis de los resultados de los Indicadores



**E050 Mejora de la calidad  
turística**

## Metodología para el Análisis de los Resultados de los Indicadores

La evaluación de los programas se realizó a través de la modalidad de indicadores. Sustantivamente, se revisó el alcance de las metas, la relevancia que tiene el indicador, los valores que presenta con respecto a algún parámetro y la relación que pueden guardar los datos con respecto a los Componentes, el Propósito y el Fin.

Los indicadores considerados formalmente en el Programa Presupuestario E050 Mejora de la Calidad Turística para el año fiscal 2013, son los siguientes:

1. **Fin:** Derrama económica.
2. **Propósito:** Afluencia de visitantes.
3. **Componente 1:** Ocupación hotelera.
4. **Componente 2:** Porcentaje de atraktividad turística del Estado de Puebla.
5. **Componente 3:** Variación porcentual de empresas participando en esquemas de certificación.

## Análisis de los resultados de los indicadores

Como primer punto tenemos el objetivo de **Fin**, que dice: **“Contribuir a la promoción de los atractivos turísticos poblanos mediante el desarrollo de productos turísticos, un sistema integral de calidad e información y la difusión de los mismos”**.

El indicador establecido para medir dicho objetivo es la “Derrama económica”. Cabe señalar, como se hizo en el apartado correspondiente al análisis de la Lógica Horizontal, páginas 36 y 37, que no puede considerarse un indicador sino un dato. Sin embargo, este dato no puede ser descartado para el análisis, ya que como se menciona en la Ficha Técnica entregada, se define como “el gasto que realizan los turistas en el Estado de Puebla influenciado por las noches de estadía y gasto promedio”. Así, para convertirlo en indicador, en el contexto de la Metodología de Marco Lógico, simplemente se puede comparar dicho dato de un año con respecto al año antecedente.

Además es importante señalar que para lograr un análisis puntual de los indicadores es necesario que la dependencia cuente con Medios de Verificación precisos los cuales se verificaron en el Análisis de la Lógica Horizontal, pues “en términos de transparencia [...] facilita que cualquier

persona ajena al programa verifique el cálculo de los indicadores al estar identificados en las fuentes de información”<sup>37</sup>. Así, como lo señala la Guía de CONEVAL<sup>38</sup>, es importante que cada variable de los indicadores tenga un medio de verificación, aunque para distintas variables pueda ser el mismo, ello propiciaría verificar la consistencia de la aplicación de los indicadores.

Corroborando los datos entregados por la dependencia para esta evaluación contra los datos oficiales de la página web de la Secretaría, se encontró una variación, pues la página de SECTUR Puebla reporta que la “Derrama económica” en el Estado para el año 2013 fue de \$9 135 millones 790 mil pesos<sup>39</sup>, mientras que los datos entregados por la dependencia establecen una cifra de \$9,735,752,790, lo que significa una diferencia de \$599,962,790, que representa el 6.5%. Esta información deberá revisarse por la dependencia para obtener un dato único; sin embargo, la variación no es significativa para fines de este análisis.

La meta que se propuso alcanzar es de \$7,603,450,568, que equivale a la cifra lograda en el año 2012. Esto quiere decir que el planteamiento para el 2013 no era de crecimiento, sino solamente sostener el mismo nivel del año anterior.

Esta proyección de meta es consistente si consideramos el bajo crecimiento de la derrama económica que ocurre de 2011 a 2012, de sólo el 1.3% –aunque poco ambiciosa si consideramos que el promedio anual de crecimiento del 2010 al 2012 es de 14%. Así, la meta esperada por la tendencia de los últimos dos años debió haber sido de más de 8 mil seiscientos millones, cifra que no sólo fue alcanzada sino superada, como se puede observar en la gráfica siguiente:

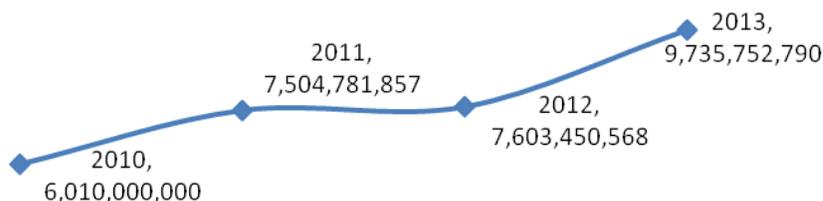
---

<sup>37</sup> “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados”, elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pp. 52.

<sup>38</sup> *Ibídem*

<sup>39</sup> Página web de la Secretaría de Turismo del Estado de Puebla, Sección “Estadísticas turísticas”, Documento “Indicadores turísticos Puebla 2013”, [http://www.turismo.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=160](http://www.turismo.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=160)

### Gráfica 1. Derrama económica en el estado



FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de la información suministrada por la dependencia.

El resultado que muestra el indicador para el año 2013 es de \$9,735,752,790, el cual, como se señaló, por sí mismo no indica los logros del programa. Sin embargo, si lo comparamos con el año anterior se puede observar que **hay un crecimiento muy significativo para el 2013, ya que la derrama económica creció 28%** en comparación con lo logrado en 2012. Esto puede deberse al aumento en la afluencia de turistas, dado que del año 2012 a 2013 ésta se incrementó también en un 29%.

Esta cantidad de derrama económica es importante dimensionarla en términos del beneficio que trae a los poblanos, considerando que si la población total para el año 2013, según proyecciones de CONAPO, es de 6,067,607 habitantes, el sector turismo generó una derrama de \$1,604 por habitante.

Se puede concluir que el programa tuvo un desempeño destacado en el cumplimiento de su **Fin** para el año 2013, de acuerdo al indicador propuesto. Por ello, se recomienda modificar el de “Derrama económica”, por el de **“Porcentaje de mejora en la derrama económica”**, que ilustraría con mayor claridad la importante mejora alcanzada:

$$\text{Porcentaje de mejora en la derrama económica} = \left( \frac{\text{Derrama económica año final}}{\text{Derrama económica año inicial}} - 1 \right) * 100$$

Que según los datos entregados por la dependencia, para el año 2012 y 2013, resultaría lo siguiente:

$$PMDE = \left( \frac{9,735,752,790}{7,603,450,568} - 1 \right) * 100 = 28.04\%$$

**Es decir, se obtuvo una mejora de 28.04% en la “Derrama económica” del año 2013, con respecto a la del año 2012.**

El objetivo de **Propósito** dice: **“Las empresas del sector turístico mejoran la calidad de sus servicios”**.

El indicador establecido para su medición es la “Afluencia de visitantes”, el cual no tiene Método de Cálculo y, como se hizo mención en el análisis de la Lógica Horizontal, no es posible considerarlo indicador sino dato. Así, para convertirlo en indicador, simplemente se puede comparar dicho dato de un año con respecto al año antecedente, como se propuso en el indicador anterior.

Como primer punto se analizó la consistencia de los datos. Para este indicador establecido se encontraron algunas variaciones entre lo entregado por el programa y lo publicado por la Secretaría de Turismo del Estado. Derivado de la revisión de ambas fuentes, se encontró que lo entregado por el programa presenta para el 2011 una cifra de 8,432,866 visitantes en el Estado y la Secretaría publica 7 millones 142 mil visitantes<sup>40</sup>. Es necesario revisar los datos para que haya consistencia, pues representa una diferencia del 18%.

El programa estableció una meta de 7,936,796 visitantes, que tiene como línea base al año 2011. Sin embargo, dicha meta es inconsistente, debido a que si observamos el dato del año 2012, según la Secretaría de Turismo del Estado se logró registrar 8 millones 432 mil visitantes<sup>41</sup>, una cantidad mayor a la planteada en 2011, por lo que con esta meta no se estableció un crecimiento en cuanto a afluencia de visitantes y ni siquiera se pensó en sostener el dato.

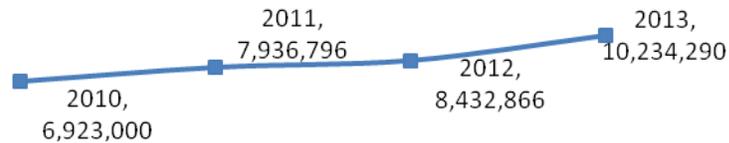
<sup>40</sup> Página web de la Secretaría de Turismo del Estado de Puebla, Sección “Estadísticas turísticas”, Documento “Indicadores turísticos Puebla 2012”

[http://www.turismo.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=160](http://www.turismo.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=160)

<sup>41</sup> *Ibidem*.

El estado de Puebla ha mantenido una constante de crecimiento en la afluencia de visitantes, como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfica 2. Afluencia de visitantes**



FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de la información suministrada por la dependencia.

Para el periodo 2010-2013 hay un crecimiento casi lineal por año en la afluencia de visitantes, salvo un ligero decrecimiento en el año 2012, el cual estuvo por debajo de la media de 14%, obteniendo sólo un 6%.

**No obstante, con una inconsistencia en la meta, se logró un crecimiento de 29%. Se debe tener en cuenta que este dato indica algo más que el logro del programa, ya que es un indicador que para su cálculo incorpora variables que no sólo dependen de las acciones de este programa específico, sino de un conjunto mayor de elementos, entre ellos varios de los programas de las Secretaría de Turismo, lo que refleja un buen desempeño no sólo del programa sino de la institución.**

Finalmente, dado que en el análisis del indicador anterior se comparó la derrama económica con la afluencia de visitantes, se estableció que el incremento en la derrama pudo haberse logrado por el aumento en la cifra de visitantes, por lo tanto, la afluencia contribuye al logro del indicador superior.

Por ello, se propone ajustar de la forma siguiente el indicador:

$$\text{Porcentaje de mejora en la Afluencia de visitantes} = \left( \frac{\text{Afluencia de visitantes año final}}{\text{Afluencia de visitantes año inicial}} - 1 \right) * 100$$

Que con los datos entregados por la dependencia daría el siguiente resultado del cálculo del año 2013 respecto a 2012:

$$\text{PMAV} = \left( \frac{10,234,290}{7,936,796} - 1 \right) * 100 = 28.94\%$$

**Esto significa que en 2013 el Estado mejoró en un 28.9% su afluencia de visitantes con respecto al año 2012, según los datos entregados por el programa.**

El objetivo del **Componente 1** establece: **“Estrategias para la mejora sustancial de la oferta hotelera en los municipios con vocación turística, desarrolladas”**.

El indicador establecido para la medición es: “Ocupación hotelera”, calculada a través de: Número de cuartos ocupados en el mes/Número de cuartos disponibles en el mes.

Se estableció una meta de 55.66%. Es importante comentar que la meta está planteada como el resultado del año anterior, por lo que no se pretendía mejorar sino sostenerse en los valores del 2012, no obstante que en ese año la ocupación había decrecido 2 puntos porcentuales con respecto a 2011, pasando de 57.88% a 55.66%, según los datos entregados por el programa. Esto quiere decir que la meta programada es demasiado baja, ya que no plantea ni siquiera recuperar los niveles de 2011.

**No obstante, mediante los datos proporcionados por la dependencia podemos observar que la meta se alcanzó y se superó con una diferencia de 5 puntos porcentuales que equivalen a un incremento del 9%; es decir, para 2013 no sólo se recuperó la ocupación sino que se superó la del año 2011.**

Si consideramos que el Marco Lógico plantea la relación causal entre Componentes, Propósitos y Fines, se encuentra una relación directa entre el Propósito y el Fin; es decir, la afluencia se incrementó en 29% y la derrama económica lo hizo al 28%, lo que implica que el gasto per cápita por turista fue el mismo.

Pero al asociar el indicador de ocupación hotelera con el de afluencia se ve una diferencia importante, ya que la ocupación sólo creció 9%. Si los datos son consistentes y ello se verifica, implicaría que el incremento de visitantes, no obstante que generó derrama económica, no asoció su crecimiento de manera lineal a la ocupación hotelera.

Esta dificultad para interpretar los datos asociadamente se puede deber en buena medida a la relación causa-efecto implícita, pues en el Marco Lógico vigente se infiere que:

**Figura 15. Análisis Causa-efecto**



FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de la información suministrada por la dependencia.

Queda claro que puede ser una lógica invertida, porque el incremento en la afluencia puede provocar una mayor ocupación hotelera, considerando que los visitantes pernoctan.

Finalmente, como se había propuesto en el Análisis de la Lógica Horizontal del presente documento, se podría utilizar un indicador que contemplara la misma fórmula planteada por el programa (la cual podría llamarse "Índice de ocupación hotelera"), y ésta, a su vez, si lo que se pretende medir es la mejora, podría ser comparada respecto a los resultados del año anterior, como se muestra a continuación:

**Fórmula del programa:**

$$\text{Índice de ocupación hotelera} = \left( \frac{\text{Número de cuartos ocupados en el mes del año } n}{\text{Número de cuartos disponibles en el mes del año } n} \right)$$

### Fórmula para medir la mejora:

$$\begin{aligned} & \text{Porcentaje de mejora de la ocupación hotelera mensual} \\ & = \left( \frac{\text{Índice de ocupación hotelera del mes evaluado del año 2013}}{\text{Índice de ocupación hotelera del mes evaluado del año 2012}} - 1 \right) * 100 \end{aligned}$$

El objetivo del **Componente 2** establece: “Atractividad turística de los municipios del Estado de Puebla, potencializada”.

El indicador establecido para la medición es el “**Porcentaje de atractividad del Estado de Puebla**”, calculado a través de: Porcentaje estimado de crecimiento de la afluencia turística en el Estado de Puebla/ Porcentaje de incremento del PIB estatal.

Como primer punto, no es posible hacer un análisis del comportamiento histórico del indicador, ya que los datos entregados por el programa sólo contemplan resultados para el año 2013, y dicho indicador, como se mencionó, no refleja conceptualmente algún comportamiento o desempeño, además de que no corresponden con los datos publicados por la Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla<sup>42</sup>, por lo que son inconsistentes.

### Cuadro 7. Datos publicados

**Datos publicados<sup>43</sup> para el indicador “Porcentaje de atractividad del estado de Puebla”**

Trimestre 1	37
Trimestre 2	3
Trimestre 3	25
Trimestre 4	4
<b>Total</b>	<b>69</b>

<sup>42</sup> Los datos fueron revisados en el siguiente enlace:  
[http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=102#Fracciones-1](http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=102#Fracciones-1)

<sup>43</sup> Información retomada del documento de indicadores evaluados 2013, 4to. trimestre, del Sistema Estatal de Evaluación.

## Cuadro 8. Datos entregados

### Datos entregados por el programa para el año 2013

Porcentaje estimado de crecimiento de la afluencia turística en el estado de Puebla	2%
Porcentaje de incremento del PIB estatal	3%

Tampoco puede determinarse la pertinencia de la meta, pues no se tienen datos de referencia.

Finalmente, dado que no queda claro qué se entiende por atractividad, se podría hacer un comparativo de “Atractividad del Estado de Puebla” respecto a otro destino; por ejemplo, la atractividad turística del Estado de Puebla comparada con la de Querétaro, siempre y cuando se tenga claro el significado de “atractividad turística”.

El objetivo del **Componente 3** establece “**Programas de capacitación y certificación, impulsados**”.

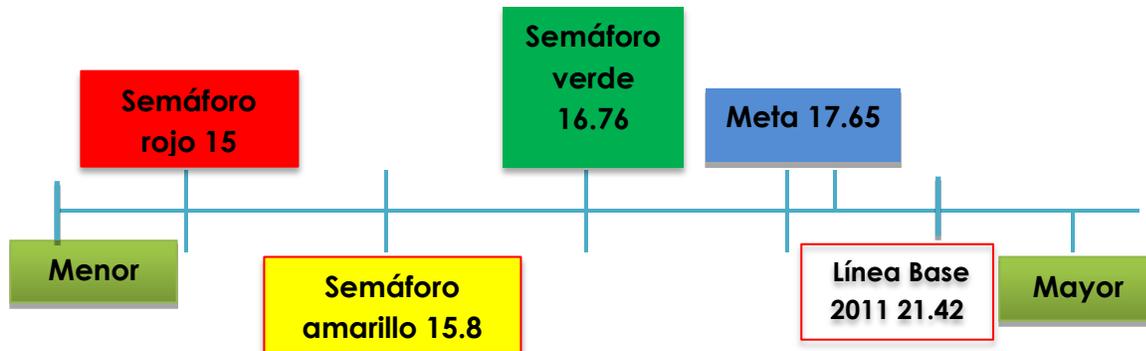
El indicador establecido es “Variación porcentual de empresas participando en esquemas de certificación”, calculado mediante la siguiente fórmula:  $\frac{\text{Número de empresas certificadas en 2013}}{\text{Número de empresas certificadas 2011}}$ .

Los datos entregados por la dependencia coinciden con los publicados por la Secretaría de Turismo para el año 2013 al manejar el mismo dato de 200 empresas participando en esquemas de certificación.

Revisando el histórico de la actividad encontramos variaciones importantes en los datos, a tal grado que es necesario conocer si la certificación se realiza de manera anual o es permanente.

Tampoco se observa precisión en la pertinencia de la meta, pues ésta tiene un valor de 17.65, mientras que se tiene una línea base del año 2011 con valor de 21.42 y en los parámetros de semaforización el verde es 16.76. ¿Se pensaba reducir el resultado? A continuación se ilustra:

**Figura 16. Análisis de la meta del indicador**



FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de la información suministrada por la dependencia.

## Conclusiones y Recomendaciones

De los 5 indicadores presentados por el Programa, sólo se obtuvo información histórica con ligeras inconsistencias en las cifras de los indicadores planteados de Fin y de Propósito. Para los indicadores restantes se utilizaron sólo las cifras de los resultados del año 2013, por lo que el análisis quedó limitado a esa información.

Cabe señalar, que los indicadores de Fin y Propósito, a pesar de las inconsistencias presentadas en el análisis de la Lógica Horizontal, rebasaron la meta programada en un 28% y 29% respectivamente.

En cuanto a los Componentes, el análisis quedó limitado a la información proporcionada por la dependencia, es decir, no se logró verificar el cálculo de los indicadores, pues sólo se proporcionaron los resultados.

Sin embargo es importante que la información sobre las variables, así como los resultados de los logros del programa se manejen de igual forma que en las páginas web en las que se publican, pues las inconsistencias ponen en duda las metas alcanzadas que reporta la dependencia, tal como sucede en el Componente 2, en el cual no se encontró lógica en la información de sus resultados, pues no se detalla la forma en que se llegó a esos resultados.

## Conclusiones y Recomendaciones generales

Como apartado final del presente documento, se enlistan las principales conclusiones por eje temático, resultado de la evaluación al programa presupuestario E050, Mejora de la Calidad Turística.

Respecto a la **alineación** del programa con los objetivos de la política pública, se observó que:

- El programa no presenta una alineación puntual con los **objetivos** emanados del PED, lo anterior derivado de que sólo está alineado temáticamente al eje y capítulo correspondiente.
- Tampoco se presenta una alineación a los objetivos del programa institucional, sólo se refiere estar alineado a la Secretaría de Turismo.
- Por lo anterior **se recomienda** que derivado del objetivo perseguido por el Fin del programa, éste se encuentre alineado a los objetivos 7 y 8, tanto del PED como del Programa Institucional de Turismo. En ellos se engloban de manera parcial las acciones de logro del programa.

En cuanto al análisis de la **Lógica Vertical**, se encontró lo siguiente en el **Árbol de Problemas**:

- La dificultad presentada por los distintos elementos del árbol en cuanto a la precisión de sus relaciones de causalidad. Es decir, en primer lugar, el Problema Central no presenta una vinculación clara con el efecto, pues la carencia de calidad y profesionalización de los servicios no se traduce en que los atractivos turísticos no cuenten con la infraestructura y promoción debida.
- La suma de las causas de primer nivel no explican en su mayoría al problema central, por lo que también carecen de relaciones de causalidad precisas.
- Las causas de segundo nivel contribuyen de forma marginal al problema central, es decir, son insuficientes para explicarlo.

En tanto que el **Árbol de Objetivos** presentó lo siguiente:

- El Efecto del programa no está correctamente traducido en Fin, debido a que el enunciado está planteado como acción y no como logro, además de señalar medios para realizar dicha acción, lo que implica en sí un árbol de objetivos independiente.
- Los componentes planteados, así como dos de las actividades a realizar carecen de relaciones de causalidad claras; y en contra parte, dos de las actividades están claramente relacionadas con su causa.
- Finalmente se **recomienda** seguir de manera puntual los planteamientos que establecen las distintas guías para el desarrollo del Marco Lógico, ya que en ellas se encuentra la clave que permitirá la construcción y sistematización de un programa que tenga como base un diagnóstico previo y claro de su problema; es decir, que el establecimiento de objetivos se realice con un profundo conocimiento de cada punto de la problemática que mediante acciones gubernamentales se pretende atacar.

Para el análisis de la **Lógica Horizontal** se puntualiza lo siguiente:

- Se debe analizar detenidamente el Resumen Narrativo de cada nivel para poder construir el indicador que logre una mejor medición de los objetivos planteados. Asimismo, es necesario revisar las relaciones lógicas que existen entre indicador y Resumen Narrativo, pues uno de los grandes problemas presentados por el programa es la inconsistencia entre estos elementos.
- Es necesario seguir las recomendaciones técnicas que emite, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cumplir con los elementos mínimos requeridos en la construcción de la MIR. Esto debido a que el Método de Cálculo tanto del Fin como del Propósito debe contar con expresiones matemáticas, así como dos variables para su cálculo; en los Componentes deben especificarse las variables, pues expresar “v1/v2” en los distintos métodos de cálculo provoca confusión; es necesario asignar siglas a las variables para que los Métodos de Cálculo sean específicos para cada Componente.

Finalmente, los medios de verificación presentan muchas inconsistencias, ya que al remitirse a ellos no se logra visibilizar el dato; los enlaces web plasmados en la Ficha Técnica llevan a sitios de internet cuyo servidor no está disponible.

Para concluir se presenta lo encontrado en el análisis de los **datos**:

- Se destaca el logro que obtuvo el indicador de **Fin**, pues su crecimiento representó una tercera parte de lo logrado en el año anterior, 2012.
- De igual forma el indicador de **Propósito** creció de forma considerable al superar la meta planteada en un 29%, reflejando un buen desempeño no solo del programa sino de la institución.
- Para el **Componente 1**, aunque la meta se planteó de forma incorrecta, el indicador creció un 9%.
- Derivado de las inconsistencias presentadas para el indicador del **Componente 2** no fue posible hacer un análisis profundo sino solo comparar los datos entregados y publicados por la dependencia.
- El indicador planteado para el **Componente 3** presentó inconsistencias en su meta, ya que los datos presentados en las fichas técnicas, es decir, tanto los números de semaforización como el número de meta no son precisos, pues no es claro si la meta pensaba reducirse.
- Finalmente se **recomienda** prestar atención a la información manejada por la dependencia, tanto a los medios de verificación como a lo que se hace público.

## Capítulo III

# **E056 Atracción, Retención y Promoción de Inversiones y Negocios**

**Nombre de la evaluación:**

Evaluación de Indicadores del programa presupuestario (pp) E056 Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios

**Fecha de inicio de la evaluación:** 10 de septiembre del 2014.

**Fecha de término de la evaluación:** 10 de noviembre del 2014.

**Responsable de darle seguimiento a la evaluación:**

Lic. Luis David Guzmán Alanís

**Unidad Administrativa**

Dirección de Evaluación, Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla

**Principales colaboradores:**

Carmen Mireya Calderón González

David Hernández Rojas

**Datos de la instancia evaluadora**

**Coordinador de la evaluación**

Víctor Manuel Fajardo Correa

Director General de Tecnología Social para el desarrollo (TECSO) S.A. de C.V.

**Principales colaboradores:**

Lorena Gutiérrez Ugalde

Yolanda Yazmín Bustamante Pérez

José Miguel Yáñez Reyes

## Datos de identificación del programa

<b>Programa evaluado:</b>	<b>E056</b> Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios
<b>Tipo de evaluación:</b>	Evaluación de Indicadores del programa presupuestario (pp) E056 Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios
<b>Período evaluado:</b>	Ejercicio fiscal 2013
<b>Ejecutado por:</b>	Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico del Estado de Puebla
<b>Fecha de inicio de la evaluación:</b>	10 de septiembre del 2014.
<b>Fecha de término de la evaluación:</b>	30 de septiembre del 2014.
<b>Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación</b>	Lic. Luis David Guzmán Alanís
<b>Nombre de la unidad administrativa a la que pertenece</b>	Dirección de Evaluación, Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla.

## Alineación del programa con la política pública



**E056 Atracción, retención  
y promoción de  
inversiones y negocios**

## Alineación del programa con la política pública

### Metodología de análisis

La lógica de planeación-programación señala que el Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el documento de política pública del cual emanan los planes y programas sectoriales.

A su vez, para que los programas sectoriales se lleven a cabo de manera concreta, son necesarios los programas presupuestales, instrumentos en los que se materializa la política pública.

Particularmente, los objetivos de un Plan se determinan con el objetivo y las estrategias que atienden problemáticas específicas del sector.

La alineación de los programas presupuestales se da entonces en la congruencia del “Fin último” de un Programa Presupuestal con alguna o algunas líneas estratégicas u objetivos del Programa Sectorial, e incluso el “Fin” de un Programa Presupuestario puede ser contribuir a alguno de esos objetivos sectoriales o a los objetivos del Plan.

Figura 1. Alineación del programa



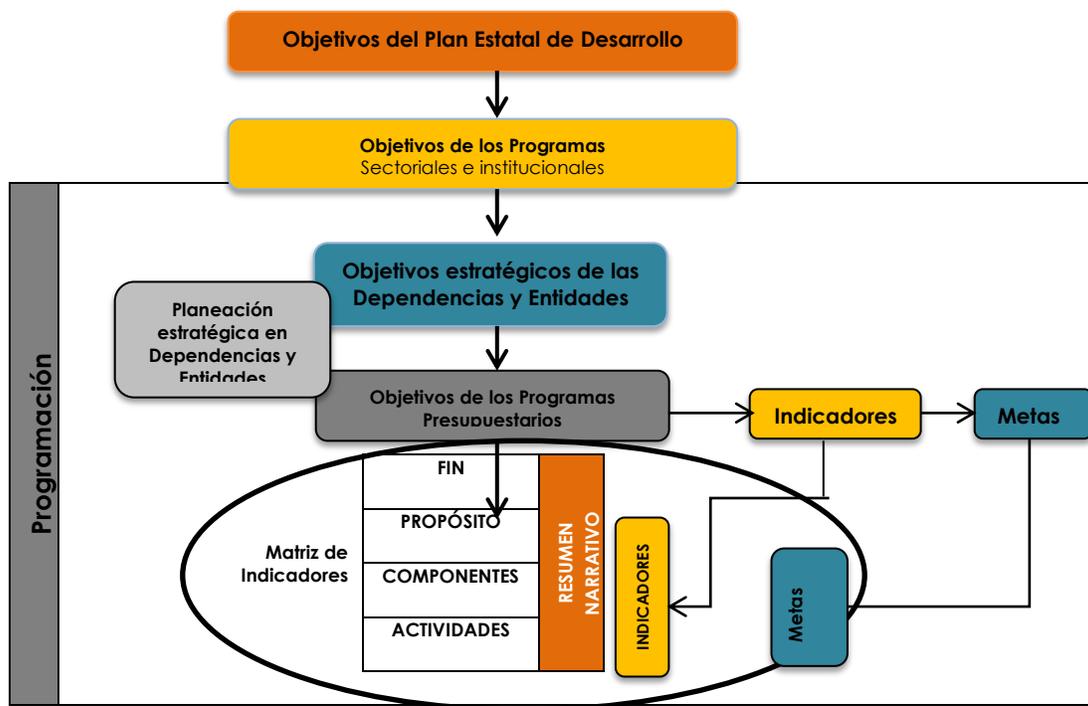
FUENTE: Elaboración propia a partir de información del PED.

<sup>44</sup> En la Ley de egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2014 se define Indicador Estratégico como aquel que 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

Así, la alineación es entre los objetivos de los planes, con los fines de los programas y no sólo mediante la correspondencia con los ejes temáticos.

Como lo establece la *Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados 2013*: “Los Programas Presupuestarios<sup>46</sup> elaborados deberán tener congruencia con el PED, Programas Sectoriales, Programas Institucionales y los demás que determine el Titular del Poder Ejecutivo”.<sup>47</sup> Tal como se ilustra en la siguiente figura:

**Figura 2. Alineación del Programa con la política Pública**



FUENTE: Guía para el Proceso de Programación–Presupuestación para Resultados 2013

la orientación de los recursos; se refiere a los indicadores de fin, propósito y/o aquellos componentes que se consideran apoyos, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.

<sup>45</sup> Esta misma Ley de egresos del Estado de Puebla define Indicador de Gestión como el 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, y se refiere a los indicadores de actividades y aquellos componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

<sup>46</sup> De acuerdo con el *Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Programa Presupuestario es una “Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable [...]”.

<sup>47</sup> *Guía para el Proceso de Programación - Presupuestación para Resultados 2013*, SHCP, 2013.

Con esto se da cumplimiento a la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, que en su artículo 9 establece los elementos de instrumentación del Sistema Estatal de Planeación Democrática:

**I. Plan Estatal de Desarrollo**, que presenta el Titular del Poder Ejecutivo, por el periodo constitucional que le corresponda, pudiendo contener consideraciones y proyecciones de mayor plazo;

**III. Programas Sectoriales**, que son elaborados por un conjunto de Dependencias y Entidades que forman parte de un sector, coordinado por la Dependencia cabeza de sector, la cual será responsable de integrar la información correspondiente. Estos programas deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo;

**IV. Programas Institucionales**, los que elaboran las Dependencias y Entidades, de acuerdo con sus atribuciones y funciones; los cuales deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo.

**V. Programas Regionales**, los que se refieren al desarrollo de dos o más Municipios del Estado; los cuales deberán alinearse al Plan Estatal de Desarrollo;

**VI. Programas Especiales**, los que el Ejecutivo del Estado determine como prioritarios para el desarrollo del Estado; y

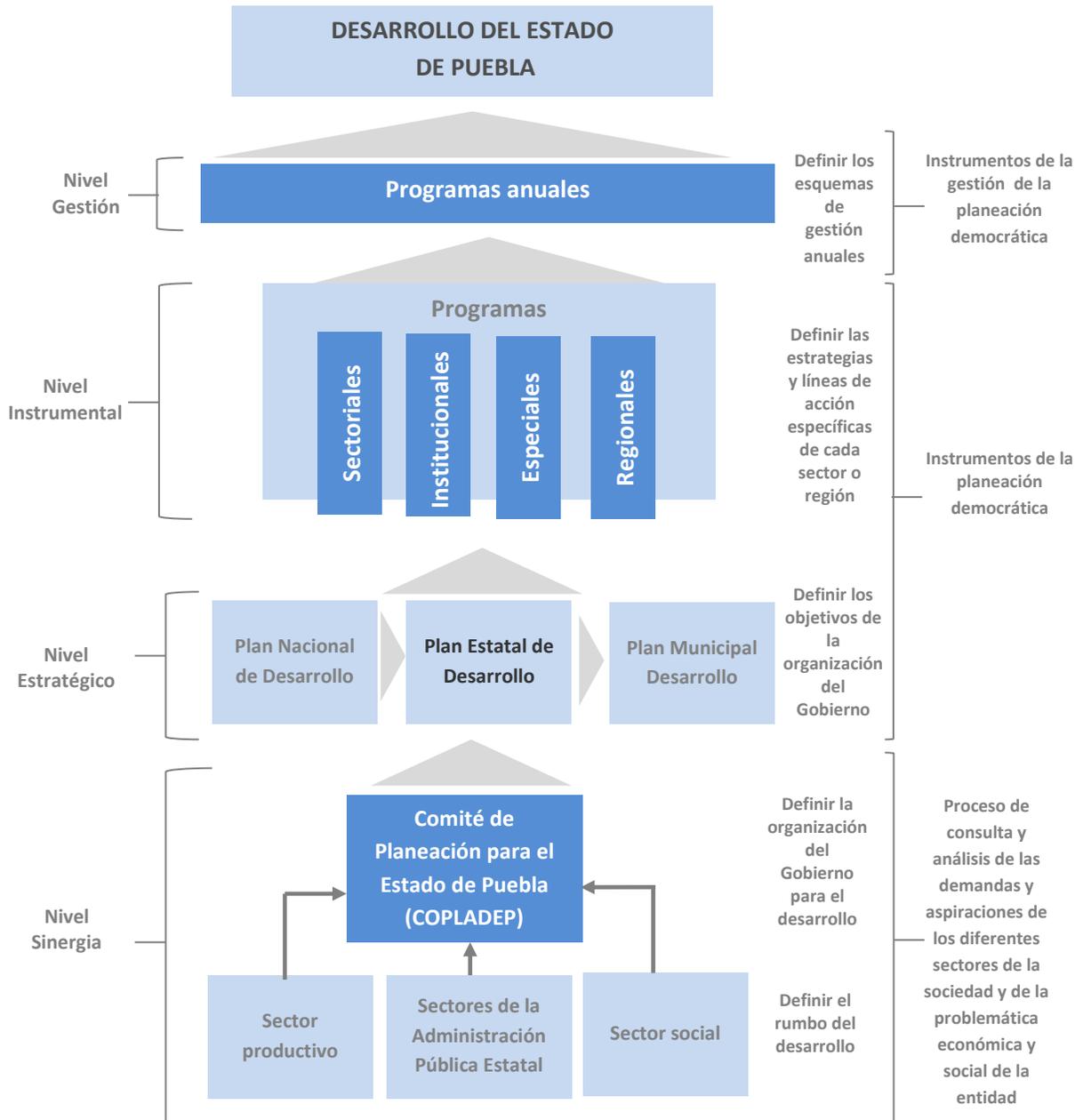
**VII. Programas Anuales**, los que elaboran anualmente las Dependencias y Entidades, mismos que deberán ser congruentes con el Orden Jurídico Poblano y los Programas Institucionales. En ellos se especificarán las acciones que ejecutarán estas instancias.

Con base en lo anterior, la planeación estatal toma en consideración elementos del PND a fin de coadyuvar al logro de los objetivos establecidos para todos los mexicanos.

De igual manera, y dada la necesaria relación que debe existir entre los tres niveles de Gobierno, el PED contiene elementos para la construcción de los planes municipales al interior del Estado.

Así establece de manera automática una vinculación lineal entre los programas y el PED:<sup>48</sup>

**Figura 3. Sistema Estatal de Planeación Democrática**



FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 del Estado de

<sup>48</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 del Estado de Puebla, Compromiso 2, p. 15.

De forma mucho más puntual y acotada, los programas anuales de cada una de las Dependencias y Entidades paraestatales permitirán llevar los instrumentos de la planeación hasta el nivel de las actividades susceptibles de ser gestionadas a lo largo de un ejercicio fiscal. Estas actividades deberán estar alineadas a sus programas sectoriales, institucionales y regionales, según sea el caso, a fin de que su monitoreo y consecución coadyuven al logro de las metas de dichos programas.

De manera similar, el logro de las metas de los programas sectoriales, institucionales y regionales estará contribuyendo de manera directa al logro de las metas que se establecen en el PED, en virtud de la alineación que hay entre ambos niveles de instrumentos de planeación.

Es así como en el PED<sup>49</sup> se establecen los grandes objetivos (el Qué) y en el Programa Sectorial se especifican las grandes estrategias (el Cómo), mientras que en el Programa Presupuestario (Pp) se plasman los fines específicos de un programa, se materializa una estrategia y se definen las metas de corto plazo (anual), y en la presupuestación los recursos económicos a emplear.

Así, el análisis de alineación del programa se refiere a la congruencia que tiene el **Fin** explícito del programa con las estrategias específicas emanadas del Programa Sectorial y, en su caso, con los objetivos particulares del PED.

De esta manera los objetivos del PED y del Programa Sectorial son idénticos, por lo cual se entenderá que la alineación de este programa es la misma en los 2 instrumentos.

El marco de alineación para el programa presupuestario son los objetivos del PED y/o las estrategias del programa sectorial. En este sentido, se señalan 15 objetivos del PED original:<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> El PED 2011-2017 se autodefine como: “Un instrumento de política pública que atiende las necesidades y refleja las aspiraciones de los poblanos, y busca detonar el enorme potencial que tiene el Estado. Su integración es producto de un intenso ejercicio democrático, en el que los diferentes sectores de la sociedad participaron activamente con propuestas, ideas y anhelos, porque todos tenemos algo que aportar para el progreso de Puebla. Nadie se puede quedar al margen de este esfuerzo”.

<sup>50</sup> Se entenderá por PED Original la versión correspondiente al año de evaluación, ya que para 2014 entró en vigor la actualización del PED y sus programas sectoriales, como se señala en los *Lineamientos para la Entrega de la Información de los Principios Rectores para la Actualización del Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017)*, que dicen: “Que las dependencias y entidades

- ▶ **La inversión es un factor significativo para el “crecimiento del Estado”** de Puebla por su impacto positivo e inmediato en la creación de empleos **y en la actividad económica en general**, así como por la expansión del conocimiento y la tecnología normalmente asociados a este proceso.
- ▶ **La atención y el desarrollo de las empresas asentadas en el Estado deben tener la misma atención que la atracción de inversiones**, pues es la plataforma natural del desarrollo económico y el sostenimiento del empleo. El impulso para que las empresas puedan crecer es garantía de incremento en su longevidad y, por lo tanto, de estabilidad del mercado laboral.
- ▶ **La promoción de las exportaciones** es un mecanismo obligado para ampliar la atracción de riqueza y lograr la presencia de productos poblanos en el extranjero, a la vez que favorece que se eleven los estándares de calidad, producción, manejo y empaque de los productos poblanos.
- ▶ **El impulso al desarrollo regional mediante clusters** es el mecanismo más eficiente para lograr las sinergias naturales de cada sector. Cada región del estado, de acuerdo con su naturaleza, será susceptible de distintos giros, por lo que es necesario adecuar los proyectos de desarrollo a las características de cada región.
- ▶ **El fomento de desarrollos industriales y logísticos es condición necesaria para la atracción de inversiones y reinversiones.** Las empresas requieren de parques industriales, instalaciones de logística y, en general, suelo industrial urbanizado disponible, comúnmente llamado parques industriales. Cada región del estado, de acuerdo con sus propias características, deberá tener el impulso para contar con espacios que puedan ser ofertados entre los inversionistas.
- ▶ **El fomento al comercio** se propone como una actividad natural de transferencia de mercancías para asegurar el abasto en todos los mercados. Existe, sin embargo, una importante ventana de oportunidad en las cadenas de cliente-proveedor de las industrias preexistentes en el estado, mismas que requieren tanto una cadena eficaz de suministro como mercados suficientes para la promoción de sus productos.

---

conozcan la forma en que deberán entregar la información de los Principios Rectores, en congruencia con cada estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 (PED)”. Dado que esta evaluación corresponde al año 2013, el PED y sus programas sectoriales utilizados serán los originales por estar en vigor ese año.

- ▶ **La innovación tecnológica con vinculación academia-industria** es la forma más eficaz para que las empresas puedan emigrar a mercados de más alto contenido tecnológico y mayor densidad económica. La riqueza de la presencia de instituciones de educación superior en el estado puede materializarse en el vínculo con la industria, y por eso debe ser incentivada.
- ▶ **La mejora regulatoria y la simplificación administrativa** son una condición fundamental para mejorar la competitividad. Es necesario consolidar el sistema de apertura rápida de empresas, modernizar el registro público de la propiedad y del comercio, y la modernización de las regulaciones existentes. Esta labor se debe hacer de la mano de las autoridades municipales.
- ▶ **La estabilidad y justicia laboral** es una condición fundamental para la inversión. El estado debe garantizar la justicia laboral pronta y expedita, que le conceda la razón a quien la tenga; esto abona a la estabilidad laboral y, por lo tanto, a la mejora de la competitividad. La relación con los sindicatos debe ser transparente y respetuosa, siempre en el marco de la ley.
- ▶ **La capacitación y vinculación laboral** enfocadas a mejorar las habilidades de los trabajadores requiere de planes y programas de capacitación que estén enfocados a las necesidades particulares del sector productivo de cada región del estado, de manera que éste debe ajustar sus planes y los programas de las instituciones públicas.
- ▶ **El desarrollo de los sectores precursores de la competitividad** implica la penetración de servicios bancarios, de telecomunicaciones, salud y educación. Se requiere una estrecha colaboración con gobiernos municipales y gobierno federal en la adecuación de los aspectos que componen los indicadores de competitividad.
- ▶ **El apoyo directo a la actividad productiva** es una línea de acción del gobierno federal a través del **fondo PYME** de la Secretaría de Economía, que tiene por objeto reforzar a las empresas que soportan el empleo y la producción; se debe redimensionar y dirigir estratégicamente a las empresas de mayor potencial.
- ▶ **El programa de fomento de crédito a las PYMES** es necesario dado que las instituciones bancarias establecen estándares muy altos para aprobar los créditos de las empresas pequeñas y medianas, que muchas veces no cuentan con historial bancario que acredite su capacidad de pago. El crédito es, sin duda, una herramienta obligada de crecimiento.

- ▶ **El programa de microcréditos** pretende acercar fuentes de financiamiento para micro empresas o grupos organizados que requieren montos muy pequeños para sus operaciones.
- ▶ **El capital semilla, capital emprendedor y capital privado** es una mecanismo adicional a través de la banca de desarrollo para ofrecer esquemas de crédito a micro y pequeñas empresa.

### Análisis de la alineación del programa con la política pública

Por su parte, el programa **E056 Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios**, tiene como **Fin**:

*Contribuir a impulsar la competitividad y el crecimiento económico de la entidad mediante la atracción y retención de inversiones*

Dicho programa señala que el **Fin** está asociado al eje 1 “Más empleo y mayor inversión”, específicamente al capítulo 1.1 “Impulso al crecimiento en beneficio de todos los poblanos” del PED; lo anterior se debe a que el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR), al momento de capturar la información, sólo permite esto; sin embargo no se especifica a que objetivos en particular de la política pública se refiere. Lo anterior sólo se trata de una “alineación temática”, por lo que se deberá relacionar el Fin del programa a los objetivos de política pública de los instrumentos de alineación, la cual es necesaria conforme lo establece la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla en su artículo 5, que a la letra dice: “Los programas que realicen las Dependencias y Entidades que integran la Administración Pública Estatal, se sujetarán a los **objetivos** y prioridades establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo”.

**Por lo tanto, se puede señalar que el Programa E056 no está relacionado** con los objetivos de los instrumentos de alineación.

El Programa E056 responde a una vinculación directa con el **objetivo 1**: “*La inversión es un factor significativo para el 'crecimiento del Estado de Puebla por su impacto positivo e inmediato en la creación de empleos y en la actividad económica en general, así como por la expansión del conocimiento y la tecnología normalmente asociados a este proceso*”.

En cuanto a la competitividad, está alineado parcialmente en el **objetivo 11**: “*El desarrollo de los sectores precursores de la competitividad implica la penetración de servicios bancarios, de telecomunicaciones, salud y educación. Se requiere una estrecha colaboración con gobiernos municipales y gobierno federal en la adecuación de los aspectos que componen los indicadores de competitividad*”. Sin embargo, la alineación corresponde sólo al término de “competitividad”, ya que al revisar el Propósito y los Componentes no corresponden las acciones al “desarrollo de sectores precursores”.

De igual forma, está parcialmente vinculado al **objetivo 5**, el cual menciona los términos “inversión y reinversión”. No obstante, lo que plantea este objetivo es que para lograr el **Fomento de desarrollos industriales y logísticos se requiere la atracción de inversiones y reinversiones**; de forma que la “inversión” es un efecto condición del objetivo explícito “**Fomento de desarrollos industriales y logísticos**”, por lo que el Programa E056 no plantea ninguna actividad, Componente o Propósito para el desarrollo de naves industriales, parques o similares. De tal manera, se puede decir que el objetivo 5 contribuye o es un factor para lograr el “objetivo 1” del propio Plan; por lo que el Propósito del programa debería señalar cómo “Contribuir” a la captación de la inversión productiva, nacional y extranjera.

**Por lo anterior, se puede concluir que el programa está dirigido directamente a la captación de la inversión, lo que se alinea con el objetivo 1.** El factor de confusión en el **Fin** radica en la inclusión del término “Impulsar la competitividad”, ya que el objetivo 1 del PED señala a la inversión como un factor directo del “crecimiento económico” y no así de la competitividad, excluyendo este último término del **Fin**, por lo que se identifica **la alineación total con el objetivo 1.**

Por su parte, el Programa Sectorial de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico retoma los 15 objetivos del PED y los agrupa en 4

grandes Estrategias.<sup>51</sup> Asimismo, a cada objetivo corresponderán líneas de acción concretas, de lo que resulta que la alineación del Programa Presupuestario E056 responde a una línea de acción específica (ver cuadro Anexo 1).

Por otro lado, el Programa Presupuestario señala que está alineado con el Programa Sectorial 09 **“Desarrollo económico para generar más y mejores empleos”**; es decir, no lo alinea con ninguna estrategia, objetivo o línea de acción, sino que lo señala “alineado” con el nombre de todo el Programa Sectorial.

**Por lo tanto, se puede concluir que el Programa E056 no está alineado con ninguna estrategia, objetivo o línea de acción del Programa Sectorial.**

No obstante, si analizamos el Fin del Programa Presupuestario, debería estar alineado a la **estrategia 1** “Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios”, pues en el Fin estos son los medios para “contribuir a impulsar la competitividad y al crecimiento económico de la entidad”.

Sin embargo, como ya se señaló, el término “competitividad” no está asociado a la intervención del programa sino destacando que éste se refiere a atraer y retener inversión. De este modo, el Programa E056 podría estar totalmente alineado a la estrategia 1 “Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios”, y al objetivo 1, que señala: “La inversión es un factor significativo para el crecimiento del Estado de Puebla por su impacto positivo e inmediato en la creación de empleos y en la actividad económica en general, así como por la expansión del conocimiento y la tecnología normalmente asociados a este proceso”. Esto es congruente con la línea de acción 1, que menciona: **“Atraer y retener inversión en sectores e industrias en las cuales el Estado tiene una capacidad instalada y ventajas competitivas importantes”**.

---

<sup>51</sup> Cabe señalar que en el cuadro el objetivo “Difundir el patrimonio y reafirmar la identidad nacional y regional mediante la preservación, difusión y promoción de la cultura en sus manifestaciones artísticas, artesanales y de sus usos, costumbres y tradiciones” de la Estrategia 2 se encuentra en otro eje del PED. Por otra parte, en el cuadro está omitido el objetivo 8: “La mejora regulatoria y simplificación administrativa son una condición fundamental para mejorar la competitividad. Es necesario consolidar el sistema de apertura rápida de empresas, modernizar el registro público de la propiedad y del comercio y la modernización de las regulaciones existentes. Esta labor se debe hacer de la mano de las autoridades municipales”.

## Conclusiones y Recomendaciones

Se puede concluir que el Fin del Programa E056 sólo está asociado a los objetivos de los instrumentos de alineación.

La recomendación es alinearlo alineado al eje 1 “Más empleo y mayor inversión”, específicamente al capítulo 1.1 “Impulso al crecimiento en beneficio de todos los poblanos”, al objetivo 1 “La inversión es un factor significativo para el crecimiento del Estado de Puebla por su impacto positivo e inmediato en la creación de empleos y en la actividad económica en general, así como por la expansión del conocimiento y la tecnología normalmente asociados a este proceso”

Respecto al Programa Sectorial, la alineación será con la estrategia 1 “Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios”, al objetivo 1, que señala: “La inversión es un factor significativo para el crecimiento del Estado de Puebla por su impacto positivo e inmediato en la creación de empleos y en la actividad económica en general, así como por la expansión del conocimiento y la tecnología normalmente asociados a este proceso” y a la línea de acción 1, que dice: “Atraer y retener inversión en sectores e industrias en las cuales el Estado tiene una capacidad instalada y ventajas competitivas importantes”.

Por lo anterior se recomienda modificar las fichas y los registros del programa para alinearlos específicamente con lo expuesto anteriormente.

## Lógica Vertical



**E056 Atracción, retención  
y promoción de  
inversiones y negocios**

## Metodología para el análisis de la Lógica Vertical

El análisis de la lógica vertical radica en valorar la consistencia lógica de las relaciones causales entre medios-fines y efectos. Ello implica analizar desde la construcción propia de la lógica del problema (causa-efecto) hasta el modelo de intervención implícito en el árbol de soluciones, plasmado en la MIR.

Cada problema descrito, así como su solución, deben referir tanto a la población que padece el problema como el contenido mismo de éste y, por supuesto, sus causas. En el Marco lógico se debe plantear la población objetivo (sujeto) explícita o implícitamente, la acción (verbo) y el logro esperado (complemento); es decir, los Componentes de una oración.<sup>52</sup>

En cuanto al Fin del Programa, se analiza la congruencia en la “contribución” al objetivo de la política pública que está asociado al Programa.

Otro aspecto a revisar es la pertinencia de las actividades para generar el bien o servicio (Componente) y si estos permitirán alcanzar el propósito. Así, se analiza tanto la lógica del árbol de problemas, el análisis de los objetivos y la estrategia implícita que implica el paso de problemas a soluciones.

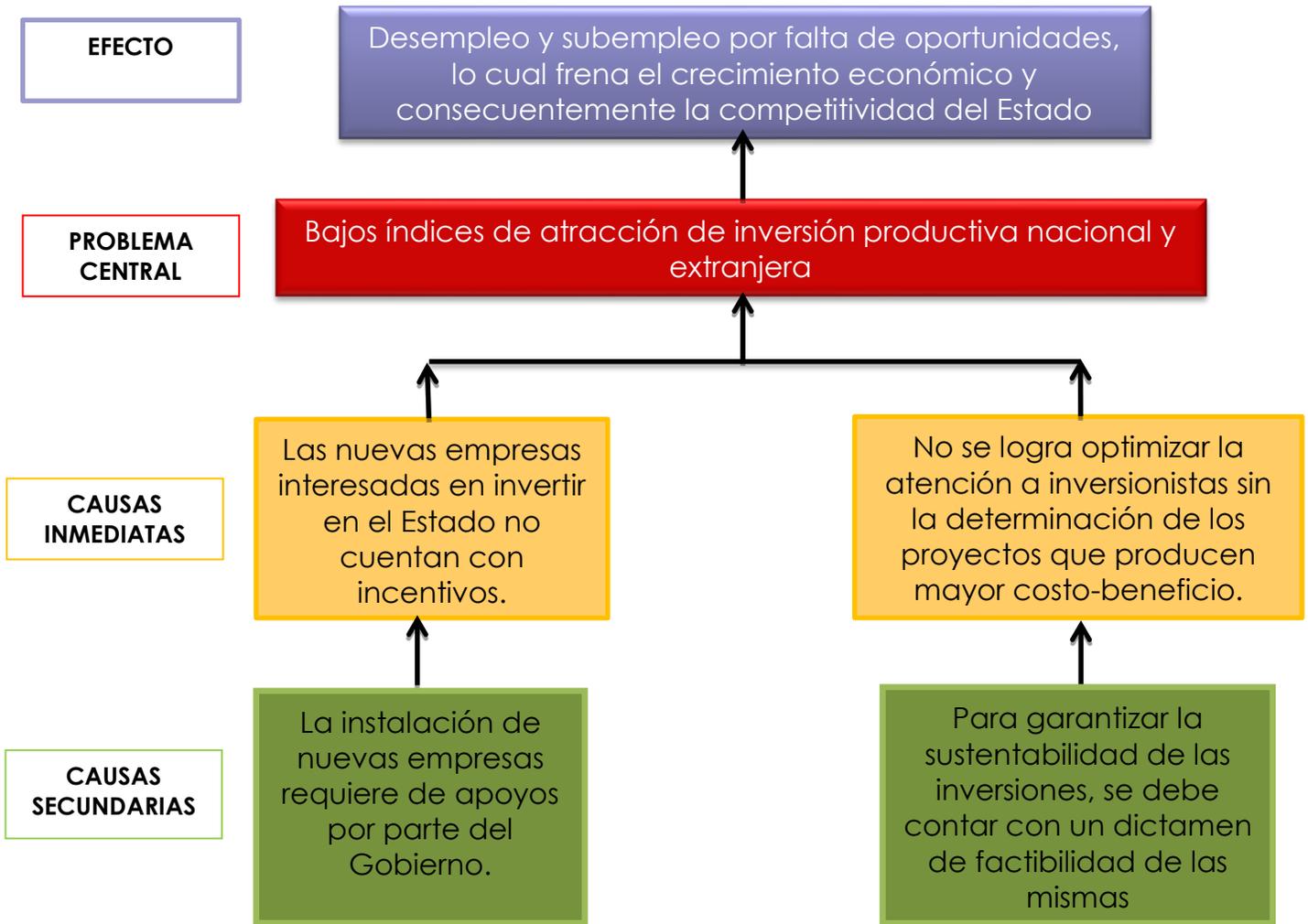
A continuación se analizarán los árboles de problemas y objetivos del Programa E056.

---

<sup>52</sup> Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, publicada por la SHCP.

Figura 4. Árbol de problemas del Programa E056

Árbol de problemas



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

## Lógica vertical

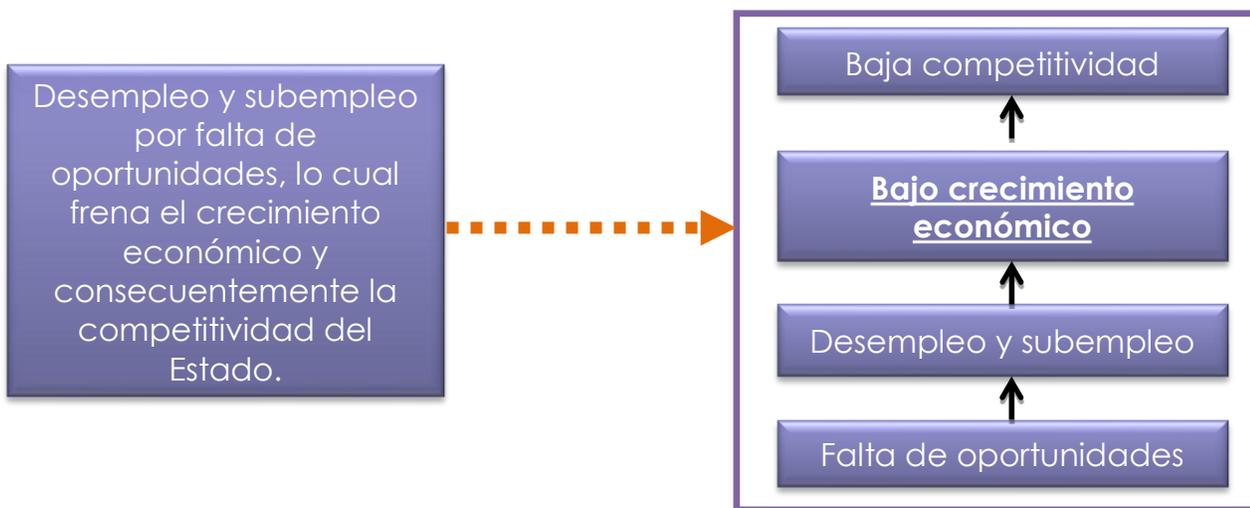
### Análisis del problema

El **efecto** que aparece en el Programa Presupuestario E056 dice: **“Desempleo y subempleo por falta de oportunidades, lo cual frena el crecimiento económico y consecuentemente la competitividad del Estado”**.

La población objetivo que padece el problema, según el documento llamado “Análisis de la población objetivo” que proporcionó la dependencia, son los inversionistas con proyectos de inversión interesados en Puebla, y el efecto se refiere al problema de la falta de oportunidades como consecuencia del desempleo y subempleo de la población en general.

Cabe destacar que el Efecto Principal contiene 4 efectos en cadena, que al desglosarlos quedan de la siguiente manera:

**Figura 5. Desagregación del efecto**



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por SECOTRADE.

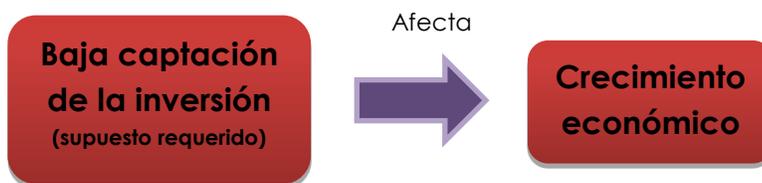
A partir del desglose que se hace del Efecto Principal, podemos decir que el **“bajo crecimiento económico”** es el único de los 4 efectos en cadena que contribuye a los objetivos de política pública; es decir, la falta de oportunidades propicia desempleo y subempleo, lo cual genera un bajo crecimiento económico que a su vez produce una baja competitividad. Por lo anterior, se prevé una dificultad para asociar el efecto al Problema Central. ¿A cuál de esos cuatro elementos se asociará el Problema Central?

El **Problema Central** que aparece en el programa presupuestario E056 dice: **“Bajos índices de atracción de inversión productiva nacional y extranjera”**.

Podemos observar que el Problema Central no está claramente vinculado con el efecto, pues un bajo índice de atracción no se traduce en términos de crecimiento económico ni mucho menos de competitividad, pero se traduce en poca inversión. Como lo menciona el objetivo 1 del PED: “La inversión es un factor significativo para el crecimiento del Estado de Puebla...”. Sin embargo, este objetivo ve el bajo crecimiento económico como un problema derivado de la menguada inversión.

Tal y como está redactado, no incluye, ni explícita, ni implícitamente, a la población que lo padece. Sólo se señala un problema, que es **“Bajos índices de atracción”**, lo que no puede ser considerado como un Problema Central de un programa de gobierno. Éste debe referirse a una situación que padece la población. En todo caso, el Problema Central sería la **“baja competitividad”**, o la desestimada imagen ante los inversionistas sobre el nivel de competitividad. Para ello se cuenta con un índice que permite medir sólo este elemento de todos los presentados en el Problema Central.

**Figura 6. Vinculación del Problema Central con el efecto**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

Por lo anterior, podemos inferir que el Efecto Principal de los 4 efectos en cadena es el **“crecimiento económico”**, dado que este es el Fin último de una política pública. De esta manera, el Problema Central sería la **baja inversión**, la cual es provocada por la **poca atracción** del Estado para este propósito.

Esta relación no está ya tan vinculada con el objetivo 1 del PED al que se alineó este programa, ya que el **bajo índice de atracción** no se traduce en empleo, crecimiento económico ni mucho menos en competitividad de manera inmediata. En lo que sí se traduce es en la poca inversión; es decir, debe definirse de manera concreta qué es un índice de atracción.

Por ejemplo, de acuerdo con IMCO, “**los factores de atracción de la inversión**” están relacionados con los siguientes factores de competitividad en los que se agrupan las 88 variables.<sup>53</sup>

- Sistema de derecho confiable y objetivo
- Manejo sustentable del medio ambiente
- Sociedad incluyente, preparada y sana
- Economía y finanzas públicas
- Sistema político estable y funcional
- Sectores precursores de clase mundial
- Mercado de factores
- Gobierno eficiente y eficaz
- Vinculación con el mundo
- Innovación de los sectores económicos

La suma de las variables anteriores explica en su mayoría el fenómeno, pero no se puede saber si son suficientes dado que se desconoce qué es índice de atracción.

Por su parte, la **causa 1 de primer nivel** que aparece en el Programa Presupuestario E056 dice: “**Las nuevas empresas interesadas en invertir en el Estado no cuentan con incentivos**”. En esta causa sólo se señala un problema: “*las empresas no cuentan con incentivos*”, por lo que no necesita de una desagregación adicional. Por otro lado, se puede observar que existe una vinculación con el Problema Central, pues si no hay incentivos habrá poca inversión. Por lo anterior se observa que esta causa presenta una correcta relación de causalidad con el problema central, por lo cual no necesita desagregación adicional.

---

<sup>53</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad. “¿Dónde quedó la bolita? “ *Del federalismo de la recriminación al Federalismo de la eficacia.*” México, 2012, p.166. Disponible en <http://imco.org.mx/>

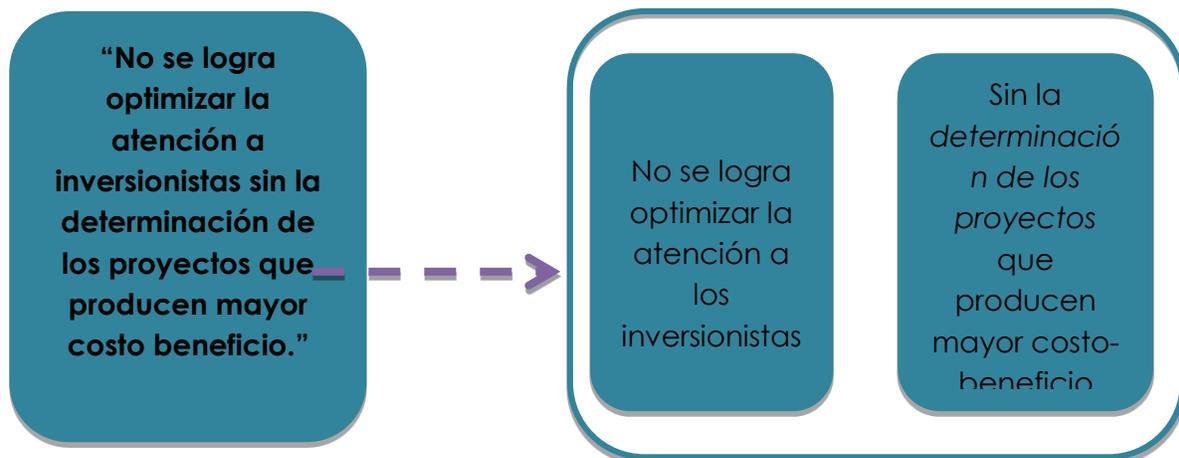
De igual manera, es una causa que puede ser resuelta por la SECOTRADE, pues en su **visión** institucional menciona: “Ser la institución estatal líder en promoción de inversiones, fortalecimiento empresarial, competitividad y estabilidad laboral en el Estado, que se consolide como referente nacional de mejores prácticas para el crecimiento económico sostenido y generación de empleo de calidad”.

Asimismo, dentro de sus actividades considera que: “El servicio de apoyo a las y los inversionistas es parte fundamental para la atracción de inversiones, porque les facilita a las y los inversionistas el proceso de instalación”.<sup>54</sup>

Por su parte, la **causa 2 de primer nivel** que aparece en el Programa Presupuestario E056 dice: **“No se logra optimizar la atención a inversionistas sin la determinación de los proyectos que producen mayor costo-beneficio”**.

En esta causa se señalan dos problemas; el primero es que **“no se logra optimizar la atención a los inversionistas”** y el segundo es **“sin la determinación de los proyectos que producen mayor costo-beneficio”**, como se observa en la siguiente figura.

**Figura 7. Desagregación de la causa 2 de primer nivel**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

<sup>54</sup> Funciones, Objetivos y Actividades Relevantes (Fracción III), Actividades de la SECOTRADE. Disponible en: <http://transparencia.puebla.gob.mx/>.

Una vez realizada la desagregación se puede observar que la causa “No se logra optimizar la atención a los inversionistas” está vinculada al Problema Central, pues se infiere que hay baja inversión porque no se brinda atención a los inversionistas, otra manera de redactar la causa sería “Poca atención a los inversionistas interesados en instalarse en el estado”. Derivado de lo anterior se sugiere dejar claro los procesos internos; es decir si la selección de los proyectos es necesaria para optimizar la atención de los inversionistas, entonces el planteamiento de esta causa se tendría que hacer una vez que se haya realizado la etapa de determinación de los proyectos. De ese modo se concentra el análisis en la optimización de la atención a los inversionistas.

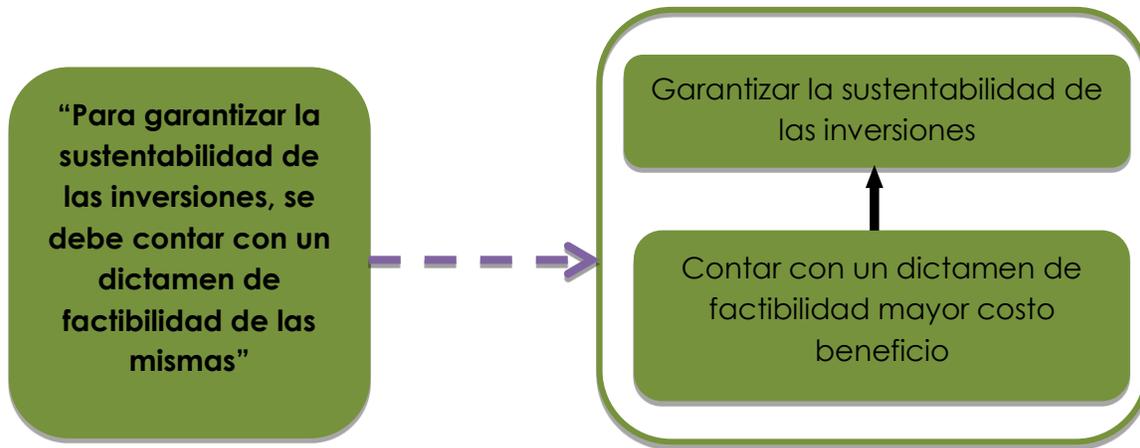
Por otro lado, esta causa sí está planteada para que pueda ser solucionada por la SECOTRADE, pues al igual que con la causa A, esta dependencia ofrece ese servicio.

La **primera causa de segundo nivel** dice: “**La instalación de nuevas empresas requiere de apoyos por parte del Gobierno**”. Se observa que sólo se señala un problema; es decir, “se requieren apoyos para la instalación de nuevas empresas”.

Está vinculada con la causa A de primer nivel, la cual a su vez se relaciona con el Problema Central, pues el hecho de no otorgar apoyos disminuirá el interés de las empresas por instalarse en Puebla y, por consiguiente, la atracción de la inversión, lo que repercutirá en el crecimiento económico. Esta causa está planteada como una actividad, misma que puede ser solucionada por la SECOTRADE.

Por su parte, la **segunda causa de segundo nivel** dice: “**Para garantizar la sustentabilidad de las inversiones, se debe contar con un dictamen de factibilidad de las mismas**”. Se observa que existe un problema encadenado dentro de esta segunda causa, “contar con un dictamen de factibilidad” para “garantizar la sustentabilidad de las inversiones”, como se muestra a continuación:

**Figura 8. Desagregación de la segunda causa de segundo nivel**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

La causa anterior está vinculada con la causa B de primer nivel y a su vez ésta se vincula con el Problema Central, pues al hacer un dictamen de factibilidad de los proyectos de las empresas interesadas en invertir éste nos muestra qué tan viable es un proyecto ambiental, técnica y económicamente con el fin de proporcionar el apoyo a los inversionistas; de ello dependerá si el inversionista decide invertir dentro del Estado o no, por lo que repercute en el crecimiento económico.

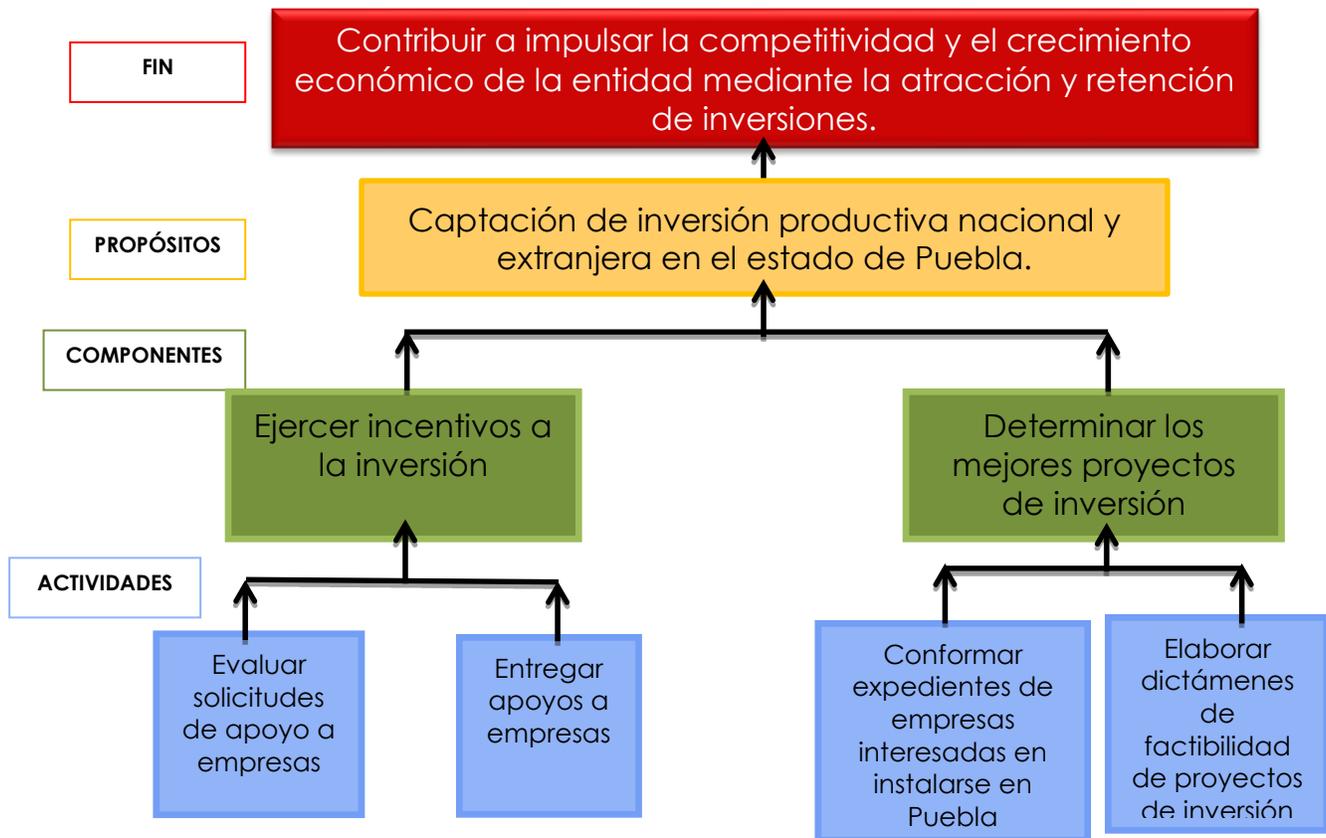
Además, esta causa está planteada para ser solucionada por la SECOTRADE, ya que una de sus actividades institucionales sugiere “Apoyo a Inversionistas para la Instalación de Medianas y Grandes Empresas”.<sup>55</sup>

A continuación se presenta el árbol de objetivos que presentó la dependencia para su análisis:

<sup>55</sup> Funciones, Objetivos y Actividades Relevantes (Fracción III), Actividades de la SECOTRADE, Disponible en <http://transparencia.puebla.gob.mx/>.

## Análisis de objetivos

Figura 9. Árbol de objetivos del Programa E056



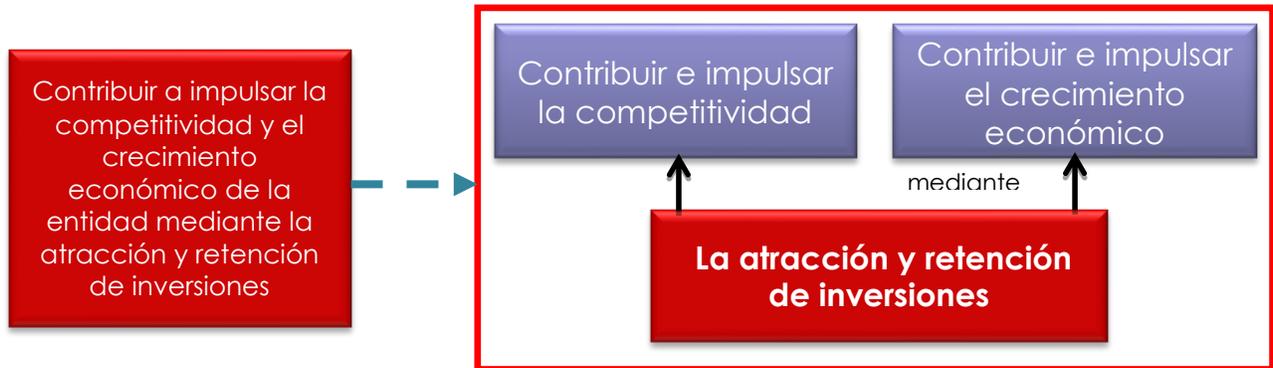
FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

El **Fin** del Programa E056 dice: “**Contribuir a impulsar la competitividad y el crecimiento económico de la entidad mediante la atracción y retención de inversiones**”. Cabe destacar que la traducción del efecto al Fin contempla el crecimiento económico y la competitividad, infiriendo que el desempleo y el subempleo existen por falta de oportunidades de las cuales se carece por falta de la atracción y retención de inversión.

Por otro lado, el Fin se refiere parcialmente a un logro, ya que **impulsar** es más una acción que una cualidad.

De esta manera se identifica un objetivo principal con dos objetivos vinculados; uno es **“Contribuir e impulsar la competitividad”** y el otro es **“Contribuir e impulsar el crecimiento económico”** mediante la **“La atracción y retención de inversiones”**, como se observa en el siguiente diagrama:

**Figura 10. Descomposición del Fin**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

Con lo anterior, podemos señalar que el objetivo directo sería **“La atracción y retención de inversiones”**, en tanto que el impulso a la competitividad y al crecimiento económico son más bien objetivos generales de la política económica de la entidad. Es importante destacar que el IMCO sólo mide la competitividad; es decir, sólo una parte del Fin, pero haciendo este análisis de desagregación observamos que el eje central es la inversión y que, por lo tanto, la población objetivo son los inversionistas.

Contribuir al crecimiento económico es un objetivo de política pública; es decir, la atracción y retención de inversiones influirá directamente en el crecimiento económico. Se deben tomar en cuenta las observaciones realizadas en el Efecto Principal, en particular en lo que se refiere al tema de “competitividad”.

Si se tomaran en cuenta las observaciones anteriores se daría un correcto establecimiento del Resumen Narrativo para el Fin; por ejemplo, el efecto sería el bajo crecimiento económico, el cual se traduce en una **contribución al crecimiento económico mediante una mayor atracción y retención de inversiones**.

Por su parte, el **Propósito** del Programa E056 dice: **“Captación de inversión productiva nacional y extranjera en el estado de Puebla”**.

La población objetivo está implícita: los inversionistas con proyectos de inversión interesados en Puebla. Por otro lado, **captar** es la acción que se debe emprender. Mientras tanto, se identifica sólo un logro, que es la “Inversión productiva, nacional y extranjera”.

Cabe destacar que las inversiones realizadas dentro del estado de Puebla no dependen totalmente de la SECOTRADE, pero las acciones que emprenda sí influyen en la promoción y apoyo a empresarios e inversionistas.

Se deben tomar en cuenta las observaciones realizadas en el Problema Central, cuya cuestión medular es **la baja atracción de las inversiones**, situación que se tiene que resolver en el estado de Puebla, por lo que el Propósito del programa contribuye totalmente al objetivo principal del Fin, que es **“la atracción y retención de inversiones”**, como se muestra a continuación:

**Figura 11. Traducción del Problema Central al Propósito**

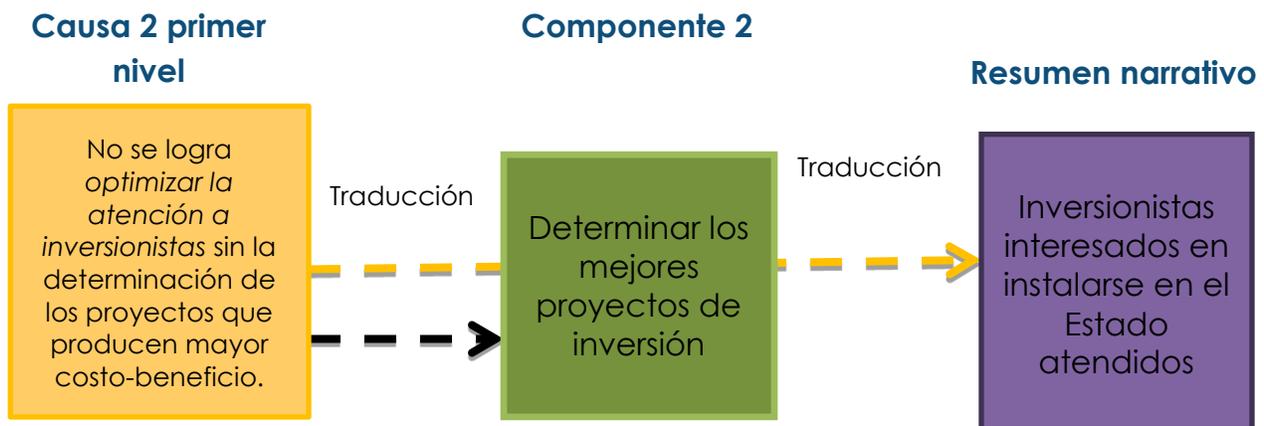


FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

El **componente 1** dice: **“Ejercer incentivos a la inversión”**. La población objetivo que se encuentra implícita en este caso serían los inversionistas a los que van dirigidos los incentivos. Cabe destacar que ejercer incentivos contribuye de manera directa al Propósito, ya que pueden tener un impacto directo en la captación de la inversión.

El **componente 2** dice: **“Determinar los mejores proyectos de inversión”**. Está definido como un servicio, que es seleccionar los mejores proyectos de inversión. Cabe destacar que no corresponde totalmente a la traducción desde el árbol de problemas, y al pasar la traducción a Resumen Narrativo del Concentrado cambia el objetivo del Componente, por lo que se deben tomar en cuenta esas observaciones, como se muestra a continuación:

**Figura 12. Traducción de la causa 2 al componente 2 y al Resumen Narrativo**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

Como podemos observar, sólo se traduce parcialmente la causa 2 de primer nivel, omitiendo en el objetivo del componente 2 la optimización de atención a los inversionistas. Cuando se traduce el componente 2 a Resumen Narrativo, técnicamente debería ser idéntica la traducción. En ese sentido, hay una imprecisión en la aplicación del Marco Lógico debido a que el componente y no la causa, es el que debe expresarse en el Resumen narrativo de la MIR.

Por otro lado, el logro de los Componentes en su conjunto permite contribuir a alcanzar el Propósito del programa, que es captar inversión, lo cual contribuirá al crecimiento económico del Estado –aunque no son los únicos elementos que influyen en la decisión de inversión; otros tantos son de orden jurídico, gobernabilidad, seguridad, etcétera.

Por otro lado, se llevan a cabo **5 actividades** para el **Componente 1**, las cuales se mencionan a continuación:

1. Elaborar 4 proyectos estratégicos de la Dependencia dándoles seguimiento.
2. Gestionar 420 plazas para capacitación del personal de la dependencia ante Centro de Formación y Desarrollo de Talento (CEFODET) y Centro de Capacitación y Desarrollo (CAPYDE).
- 3. Evaluar solicitudes de apoyo a empresas.**
- 4. Entregar apoyos a empresas.**
5. Realizar 60 reuniones con inversionistas nacionales y extranjeros para atraer inversión al Estado.

La actividad 1 hace referencia al número de proyectos que tendrán seguimiento, va dirigida a los empresarios e inversionistas interesados. La actividad 2 “Gestionar 420 plazas para capacitación del personal de la dependencia ante Centro de Formación y Desarrollo de Talento (CEFODET) y Centro de Capacitación y Desarrollo (CAPYDE)” va dirigida al personal de la dependencia para profesionalizar las áreas de trabajo; es decir, es un proceso necesario para realizar una mejor evaluación de los proyectos para otorgar los incentivos. La actividad 3 se refiere a un proceso llevado a cabo para poder otorgar los apoyos a empresas, esta actividad va ligada con la número 4, pues una vez evaluadas las solicitudes se otorgan los apoyos. Por otro lado la actividad 5 hace referencia a las reuniones que la dependencia organiza para poder atraer inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

Cabe destacar que las actividades resaltadas son las únicas que aparecen dentro del árbol de objetivos que proporcionó la SECOTRADE. Así, se concluye que estas actividades son suficientes para llevar a cabo el Componente 1.

Por otra parte, existen **2 actividades** para el **componente 2**, que son:

1. Conformar expedientes de empresas interesadas en instalarse en Puebla.
2. Elaborar dictámenes de factibilidad de proyectos de inversión.

La actividad 1 es sólo una parte del proceso para atender a los inversionistas. Por otro lado, realizar dictámenes de factibilidad permitirá al inversionista interesarse para invertir en Puebla. Se concluye que estas actividades no son suficientes para cumplir con el componente 2.

Los dos componentes incluyen en su redacción (en el concentrado de árbol de problema y soluciones/objetivos) la meta de actividad; esto es incorrecto, ya que la cantidad de actividades a desarrollar depende del monto del presupuesto que se asigna, porque el Marco Lógico pertenece a la etapa de planeación, mientras que la cuantificación de las metas pertenece a la etapa de programación, que está estrechamente vinculada a la presupuestación, por lo que se deben excluir las actividades del árbol de objetivos.

## Conclusiones y Recomendaciones

La definición del Problema Central juega un papel determinante en el diseño del programa, los objetivos, los Componentes y el Fin que persigue. Considerando que se busca alcanzar un logro, sólo a través del reconocimiento y acotamiento del problema es posible diseñar e implementar las tareas pertinentes para alcanzar el Fin del Programa E056. Lo que sucede es que dentro del programa analizado se reconoce una **definición ambigua del Problema Central**, elemento que repercute en los siguientes niveles.

En esta misma lógica de la inconsistencia en la definición del Problema Central, en el árbol de problemas se identifica que el Efecto Principal considera cuatro efectos en cadena, resultando de interés que únicamente el **crecimiento económico** contribuye a los objetivos de política pública.

Lo anterior es resultado de una falta de vinculación del problema con el efecto, ya que lo que se plantea es una situación de **“bajos índices”**, lo cual no se refiere específicamente al problema que enfrenta una población. De ello deriva la falta de vinculación del objetivo 1 del PED respecto al programa, incluyendo el elemento **“Competitividad”** dentro del efecto. Por lo anterior se hace una recomendación de árbol de problemas (ver Anexo 2).

Por su parte, la dependencia presentó un concentrado en el que se plasman el árbol de problemas, el árbol de soluciones/objetivos y un Resumen Narrativo. Es importante mencionar que la traducción de árbol de soluciones debe ser técnicamente la misma que la del Resumen Narrativo, pero se presentan algunas variaciones de redacción en este apartado. Éstas no alteran el objetivo del Fin, Propósito y Componente 1, situación que cambia en el Componente 2, ya que se observa una falta de consistencia en la causa 2 de primer nivel, hasta el Componente 2 y el Resumen Narrativo del concentrado. Se recomienda hacer una traducción lógica que mantenga la relación causal entre el Componente, el Propósito y el Fin.

La condición que persigue el programa es la de **“Atraer y retener inversiones en el Estado”**, siendo éste el Fin principal del programa; definiéndolo de esta manera será posible contribuir a una planeación más certera.

## Lógica Horizontal



**E056 Atracción, retención  
y promoción de  
inversiones y negocios**

## Metodología para el análisis de la Lógica Horizontal

De acuerdo con la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados,<sup>56</sup> la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) consiste en:

- ▶ Establecer y estructurar el problema central, ordenar los medios y fines del árbol de objetivos, en un programa.
- ▶ Generar indicadores para medir sus resultados.
- ▶ Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.
- ▶ Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas necesarias para el éxito del programa.

Por lo tanto, se establece que la MIR organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al Programa presupuestario (Pp). Con base en ello, sólo deberá existir una MIR por Pp.

La MIR debe contener:

### Datos de identificación del programa:

Este apartado contiene los datos generales del Programa presupuestario.

### Alineación al PND y sus Programas:

En este apartado se deberá informar lo siguiente:

- ▶ Eje de la política pública del PND al cual está vinculado el Pp.
- ▶ Objetivo del eje de política pública del PND al cual está vinculado el Programa presupuestario.

---

<sup>56</sup> En dicha guía se establece que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una 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. Además es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla: • Establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial; • 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; e • Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

- ▶ Programa derivado del PND.
- ▶ Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa presupuestario.
- ▶ Objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado el Programa presupuestario.

#### Filas:

- ▶ **Fin:** Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).
- ▶ **Propósito:** Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.
- ▶ **Componentes:** Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.
- ▶ **Actividades:** Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los **Componentes**.

#### Columnas:

- ▶ **Resúmenes Narrativos u objetivos:** En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. El Resumen Narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.
- ▶ **Indicadores:** En la segunda columna se registran los indicadores, que son un instrumento 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.
- ▶ **Medios de verificación:** En la tercera columna se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.
- ▶ **Supuestos:** En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y que, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

## Análisis horizontal de la MIR

En la lógica horizontal se verificó la coherencia del Resumen Narrativo planteado en el árbol de objetivos y el Resumen Narrativo planteado en la MIR desde el Fin hasta los Componentes, se verificó la claridad del nombre del indicador y la congruencia del Método de cálculo para evaluar al indicador técnicamente, además de que la Frecuencia de medición y Medios de verificación fueran adecuados para el nivel que pertenecen.

En general, se deberán tomar las observaciones emitidas para árbol de problemas y objetivos.

Para el indicador de **Fin** se presentó la siguiente información:

**Cuadro 1. Fin del Programa**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>FIN</b>	Contribuir a impulsar la competitividad y el crecimiento económico de la entidad mediante la atracción y retención de inversiones	Índice de competitividad publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).	Índice de competitividad estatal del Instituto Mexicano para la Competitividad.	Bienal	Publicación del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

Como destacamos anteriormente, en el resumen narrativo del **Fin** se presentan 3 objetivos: **“la atracción y retención de inversiones”**, **“el crecimiento económico”** y **“la competitividad”**, por lo que en sentido estricto el indicador debería medir el alcance de los 3 aspectos. No obstante, si tomamos en cuenta el Fin principal donde el programa sí puede incidir, que es la atracción y retención de inversiones, ésta no se mide con el indicador presentado.

El nombre del Indicador es “**Índice de competitividad publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)**”, por lo que inicialmente se puede observar que el indicador empleado mide el Fin del programa de manera parcial.

Este indicador es muy complejo, pues incluyen 88 variables agrupadas en los 10 factores de competitividad. A su vez, cada variable tiene un peso en cada factor: el peso es igual a 1 si el indicador es muy relevante para la competitividad, 0.6 si tiene relevancia media y 0.3 si la importancia es moderada; por ejemplo, en el factor IX Vinculación con el mundo, los pesos asignados son los siguientes:

**Cuadro 2. Ejemplo de pesos asignados al factor IX del IMCO por variable**

IX Vinculación con el mundo			
Peso	Indicador	Medición	Fuente
1	Inversión extranjera directa	Dólares en cada millar de PIB	SE
0.6	Intercambio comercial con el exterior	Importaciones totales + Exportaciones totales / PIB	SE
0.3	Flujo de visitantes extranjeros	% de entradas de extranjeros al estado	INM
0.3	Ingresos por turismo	% PIB	INEGI
0.3	Correspondencia internacional enviada y recibida	Piezas por cada mil habitantes	SCT

FUENTE: Instituto Mexicano para la Competitividad. “¿Dónde quedó la bolita? Del Federalismo de la recriminación al Federalismo de la eficacia.” México, 2012, p.168.

Los pesos fueron asignados según la valoración conceptual de su importancia, corregida por su correlación con el talento y la inversión.

Además, el impacto de los subíndices en el Índice de Competitividad Estatal 2012 fue asignado con base en la relación que cada una de esas categorías tiene con la competitividad y, por consiguiente, cada factor tendrá un porcentaje para el cálculo del IMCO, como se muestra a continuación:

**Cuadro 3. Peso de los subíndices (factores) de competitividad del IMCO**

<b>Peso de los subíndices de competitividad</b>	<b>Peso</b>
Sistema de Derecho confiable y objetivo	12%
Manejo sustentable del medio ambiente	7%
Sociedad incluyente, preparada y sana	11%
Economía y finanzas públicas	7%
Sistema político estable y funcional	9%
Mercado de factores	11%
Sectores precursores de clase mundial	12%
Gobierno eficiente y eficaz	11%
Vinculación con el mundo	8%
Innovación de los sectores económicos	13%

FUENTE: Instituto Mexicano para la Competitividad, *¿Dónde quedó la bolita? Del*

Por último, el indicador ha tenido cambios recurrentes en su cálculo, lo que limita aún más su uso porque no se pueden comparar los resultados de un periodo con respecto a otro, ya que la composición de las variables y/o ponderadores cambia. Además la publicación es bienal, lo que complica el seguimiento por año fiscal.

Por lo anterior, se concluye que pocas variables del Índice de Competitividad pueden ser impactadas por la SECOTRADE, por tal motivo se recomienda la eliminación de dicho indicador.

Se propone un indicador dirigido a medir la inversión ya sea en su incremento o en la inversión relativa de captación con respecto al total nacional, como se muestra a continuación:

## Nombre del Indicador

Porcentaje de inversión extranjera captada en el estado de Puebla (PICP)

## Método de Cálculo

$$\text{PICP} = (\text{Total de Inversión extranjera directa captada en el estado de Puebla en el año } n / \text{Total de Inversión extranjera directa a nivel nacional en el año } n) * 100$$

En cuanto al indicador de **Propósito** se presentó la siguiente información:

**Cuadro 4. Propósito del Programa**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>PROPÓSITO</b>	El Estado de Puebla capta inversión productiva, nacional y extranjera	Posición en atracción de inversión extranjera directa con respecto a los estados del país	Total de inversión extranjera directa por estado publicado por la Secretaría de Economía, que indica la posición a nivel nacional	Anual	Dirección de inversión extranjera de la Secretaría de Economía

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

El **Propósito** es: “**El Estado de Puebla capta inversión productiva, nacional y extranjera**”. El Nombre del Indicador es: “**Posición en atracción de inversión extranjera directa<sup>57</sup> con respecto a los estados del país**”.

<sup>57</sup>La Inversión Extranjera Directa tiene como fin atraer a inversionistas extranjeros a un país con interés económico y empresarial. Fragmento extraído de Secretaría de Economía. Inversión Extranjera

Lo anterior es un dato que sólo refleja la posición en la que se encuentra el estado con respecto a la captación de inversión extranjera en relación a los demás estados. Cabe destacar que el indicador no contempla la inversión nacional, por lo que sólo mide parcialmente el propósito. Lo mismo el Método de Cálculo. Por lo tanto, se sugiere modificarlos.

Si se modifica el Resumen Narrativo éste tendría que decir: **“El Estado de Puebla incrementa la captación de inversión extranjera directa”**. De esta manera el Resumen Narrativo correspondería al indicador propuesto.<sup>58</sup>

Por otro lado, el Método de Cálculo dice: **“Total de inversión extranjera directa por estado publicado por la Secretaría de Economía, que indica la posición a nivel nacional”**. Cabe destacar que esto se relaciona directamente con el Nombre del Indicador pero no mide lo que se menciona en el Propósito. Por otro lado, la unidad de medida debe hacer referencia a lo que se está midiendo, por lo que se sugiere que sea millones de dólares.

La Periodicidad de Medición es anual. Por otro lado, el Medio de Verificación debería decir: “Estadísticas de la Dirección de inversión extranjera de la Secretaría de Economía”, ya que ellos son los encargados de “...elaborar y publicar estadísticas sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en el territorio nacional.”<sup>59</sup>

En este nivel el supuesto es: **“Existe estabilidad macroeconómica y social”**. Como se puede observar, estos dos aspectos son factores externos que pueden influir directamente en la captación de Inversión Extranjera Directa, por lo que el supuesto es congruente con el Propósito.

---

Directa. Recuperado de: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa> el 17 de octubre de 2014.

<sup>58</sup> Derivado del análisis de los indicadores en la lógica horizontal se observa que son consistentes y adecuados, pero estos no miden el logro del nivel en el que se encuentran y en su conjunto priorizan la IED, por lo anterior se retomaron en el nivel al que corresponden con mayor consistencia sin alterarlos.

<sup>59</sup> Fragmento extraído de la página web de la Secretaría de Economía. Inversión Extranjera Directa, con respecto a las funciones de dicha dirección. Visto [2014-10-17]. Disponible en: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa>.

Finalmente, se propone utilizar un indicador que mida la variación o mejora en la captación de la inversión extranjera directa, como se muestra a continuación:

#### **Nombre del Indicador**

“Variación porcentual de la captación de inversión extranjera directa (VPCIED)”.

#### **Método de Cálculo**

$VPCIED = ((\text{Inversión Extranjera Directa del año evaluado} / \text{Promedio anual de IED del lustro inmediato anterior}) - 1) * 100$

Dicho indicador es usado para el Componente 1 “Incentivos a la Inversión ejercidos”, pero corresponde con mayor consistencia al Propósito, por lo cual se sugiere retomarlo para medir este rubro.

Otro indicador sugerido implica comparar el crecimiento de la inversión de un periodo contra otro, como se muestra a continuación:

#### **Nombre del Indicador**

Variación porcentual de la inversión extranjera directa en el estado de Puebla (VPIED)

#### **Método de Cálculo**

$VPIED = ((\text{Total de inversión extranjera directa captada por el estado de Puebla en el año actual} / \text{Total de inversión extranjera directa captada por el Estado de Puebla en el año base}) - 1) * 100$

Los dos indicadores propuestos corresponden al Resumen Narrativo propuesto para el Propósito y medirán la captación de inversión extranjera directa en el estado de Puebla.

En cuanto al indicador del **Componente 1**, la información presentada fue:

**Cuadro 5. Componente 1 del Programa**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>COMPONENTE 1</b>	Incentivos a la Inversión ejercidos	Variación porcentual de la captación de inversión extranjera directa	$((V1/V2)-1)*100$ V1 = Inversión extranjera directa reportada por la Secretaría de Economía para el 2013 V2 = Promedio de inversión extranjera directa del lustro 2006-2011	Semestral	Estadísticas de la Secretaría de Economía

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

El **Componente 1** dice: **“Incentivos a la Inversión ejercidos”**. El Nombre del Indicador es: **“Variación porcentual de la captación de inversión extranjera directa”**. Se considera que éste no corresponde a los incentivos a la inversión. Además, se sugiere definir cuáles son los incentivos a la inversión. Por otro lado, el Método de Cálculo es el siguiente:

$$((V1/V2)-1)*100$$

V1 = Inversión extranjera directa reportada por la Secretaría de Economía para el 2013

V2 = Promedio de inversión extranjera directa del lustro 2006-2011

Lo anterior concuerda con el Nombre del Indicador, pero no mide lo que pretende el Componente, o sea **“los incentivos”**. Además, la variable 2 debería decir: “Promedio **anual** de inversión extranjera directa del lustro”.

La Fuente de Información para el Componente son las estadísticas de la Secretaría de Economía; se considera que es una fuente adecuada. Mientras tanto, la Frecuencia de Medición es semestral.

Si el indicador que aparece en el Programa Presupuestario midiera lo que el Componente pretende, la Frecuencia de Medición no tendría congruencia, ya que cada trimestre se reportan los flujos de inversión extranjera directa, por lo que los datos de las variables del indicador se actualizarían en este periodo de tiempo.

En este nivel el supuesto es: **“Empresarios cumplen con lo establecido en la normatividad vigente”**. Como se puede observar, este aspecto es un factor externo que puede influir directamente en el Componente; es decir, es consistente con el objetivo que se plantea en el propio Componente.

Finalmente, y tomando en cuenta lo que se pretende lograr en este Componente, se proponen indicadores congruentes con los incentivos, pudiendo ser tanto de cobertura como de eficacia, los cuales se muestran a continuación:

#### **Nombre del Indicador de cobertura**

“Porcentaje de empresas que reciben incentivos (PERI)”.

##### **Método de Cálculo**

$$\text{PERI} = (\text{Número de empresas que reciben incentivos} / \text{Total de empresas existentes en el estado de Puebla}) * 100$$

#### **Nombre del Indicador de eficacia**

“Porcentaje de inversión de las empresas incentivadas (PIEI)”.

##### **Método de Cálculo**

$$\text{PIEI} = (\text{Total de inversión de las empresas incentivadas} / \text{Monto total de presupuesto destinado a incentivos}) * 100$$

Tomando en cuenta los indicadores sugeridos, la frecuencia de medición puede ser semestral, la fuente de verificación serían los registros de la SECOTRADE y la unidad de medida sería presentada como porcentaje.

Para el indicador del **Componente 2**, se presentó la siguiente información:

**Cuadro 6. Componente 2 del Programa**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación
	(Texto)	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	
<b>COMPONENTE 2</b>	Inversionistas interesados en instalarse en el Estado atendidos	Porcentaje de inversionistas atendidos con proyectos	$(V1/V2)*100$  V1 = Número de inversionistas atendidos que cuentan con proyectos con evaluación técnica V2 = Número de inversionistas atendidos que presentan proyectos en base a la Ley de Fomento Económico para el Estado de Puebla	Semestral	Archivos de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico

FUENTE: Extracto de la MIR presentada por la dependencia.

El **Componente 2** dice: “**Inversionistas interesados en instalarse en el Estado atendidos**”. Para este Componente se deben tomar en cuenta las observaciones realizadas en la Lógica Vertical, pues sólo se traduce al árbol de objetivos una parte de la causa presentada en el árbol de problemas. Por otro lado, se sugiere definir la palabra “**atendidos**”.

En el Nombre del Indicador “**Porcentaje de inversionistas atendidos con proyectos**” se observa que el Método de Cálculo presenta relación directa con el Resumen Narrativo y mide lo que contempla el Componente.

$$(V1/V2)*100$$

V1 = Número de inversionistas atendidos que cuentan con proyectos con evaluación técnica

V2 = Número de inversionistas atendidos que presentan proyectos en base a la Ley de Fomento Económico para el Estado de Puebla.

Se considera que los Medios de Verificación **“Archivos de la SECOTRADE”** son los adecuados, ya que ellos son los encargados de atender a los inversionistas. Por otro lado, la Frecuencia de Medición es semestral, lo que es congruente con la actualización de los archivos.

En este nivel el supuesto es **“Los inversionistas preparan proyectos acordes a la Ley de Desarrollo Económico”**. Como se puede observar, este aspecto es un factor externo que puede influir directamente en el Componente.

Por otra parte en cuanto al tipo y dimensión del indicador plasmado en las fichas técnicas, se encontró que todos los indicadores son de tipo estratégico lo cual está bien definido ya que se encuentran vinculados a un objetivo de la política pública, este tipo de indicadores corresponden en mayor medida al Fin, Propósito y aquellos de Componentes que se relacionen de manera directa al área de enfoque. En cuanto a la dimensión de los indicadores observamos que todos son de eficacia, ya que tratan de medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en cada nivel.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). “Criterios para la Revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011”. Of. Circular 307-A.-0580. Pág. 4

Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/SED/anexo\\_oficio\\_criterios.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/SED/anexo_oficio_criterios.pdf).

## Conclusiones y Recomendaciones

Como se pudo observar en la MIR, el indicador de Fin sólo mide la competitividad. Se recomienda definir de manera concreta el Fin a partir de las observaciones realizadas en la Lógica Vertical para poder medirlo tomando en cuenta la sugerencia de indicador que se hizo en la Lógica Horizontal. En cuanto a la Ficha Técnica, en este nivel se cuenta con los requerimientos básicos. Cabe destacar que la Definición del Indicador no es detallada.

Para el Propósito el indicador sólo refleja la posición de Puebla en captación de inversión extranjera directa; es decir, sólo es un dato. Además, sólo se está midiendo la inversión extranjera directa y se deja de lado la inversión nacional, por lo que se sugiere modificar el resumen narrativo o el indicador. De modificar el primero, se debería tomar en cuenta el indicador sugerido en la Lógica Horizontal. La Ficha Técnica de este nivel cuenta con los requerimientos mínimos, aunque la definición del indicador debería ser más amplia.

En el Componente 1 el Nombre del Indicador no corresponde con el Resumen Narrativo, en tanto que el Medio de Verificación corresponde al indicador pero no al Componente. Se recomienda un indicador para este nivel. De tomarlo en cuenta, se tendrían que modificar los Medios de Verificación y las metas. Por otro lado, se recomienda que la Frecuencia de Medición sea anual.

Mientras tanto, para el Componente 2 se cumple con lo establecido en la MIR; sólo se recomienda definir “inversionistas atendidos”.

Por otro lado, se sugiere que en el Método de Cálculo de los indicadores se distinga por las siglas que se desprendan de cada una de las variables, ya que utilizar  $(V1/V2)*100$  para los Componentes se puede prestar a la interpretación de que se trata de un mismo método de cálculo.

Tomando en cuenta las recomendaciones de este apartado, se presenta una sugerencia del árbol de objetivos para este programa en el Anexo 3, árbol al cual están vinculados los indicadores propuestos.

## Análisis de los resultados de los indicadores



**E056 Atracción, retención  
y promoción de  
inversiones y negocios**

## Metodología para el Análisis de los Resultados de los Indicadores

La evaluación del desempeño de los programas se llevó a cabo a través de la modalidad de indicadores. Sustantivamente, se revisó:

- ▶ El alcance de las metas, confrontando desde la consistencia de ésta, hasta lo que realmente alcanzó,
- ▶ La relevancia que tiene el indicador, es decir, si con los datos aportados se pueden obtener resultados significativos en cuanto al objetivo.
- ▶ La consistencia de la información, mediante la revisión de cifras históricas, tendencias y correspondencia con otras fuentes.
- ▶ Los valores que tienen con respecto a algún parámetro y la relación que pueden guardar los datos con respecto a los Componentes, el Propósito y el Fin.

Los indicadores considerados formalmente en el Programa presupuestario para el año fiscal 2013 E056 Atracción, retención y promoción de inversiones son los siguientes:

Con la información proporcionada por el Programa E026, se realizará el análisis de la consistencia del indicador, de la planeación de la meta, así como del resultado de los 4 los indicadores que a continuación se enlistan:

- 1. Fin :** Índice de Competitividad, publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).
- 2. Propósito:** Posición en atracción de inversión extranjera directa con respecto a los demás estados del país.
- 3. Componente 1:** Variación porcentual de la inversión extranjera directa.
- 4. Componente 2:** Porcentaje de inversionistas atendidos con proyectos.

## Análisis de los resultados de los indicadores

Con respecto al indicador de **Fin** de este programa, el objetivo establecido en su Marco Lógico es: **“Contribuir a impulsar la competitividad y el crecimiento económico de la entidad mediante la atracción y retención de inversiones”**.

De acuerdo con las observaciones realizadas anteriormente en la Lógica Horizontal, este indicador sólo mide la competitividad del Estado, por lo que para el año 2013 no existen datos para este indicador “Índice de Competitividad Estatal del Instituto Mexicano para la Competitividad”. Y como se señaló anteriormente en la Lógica Horizontal la Frecuencia de Medición es bienal y es elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO), por lo que **se recomienda no usarlo, ya que no es un indicador estable; no sólo por su periodicidad, sino también porque incluye variables en las que SECOTRADE no puede influir directamente**. Además, los cambios que presentan en la forma de medición los determina el propio IMCO.

Derivado de las observaciones anteriores, un indicador para medir la atracción de la inversión es la captación relativa de inversión con respecto al total nacional.

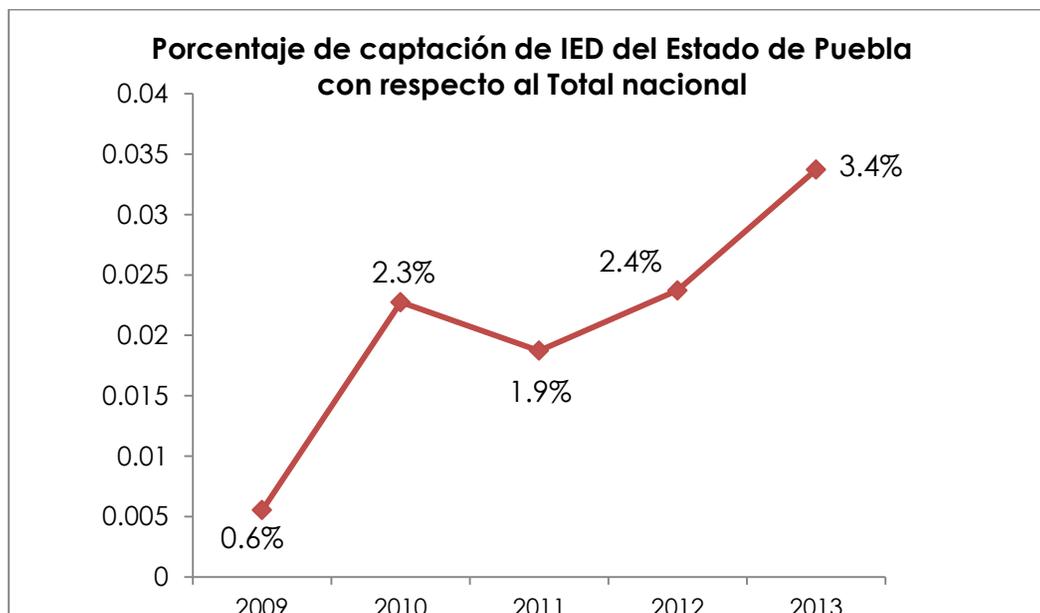
*Porcentaje de inversión extranjera directa captada en el Estado de Puebla (PICP)*

$$PICP = \left( \frac{\text{Total de IED captada en el Estado de Puebla en el año } n}{\text{Total de IED captada a nivel nacional en el año } n} \right) * 100$$

Si se utilizara dicho indicador, el análisis del cumplimiento 2013 sería el siguiente:

**La participación porcentual del Estado de Puebla para el 2013 en la IED nacional fue de 3.4%, mientras que para el 2012 fue de 2.4%; es decir, se presentó un incremento de 1% en la captación de IED en el Estado de Puebla** con respecto al Total Nacional, como se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 1. Porcentaje de captación de IED del Estado de Puebla**



FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de la información suministrada por la dependencia.

Con dicho indicador se pueden construir cifras históricas que permitan ver la evolución del indicador. Así, en el último lustro la participación relativa del Estado de Puebla en la inversión extranjera directa nacional ha crecido desde 2009 (0.6%) hasta su máximo nivel, que fue alcanzado para el año evaluado 2013, y que es cinco veces superior al periodo inicial.

Con dicho indicador se podría concluir un desempeño significativo del estado en esta materia, pasando del lugar 13° como entidad en la inversión extranjera en el 2012 a ser el 3er.

**El propósito** dice: “**El Estado de Puebla capta inversión productiva, nacional y extranjera**”.

El indicador establecido para su medición es “**Posición en atracción de inversión extranjera directa con respecto a los estados del país**”. El Método de Cálculo presentado por la dependencia en sus Fichas Técnicas es: **Total de inversión extranjera directa por estado publicado por la Secretaría de Economía, que indica la posición a nivel nacional**”. Lo anterior es un dato que sólo refleja la posición en la que se encuentra el estado con respecto a la captación de inversión extranjera en relación a los demás estados.

Cabe destacar que el indicador no contempla la inversión nacional, por lo que sólo mide parcialmente el Propósito, al igual que el Método de Cálculo, por lo que se sugiere modificarlo y desarrollar uno. Dicha observación ya se mencionó en la Lógica Horizontal anteriormente. Para esto se propuso cambiar el Resumen Narrativo.

Se observa consistencia de datos entre los proporcionados por la SECOTRADE y los publicados por la Secretaría de Economía en la Dirección de Inversión Extranjera Directa. De acuerdo con los datos de la dependencia, encontramos que el estado de Puebla se posicionó en el 13° lugar en el año 2012, mientras que en el año 2013 pasó al 3er. lugar. Esto quiere decir que la manera en la que se está midiendo el cumplimiento del Propósito presenta una mejora significativa (ver Anexo 4).

Por otro lado, el programa estableció una meta del 8° lugar para el 2013. No obstante que carecía de línea base, se puede observar que se logró superar ésta cinco lugares más; es decir, el dato indica un logro significativo del programa, aunque hay que señalar que es un indicador que no sólo depende de las acciones del programa, sino de otros elementos, pues al ser una posición comparada con otras entidades, el cambio de posición puede ser atribuible a que otra entidad disminuya la atracción de la inversión, y no al incremento en la propia entidad.

Derivado de las observaciones anteriores, se sugieren dos indicadores para medir el incremento de la captación de inversión extranjera directa en el estado de Puebla, que son los siguientes:

*Sugerencia de indicador 1. Variación porcentual de la captación de inversión extranjera directa (VPCIED)*

$$VPCIED = \left( \frac{\text{IED del año evaluado}}{\text{Promedio anual del IED del lustro inmediato anterior}} - 1 \right) * 100$$

Dicho indicador es usado para el componente 1 “Incentivos a la Inversión ejercidos”, pero corresponde con mayor consistencia al Propósito.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Por lo cual este indicador fue desarrollado en el apartado del componente 1.

*Sugerencia de indicador 2. Variación porcentual de la inversión extranjera directa en el Estado de Puebla (VPIED)*

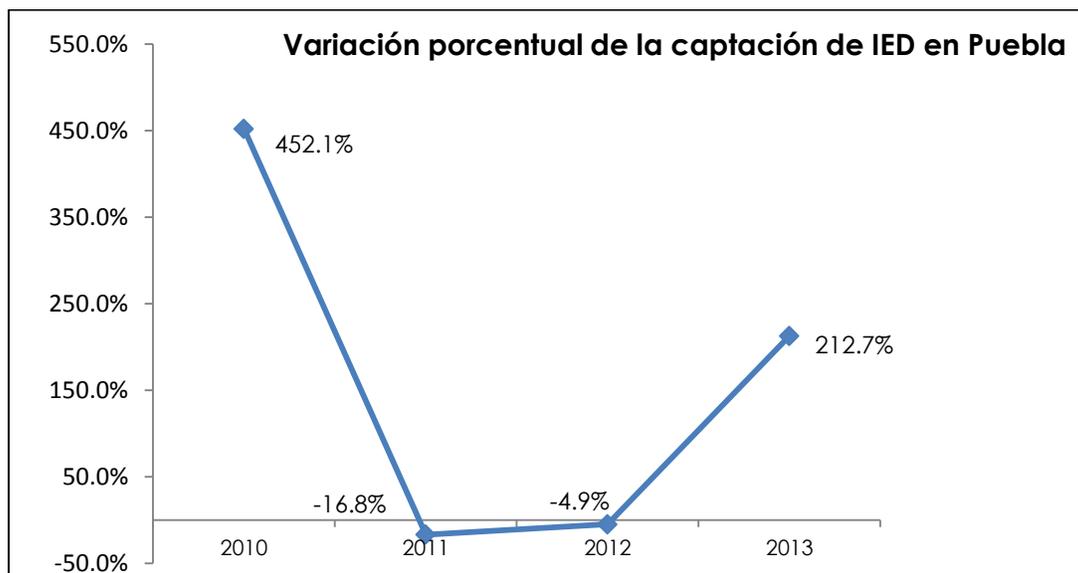
$$VPIED = \left( \frac{\text{Total de IED captada por el Estado de Puebla en el año actual}}{\text{Total de IED captada por el Estado de Puebla en el año base}} - 1 \right) * 100$$

Si se utilizara el segundo indicador, el análisis del cumplimiento del año 2013 sería el siguiente:

$$VPIED \text{ 2013} = \left( \frac{1,321.0}{422.4} - 1 \right) * 100 = 212.7\%$$

De esta manera, tenemos que para el año 2013 la **Variación porcentual de captación de IED en el Estado de Puebla fue del 212.7%**; es decir, hay un **incremento significativo con respecto al año 2012**. Este indicador permite **construir series históricas donde se puede observar que 2013 mostró el mayor incremento durante la presente administración**, como lo muestra la siguiente gráfica:

**Gráfica 2. Variación porcentual de la captación de IED en Puebla**



FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de la información suministrada por la dependencia.

**El Componente 1** dice: “**Incentivos a la Inversión ejercidos**”. El Nombre del Indicador presentado por la dependencia en sus Fichas Técnicas dice: “**Variación porcentual de la captación de inversión extranjera directa**”, y el Método de Cálculo es:

$$((V1/V2)-1)*100$$

Dónde:

V1 = Inversión extranjera directa reportada por la Secretaría de Economía para 2013

V2 = Promedio de inversión extranjera directa del lustro 2006-2011

Lo anterior concuerda con el Nombre del Indicador, pero no mide lo que pretende el Componente, que es “**los incentivos**”. Además, la variable 2 debería decir: Promedio **anual** de inversión extranjera directa del lustro. Estas observaciones ya fueron realizadas anteriormente en la Lógica Horizontal.

Por otro lado, se estableció una meta de 6.01 y la línea base presenta un valor de cero del año 2010. Además, se observa que los datos anteriores no concuerdan con los parámetros de semaforización que ahí aparecen, y mucho menos con los datos fuente; es decir, no existe una congruencia en la planeación de la meta para este indicador. Pese a la inconsistencia de la meta, se observa un logro en esta figura del programa.

Se deben tomar en cuenta las observaciones realizadas en la Lógica Horizontal, pues el resumen narrativo no concuerda con el Método de Cálculo. Por lo anterior, se debe cambiar el Resumen Narrativo o el indicador. Además, en el indicador presentado existe un error en la variable 2, pues debe decir: Promedio **anual** de inversión extranjera directa del lustro.

Al contrastar la información, se encontró que existe una variación del promedio de inversión extranjera directa del lustro 2006-2011, pues según información proporcionada por la dependencia este promedio fue de 342.2 millones de dólares, y con datos de la Secretaría de Economía este promedio del lustro sería de 369.9 millones de dólares (ver Anexo 5).

Se infiere que ello se debe a las actualizaciones que realiza la Secretaría de Economía en los reportes de los flujos de IED. Cabe destacar que esta diferencia no es muy significativa. Además, el dato presentado por el Sistema Estatal de Evaluación (SEE) proporcionado por la dependencia para este indicador es de 733, lo cual no corresponde a los datos señalados en Fichas Técnicas. Esto demuestra una inconsistencia en los datos presentados.

Los datos de la fórmula, según información proporcionada por la dependencia, son:

$$\text{VPIED } 2013 = \left( \frac{1,321.0}{344.2} - 1 \right) * 100 = 283.8\%$$

Si realizamos el cálculo con datos de Secretaría de Economía,<sup>62</sup> tenemos lo siguiente:

$$\text{VPIED } 2013 = \left( \frac{1,321.0}{369.9} - 1 \right) * 100 = 257.1\%$$

De acuerdo con las observaciones hechas anteriormente en la Lógica Horizontal para este indicador, tenemos ciertas modificaciones de redacción. Se sustituye el denominador del lustro 2006-2011 por el lustro inmediato anterior, quedando de la siguiente manera:

*Variación porcentual de la captación de inversión extranjera directa (VPCIED)*

$$\text{VPCIED} = \left( \frac{\text{IED del año evaluado}}{\text{Promedio anual del IED del lustro inmediato anterior}} - 1 \right) * 100$$

Sustituyendo la fórmula obtendríamos los siguientes resultados:

$$\text{VPCIED} = \left( \frac{1,321.0}{354.4} - 1 \right) * 100 = 272.7\%$$

<sup>62</sup> Secretaría de Economía. "Inversión Extranjera Directa en México y en el mundo. Carpeta de información Estadística". México 2014, pp.19-20. Recuperado de: [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/ied/analisis\\_publicaciones/Otros%20estudios/carpeta\\_informacion\\_estadistica\\_0914.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/ied/analisis_publicaciones/Otros%20estudios/carpeta_informacion_estadistica_0914.pdf) el 26 de septiembre de 2014.

Como se puede observar, con este indicador **hay una mejora de captación de IED en puntos porcentuales, incrementándose la inversión para el 2013 en 272.7%, lo que muestra una mejora significativa.**

Finalmente, y tomando en cuenta lo que se pretende medir en este Componente, que es "Incentivos a la Inversión ejercidos", **se propone un** indicador general, en donde sus variables tendrán que ser definidas por la dependencia. Cabe destacar que para las variables de los indicadores no se cuenta con la información suficiente para realizar el cálculo que nos lleve a un análisis más profundo, como se muestra a continuación:

Indicador propuesto de eficiencia.

$$\left( \frac{\text{Rentabilidad Obtenida}}{\text{Costos}} \right) * 100$$

Este indicador reflejaría la eficiencia en la multiplicación de recursos atraídos a la entidad derivados del gasto público a la inversión.

**El Componente 2** dice: "**Inversionistas interesados en instalarse en el Estado atendidos**". El Nombre del Indicador es "**Porcentaje de inversionistas atendidos con proyectos**", y se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$(V1/V2)*100$$

Donde:

V1 = Número de inversionistas atendidos que cuentan con proyectos con evaluación técnica

V2 = Número de inversionistas atendidos que presentan proyectos en base a la Ley de Fomento Económico para el Estado de Puebla.

Según SECOTRADE, este indicador es nuevo en el año evaluado 2013, por lo que no existen datos históricos que nos permitan un análisis cronológico para observar su comportamiento y, por lo tanto, se carece de línea base.

Los datos proporcionados por SECOTRADE y reportados en el Sistema Estatal de Evaluación (SEE) 2013 para este indicador son:

$$PIAP = (4/4)*100 = 100\%$$

De acuerdo con lo anterior, el número de inversionistas que se atienden y cuentan con evaluación técnica son los mismos que presentan proyectos en base a la Ley de Fomento Económico del estado de Puebla. Teniendo una **meta programada (según la Ficha Técnica), fue de 100%, misma que se alcanzó totalmente.**

Como se mencionó en la Lógica Horizontal, este indicador es correcto, ya que se refiere a la eficacia de la atención. Cabe señalar que no mide la cobertura. Por ello la meta de sólo 4 inversionistas, si fuera contrastada con la demanda potencial, podría ser muy baja; se sugiere revisar si es pertinente hacer un indicador compuesto que incluya los dos aspectos.

## Conclusiones y Recomendaciones

En resumen, y utilizando sólo los indicadores señalados más los sugeridos, encontramos que:

La inversión extranjera directa creció significativamente en el año 2013. Incluso casi se triplicó con respecto al año anterior, logrando Puebla llegar al 3er. lugar a nivel nacional en captación de inversión extranjera directa.

No obstante, el conjunto de indicadores de componente no permite aseverar que dicho incremento es atribuible a las empresas incentivadas (ya que no se señala el dato) ni a que solamente 4 dictámenes tuvieron como consecuencia el incremento de más de 800 millones de dólares de inversión extranjera directa en la entidad. Esto no significa que no influyera, sino sólo que no se conoce la magnitud de la contribución del Programa E056 a dicho monto de inversión. Sería fácil determinarla cuantificando el monto de inversión extranjera directa de las empresas apoyadas por el programa.

Lo que se puede inferir es que el significativo incremento de la inversión extranjera directa en la entidad puede estar asociado al conjunto de programas de SECOTRADE o incluso a la política económica estatal, lo que reflejaría un alto desempeño para el año 2013 en cuanto a la atracción de la inversión.

Por último, cabe mencionar que en el Método de Cálculo del indicador de Propósito no se contempla la inversión nacional, por lo que se sugiere tomar la observación realizada en el apartado de análisis de los indicadores donde se propuso cambiar el Resumen Narrativo o modificar el indicador. A causa de lo anterior, el análisis no refleja el comportamiento de la inversión nacional.

Otra recomendación sería un indicador de cobertura, que sería el Monto de Inversión en el Estado de Puebla entre el Monto de Inversión a Nivel nacional. También podría utilizarse el Indicador de la Inversión bruta fija el cual mide la inversión en el corto plazo tanto nacional como extranjera. No obstante, la inversión extranjera directa suele estar asociada y es un buen dato para indicar la preferencia o priorización que los inversionistas tienen por destinar sus recursos a la inversión productiva en Puebla.

## Conclusiones y Recomendaciones generales

En cuanto a la alineación del programa con la política pública:

- ▶ El Fin del Programa E056 sólo está asociado a los objetivos de los instrumentos de alineación; ya que sólo se menciona el eje temático al que corresponden; esto derivado de una limitación en el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR), por lo que se recomienda se precise a que objetivo específico se alinea.

En este sentido se propone alinear el programa E056 Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios con los siguientes objetivos y estrategias:

- Al PED en el eje 1 “Más empleo y mayor inversión”, específicamente al capítulo 1.1 “Impulso al crecimiento en beneficio de todos los poblanos”, al objetivo 1 “La inversión es un factor significativo para el ‘crecimiento del Estado’ de Puebla por su impacto positivo e inmediato en la creación de empleos y en la actividad económica en general, así como por la expansión del conocimiento y la tecnología normalmente asociados a este proceso”
- Con el Programa Sectorial debería estar alineado a la estrategia 1 “Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios” y al objetivo 1, que señala: “La inversión es un factor significativo para el crecimiento del Estado de Puebla por su impacto positivo e inmediato en la creación de empleos y en la actividad económica en general, así como por la expansión del conocimiento y la tecnología normalmente asociados a este proceso”, a la línea de acción 1, que menciona: “Atraer y retener inversión en sectores e industrias en las cuales el Estado tiene una capacidad instalada y ventajas competitivas importantes”,

En cuanto al análisis de la lógica vertical del programa:

- ▶ Se identificó que el Efecto Principal del programa considera cuatro efectos en cadena, lo cual genera una falta de vinculación del problema central con el efecto, de lo anterior se encontró que sólo el

crecimiento económico contribuye a los objetivos de política pública, por lo que se recomienda asociar el bajo crecimiento económico a la baja inversión.

- ▶ Dentro del programa analizado existe ambigüedad en la definición del Problema Central, por lo anterior se recomienda tomar en cuenta solamente el efecto referente al crecimiento económico y definir el problema central como “baja captación de Inversión Extranjera Directa”
- ▶ La causa inmediata A presenta una correcta relación de causalidad con el problema central y presenta claridad en los conceptos.
- ▶ En la causa inmediata B se señalan dos problemas; el primero es que “no se logra optimizar la atención a los inversionistas” y el segundo es “sin la determinación de los proyectos que producen mayor costo-beneficio”, por lo que se recomienda dejar claro los procesos internos de selección de los proyectos para optimizar la atención de los inversionistas, separar estos momentos del proceso nos permite definir con mayor claridad el problema de la causa.

En cuanto al análisis de la lógica horizontal del programa:

- ▶ Se encontraron 3 objetivos en el Fin del programa: “la atracción y retención de inversiones”, “el crecimiento económico” y “la competitividad”, por lo que en sentido estricto el indicador debería medir el alcance de los 3 aspectos.
- ▶ El indicador de Fin es muy amplio, por lo que pocas variables del Índice de Competitividad pueden ser impactadas por una sola secretaría y menos aún por un programa. Por ello se recomienda definir el Fin a partir de las observaciones realizadas en la Lógica Vertical; una propuesta puede ser la de “Contribuir al crecimiento económico mediante una mayor atracción y retención de inversiones”; cuyo indicador sería el “Porcentaje de inversión extranjera captada en el estado de Puebla (PICP)”.
- ▶ Por su parte en el indicador de Propósito no incluye la inversión nacional, el cual es un dato de referencia del crecimiento; pese a que el método de cálculo se relaciona directamente con el Nombre del Indicador, no obstante este no mide lo expresado en el objetivo, por lo que se recomienda modificar el Resumen Narrativo a “El Estado de

Puebla incrementa la captación de inversión extranjera directa", de esta manera correspondería al indicador propuesto que es "Variación porcentual de la captación de inversión extranjera directa (VPCIED)". Cabe destacar que derivado del análisis de los indicadores se observa que son consistentes y adecuados, pero estos no miden el logro del nivel en el que se encuentran, por lo anterior se retomaron en el nivel al que corresponden con mayor consistencia sin alterarlos.

- Para el indicador del Componente 1, el método de cálculo concuerda con el Nombre del Indicador, pero no mide lo que pretende el Componente, es decir "los incentivos", por lo cual se propone un indicador que refleje la eficiencia en la multiplicación de recursos atraídos a la entidad derivados del gasto público a la inversión.
- El indicador utilizado para medir el Componente 2 es consistente, Además se refiere a la eficacia de la atención brindada a los inversionistas.
- Por su parte las fichas técnicas del programa cumplen los requerimientos de las normas en la materia.

En cuanto al análisis de los resultados de los indicadores del programa:

- **Se encontró que la inversión extranjera directa creció significativamente en el año 2013.** Incluso casi se triplicó con respecto al año anterior, logrando Puebla llegar al 3er. lugar a nivel nacional en captación de inversión extranjera directa. Lo anterior refleja un alto desempeño para el año 2013 en cuanto a la atracción de la inversión.
- El conjunto de indicadores de componente no permite conocer la magnitud de la contribución del Programa E056 al incremento de más de 800 millones de dólares de inversión extranjera directa en la entidad.
- De tal manera que mejorar el diseño de sus indicadores permitirá exponer que acciones permiten los significativos resultados en materia de inversión.

# Bibliografía

Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, 19/11/2014. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2012.

Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, 19/11/2014. Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2013.

Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2014, en línea: <http://www.caip.org.mx/transparencia/art11f08-b-ley-de-egresos-2014.pdf>, 19/11/2014.

Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, 2013.

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Evaluación de Consistencia y Resultados, D. F. 2011.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013.

CUBO, DGIS, Estimaciones de Población CONAPO-COLMEX por Proyecciones de la Población por condición de derechohabencia 2010 – 2015.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, (PEF 2013), Diario Oficial de la Federación, D.F., 2012.

Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 2009.

Diario Oficial de la Federación, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, 2007.

Dirección General de Información en Salud (DGIS), Información en Salud (DGIS), en línea: <http://www.sinais.salud.gob.mx>. 19/11/2014.

Fajardo Correa Víctor Manuel, Manual de Evaluación del Desempeño y Construcción de Indicadores para la ASF, México 2009.

Fajardo Correa Víctor Manuel, Manual de Gestión para Resultados para la Auditoría Superior de la Federación (ASF), México 2010.

Food and Drug Administration, Protecting and Promoting Your Health, en línea: <http://www.fda.gov/aboutFDA/EnEspañol/default.htm>, 19/11/2014.

González Márquez, María Cristina, Fajardo Correa Víctor Manuel. Sistema de evaluación al desempeño. Servicios municipales de Colima. 1a. impresión. México, Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima, julio 2012. ISBN Obra Independiente: 978-607-95900-0-0

Informe de resultados del SPSS, 2013 en línea: [gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/feb/Inf\\_SS-20140205.pdf](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/feb/Inf_SS-20140205.pdf). 19/11/2014.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). “¿Dónde quedó la bolita? “ Del federalismo de la recriminación al Federalismo de la eficacia.” México, 2012. Disponible en <http://imco.org.mx/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI). Consulta interactiva de datos, en línea: [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/), 19/11/2014.

López Delgado, José Luis, Fajardo Correa Víctor Manuel. Elementos para la Formulación del Presupuesto basado en Resultados bajo la Metodología del Marco Lógico. Matriz de Indicadores para Resultados y Apertura Programática para los 11 principales Servicios Básicos Municipales. Dirigido a los Ayuntamientos del Estado de Michoacán. 1a. impresión. México, Editorial Auditoría Superior de Michoacán, octubre 2013. ISBN Obra Independiente: 978-607-96297-0-0.

Periódico Oficial del Estado de Puebla, Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla, 2011.

Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, Puebla, 2011.

Resultados de Evaluación de Indicadores, en línea: [transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com...task](http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com...task), 19/11/2014.

Rullán Silva, Francisco José, Fajardo Correa Víctor Manuel, Bases generales de los Indicadores para el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal del Estado de Tabasco, Órgano Superior de Fiscalización de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 2011.

Rullán Silva, Francisco José, Fajardo Correa Víctor Manuel, Manual para la Operación del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal del Estado de Tabasco, Serie: Sistema de Evaluación de Desempeño Municipal, Título II, Órgano Superior de Fiscalización de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 2012.

Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico (SECOTRADE). Coordinación General de Administración y Finanzas.

Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico (SECOTRADE). Funciones, Objetivos y Actividades Relevantes. Disponible en <http://transparencia.puebla.gob.mx/>.

Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico (SECOTRADE). Programa Sectorial. “Desarrollo Económico para Generar más y mejores Empleos”.

Secretaría de Economía (SE). “Inversión Extranjera Directa en México y en el mundo. Carpeta de información Estadística. México 2014. Recuperado de: [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/ied/analisis\\_publicaciones/Otros%20estudios/carpeta\\_informacion\\_estadistica\\_0914.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/ied/analisis_publicaciones/Otros%20estudios/carpeta_informacion_estadistica_0914.pdf)

Secretaría de Economía (SE). Inversión Extranjera Directa. <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa>.

Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla, en línea: [http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=102#Fracciones-1](http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=102#Fracciones-1), 19/11/2014.

Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla (SFA). Reglamento Interior, 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013, en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2013/manual\\_pyp\\_2013\\_Oct%2030\\_1.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2013/manual_pyp_2013_Oct%2030_1.pdf), 19/11/2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). “Criterios para la Revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011”. Of. Circular 307-A.-0580. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/SED/anexo\\_oficio\\_criterios.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/SED/anexo_oficio_criterios.pdf).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Manual de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2013.

Secretaría de Turismo del Estado de Puebla, Indicadores turísticos Puebla 2013, en línea:  
[http://www.turismo.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=160](http://www.turismo.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=76&Itemid=160), 19/11/2014.

Servicios de Salud del Estado de Puebla, en línea:  
[file:///C:/Users/pc%20hp/Downloads/Informe\\_de\\_Evaluacion\\_de\\_la\\_Gestion\\_de\\_los\\_Programas\\_Presupuestarios\\_de\\_los\\_Servicios\\_de\\_Salud\\_Anuual\\_2013.pdf](file:///C:/Users/pc%20hp/Downloads/Informe_de_Evaluacion_de_la_Gestion_de_los_Programas_Presupuestarios_de_los_Servicios_de_Salud_Anuual_2013.pdf), 19/11/2014.

Secretaría de Hacienda y Credito Público, (SHCP). Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, 2010.

Secretaría de Hacienda y Credito Público, (SHCP). Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2010, en línea:  
[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia\\_construccion\\_mir\\_imp20100823\\_20.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf), 19/11/2014.

Secretaría de Salud, (SS). Formato de Procedimientos de Egresos Hospitalarios, en línea:  
<http://www.hgm.salud.gob.mx/descargas/pdf/planeacion/ManProcDirPlan.pdf>. 19/11/2014.

Sistema Estatal de Evaluación, (SEE). Informe de Evaluación Anual 2013. Informe de Evaluación de la Gestión de los Programas Presupuestarios de los Servicios de Salud Anual, 2013.

Sistema Nacional de Información en Salud ( SINAIS). Boletín de Información Estadística, en línea:  
<http://www.sinais.salud.gob.mx/publicaciones/bie.html#vIV>.

Servicios de Salud del Estado de Puebla, en línea:  
<http://ss.puebla.gob.mx/index.php/seguro-pop-front/2013-04-09-18-13-20,19/11/2014>.

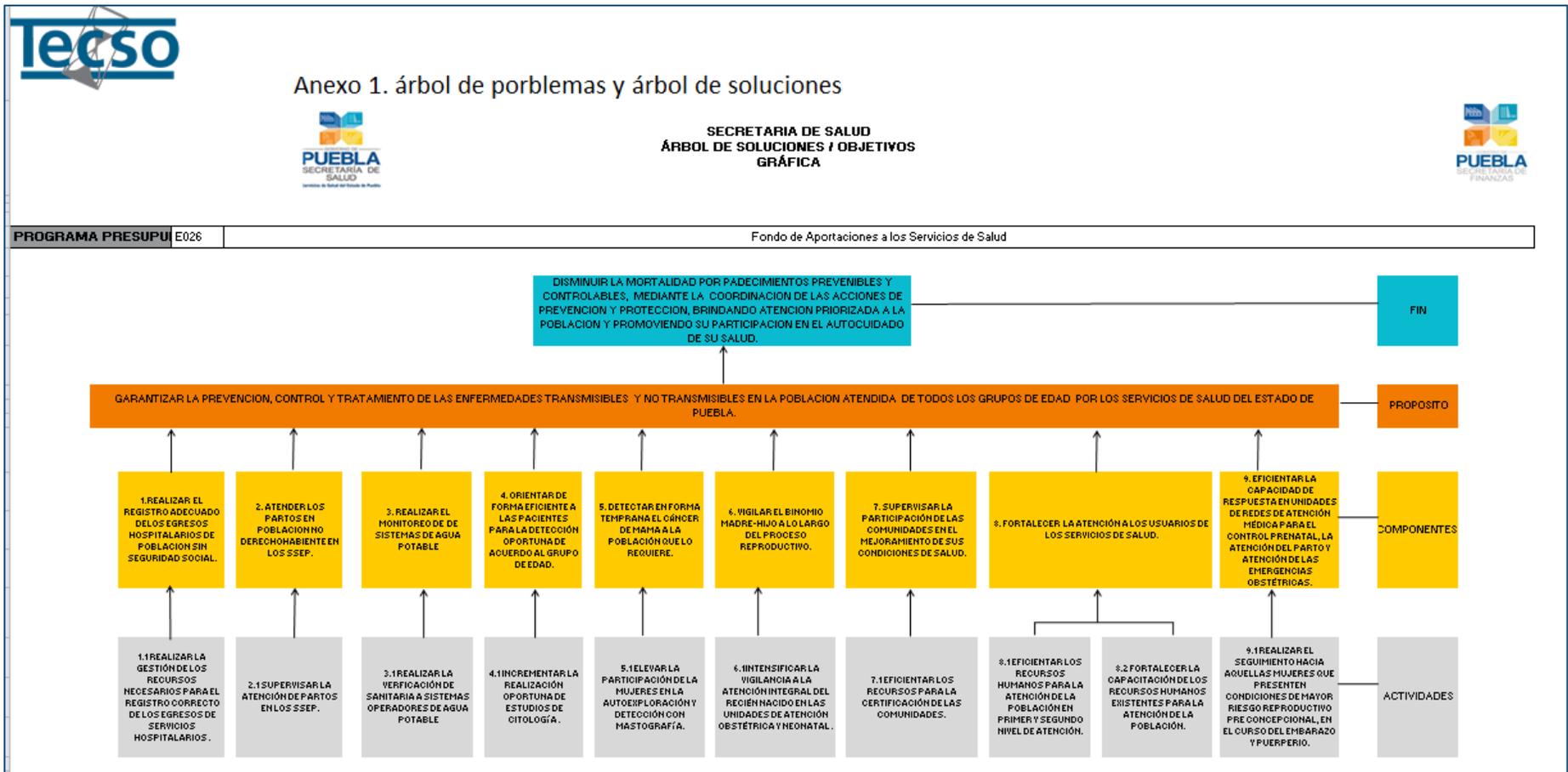
Servicios del Salud del Estado de Puebla, (SSP). Programa: Cáncer cérvico uterino, en línea: <http://ss.pue.gob.mx>



# Anexos

## Anexos de la Evaluación del Programa E026

### Anexo 1. Árbol de problemas y Árbol de soluciones/objetivos



## Anexo 2. Trayectoria de traducción del efecto al resumen narrativo

NIVEL	EFFECTO ÁRBOL DE PROBLEMAS	FINES ÁRBOL DE OBJETIVOS	RESUMEN NARRATIVO CONCENTRADO	RESUMEN NARRATIVO MIR
<b>FIN</b>	Alta tasa de mortalidad de padecimientos prevenibles y controlables	Disminuir la mortalidad por padecimientos prevenibles y controlables, mediante la coordinación de las acciones de prevención y protección, brindando atención priorizada a la población y promoviendo su participación en el autocuidado de su salud.	Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud, brindando atención médica a la población y promoviendo su participación en el autocuidado de la salud.	Contribuir a la atención de los problemas sanitarios prioritarios mediante la identificación y reducción de los factores que condicionen y causen daños a la salud
<b>Propósito</b>	Deficiencia en la prevención, control y tratamiento de enfermedades transmisibles y no transmisibles...	Garantizar la prevención, control y tratamiento de las enfermedades transmisibles y no transmisibles...	La población de todos los grupos de edad por los servicios de salud del Estado de Puebla recibe atención oportuna y se le otorga el adecuado seguimiento a sus necesidades	La población recibe atención prioritaria de salud para satisfacer sus necesidades más urgentes
<b>Componente 1</b>	Inadecuado registro de los egresos hospitalarios de población sin seguridad social	Realizar el registro adecuado de los egresos hospitalarios de población sin seguridad social.	Egresos hospitalarios de población sin seguridad social registrados.	Egresos hospitalarios de población sin seguridad social registrados.
<b>Componente 2</b>	Insuficiente atención de partos en población no derechohabiente en los SSEP	Atender los partos en población no derechohabiente en los servicios de salud del estado de Puebla	Partos en población de responsabilidad de los servicios del Estado de Puebla atendidos	Partos en población de responsabilidad de los servicios del Estado de Puebla atendidos.
<b>Componente 3</b>	Insuficiente monitoreo de sistemas de agua potable	Realizar el monitoreo de sistemas de agua potable.	Sistemas de agua potable verificados.	Muestras de agua potable monitoreadas.
<b>Componente 4</b>	Insuficiente captación de las pacientes para ofrecer y realizar a las mujeres la detección de cáncer cérvico uterino acuerdo al grupo de edad.	Orientar de forma eficiente a las pacientes para la detección oportuna de acuerdo al grupo de edad.	Detecciones por citología cervical en mujeres de 25 a 64 años realizadas.	Detecciones con citología cervical en mujeres de 25 a 64 años realizadas.

## Anexos de la Evaluación del Programa E056

### Anexo 1. Objetivos y Estrategias del Programa Sectorial

PROGRAMA SECTORIAL	PLAN ESTATAL DEL DESARROLLO	LÍNEAS DE ACCIÓN
ESTRATEGIA	OBJETIVOS	
<b>1. Atracción, retención y promoción de inversiones y negocios</b>	<p>1</p> <p>La inversión es un factor significativo para el crecimiento del Estado de Puebla por su impacto positivo e inmediato en la creación de empleos y en la actividad económica en general, así como por la expansión del conocimiento y la tecnología normalmente asociados a este proceso.</p>	<p>*Atraer y retener inversión en sectores e industrias en las cuales el Estado tiene una capacidad instalada y ventajas competitivas importantes.</p> <p>*Generar las condiciones propicias para que sectores de alto valor agregado y con potencial de desarrollo en el mediano y largo plazos se establezcan en Puebla.</p>
	<p>7</p> <p>La innovación tecnológica con vinculación academia-industria es la forma más eficaz para que las empresas puedan emigrar a mercados de más alto contenido tecnológico y mayor densidad económica. La riqueza de la presencia de instituciones de educación superior en el Estado puede materializarse en el vínculo con la industria, por eso debe ser incentivada.</p>	<p>*Promover el talento empresarial y la instrumentación de planes de negocio que cuenten con un alto potencial de generación y captura de valor en sectores e industrias no tradicionales en Puebla.</p> <p>*Vincularlos a las instituciones de educación superior cuando se requiera desarrollo e innovación tecnológica.</p>
	<p>5</p> <p>El fomento de desarrollos industriales y logísticos es condición necesaria para la atracción de inversiones y reinversiones. Las empresas requieren de parques industriales, instalaciones de logística, y en general suelo industrial urbanizado disponible comúnmente llamado parques industriales. Cada región del estado, de acuerdo con sus propias características, deberá tener el impulso para contar con espacios que puedan ser ofertados entre los inversionistas.</p>	<p>*Incrementar la inversión privada en infraestructura de apoyo a la capacidad productiva (Parques industriales, centros logísticos, comunicaciones).</p>

PROGRAMA SECTORIAL	PLAN ESTATAL DEL DESARROLLO	LÍNEAS DE ACCIÓN
ESTRATEGIA	OBJETIVOS	
<p><b>2. Fortalecimiento de la industria, los servicios y el comercio de Puebla</b></p>	<p>4 El impulso al desarrollo regional mediante clusters es el mecanismo más eficiente para lograr las sinergias naturales de cada sector. Cada región del estado, de acuerdo con su naturaleza, será susceptible de distintos giros, por lo que es necesario adecuar los proyectos de desarrollo a las características de cada región.</p>	<p>Promover por medio de la identificación de oportunidades de negocio, la integración de clusters económicos en sectores estratégicos que están altamente fragmentados y que requieren de integración en eslabones claves de la cadena de valor para incrementar su productividad y su competitividad.</p>
	<p>11 El desarrollo de los sectores precursores de la competitividad implica la penetración de servicios bancarios, de telecomunicaciones, salud y educación. Se requiere una estrecha colaboración con gobiernos municipales y gobierno federal en la adecuación de los aspectos que componen los indicadores de competitividad.</p>	<p>*Identificar y promover la entrada al mercado poblano de empresas especiales en proveer servicios en zonas lejanas o marginadas, apalancando el desarrollo de infraestructura troncal que se desarrolle con recursos públicos</p>
	<p>2 La atención y el desarrollo de las empresas asentadas en el estado deben tener la misma atención que la atracción de inversiones, pues es la plataforma natural del desarrollo económico y el sostenimiento del empleo. El impulso para que las empresas puedan crecer es garantía de incremento en su longevidad y, por lo tanto, de estabilidad del mercado laboral.</p>	<p>*Acelerar y fortalecer el crecimiento de empresas micro, pequeñas y medianas en Puebla a fin de detonar y dar certidumbre al empleo.</p> <p>*Identificar aspectos clave para la institucionalización de empresas medianas y grandes para que estén en condiciones de obtener financiamiento y capital privados para apalancar su desarrollo.</p> <p>*Proveer y promover capacitación empresarial, así como la obtención de certificaciones y derechos de propiedad intelectual de productos y servicios poblanos.</p>

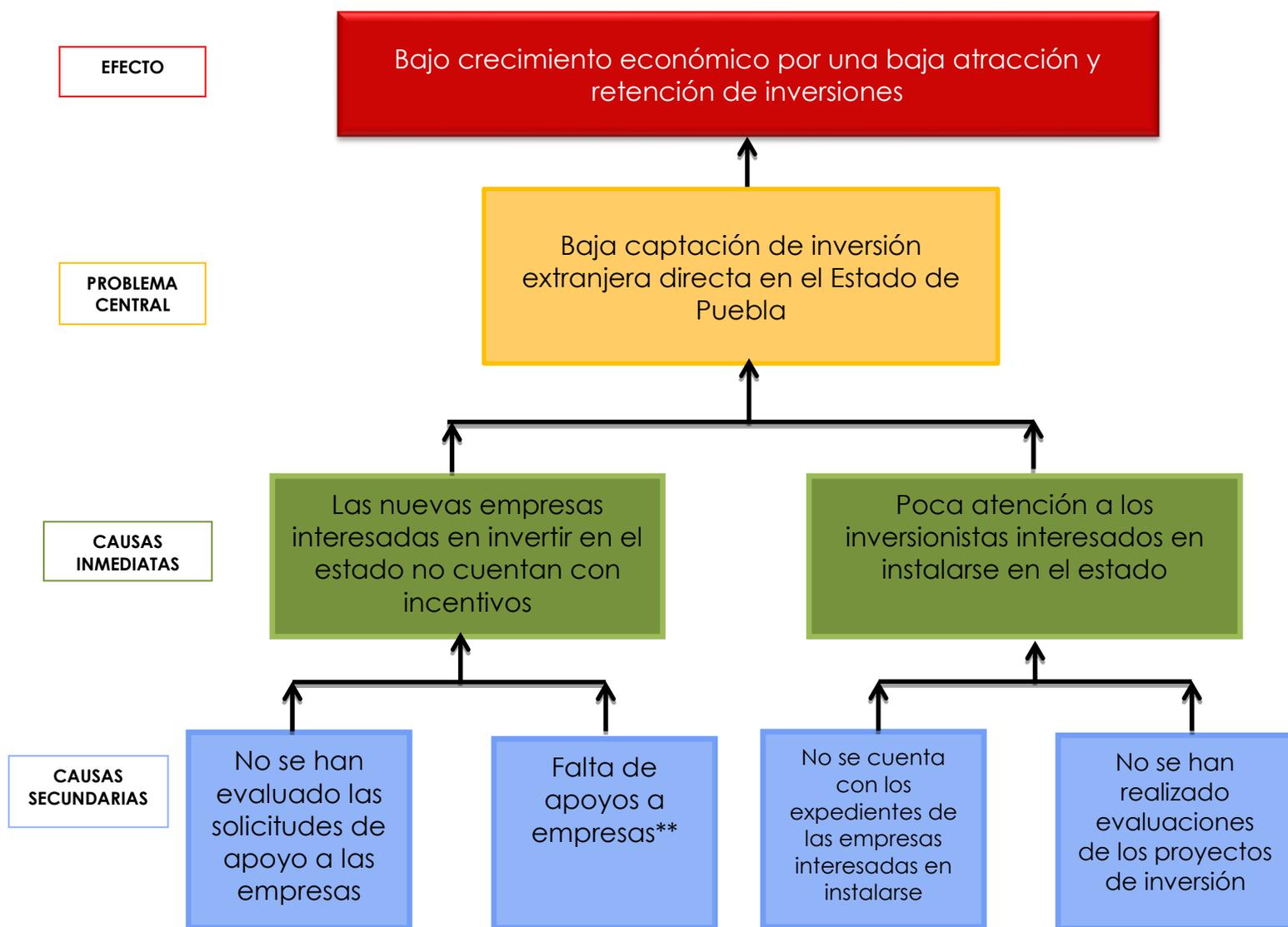
PROGRAMA SECTORIAL	PLAN ESTATAL DEL DESARROLLO	LÍNEAS DE ACCIÓN
ESTRATEGIA	OBJETIVOS	
	<p>Difundir el patrimonio y reafirmar la identidad nacional y regional mediante la preservación, difusión y promoción de la cultura en sus manifestaciones artísticas, artesanales y de sus usos, costumbres y tradiciones (<i>Objetivo del PED original modificado en el PED actualizado</i>)</p>	<p>*Desarrollar e impulsar las actividades artesanales para potencializarlas y posicionarlas con mayor presencia y competitividad en los mercados interno y de exportación.</p>
	<p>6 El fomento al comercio se propone como una actividad natural de transferencia de mercancías para asegurar el abasto en todos los mercados. Existe, sin embargo, una importante ventana de oportunidad en las cadenas de cliente-proveedor de las industrias preexistentes en el estado, que requieren tanto una cadena eficaz de suministro como mercados suficientes para la promoción de sus productos.</p>	<p>*Generar las condiciones para la integración de cadenas productivas, de suministro y de valor para incrementar la productividad, competitividad y los canales de distribución de sectores e industrias en los cuales el estado tiene vocación productiva en sus diferentes regiones.</p>
	<p>3 La promoción de las exportaciones es un mecanismo obligado para ampliar la atracción de riqueza y lograr la presencia de productos poblanos en el extranjero, a la vez que favorece que se eleven los estándares de calidad, producción, manejo y empaque de los productos poblanos.</p>	<p>*Promocionar las exportaciones del estado para lograr la presencia de productos poblanos en el extranjero ampliando la atracción de riqueza.</p>
<p><b>3. Financiamiento para el crecimiento empresarial</b></p>	<p>13 El programa de fomento de crédito a las PYMES es necesario dado que las instituciones bancarias establecen estándares muy altos para aprobar los créditos de las empresas pequeñas y medianas que muchas veces no cuentan con historial bancario que acredite su capacidad de pago. El crédito es, sin duda, una herramienta obligada de crecimiento.</p>	<p>*Canalizar financiamiento público y privado para apalancar el crecimiento, consolidación e incursión de empresas poblanas en nuevos mercados. Mediante el diseño y empleos de instrumentos financieros que incrementen la capacidad de financiamiento, mitiguen riesgos y, por ende, disminuyan costos.</p>

PROGRAMA SECTORIAL	PLAN ESTATAL DEL DESARROLLO	LÍNEAS DE ACCIÓN
ESTRATEGIA	OBJETIVOS	
	<p>14 El programa de microcréditos pretende acercar fuentes de financiamiento para micro empresas o grupos organizados que requieren montos muy pequeños para sus operaciones.</p>	<p>*Incrementar la oferta, disponibilidad y acceso al crédito de las microempresas poblanas a través de instituciones de micro-finanzas acreditadas, que promueven la capacidad emprendedora de los poblanos.</p>
	<p>15 El capital semilla, capital emprendedor y capital privado es una mecanismo adicional a través de la banca de desarrollo para ofrecer esquemas de crédito a micro y pequeñas empresas.</p>	<p>*Dotar y apoyar a empresarios y artesanos para la obtención de capital semilla para nuevos negocios con alto potencial de generación de valor y de empleos especializados.</p>
	<p>12 El apoyo directo a la actividad productiva es una línea de acción del gobierno federal a través del fondo PYME de la Secretaría de Economía, que tiene por objeto reforzar a las empresas que soportan el empleo y la producción, se debe redimensionar y dirigir estratégicamente a las empresas de mayor potencial.</p>	<p>*Detonar proyectos productivos de alto nivel de innovación de empresas MiPyMES de manera concurrente con los Fondos Federales e Internacionales disponibles.</p>
<p><b>4. Estabilidad y certidumbre laboral</b></p>	<p>10 La capacitación y vinculación laboral enfocadas a mejorar las habilidades de los trabajadores requiere de planes y programas de capacitación que estén enfocados a las necesidades particulares del sector productivo de cada región del estado, de manera que el estado debe ajustar sus planes y programas de las instituciones públicas.</p>	<p>*Promover la vinculación laboral en el estado de Puebla facilitando a las empresas contratar recursos humanos calificado y a los trabajadores obtener un trabajo formal y estable. *Enfocar los esfuerzos de capacitación para el trabajo atendiendo las necesidades y requerimientos de las empresas instaladas y por instalarse en la entidad. *Promover la formación de nuevas habilidades y capacidades de la fuerza laboral pobлана en industrias con potencial de crecimiento en Puebla.</p>

PROGRAMA SECTORIAL	PLAN ESTATAL DEL DESARROLLO	LÍNEAS DE ACCIÓN
ESTRATEGIA	OBJETIVOS	
	<p>9</p> <p>La estabilidad y justicia laboral es una condición fundamental para la inversión. El estado debe garantizar la justicia laboral pronta y expedita, que le conceda la razón a quién la tenga; esto abona a la estabilidad laboral y, por lo tanto, a la mejora de la competitividad. La relación con los sindicatos debe ser transparente y respetuosa, siempre en el marco de la ley.</p>	<p>*Propiciar un ambiente laboral estable que incentive la inversión.</p> <p>*Propiciar condiciones de seguridad e higiene, así como defender los derechos de los trabajadores poblanos.</p> <p>*Generar un sistema de justicia laboral pronta y expedita.</p> <p>*Generar el estudio sectorial "Programa Estatal de Política Laboral 2011-2017".</p> <p>*Implementación del programa "10 Valores Laborales".</p> <p>*Dignificar los entornos físicos de Justicia Laboral del Estado.</p>

FUENTE: Programa Sectorial. "Desarrollo Económico para Generar más y mejores Empleos". Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico.

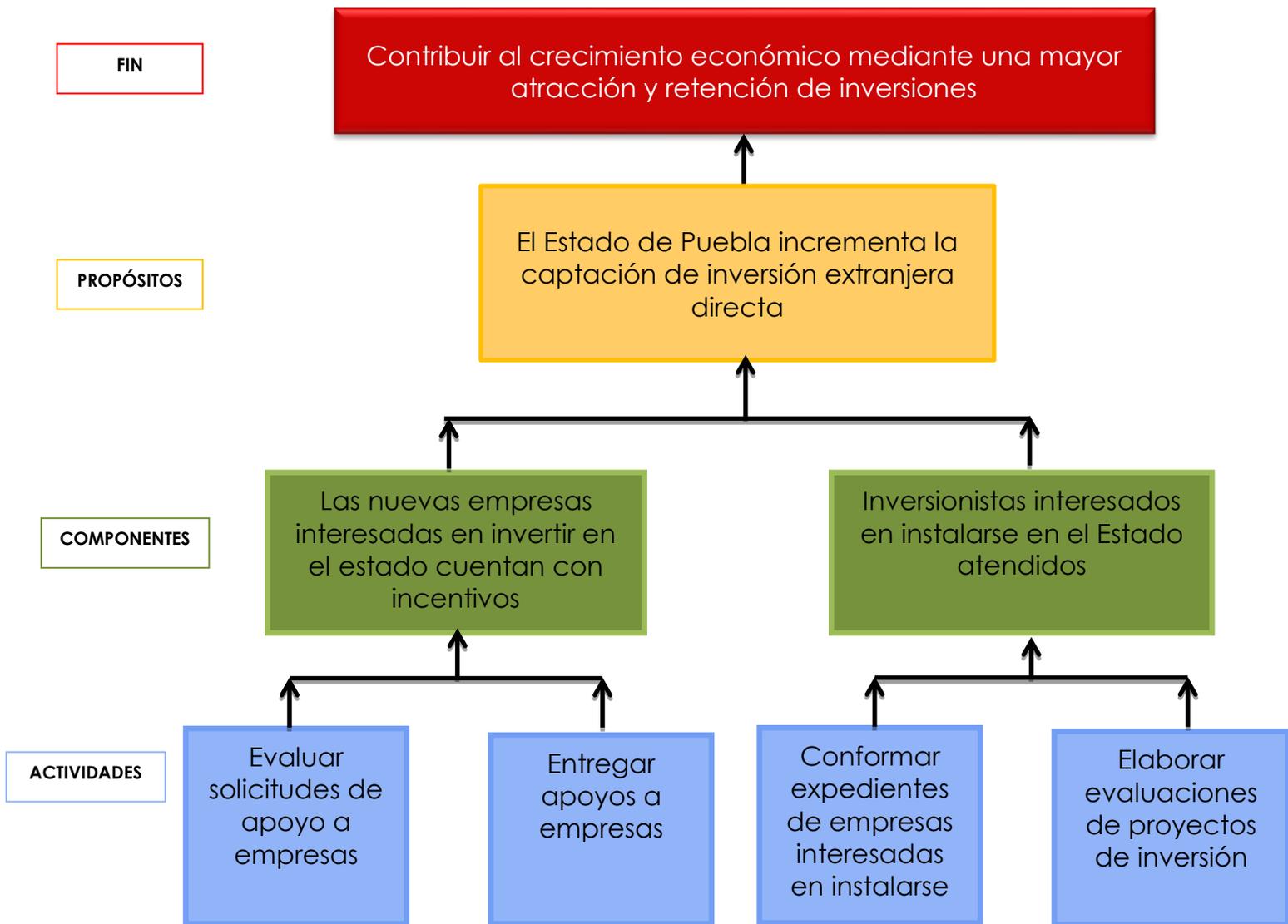
## Anexo 2. Árbol de problemas recomendado para el Programa E056



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

\*\*En este caso la dependencia tendría que definir qué gestión y en que niveles (municipal, estatal, federal), se objetivan los apoyos.

### Anexo 3. Árbol de objetivos recomendado para el Programa E056



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SECOTRADE.

#### Anexo 4. Captación de Inversión Extranjera Directa por Entidad Federativa 2012 y 2013

CAPTACIÓN IED POR ENTIDAD FEDERATIVA (Millones de dólares)					
2012			2013		
Posición	Estado	IED	Posición	Estado	IED
1	Distrito Federal	7,016.3	1	Distrito Federal	24,795.8
2	Estado de México	1,567.1	2	Chihuahua	1,901.4
3	Nuevo León	1,002.3	<b>3</b>	<b>Puebla</b>	<b>1,321.0</b>
4	Jalisco	864.8	4	Coahuila	1,294.0
5	Guanajuato	751.4	5	Estado de México	1,187.0
6	Chihuahua	745.3	6	Jalisco	957.3
7	Querétaro	672.2	7	Guanajuato	883.8
8	Baja California Sur	630.3	8	Baja California	802.3
9	Baja California	543.5	9	Tamaulipas	735.4
10	Zacatecas	472.9	10	Aguascalientes	694.2
11	Quintana Roo	455.7			
12	Aguascalientes	448.5			
13	<b>Puebla</b>	<b>422.4</b>			

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Economía. "Inversión Extranjera Directa en México y en el mundo. Carpeta de información Estadística". México 2014, p. 21.

### Anexo 5. Inversión Extranjera Directa del Estado de Puebla con promedio de los lustros

Año	IED captada por el Estado de Puebla (millones de dólares)	Lustros	Promedio de IED del Lustró
2001	501.0	2005-2010	207.3
2002	485.8	2006-2011	369.9
2003	960.3	2007-2012	354.4
2004	766.8	2008-2013	515.7
2005	-531.5		
2006	515.6		
2007	353.5		
2008	275.3		
2009	96.7		
2010	534.2		
2011	444.3		
2012	422.4		
2013	1,321.0		

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Economía. "Inversión Extranjera Directa en México y en el mundo. Carpeta de información Estadística". México 2014, p. 21.