

Evaluación de Diseño

del Programa presupuestario

E072

Constitución de Reserva Territorial

Programa Anual de Evaluación 2018
Dirección General Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra

Octubre 2018



SECRETARÍA
FINANZAS Y
ADMINISTRACIÓN
GOBIERNO DE PROGRESO



Evaluación Específica de Diseño a Programas presupuestarios para dar cumplimiento al Programa Anual de Evaluación 2018

ELABORÓ

SERVICIOS SISTEMAS Y LOGÍSTICA PROFESIONAL S.C.

LÍDER DE PROYECTO DE EVALUACIÓN

Dr. Heber Tamayo Cruz

REVISIÓN Y APROBACIÓN:

Dirección de Evaluación, SFA.

Mtro. Arturo Neponuceno Crisóstomo

Director de Evaluación

Mtro. Rodolfo de la Rosa Cabrera

Subdirector de Evaluación de Programas

Lic. Saúl Federico Oropeza Orea

Jefe del Departamento de Programas Estatales y Municipales

Lic. Ana Luz Guzmán Figueroa

Supervisora

CP. Alma Rosa Ruiz Prieto

Analista

Todos los derechos reservados.

Dirección de Evaluación de la SFA, Gobierno del Estado de Puebla.

Impreso en Puebla, México.

Octubre 2018.

Índice

Introducción	5
Resumen Ejecutivo	8
Marco Legal	9
Nota Metodológica	10
Criterios Técnicos para la Evaluación del Programa presupuestario	11
Datos Generales del Programa presupuestario (Pp)	13
Apartados de la Evaluación	14
I. Justificación de la creación y diseño del Pp.	14
II. Contribución a las metas y estrategias estatales.	21
III. Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.	23
IV. Matriz de Indicadores para Resultados.	29
V. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp.	40
Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del Pp	41
Valoración Final del Diseño del Programa	42
Hallazgos y Recomendaciones Clasificadas por Apartado	43
Conclusiones	47
Bibliografía	49
Anexos	50
Índice de Ilustraciones	55
Índice de Tablas	55

Introducción

El accionar del gobierno, que busca a través de las políticas y programas públicos, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la generación de valor público, necesita de una herramienta que posibilite instaurar parámetros de análisis y medición, centrados en conseguir información valiosa para la toma de decisiones, que contribuya al cumplimiento de los objetivos proyectados, mejorar el ejercicio preponderando los resultados; esta herramienta es la evaluación.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el agregado de elementos que posibilitan ejecutar una valoración objetiva del desempeño e impacto de los programas, fundamentado en los principios de confirmación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión para saber cuál es el cambio social que han producido los programas y proyectos derivados del gasto público. La evaluación del desempeño tiene como uno de sus principales objetivos, la emisión de hallazgos y recomendaciones a los programas, orientados a generar efectos positivos en para que los bienes o servicios que entregan o producen los programas, respondan a las necesidades y demandas de la sociedad, es decir, generen valor público.

“La evaluación [del desempeño] juega un papel importante en la gestión del desempeño (GD) porque permite medir, contrastar y valorar el desempeño de las organizaciones (...) La evaluación del desempeño debe concebirse como la actividad continua y sistemática que llevan a cabo las organizaciones para conocer los logros alcanzados en función de las metas consideradas medibles reales y sustanciales”.¹

El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en el marco de la Gestión para Resultados (GpR) plantea, una metodología estandarizada para que la administración pública, planee, programe, ejecute, monitoree, evalúe y rinda cuentas sobre los recursos ejercidos a través de los programas públicos, y para realimentar a los responsables de los programas. El modelo es vigente pues se encuentra presente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018; de acuerdo con el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno” que se deriva del PND, existen objetivos y estrategias para avanzar en la implementación y operación del SED.

¹ Cedeño, Fuentes, Rosas y Villanueva. (2016). *Evaluación y Auditoría del Desempeño en México*. México: Eds. Auditoría Superior del Estado de Puebla, BUAP e IEXE Editorial.

Por su parte el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2018 del Gobierno del estado de Puebla, en el Eje 5 (Buen Gobierno) indica como estrategia; *"Instaurar un modelo integral de gestión pública, con base en resultados, ponderando a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación, como piezas clave en el actuar gubernamental, para posibilitar la apertura, transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía"*. Consolidando así, la importancia institucional de la evaluación del desempeño como una buena práctica de la Administración Pública Estatal. El gasto público en el Estado de Puebla es presupuestado y ejecutado a través de figuras administrativas llamadas Programas presupuestarios (Pp), alineados al Estatal de Desarrollo, utilizando la metodología del Marco Lógico (MML) para su estructuración y diseño.

De acuerdo con el Artículo 3 fracción XLII, Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla²; [el Programa presupuestario es una] "Categoría programática-presupuestal que permite organizar, en forma representativa y homogénea las actividades integradas y articuladas que proveen bienes y servicios, tendentes a lograr un resultado y beneficio en una población objetivo"; es practicable su evaluación, es decir, su valoración objetiva del desempeño a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer los resultados y el impacto social del ejercicio de los recursos, identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, y procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales.

El Objetivo General de la Evaluación de Diseño de los Programas presupuestarios es:

"Analizar y valorar el diseño del Programa presupuestario (Pp), para determinar si se cuenta con los elementos necesarios que permitan atender la problemática social identificada y con ello la atención hacia una población o área de enfoque".

Los Objetivos Específicos son:

- Analizar la identificación de la problemática y de los actores involucrados, así como de la lógica de intervención que se realiza a través del Pp.
- Examinar la pertinencia del programa con respecto a los instrumentos de planeación estatales.
- Analizar el planteamiento lógico del problema, así como la pertinencia de los indicadores para la medición del avance de los objetivos del Pp.
- Identificar si existen otros Pp que sean coincidentes, o bien complementarios en algún aspecto con el fin de optimizar los recursos.
- Identificar hallazgos y recomendaciones que incidan en la mejora del Programa.

La Dirección de Evaluación (DEV) de la Secretaría de Finanzas y Administración, en el marco de sus atribuciones, coordinó el proceso de evaluación en materia de Diseño que se aplicaron a los Pp, de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE)³ para el Ejercicio Fiscal 2018. En dicho documento, se determinó realizar una evaluación de Diseño a Pp ejecutados en el ejercicio fiscal 2017, debido a que en dicho ejercicio se llevó a cabo la alineación al PED 2017-2018 vigente para la Administración, así como para que los recursos públicos sean asignados óptimamente y prioritariamente a

² Periódico Oficial del Estado de Puebla. (2017). *Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla*. Publicación 31 de Diciembre de 2012. Última reforma: 17 de enero de 2017. Artículo 3 fracción XLII.

³ Secretaría de Finanzas y Administración. (2018). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 del Gobierno del Estado de Puebla*. Recuperado de: http://evaluacion.gob.mx/pdf/pae/2017/PAE/_2017.pdf

los programas que generan mayores beneficios a la población, y se mejore el diseño de aquellos que no se encuentren correctamente planteados.

Para determinar los Pp a evaluar en materia de Diseño, la DEV consideró los siguientes aspectos: aquellos programas que estuviesen a cargo del Ejecutivo del Estado; que tuvieran continuación en el ejercicio fiscal 2018; aquellos que no se encuentren considerados por parte de algún proceso de evaluación de los Fondos Federales, Subsidios y Convenios; no contasen con antecedentes de evaluación en ejercicios anteriores y finalmente se priorizaron aquellos programas que contaran con información disponible para la realización de la evaluación.

Como resultado de la aplicación de dichos criterios, fueron establecidos en el PAE 2018 los siguientes Pp, para ser evaluados en materia de Diseño:

Tabla 1. Relación de Programas presupuestarios a evaluar.

No	Dependencia/Entidad	Clave del Pp	Nombre del Pp
1	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	E067	Administración de recursos para la infraestructura educativa
2	Museos Puebla	E153	Administración y promoción de museos
3	Instituto de Capacitación para el Trabajo Del Estado De Puebla	E148	Promoción de la capacitación para el trabajo
4	Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra	E072	Constitución de reserva territorial
5	Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla	E070	Prestación de servicios de educación en todos los tipos y modalidades
6	Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	G007	Coordinación de acciones emanadas del Sistema Nacional de Seguridad Pública
7	Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial	S009	Desarrollo rural sustentable
8	Universidad Tecnológica de Tecamachalco	E071	Promoción y atención de la educación tecnológica superior
9	Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos	P002	Programa de coordinación de asuntos internacionales
10	Universidad Tecnológica de Tehuacán	E071	Promoción y atención de la educación tecnológica superior
11	Secretaría General de Gobierno	E052	Defensoría pública
12	Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros	E071	Promoción y atención de la educación tecnológica superior
13	Secretaría De Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico	S052	Fondo nacional emprendedor
14	Instituto Tecnológico Superior de Atlixco	E068	Educación superior tecnológica
15	Secretaría de Finanzas y Administración	U039	Modernización del registro público de la propiedad
16	Instituto Tecnológico Superior de Tepeaca	E068	Educación superior tecnológica
17	Secretaría de Finanzas y Administración	L001	Resoluciones judiciales y pago de liquidaciones
18	Secretaría General de Gobierno	E146	Desarrollo político y participación ciudadana
19	Secretaría de Desarrollo Social	E040	Desarrollo comunitario
20	Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto	E154	Transparencia y gobierno abierto
21	Secretaría General de Gobierno	E141	Desarrollo integral de los pueblos indígenas

Fuente: Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 del Gobierno del Estado de Puebla.

Resumen Ejecutivo

El Programa “E072.- Constitución de reserva territorial”, es un Programa presupuestario a cargo del OBET-Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra, éste se encuentra operando desde el ejercicio fiscal 2014, además no presenta antecedentes de haber sido evaluado, por lo que en éste ejercicio y conforme al PAE 2018 se realiza la evaluación del desempeño en materia de Diseño.

Cuenta con un documento Diagnóstico en el cual se establece como problemática a atender, la “Falta de políticas, estrategias e instrumentos financieros, administrativos y legales que permitan identificar adquirir y regularizar áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla”, sus principales causas son: “Proyectos estratégicos no consolidados en su totalidad” e “Insuficiencia de reserva territorial adquirida”. Adicionalmente el efecto es señalado como “Déficit en la consolidación de áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla”. Dicho documento también presenta el Árbol de Soluciones y en el Concentrado establece la primera aproximación de los objetivos que conformarán la MIR del Pp.

La MIR del Programa considera un total de dos Actividades, dos Componentes, un Propósito y un Fin. Identificando que dichos objetivos presentan oportunidad de mejora, ya que no cumplen con todo lo establecido por la MML, por lo que se emitieron recomendaciones para que éstos sean revisados y modificados, a fin de que cumplan con la lógica horizontal y vertical, es decir que la relación causal se encuentre debidamente representada en la MIR.

En el apartado I. Justificación de la creación y diseño del Pp, el Programa presentó una valoración promedio de 1.75 sobre un total de 4 puntos, a través de cuatro preguntas que buscan conocer que el programa cuente con argumentos sobre lo que se busca atender, no obstante se encontró que la identificación del problema central no cumple con lo establecido por la MML ni con el Manual de Programación que es emitido por la Dirección de Programación, Seguimiento y Análisis del Gasto (DPSAG) adscrita a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración.

La valoración del apartado II. Contribución a las metas y estrategias estatales fue de cero (0), ya que el Propósito no presentó evidencia de que éste se alinee con algún objetivo y/o meta de la planeación estatal, sin embargo, el Programa en su conjunto se encuentra vinculado al Eje 3, Programa Estratégico 20. Impulso al Crecimiento Sostenible y Desarrollo Urbano.

El informe, también considera el apartado III. Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo, que consiguió un promedio de 0.75 puntos. A pesar de que se cuenta con evidencia sobre la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales, éstos no se consideran que guarden consistencia con la problemática que busca atender el Programa, asimismo, la Metodología para la generación de las poblaciones no se encuentra explicada de forma detallada, lo cual no permite conocer los procedimientos que son empleados para su cálculo; por otra parte la estrategia de cobertura se observa limitada, ya que no se establecen las acciones que deben llevarse a cabo para cubrir en el futuro del mediano y largo plazo, también se encuentran ausentes metas y presupuesto para los próximos cinco años del Programa.

En el rubro de la Matriz de Indicadores para Resultados, su valoración fue de 1.83, puesto que la lógica horizontal y vertical de los objetivos se considera debe ser fortalecida, asimismo definir mejores indicadores que permitan medir el desempeño y que estos cumplan con las características básicas establecidas en las fichas técnicas de indicadores.

Finalmente no se encontraron casos similares de atención en otros gobiernos estatales ni a nivel federal, por lo que se considera que el E072, es un caso notable, que de ser mejorado podrá ser referente en la constitución de reservas territoriales.

Marco Legal

La Evaluación de los programas presupuestarios correspondiente al ejercicio fiscal 2017, se sustenta bajo el marco normativo que se describe a continuación.

Con la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el año 2008, estableció que el uso de los recursos públicos debe ejercerse bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los resultados del ejercicio de dichos recursos deben ser evaluados por instancias técnicas que establezcan la Federación y las entidades federativas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en sus artículos 85 fracción I, 110 y 111, establece que los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, deben ser evaluados por instancias técnicas independientes especializados en la materia, a través de la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan identificar el uso correcto del gasto público en beneficio de la sociedad para impulsar el desarrollo.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en su artículo 79, que indica que los entes públicos deben publicar su Programa Anual de Evaluación (PAE), así como las metodologías aplicables para la evaluación. El presente proceso de evaluación de los Programas Presupuestarios (Pp) se ha sujetado a los Términos de Referencia (TdR) derivados del PAE 2018 de la Administración Pública Estatal.

En el orden estatal, el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, refiere que los recursos económicos de que disponga el Estado se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados; y que el ejercicio será evaluado por instancias técnicas.

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla contempla en sus artículos 10 fracción V, 46, 49, 50, 51, y 52, los procesos de evaluación periódica para constatar los avances de los programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal, comparando los resultados obtenidos con los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo, con la finalidad de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación y adoptar las medidas para su mejoramiento.

Con la adición de la fracción LXXXVII a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, en diciembre de 2013, se facultó a la Secretaría de Finanzas y Administración a: *"Diseñar, instrumentar y coordinar la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal y fungir como instancia técnica de evaluación de los Programas presupuestarios"*.

La Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla, define lo que es un Pp y sus alcances. Estos materializan las prioridades y directrices del Plan Estatal de Desarrollo (PED), así como de los instrumentos y herramientas de planeación que de éste derivan, y se establece su evaluación a partir de metas e indicadores definidos en los documentos programáticos correspondientes a cada Pp.

El Eje 5 Buen Gobierno, del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018, en su programa 34 Planeación y Evaluación Estratégica, tiene como objetivo: *"Consolidar la modernización de la Administración*

Pública Estatal hacia una Gestión para Resultados que permita crear valor público”; y contempla en su línea de acción 11, efectuar los procesos de evaluación externa de los Pp Lo cual fortalece al Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal⁴.

En el numeral 20 del Programa Anual de Evaluación 2018, del Gobierno del Estado de Puebla, se especifica que las evaluaciones del desempeño de los Programas presupuestarios serán de dos diferentes tipos: Evaluación en materia de Diseño a Programas Presupuestarios y Evaluación Específica de Resultados a Programas Presupuestarios, además de señalar los programas contemplados para su evaluación.

El Manual de Programación 2017, documento emitido por la Secretaría de Finanzas y Administración, considera el enfoque de la GpR y el PbR para la formulación ordenada de los Pp, e indica que contiene lo necesario para el establecimiento del Proceso de Programación con enfoque en resultados; y que estableció como objetivo guiar de manera práctica y paso a paso, en la programación de las acciones o intervenciones públicas de cada Dependencia y Entidad a través de la formulación de Pp articulados con la planeación estratégica institucional, y a su vez con la planeación para el desarrollo del Estado y con indicadores de desempeño que permitan que durante el ejercicio del gasto, se genere la información sobre el desempeño necesaria para que sus resultados e impactos sean evaluados.

Otro documento que ha normalizado los criterios en la instrumentación de la MIR de los Pp, mediante la aplicación de la Metodología del Marco Lógico es la *Guía para el diseño de la Matriz para Indicadores de Resultados*, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que ha sido referente en este proceso de evaluación de los Pp, así como la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL).

Nota Metodológica

En el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño y en apego al Plan Metodológico de trabajo presentado al iniciar el proceso de la evaluación en materia de Diseño de los Pp, estos fueron sometidos a un exhaustivo análisis técnico de gabinete. Se realizaron actividades que involucraron el acopio, organización y valoración de información compilada proveniente de registros administrativos, bases de datos y documentación de carácter público, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de operar de cada programa, se llevaron a cabo entrevistas con personal de la DEV.

La evaluación se efectuó considerando la información proporcionada por la Institución o Unidad Administrativa Responsable de cada Pp, así como la información que la Secretaría de Finanzas y Administración consideró necesaria para justificar su análisis.

Con fundamento en los TdR⁵ establecidos por la DEV⁶, se han respetado los criterios técnicos para el análisis y posterior elaboración del informe final de resultados de la evaluación del Pp, conservando

⁴ Línea de Acción 10 del Programa Estratégico 34. Planeación y Evaluación Estratégica del PED 2017-2018.

⁵ Secretaría de Finanzas y Administración. (2018). *Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño a Programas presupuestarios ejercicio 2018*. Recuperado de: http://evaluación.puebla.gob.mx/pdf/metodologías/TdR_Est/2018/TdR_Pp_diseno_2018.pdf

⁶ Instancia que adecuó las preguntas de los Modelos de CONEVAL y SHCP en la formulación de los TdR.

la coherencia entre la información corroborada, las evidencias, las estimaciones, los hallazgos y las observaciones resultantes del proceso de evaluación.

Los resultados derivados de los procesos de análisis, revisión y verificación del desempeño de los Pp, han sido incorporados para su fácil revisión en 2 formatos, primero mediante la descripción de la justificación del análisis, y también mediante la incorporación de información clasificada en los anexos requisitados de los TdR.

Se generó un cociente de valoración cuantitativo, para indicar el nivel promedio de cumplimiento conseguido por el programa derivado de cada una de las preguntas que son valoradas; para la fase de seguimiento de los resultados de la evaluación, mediante los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), se estableció una sección para reportar los hallazgos del proceso evaluatorio, así como las recomendaciones derivadas del análisis específico, de cada apartado que fue abordado de acuerdo con los TdR.

Criterios Técnicos para la Evaluación del Programa Presupuestario

Para el fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal, es de vital importancia realizar el análisis y valoración de los Programas presupuestarios (Pp), ya que éstos son los medios a través de los cuáles los recursos públicos asignados se tienen que "...organizar, en forma representativa y homogénea, las actividades integradas y articuladas que proveen productos (bienes y servicios), tendientes a lograr un resultado y beneficio en una población..."⁷

Con apego a los TdR establecidos por la DEV, se han considerado criterios técnicos desde el análisis hasta la integración del informe final de resultados de la evaluación del Pp, manteniendo la consistencia entre la información revisada, las evidencias, la valoración, los hallazgos y las recomendaciones derivadas del proceso de evaluación.

Se respetaron los cinco apartados del cuestionario de los TdR, que incluyen 17 preguntas específicas, mismas que fueron respondidas mediante un esquema binario, de respuesta cerrada "Sí"/"No" o abierta, sustentado con evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis y justificación. En los casos en que la respuesta fue "Sí", se seleccionó uno de los cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta. Mientras que, cuando la respuesta fue "No", se indicó el nivel cero (0) y el criterio establecido en las consideraciones de cada pregunta, así mismo se justificó porque no se cumplió con los criterios establecidos o bien se precisó si la información fue inexistente. Las preguntas que no tuvieron respuesta binaria se respondieron con base en un análisis sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos que se plantean en la justificación de cada reactivo.

Los apartados utilizados fueron:

⁷ Periódico Oficial del Estado de Puebla. (2016). *Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2017*. Artículo 2, fracción LXXVII.

- I. Justificación de la creación y diseño del Pp
- II. Contribución a las metas y estrategias estatales
- III. Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo
- IV. Matriz de Indicadores para Resultados
- V. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete, con base en información proporcionada por la Institución o Unidad Administrativa Responsable del programa, así como en evidencia adicional que la Instancia evaluadora consideró necesaria para justificar su análisis.

Para las preguntas que se respondieron de manera binaria ("Sí"/"No"), se consideró lo siguiente:

1. Determinación de la respuesta binaria ("Sí"/"No"). Cuando el programa no contó con documentos ni evidencias para dar respuesta a la pregunta, se consideró información inexistente y, por lo tanto, la respuesta fue "No". Asimismo, la Instancia evaluadora generó las recomendaciones pertinentes.
 2. Si el programa contó con información para responder la pregunta, es decir, cuando la respuesta fue "Sí" se eligió uno de los cuatro niveles de respuesta, tomando en cuenta el cumplimiento de los criterios establecidos en cada reactivo.
 3. Se consideró responder "No aplica" cuando las particularidades del programa evaluado no contemplaron los elementos relacionados y necesarios para contestar la pregunta. Para estos casos, se deben explicar las causas y los motivos de por qué no fue factible tener una respuesta; la DEV puede solicitar que se analicen nuevamente las preguntas en las que se respondió "No aplica".
 4. Para el total de las preguntas, se consideró lo establecido en los TdR⁸ incluyendo los siguientes cuatro aspectos para responder:
 - a) De manera enunciativa más no limitativa, elementos con los que se justificó su valoración, así como la información que se incluyó en la respuesta o en los Anexos.
 - b) Fuentes de información mínimas utilizadas para la respuesta. No obstante, la Instancia evaluadora pudo utilizar otras fuentes de información que consideró necesarias.
 - c) Congruencia entre respuestas. En los casos en que la pregunta analizada tuvo relación con otra(s), se señalaron la(s) pregunta(s) con la(s) que hubo coherencia en la(s) respuesta(s). Lo anterior no implicó, en el caso de las preguntas con respuesta binaria, que el nivel de respuesta otorgado a las preguntas relacionadas tuviera que ser el mismo, sino que la argumentación fuera consistente.
 - d) Para el cálculo de los promedios a los que se hizo referencia en los criterios de valoración correspondientes a las preguntas 10, 11, 14 y 15, la Instancia evaluadora identificó y describió cuántas y cuáles características o atributos tuvo cada elemento evaluable (Actividades, Componentes, Indicadores, Fichas Técnicas, Metas y Medios de Verificación, según fue el caso); se obtuvo la suma de los promedios simples, de la cantidad de características con que contó cada elemento evaluable, y se asignó la valoración o el nivel correspondiente (de 1 a 4) en función del promedio arrojado, integrando la tabla.
- Los Anexos se incluyeron en un apartado de este documento.

⁸ Secretaría de Finanzas y Administración. (2018). *Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño a Programas Presupuestarios. Ejercicio fiscal 2018*. Recuperado de: http://evaluación.puebla.gob.mx/pdf/metodologias/TdR_Est2018/TdR_Pp_Disenio_2018.pdf

Datos Generales del Programa presupuestario (Pp)

Nombre del Pp:		Constitución de reserva territorial	
Clave:	E072 (Prestación de Servicios Públicos)		
Dependencia o Entidad coordinadora:	Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra		
Año de inicio de operación:	2014		
Tipo de evaluación:	Diseño		
Año de la evaluación:	2018		
Problema o necesidad que el Pp pretende atender, atenuar o resolver.			
Falta de políticas, estrategias e instrumentos financieros, administrativos y legales que permitan identificar adquirir y regularizar áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla.			
La contribución del Pp a las Metas y objetivos estatales a los que se vincula.			
Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2018			
Eje: 3 Sustentabilidad y Medio Ambiente			
Objetivo general: Fortalecer el desarrollo territorial del Estado para un mejor desarrollo humano, mediante criterios de equilibrio que vinculen el medio ambiente y la red poli céntrica de ciudades, en aliento a sus vocaciones productivas e infraestructuras. Todo ello bajo una visión de habitabilidad, competitividad cohesión social, diversidad económica y conservación sustentable del medio ambiente.			
Estrategia General: Actuar sobre las vocaciones productivas y aptitud territorial en las diferentes regiones del Estado, vinculando los corredores nacionales y estatales con la conectividad regional y la accesibilidad a los centros urbanos; simultáneamente se incrementara la infraestructura social, se respetará el patrimonio natural y cultural y se actualizará el marco legal del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.			
Programa Estratégico: 20 Impulso al crecimiento sostenible y desarrollo urbano.			
Objetivo: Corregir las pautas y tendencias de la urbanización que afecta a los ecosistemas y agrosistemas.			
Estrategia: Impulsar ciudades compactas, resilientes, con criterios de movilidad universal y, por tanto, competitivas en lo regional.			
Meta: Contar con dos instrumentos metropolitanos de planeación urbana y territorial.			
Línea de Acción: 3.20.2 Identificar zonas urbanas en proceso de conurbación y consolidación, y proponer la elaboración de proyectos en las diferentes regiones del Estado.			
Programa Institucional del Fideicomiso Público denominado “Banco Estatal de Tierra” 2017-2018			
Objetivo: Consolidar la propiedad de bienes inmuebles al patrimonio del Fideicomiso, incorporándolos a los proyectos estratégicos del Gobierno del Estado de Puebla, con la certeza jurídica de la formal propiedad.			
Estrategia: Implementar las acciones de identificación, medición, integración del expediente de propiedad y liberación final, que permitan liquidar a los propietarios de los predios adquiridos, a fin de incorporarlos al patrimonio del Fideicomiso, así como transferirlos a las dependencias del Gobierno del Estado.			
Descripción de los objetivos del Pp, así como de los bienes y/o servicios que ofrece (Componentes).			
Fin: Contribuir a generar políticas, estrategias e instrumentos de planeación que coadyuven al ordenamiento territorial del Estado de Puebla, para facilitar la gestión del desarrollo urbano mediante el aseguramiento y/o adquisición de áreas de suelo y/o predios, consolidándose un portafolio de reservas territoriales.			
Propósito: Identificar, adquirir, promover y gestionar áreas de suelo y/o predios en los diferentes municipios del Estado de Puebla			
Componente 1: Proyectos asignados por el ejecutivo del Estado, para la ejecución estratégica de la reserva territorial en el Estado de Puebla.			
Identificación y cuantificación de la población o área de enfoque			
Población	Descripción	Cuantificación	Unidad de medida
Potencial:	Conforme a la prospección de ordenamientos territoriales del Ejecutivo Estatal, es la cartera de reservas territoriales que comprenden adquirirse mediante el aseguramiento y/o adquisición de áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla.	23	Municipios
Objetivo:	Abarca las áreas de suelo y/o predios de los diferentes Municipios del Estado de Puebla encomendados por el Ejecutivo Paraestatales susceptibles de aseguramiento y/o adquisición.	23	Municipios
Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017			
Aprobado:	15,583.8 (Miles de pesos)		
Modificado:	105,840.8 (Miles de pesos)		

Nombre del Pp:		Constitución de reserva territorial
Metas de los indicadores de Fin, Propósito y Componentes, así como los de nivel actividad que se consideren relevantes.		
Fin	Adquirir en promedio 1 reserva territorial	
Propósito	Gestionar el 100% de la adquisición de reserva territorial en los diferentes municipios, respecto a las gestiones programadas.	
Componente(s)	Asignar el 100% de proyectos estratégicos para la constitución de reserva territorial	
Resumen de la valoración de la pertinencia del diseño del Pp respecto a la atención del problema o necesidad.		
El Programa cuenta con un documento Diagnóstico, en el cual se contextualiza y define el problema que se desea atender, asimismo se desarrollan las etapas de la MML, integrando los Árboles de Problemas y Objetivos, así como la Estructura Analítica del Pp o Concentrado, también se integra información sobre la caracterización de las Poblaciones, con ello el Programa se considera cuenta con una base documental suficiente. Sin embargo, también presenta oportunidad de mejora en la definición de la problemática que pretende dar solución, ya que ésta se encuentra definida como la “Falta de políticas, estrategias e instrumentos financieros, administrativos y legales que permitan identificar, adquirir y regularizar áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla”, dicha definición no cumple con lo establecido en la MML o el Manual de Programación que emite la Secretaría de Finanzas y Administración para la construcción de los Programas presupuestarios. La Población objetivo, no se encuentra claramente definida y no se explica la metodología empleada para la definición de los conceptos poblacionales (referencia, potencial y atendida) y su cuantificación. Asimismo debe fortalecerse la vinculación con los objetivos y metas de los Instrumentos de Planeación Estatal y/o Nacional. Por último se identifican insuficiencias en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp, en cuanto a las características que deben cubrir los resúmenes narrativos de los objetivos así como en los indicadores, no obstante se establecieron recomendaciones para mejorar el diseño del Pp.		

Apartados de la Evaluación

I. Justificación de la creación y diseño del Pp.

1. ¿El problema o necesidad que busca resolver o atender el Pp cuenta con las siguientes características:

- Está identificado en un documento.
- Se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, de acuerdo con la MML.
- Contiene a la población o área de enfoque potencial u objetivo.
- Se revisa o actualiza periódicamente?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
2	El Pp tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y el problema cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Para el ejercicio fiscal 2017, el Programa integró un documento Diagnóstico, en el cual es posible observar en el punto 1.6 la representación del Árbol de Problemas, donde se define la siguiente problemática: "Falta de políticas, estrategias e instrumentos financieros, administrativos y legales que permitan identificar, adquirir y regularizar áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla". Asimismo se cuenta con un documento en formato Excel en el que se plasma el Árbol del Problema, describiendo el problema como: "Falta de políticas, estrategias e instrumentos de planeación que identifiquen, promuevan y gestionen áreas de suelo y/o predios en los diferentes

Municipios del Estado de Puebla". Sin embargo, en ambos documentos no se identifica una descripción homogénea del problema, si bien existen conceptos en común, también presentan variaciones significativas, dicha situación repercute en su interpretación y adecuada comprensión para solucionarlo. Asimismo, es preciso señalar que en la redacción del problema se aprecian múltiples conceptos o problemas, con lo cual se determina que no cumple con la característica de claridad establecida por el Manual de Programación 2017.

Si bien el problema identificado en el Diagnóstico del Programa se encuentra redactado como un hecho negativo, éste tampoco cumple con lo recomendado por CONEVAL referente a que "el problema no debe ser expresado como la ausencia de un servicio o de un bien; es decir, no se debe confundir el problema con la falta de una solución"⁹. Asimismo hace referencia a los municipios del Estado en general, sin hacer alguna caracterización o diferenciación de los que presentan la problemática, es decir, que el problema no precisa una Población Objetivo (PO) específica.

Con relación a la periodicidad de revisión y/o actualización del problema, en el Diagnóstico del Pp no se establece un plazo en particular, sin embargo la Administración Pública Estatal, a través de la DP-SAG coordina de manera anual el proceso de programación de los Pp, es por ello que se infiere que la problemática es sujeta a revisión o actualización por lo menos una vez al año, conforme al proceso de programación para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de cada ejercicio fiscal.

Por lo anteriormente expuesto, fue posible constatar que el problema se encuentra establecido en el Diagnóstico del Pp, que es revisado o actualizado anualmente de acuerdo con el proceso de programación de cada ejercicio fiscal, sin embargo, presenta oportunidad de mejora respecto a su definición, por lo que se recomienda que para los subsecuentes procesos de programación, la Unidad Responsable del Pp E072 de acuerdo con la MML, realice el *Análisis del problema* conjuntamente con las unidades administrativas involucradas en la operación del Pp, para definir la problemática y la motivación para solucionarla¹⁰. Asimismo, conforme con el Manual de Programación, se verifique que la definición del problema cuente con los siguientes elementos:

- Resuma la situación problemática de forma clara y breve.
- Se formule como un hecho negativo, o como una situación que debe ser revertida.
- Defina la población afectada o área de enfoque.
- Describa la situación de la problemática central.
- Haga una referencia cuantitativa que permita una verificación empírica.

⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, DF. Pág. 23.

¹⁰ Ortegón, E. Pacheco, J. Prieto A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Naciones Unidas (CEPAL). Pp. 16

2. ¿El diagnóstico del Pp describe de manera específica:

- a) El problema o necesidad identificado y que será atendido por el Pp.
- b) Causas, efectos y características del problema o necesidad, estructuradas y argumentadas de manera sólida o consistente de acuerdo con la MML.
- c) Cuantificación y caracterización de la población o área de enfoque que presenta el problema o necesidad.
- d) Ubicación territorial de la población o área de enfoque que presenta el problema o necesidad.
- e) Periodo o plazo para su actualización?

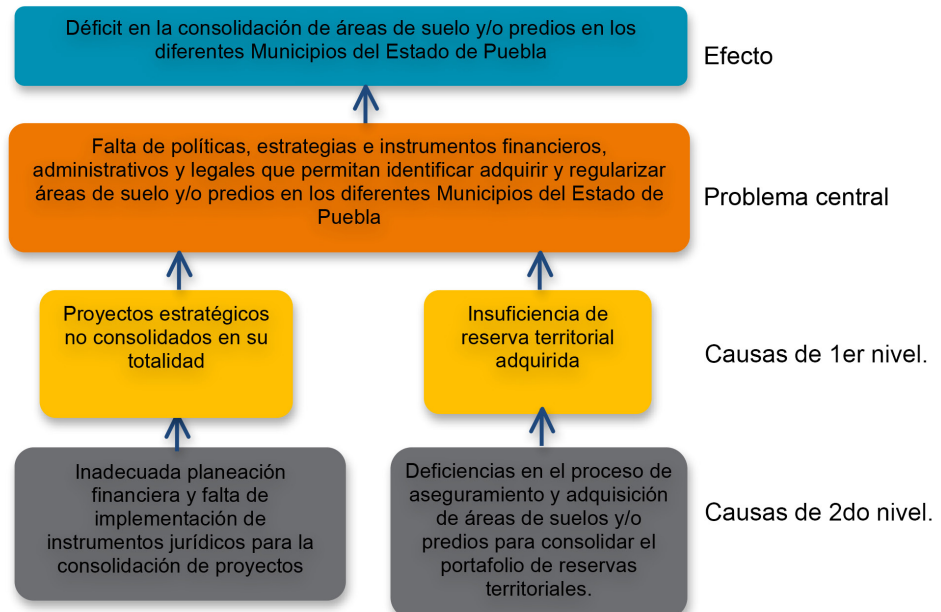
Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
2	El Pp cuenta con un diagnóstico y cumple con dos de las características mencionadas en la pregunta.

Justificación:

El Diagnóstico del Pp cuenta con el apartado “1. Antecedentes y Descripción del Problema” donde se reseñan los Antecedentes del problema, el estado actual y su evolución, asimismo el problema se encuentra representado esquemáticamente en el Árbol de problemas (ver Ilustración 1. Árbol de problemas Pp E072).

Ilustración 1 Árbol de problemas Pp E072



Fuente: Diagnóstico del Programa presupuestario E072, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado “Banco Estatal de Tierra”.

De acuerdo con la Ilustración 1, es posible observar la determinación de un efecto o consecuencia, así como dos causas de primer nivel y segundo nivel, las cuales dan origen al problema central, sin embargo en el contenido del Diagnóstico no se considera la descripción, explicación o argumentación de cada uno de los elementos del Árbol, es decir no se desarrollan las causas que originan el problema o los efecto(s) que se derivarían de este.

Por otra parte, se encontró que el Pp además del Árbol de problemas definido en el Diagnóstico, también genera un formato independiente en Excel llamado “Árbol del problema (Gráfica)”, en éste último la problemática central se define como “Falta de políticas, estrategias e instrumentos de planeación que identifiquen, promuevan y gestionen áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla”, observándose que las problemáticas descritas en ambos documentos, presentan variaciones en su descripción, lo cual representa un riesgo para el adecuado desarrollo en las etapas subsecuentes de integración de la MIR del programa.

Con relación a la cuantificación y caracterización de la población o área de enfoque, en el apartado 3. Cobertura, del Diagnóstico del Pp, se señala que la PO es: “el número de proyectos asignados por el Ejecutivo del Estado, ya sea para la constitución de reserva territorial o para desarrollar los proyectos de servicios, vivienda e infraestructura etc., por conducto de sus dependencias”, pero dicha definición se contrapone con lo establecido por CONEVAL, que entiende por PO aquella “que el programa tiene planeado o programado atender”, en éste sentido, tampoco se cumple con lo establecido por el Manual de Programación 2017 emitido por la DPSAG, pues éste establece que la PO o área de enfoque es aquella que padece el problema o necesidad y a la que está dirigido el programa. Cabe señalar que dicho apartado también presenta la cuantificación de los conceptos poblacionales y los criterios de focalización utilizados, observando que la PO en dicha cuantificación se establece como Municipios y no como proyectos (ver Tabla 2).

Tabla 2. Conceptos poblacionales Pp E072

	Definición de la Población	Cantidad	Última fecha de actualización	Periodicidad para realizar la actualización	Fuente de Información
Población de Referencia	Municipios	217	26/09/2017	anual	Información del Banco Estatal de Tierra, Instrumentos jurídicos e Informes al Comité Técnico.
Población Potencial	Municipios	23	26/09/2017	anual	Información del Banco Estatal de Tierra, Instrumentos jurídicos e Informes al Comité Técnico.
Población Atendida	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Población Objetivo	Municipios	23	26/09/2017	anual	Información del Banco Estatal de Tierra, Instrumentos jurídicos e Informes al Comité Técnico.
S/I: Sin información					

Fuente: Diagnóstico del Programa presupuestario E072, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado “Banco Estatal de Tierra”.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se observa imprecisión en la definición y cuantificación de la PO, ya que su definición inicial se refiere a proyectos asignados por el Ejecutivo del Estado (a través de sus Dependencias y/o Entidades), posteriormente cuando se establece su cuantificación, la PO se realiza en términos de Municipios. Por otra parte, en el Diagnóstico no se especifica alguna ubicación territorial o geográfica de la PO.

En cuanto a la actualización de la información, el Diagnóstico considera datos del 2017, y dado que la programación de los programas presupuestarios se realiza de manera anual, se deduce que el

documento se revisará y en su caso actualizará de manera periódica en concordancia al proceso de integración del presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

Se observó que el documento de Diagnóstico del Pp, presenta oportunidad de mejora en la definición de la problemática central que busca atender el Pp, así como en la integración del Árbol de problemas con el establecimiento de sus causas, efectos y la población afectada.

Al igual que en la pregunta anterior, se sugiere realizar un análisis del problema a fin de establecerlo de manera adecuada, en este sentido para el establecimiento de las causas de primer nivel, se recomienda contestar a la pregunta ¿qué ha llevado a la existencia del problema?, mientras que para las causas de segundo nivel contestar a la pregunta ¿qué ha llevado a la existencia de dichas causas? Asimismo incluir a la población objetivo en la redacción del problema.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica de la intervención del Pp y ésta cumple con las siguientes características:

- a) Está documentada.
- b) Sustenta el tipo de intervención que el Pp lleva a cabo.
- c) Se revisa o actualiza la evidencia empleada para definir la intervención que realizará el Pp.
- d) Es consistente con la lógica causal del problema que se busca resolver?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
2	El Pp cuenta con una justificación teórica o empírica y cumple con dos de las características mencionadas en la pregunta.

Justificación:

Con base en el Diagnóstico del Pp, se observó que éste cuenta con un apartado referente a los Antecedentes, donde se describe el contexto histórico referente a la planeación urbana y ordenamiento territorial en el Estado de Puebla, explicando la creación del Fideicomiso así como del Programa, también cuenta con un apartado de Objetivos, donde se aprecia mediante el Árbol de objetivos y el Concentrado¹¹ el tipo de intervención que llevará a cabo el Pp, con ello es posible determinar que ésta, se encuentra documentada. No obstante, el tipo de intervención no cuenta con un sustento teórico, tampoco se consideran elementos o evidencias empíricas, que permitan determinar que el modelo de intervención supondrá la solución del problema identificado.

Con relación a la periodicidad para revisar o actualizar la intervención del programa, dado el proceso programación-presupuestación establecido, se deduce que de manera anual, los elementos programáticos como el Diagnóstico, Árbol de problemas, Árbol de objetivos, Concentrado y la MIR, son revisados y/o actualizados de manera anual, lo cual permite establecer un presupuesto y metas para cada ejercicio fiscal.

¹¹ El Concentrado del Pp, de acuerdo con el Manual de Programación 2017, tiene por objetivo "... asegurar su coherencia interna, así como la definición de los Indicadores Estratégicos y de Gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental y con ello, el éxito o fracaso de su implementación".

Tras analizar el tipo de intervención que se vislumbra en el Concentrado, es posible afirmar que éste, presenta cierta consistencia con la lógica causal establecida en el Árbol de problemas, ya que las acciones emanan de la situación que representa un problema y la situación deseada, sin embargo, en la etapa de trasladar los problemas a objetivos, existen elementos en los objetivos que no son considerados en los problemas, lo cual no permite asegurar la coherencia interna y que afecta en el desarrollo de las etapas subsecuentes como la selección de alternativas y definición de los resúmenes narrativos.

Tabla 3. Concentrado del Pp

Árbol del Problema	Árbol del Objetivo	Resumen Narrativo
Efectos	Fines	Fin
Déficit en la consolidación de áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla.	Consolidar un portafolio de reservas territoriales en el Estado de Puebla que facilite la gestión del desarrollo urbano y contribuya a un correcto ordenamiento territorial.	Generar políticas, estrategias e instrumentos de planeación financiera, administrativa y legales que contribuyan al ordenamiento territorial del Estado de Puebla, para facilitar la gestión del desarrollo urbano mediante el aseguramiento y/o adquisición de áreas de suelo y/o predios, consolidándose un portafolio de reservas territoriales.
Problema Central	Solución	Propósito
Falta de políticas, estrategias e instrumentos financieros, administrativos y legales que permitan identificar adquirir y regularizar áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla	Implementar políticas, estrategias e instrumentos financieros, administrativos y legales que identifiquen, promuevan y gestionen áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla, que contribuyan al ordenamiento territorial facilitando la gestión del desarrollo urbano.	Identificar, promover y gestionar áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla.
Causa (1er Nivel)	Medios (1er Nivel)	Componentes
1. Proyectos estratégicos no consolidados en su totalidad. 2. Insuficiencia de reserva territorial adquirida.	1. Consolidar proyectos estratégicos en su totalidad. 2. Adquirir reservas territoriales.	1.- Consolidación de Proyectos estratégicos. 2.- Adquisición de reservas territoriales.
Causa (2do Nivel)	Medios (2do Nivel)	Actividades
1.1 Inadecuada planeación financiera y falta de implementación de instrumentos jurídicos para la consolidación de proyectos. 1.2 Deficiencias en el proceso de aseguramiento y adquisición de áreas de suelos y/o predios para consolidar el portafolio de reservas territoriales.	1.1 Planear financieramente de forma oportuna y adecuada e implementar instrumentos jurídicos necesarios para la consolidación y desarrollo de los proyectos estratégicos. 1.2 Ejecutar las estrategias de aseguramiento y adquisición de áreas de suelo y/o predios para consolidar un portafolio de reservas territoriales.	1.1 Planear financieramente, diseñar e implementar los actos administrativos y/o los instrumentos jurídicos necesarios para la consolidación de los proyectos estratégicos. 1.2 Promover y gestionar en los diferentes Municipios del Estado de Puebla, las estrategias de aseguramiento y adquisición de áreas de suelos y/o predios para consolidar un portafolio de reservas territoriales.

Fuente: Diagnóstico del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

En virtud de lo anterior, se identificó que el Diagnóstico del Pp no utiliza datos cuantitativos para explicar la gravedad del problema que busca atender o de las causas que lo originan; asimismo carece de una base teórica de la intervención, puesto que no se utilizan fuentes académicas, estudios o experiencias similares de intervención; asimismo se presenta oportunidad de mejora en la integración del Concentrado del Pp.

Por lo anterior, se recomienda integrar datos cuantitativos en el Diagnóstico del Programa, a fin de dimensionar correctamente la gravedad del problema central y sus causas; asimismo integrar en el Diagnóstico evidencia teórica que permita justificar el tipo de intervención seleccionada; redefinir el punto "1.5 Experiencias de atención", para integrar alguna experiencia similar a nivel nacional o internacional, que constituya un marco de referencia para el adecuado diseño de la intervención del Programa. Verificar que el Resumen Narrativo sea consistente con el Árbol de Objetivos, cuidando que éste sea un espejo solucionado del Árbol de problemas.

4. ¿La modalidad o clasificación presupuestaria del Pp es consistente con:

- a) El problema público o necesidad identificada.
- b) El nombre o denominación del programa.
- c) Componentes (bienes o servicios) que el Pp genera.
- d) Mecanismo de intervención adoptado?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
1	La modalidad del Pp es consistente con una de las características mencionadas en la pregunta.

Justificación:

El Pp cuenta con la clasificación programática “E”, la cual conforme el Acuerdo por el que se emite la clasificación programática, corresponde a aquellos programas orientados a la prestación de servicios, describiéndose de la siguiente manera:

Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades:

- i) *Funciones de gobierno.*
- ii) *Funciones de desarrollo social.*
- iii) *Funciones de desarrollo económico.*

Como se mencionó previamente, el problema que pretende solucionar el Pp, presenta oportunidades de mejora en su redacción así como en el establecimiento de sus casusas y efectos, siendo uno de ellos el tema de la claridad, ya que actualmente el problema¹² podría interpretarse de dos formas. La primera interpretación del problema, puede establecerse como el déficit de políticas, estrategias e instrumentos financieros, administrativos y legales, en este caso, la modalidad del Pp se relacionaría de mejor manera con la clasificación “P - Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”¹³, que refiere al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas y sus estrategias.

Una segunda interpretación del problema, tienen que ver con la identificación, adquisición y regularización de áreas de suelo y/o predios en los diferentes municipios del Estado de Puebla, con ello, se observa consistencia entre el problema y la clasificación “E”, dado que el problema se relaciona con las actividades que lleva a cabo el Fideicomiso para la integración de un inventario de predios enfocados a atender necesidades de interés general. Conforme a lo anterior, se observa una parcial consistencia entre el problema y la clasificación programática “E”.

¹² En el Diagnóstico del Pp, el problema se encuentra redactado como: “Falta de políticas, estrategias e instrumentos financieros, administrativos y legales que permitan identificar adquirir y regularizar áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla”.

¹³ La clasificación “P”, se encuentra enfocado a: Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.

Con relación a la consistencia entre la clasificación “E” y la denominación del Programa: “Constitución de reserva territorial”, se determina que se cumple, puesto que el nombre hace referencia a una función de gobierno como lo delimita en su definición dicha clasificación.

El Pp cuenta con dos Componentes, el primero de ellos se describe como: “Proyectos asignados por el ejecutivo del Estado, para la ejecución estratégica de la reserva territorial en el Estado de Puebla desarrollados” y el segundo como: “Avance de adquisición de reserva territorial en los diferentes municipios del Estado de Puebla cuantificado”; tras analizar los tipos de bienes o servicios que éstos generan, se observa que el C1 es consistente con el desarrollo de las actividades para constituir la reserva territorial, sin embargo, los proyectos desarrollados forman parte de un proceso del Fideicomiso, es decir éstos no son proporcionados a la PO como lo estipula la clasificación “E”. Con relación al Componente 2, éste no representa un bien o servicio, por lo que no es posible relacionarlo con la clasificación “E”. En éste sentido, el mecanismo de intervención, es decir, el conjunto de Componentes y sus Actividades, no corresponden a la tipología “E”, dado que no se generan bienes o servicios para la PO.

A fin de subsanar la consistencia que guarda el problema, los Componentes y el mecanismo de intervención con la clasificación “E–Prestación de servicios públicos”, es necesario que el Fideicomiso lleve a cabo un robustecimiento del Diagnóstico del Pp, para identificar de manera clara la problemática que se desea resolver, sus causas y efectos, conforme a los elementos establecidos por el Manual de Programación, para que se refleje en el mecanismo de intervención los bienes y/o servicios que genera el Programa.

II. Contribución a las metas y estrategias estatales.

5. ¿Propósito del programa está vinculado con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED), programa institucional, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) considerando que:

- La vinculación se encuentra documentada, es decir se establece la relación existente del Pp con los instrumentos de planeación en un documento institucional.
- Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos o metas del PED, programa institucional o a los objetivos de Desarrollo Sostenible, por ejemplo: población o área de enfoque objetivo.
- El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) o de algunos(s) de los objetivos del PED, programa institucional o a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- La relación entre el Pp y los instrumentos de planeación (PED, Programa Institucional y/o ODS) se encuentra establecida hasta línea de acción?

Respuesta General: No.

Nivel	Criterio
0	El Propósito del Pp no se encuentra vinculado a los instrumentos de planeación.

Justificación:

Para dar respuesta a la presente pregunta, se utilizó la ficha de “Alineación Estratégica del Programa presupuestario al PED 2017-2018”, en dicho documento se establece que el Pp para el ejercicio 2017 se encuentra vinculado al Eje 3 - Sustentabilidad y Medio Ambiente, el cual cuenta con el siguiente objetivo y estrategia:

Objetivo General: *Fortalecer el desarrollo territorial del Estado para un mejor desarrollo humano, mediante criterios de equilibrio que vinculen el medio ambiente y la red policéntrica de ciudades, en aliento a sus vocaciones productivas e infraestructuras. Todo ello bajo una visión de habitabilidad, competitividad, cohesión social, diversidad económica y conservación sustentable del medio ambiente.*

Estrategia General: *Actuar sobre las vocaciones productivas y aptitud territorial en las diferentes regiones del Estado, vinculando los corredores nacionales y estatales con la conectividad regional y la accesibilidad a los centros urbanos; simultáneamente se incrementará la infraestructura social, se respetará el patrimonio natural y cultural y se actualizará el marco legal del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.*

Asimismo el Componente 2 se relaciona con el Programa Estratégico 20. Impulso al Crecimiento Sostenible y Desarrollo Urbano, de forma particular a la Línea de Acción 2. “Identificar zonas urbanas en proceso de conurbación y consolidación, y proponer la elaboración de proyectos en las diferentes regiones del Estado”.

En el Diagnóstico del Pp, se señala que el Programa se vincula a los siguientes objetivos e instrumentos de planeación:

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

- Meta IV.4 México Próspero.
- Objetivo 4.4 para impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales Federal 2013-2018

1. Promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente.
2. Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental.

Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2018

- Eje 3. Sustentabilidad y Medio Ambiente (Objetivo y Estrategia General).
- El Programa 20. Impulso al Crecimiento Sostenible y Desarrollo Urbano.
- Línea de Acción 2.

Con base en la ficha de Alineación, se identificó que el Programa está al Eje 3 y el Componente 2 se vincula a la Línea de Acción 3.20.2 del PED 2017-2018, sin embargo, es preciso señalar que el

Propósito del Pp no se encuentra alineado a algún objetivo de los Programas Estratégicos. De igual forma, en el Diagnóstico del Pp, se mencionan de manera general los objetivos con los que se vincula el Programa, pero no se presenta una alineación de cada uno de los Objetivos del Pp, o en caso muy particular del Propósito, motivos por los cuales, el presente reactivo se valora con información inexistente.

Se observa oportunidad de mejora en el apartado del Diagnóstico referente a los Objetivos del Programa y su vinculación con los instrumentos de planeación.

Se recomienda que para los subsecuentes programaciones se complemente el Diagnóstico del Pp, con un análisis y argumentación sobre la vinculación de los objetivos del Programa, teniendo una especial atención con el Propósito, con los objetivos y metas de los instrumentos de planeación estatal y nacional, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, si fuese el caso, señalando los conceptos en común y el grado de contribución a los mismos.

III. Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.

6. ¿Las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo están definidas en documentos oficiales o en el diagnóstico del problema o necesidad del Pp y cuentan con la siguiente información o características:

- Unidad de medida.
- Cuantificación.
- Metodología.
- Fuentes de Información.
- Plazo para actualización (de acuerdo a su metodología).
- Existe evidencia de que el Pp utiliza las definiciones para su planeación?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
3	La evidencia documental de la población o área de enfoque potencial y objetivo cuenta con cuatro o cinco de las características mencionadas en la pregunta.

Justificación:

Se identificó que los conceptos poblacionales (referencia, potencial, objetivo y atendida) del Programa se encuentran definidos en el Diagnóstico del Pp, en el punto “3.1 Metodología para la identificación de la población objetivo y definición de fuentes de información”, se presenta una tabla que incluye las columnas con la definición de los conceptos poblacionales, su cuantificación, última actualización, frecuencia para su actualización y fuentes de información (ver Tabla 2 de la pregunta 2).

En la información que se señala en el Diagnóstico se observa que la columna de definición de la población no se encuentra integrada correctamente, ya que la Población Potencial y Objetivo se encuentran definidas como “Municipios”, aunque en el mismo Diagnóstico también se señala una descripción más amplia sobre la PO, describiéndose como: “número de proyectos asignados por el Ejecutivo del Estado, ya sea para la constitución de reserva territorial o para desarrollar los proyectos de servicios, vivienda e infraestructura etc., por conducto de sus dependencias”.

No obstante en el Diagnóstico no se establecen de manera explícita las Unidades de Medida para los conceptos poblacionales, pero se deduce que estas serían los Municipios. Tampoco se explica la metodología utilizada para determinar las poblaciones ni sus cuantificaciones.

Po otra parte, el Programa también cuenta con un formato denominado “Análisis de la Población Objetivo”, donde se integran las fuentes de información, los criterios de focalización de las poblaciones y los valores históricos.

Con base en la información del Diagnóstico y del Análisis de la Población Objetivo, se integró la siguiente tabla:

Tabla 4. Identificación y cuantificación de la población o área de enfoque

Población	Descripción	Cuantificación	Unidad de medida
Potencial:	Conforme a la prospección de ordenamientos territoriales del Ejecutivo Estatal, es la cartera de reservas territoriales que comprenden adquirirse mediante el aseguramiento y/o adquisición de áreas de suelo y/o predios en los diferentes Municipios del Estado de Puebla.	23	Municipios
Objetivo:	Abarca las áreas de suelo y/o predios de los diferentes Municipios del Estado de Puebla encomendados por el Ejecutivo (y) Paraestatales susceptibles de aseguramiento y/o adquisición.	23	Municipios
Atendida:	Conforman el portafolio de reservas territoriales, consistentes en el aseguramiento y/o adquisición de áreas de suelo y/o predios.	23	Municipios
Metodología para la cuantificación de la población o área de enfoque potencial y objetivo			
En el Diagnóstico no se describe la metodología empleada para la identificación de los conceptos poblacionales, sólo se menciona que: “La frecuencia de actualización será tomando como base el promedio de adquisiciones de predios, así como por el número de consolidaciones. Se considera que se tendrá una cobertura de 23 municipios, debido al proceso de consolidación de los 22 adquiridos en el ejercicio 2017 y uno más que será asignado en el Municipio de Puebla”. En el Análisis de la Población Objetivo, tampoco se explica la metodología empleada, aunque sí establece los siguientes criterios de focalización: - Población de Referencia: Ubicación especializada - Población Potencial: Situación geográfica - Población Objetivo: Capacitación territorial - Población Atendida: Factibilidad de atención			
Fuentes de información para determinar los conceptos poblacionales			
Las fuentes para las Poblaciones Potencial y Objetivo corresponden a: Información del Banco Estatal de Tierra, Instrumentos jurídicos e Informes al Comité Técnico. Para el caso de la Población Atendida, no se encuentra establecida una Fuente de Información. Cabe señalar que, bien podría señalarse la misma que se señala para los conceptos anteriores.			

Fuente: Diagnóstico del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 y Análisis de la Población Objetivo 2017, del Fideicomiso Público denominado “Banco Estatal de Tierra”.

Tras el análisis de la información referente a la Población Potencial y Objetivo, se observó que se encuentran definidas en documentos oficiales, se encuentran cuantificadas, presentan Unidad de Medida, Fuentes de Información, fecha de actualización y periodo de actualización, sin embargo presenta oportunidad de mejora, en la descripción de la metodología utilizada para su identificación así como la generación de evidencias relativas a la utilización de dichas poblaciones en la planeación del Pp.

Se recomienda que en los subsecuentes ejercicios de programación, se realice un análisis completo para identificar de manera precisa a la población o área de enfoque que beneficiará el Programa, se complemente la sección referente a la Metodología para identificación de la PO del Diagnóstico del Pp, describiendo el proceso y las técnicas o criterios empleados para la identificación de los conceptos poblacionales, así como documentar o generar las evidencias sobre la utilización de las poblaciones en la planeación del Programa. Verificar la consistencia de las definiciones con las Unidades de Medida y corroborar que la información que se establezca en el Diagnóstico sea homogénea en los demás documentos programáticos (Análisis de la Población Objetivo y MIR).

7. ¿La población objetivo identificada:

- Se relaciona con la problemática que se busca atender a través del Pp.
- Se encuentra correctamente acotada, por lo que es consistente con los demás conceptos poblacionales (referencia, potencial y objetivo).
- Presenta una explicación de la focalización que realiza por criterios, como: ubicación espacial, grupos etarios, género, nivel de ingreso, grupos vulnerables, límites administrativos o técnicos entre otros.
- Es homogénea entre los diferentes documentos que componen el Pp?

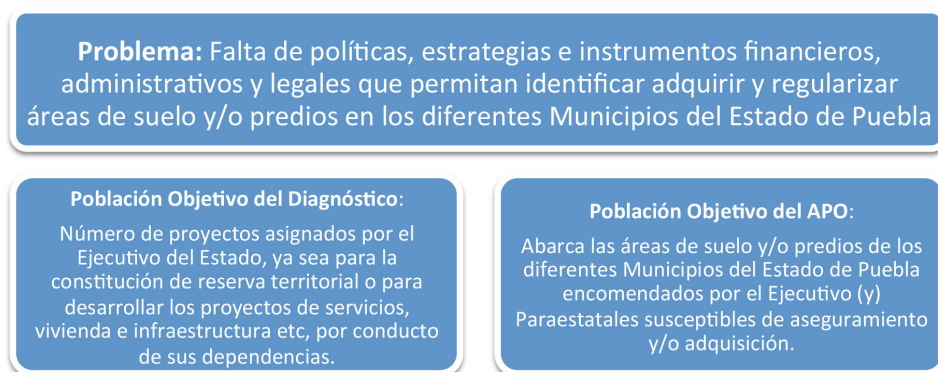
Respuesta General: No.

Nivel	Criterio
0	La población objetivo del Pp no cumple con ninguna de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La Población Objetivo presenta dos definiciones, por una parte la establecida en el Diagnóstico del Pp y por otra la descrita en el Análisis de la Población Objetivo (APO). En la siguiente ilustración se muestran ambas definiciones así como la problemática identificada.

Ilustración 2. Problemática y Población Objetivo



Fuente: Diagnóstico del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 y Análisis de la Población Objetivo 2017, del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

Con lo anterior se observa que la definición de la PO no es homogénea en los diferentes documentos pragmáticos que genera el Programa. Respecto a la relación que guardan con el Problema, se observa que en ambos casos no se define de manera clara una población o área de enfoque que se vincule con la problemática, puesto que el Diagnóstico hace referencia al desarrollo de proyectos que asigne el Ejecutivo del Estado, mientras que en el APO se refiere a áreas de suelo o predios susceptibles de aseguramiento y/o adquisición encomendados por el Ejecutivo o los entes Paraestatales, pero dichas poblaciones no se encuentran establecidas de manera clara, por lo que la relación con el problema no es posible identificarla.

Considerando la información establecida en la Tabla 4 de la pregunta anterior, podemos observar que las definiciones de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, guardan cierta consistencia entre sí,

puesto que todas ellas presentan en su descripción los conceptos de áreas de suelo y/o predios, en primera instancia se parte de la prospección de ordenamientos territoriales del Ejecutivo, posteriormente aquellas que sean susceptibles de aseguramiento y adquisición, para finalmente conformar el portafolio de reservas territoriales, no obstante, dichas descripciones no son consistentes con la población de referencia, ya que ésta comprende a los 217 municipios del Estado, por otra parte, la Unidad de Medida, así como la cuantificación (23) se establece en “Municipios”, pero se identifica inconsistencia con aquellas descripciones que integran en su descripción a las áreas de suelo y/o predios.

En el APO se señalan los Criterios de Focalización para cada uno de los conceptos poblacionales, pero no se explica en qué consisten y cómo es que éstos son aplicados.

En virtud con lo anteriormente expuesto, la respuesta a la pregunta fue 0, ya que se considera que la Población Objetivo no se encuentra claramente definida, lo que obstaculiza su relación con el problema que se pretende atender. Su cuantificación no es consistente con las demás poblaciones ya que la potencial, objetivo y atendida presentan la misma cuantificación (23) en contraste con la de referencia (217). En el Diagnóstico como en el APO no se explican los criterios empleados para la focalización de las poblaciones y finalmente se detectó que la descripción no es homogénea en los documentos programáticos.

Es necesario que en los futuros procesos de programación, se lleve a cabo una adecuada identificación de la Población Objetivo, cuidando que ésta se relacione con la problemática que el Programa busca resolver, que su focalización sea consistente con los demás conceptos poblacionales, se expliquen los criterios de focalización empleados y la definición de la PO sea homogénea en todos los documentos programáticos.

8. ¿Existe documentación que permita conocer la población o área de enfoque atendida a través de los Componentes del Pp y que:

- a) Incluya las características de la población o área de enfoque atendida definida en su documento normativo o institucional.
- b) Incluya el tipo de apoyo, de acciones o de Componentes entregados.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuenten con mecanismos documentados para su selección, verificación, seguimiento, depuración y/o actualización?

Respuesta General: No.

Nivel	Criterio
0	El Pp no recolecta información que permita conocer la población o área de enfoque atendida a través de los Componentes del Pp

Justificación:

La pregunta se valora en 0, debido a que no se identificó evidencia concerniente a la población o área de enfoque atendida por los Componentes del Programa que cumplieran con las características señalados con la pregunta.

Mediante el Informe de Evaluación Anual 2017 de Evaluación de la Gestión a los Programas Presupuestarios 2017 elaborado por la Secretaría de la Contraloría, se presentan los resultados del cumplimiento

de los indicadores de los Componentes del Pp, éste cuenta con un apartado referente a la “Población atendida en el trimestre”, en dicho apartado se menciona la atención de los 217 Municipios del Estado, señalando en ceros la desagregación de la población por sexo (mujeres y hombres), pues se selecciona la opción de “No aplica” la desagregación por grupos de edad y tampoco incluye la cuantificación de población indígena atendida (ver Ilustración 3).

Ilustración 3. Población atendida por los Indicadores de Gestión del Pp E072



SECRETARÍA DE LA
CONTRALORÍA
Y FINANZAS DEL ESTADO DE PUEBLA

Evaluación de la Gestión a los Programas Presupuestarios
Ejercicio 2017

Población atendida en el trimestre:



0



0

Rango de Edad

- 0 - 18
- 19 - 30
- 31 - 40
- 41 - 50
- Más de 50
- No específico
- ☒ No aplica

No. de Municipios Beneficiados:

217

Incluye población indígena:

Si ☐

No ☒

Fundamento Legal: Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2017, Título Cuarto, Capítulo IX, Sección I Art. 81, Fracción II

Fuente: Informe de Evaluación Anual 2017 del Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra, de la Secretaría de la Contraloría.

El Fideicomiso proporcionó un listado de cinco Proyectos desarrollados en 2017, los cuales, se deduce, corresponden al Componente 1. “Proyectos asignados por el ejecutivo del Estado, para la ejecución estratégica de la reserva territorial en el Estado de Puebla desarrollados”; sin embargo, éste listado sólo describe de forma muy breve la denominación de los proyectos y como beneficiarios nombra a Instituciones bancarias y al Propio Gobierno del Estado de Puebla, pero no se incluye fecha de entrega ni el tipo de entregable.

También se contó con el Manual de Procedimientos del Fideicomiso, que corresponde al mes de noviembre de 2014, en éste fue posible identificar que el procedimiento “3. Seguimiento a los objetivos y metas de la Dirección de Reservas Territoriales y Crecimiento Urbano”, considera los pasos para el desarrollo de proyectos para la incorporación al patrimonio del Fideicomiso, de acuerdo con dicho procedimiento, los proyectos integrados por la Dirección son presentados al Director General, quien a su vez somete estos a aprobación del Comité Técnico. Por lo anterior no se observa que los beneficiarios señalados en el párrafo anterior guarden relación con el procedimiento establecido en el Manual de Procedimientos.

No se proporcionó evidencia referente a que se encuentre sistematizada la información de la atención de la población o área de enfoque por parte de los Componentes, o que se cuente con un mecanismo para la selección, verificación, seguimiento, a la que se encuentran destinados los Componentes.

Se exhorta que los Componentes se establezcan como los bienes y/o servicios que son entregados o proporcionados a la población y/o área de enfoque objetivo, en éste sentido, se integre un padrón de beneficiarios, que considere por cada Componente el tipo de bien o servicio entregado y datos del destinatario; asimismo documentar el procedimiento que se lleva a cabo para la selección, depuración y/o actualización de la población o área de enfoque.

9. ¿El Pp cuenta con una estrategia de cobertura documentada para cubrir a sus poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo con las siguientes características:

- Considera el presupuesto que requiere el Pp para atender a su población o área de enfoque objetivo en los próximos cinco años.
- Especifica metas de cobertura anuales para los próximos cinco años, así como los criterios con las que se definen.
- Define el momento en el tiempo en que convergerán las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.
- Con el diseño actual del Pp es posible alcanzar las metas de cobertura definidas?

Respuesta General: No.

Nivel	Criterio
0	El Pp no cuenta con una estrategia documentada para cubrir a su población o área de enfoque.

Justificación:

El Diagnóstico del Programa, considera el punto “3.2 Estrategia de cobertura”, no obstante, el desarrollo de dicho punto es insuficiente para considerar que se cuente con una estrategia de cobertura, ya que no señala el presupuesto ni las metas de coberturas anuales para los próximos cinco años y tampoco se define el tiempo en el que convergerán la población o áreas de enfoque potencial y objetivo.

Por otra parte, con base en los datos establecidos en el formato de Análisis de la Población Objetivo 2017, fue posible integrar la evolución de la cobertura del Pp (Ver Tabla 5).

Tabla 5. Evolución de la cobertura del Pp

Tipo de Población	Unidad de Medida	2013	2014	2015	2016	2017
Potencial:	Municipios	13	17	21	21	23
Objetivo:	Municipios	6	12	16	21	23
Atendida:	Municipios	4	10	17	21	S/I
$\frac{P.A. \times 100}{P.O.}$	Porcentaje	66.67	83.33	106.25	100	ND
S/I: Sin información ND: No disponible						

Fuente: Análisis de la Población Objetivo 2017 del Fideicomiso Público denominado “Banco Estatal de Tierra”.

Es importante señalar que la información de la tabla anterior, puede no corresponder con documentos programáticos de ejercicios fiscales anteriores, como es el caso del año 2014, donde la PO se

encontraba establecida en superficie (hectáreas) de áreas de suelo y/o predios. Es a partir de 2015 cuando las poblaciones se establecen en términos de municipios. Con relación a la cobertura de 2015 y 2016, se observa que se cubrió la Población Objetivo y dado que ésta presenta la misma cuantificación que la Potencial, ésta también fue cubierta o atendida. Dichos resultados, dan cuenta de una alta efectividad en la atención de las poblaciones tanto objetivo como potencial, aunque por otra parte, puede interpretarse como que la cuantificación de las poblaciones no se encuentra establecida adecuadamente, ya que no se parte de una población general a una particular.

Se recomienda que para los subsecuentes procesos de programación, se complemente el punto referente a la Estrategia de cobertura del Diagnóstico del Pp, contemplando la inclusión del presupuesto y cobertura anual de la población objetivo de los próximos cinco años, se describan las acciones que deben llevarse a cabo para cubrir con dichas metas y se proyecte el momento en el que convergerán la población potencial y objetivo.

IV. Matriz de Indicadores para Resultados.

10. ¿Para cada uno de los Componentes de la MIR del Pp a evaluar se toma como referencia un grupo de actividades que:

- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están ordenadas de manera cronológica.
- Son necesarias, es decir, ninguna de las actividades es prescindible para producir los Componentes.
- Su realización genera, junto con los supuestos en ese nivel de objetivos, los Componentes?

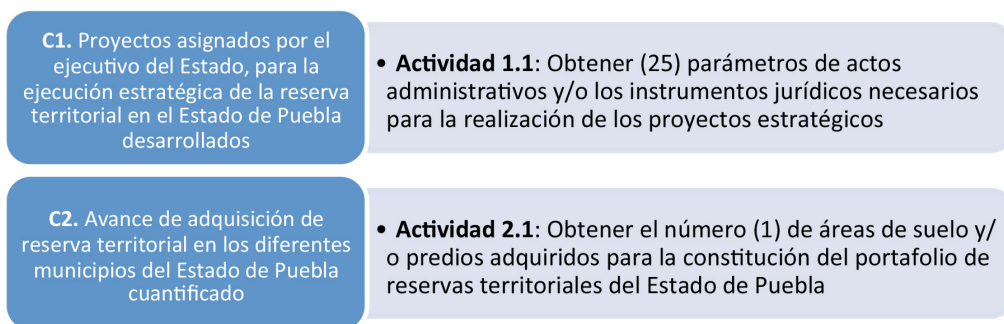
Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
2	Las actividades del Pp cumplen en promedio con un valor entre 2 y menos de 3 características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El total de Actividades con las que cuenta el Programa son dos, una para cada Componente. Siendo sus resúmenes narrativos los siguientes:

Ilustración 4. Actividades del Pp E072



Fuente: Ficha de Actividades del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

En la siguiente tabla se muestra de manera general el cumplimiento obtenido por las actividades sobre cada una de las características que se establece en la pregunta:

Tabla 6. Cumplimiento de características por cada grupo de actividades

Característica	Total de Actividades (A)	Actividad por Componente*		Total de Actividades que cumplen (B)	Promedio B/A
		C1	C2		
a) Claridad	2	0	0	0	0
b) Orden	2	1	1	2	1
c) Necesaria	2	1	0	1	0.5
d) Generación	2	0	1	1	0.5
				Valoración	2

Fuente: Elaboración propia con base en la ficha de Actividades del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

Sobre el primer inciso, se considera que las Actividades no son claras, ya que si bien utilizan un verbo en infinitivo, como lo establece el Manual de Programación 2017, en ambas actividades el complemento presenta imprecisión sobre lo que se hará, pues se identifican dos acciones como parte del resumen narrativo, en el caso de la actividad 1.1 se indica en primera instancia la obtención de los parámetros y en segunda instancia la realización de los proyectos estratégicos; es decir que la actividad incluye múltiples acciones; con relación a la 2.1, se menciona como objetivo (la constitución del portafolio de reservas territoriales), no obstante la redacción de la actividad emplea el término "adquiridos" al final de la oración, aunque al inicio de la redacción ya se refiere a la obtención de áreas de suelo y/o predios, por lo que la redacción se considera inadecuada y se presta a ambigüedad sobre la finalidad de la actividad.

Con relación al orden de las actividades, para los dos Componentes se tiene establecida una sola actividad, por lo que no presentan conflicto en cuanto a la posición que estas deben enlistarse.

Conforme a lo establecido en el Manual de Programación 2017, las actividades "son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los Componentes", asimismo a fin de plantearlas

de manera adecuada se establecen las siguientes preguntas: ¿Las Actividades son suficientes para lograr cada Componente?, ¿Todas las Actividades son necesarias para lograr los Componentes?

Con base en lo anterior, las dos actividades con las que cuenta el programa representan acciones que deben ser llevadas a cabo para cumplir con los respectivos Componentes, en el caso de la actividad 1.1 se observa que es necesaria, sin embargo no es suficientes para cumplir con el Componente; para el caso de la 2.1, de acuerdo con su resumen narrativo no es posible dictaminar que ésta sea necesaria, ya que se encuentra establecida de forma general refiriéndose a la obtención de áreas de suelo y/o predios, lo que supone que para llevar a cabo dicha obtención se deben realizar una serie de acciones o procedimientos, los cuales no son reflejados.

En cuanto a la generación de los Componentes, la actividad 1.1 no cumple con dicha característica, puesto que con la sola realización de la misma no es posible aseverar que se cumplirá con el Componente, aunado a que el supuesto “se desarrollan proyectos conforme se adquieran las áreas de suelo y/o predios” no cumple con lo establecido por la metodología, ya que se concibe como una condición interna y cargo del Fideicomiso. Por otra parte la actividad 2.1 refiere a algo concreto: obtención de áreas de suelo y/o predios, lo cual contribuye de manera directa al Componente, aunque se observa que el cumplimiento del supuesto representa más bien una condición interna al Programa, ya que éste es descrito como: las estrategias de aseguramiento y adquisición de reserva territorial se llevan a cabo, observándose que no se cumple con el análisis de supuestos establecido por el Manual de Programación 2017.

En concordancia con las recomendaciones realizadas en los reactivos precedentes, se exhorta que las actividades sean descritas de manera clara utilizando un verbo en infinitivo, integre un dato cuantificable, acompañado de un complemento, se encuentren ordenadas cronológicamente, asimismo respondan a las siguientes preguntas: ¿Las Actividades son suficientes para lograr cada Componente? ¿Todas las Actividades son necesarias para lograr los Componentes?, y por último que los supuestos que se puntualicen para dichos objetivos cumplan con lo establecido en el Manual de Programación que emita la SFA o la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados emitida por CONEVAL.

11. ¿Los Componentes del Pp Integrados en la MIR a ser evaluada cumplen con las siguientes características:

- Son los bienes o servicios que produce el Pp.
- Están redactado como resultados logrados, por ejemplo informes realizados o proyectos desarrollados.
- Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para generar Propósito.
- Su realización genera, junto con los supuestos en ese nivel de objetivos, el Propósito?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
2	Los Componentes del Pp cumplen en promedio con un valor entre 2 y menos de 3 características establecidas en la pregunta.

Justificación:

De acuerdo con la MIR del Programa, se cuenta con los siguientes Componentes y supuestos:

Ilustración 5. Componentes y supuestos del Pp E072

C1. Proyectos asignados por el ejecutivo del Estado, para la ejecución estratégica de la reserva territorial en el Estado de Puebla desarrollados • Supuesto: El avance de los proyectos estratégicos se toma en consideración dependiendo del aseguramiento y/o adquisición de constitución de reserva territorial.	C2. Avance de adquisición de reserva territorial en los diferentes municipios del Estado de Puebla cuantificado • Supuesto: El avance de los proyectos estratégicos se toma en consideración dependiendo del aseguramiento y/o adquisición de constitución de reserva territorial.
---	---

Fuente: Matriz de Indicadores para resultados del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

Tras el análisis de dichos Componentes, se integró la siguiente tabla, en la que se muestra de manera resumida el cumplimiento alcanzado de cada una de las características establecidas en la pregunta:

Tabla 7. Cumplimiento de características por cada Componente

Característica	Total de Componentes (A)	Característica por Componente*		Total de Componentes que cumplen (B)	Promedio B/A
		C1	C2		
a) Bien o servicio	2	1	0	1	0.5
b) Redacción	2	1	1	2	1
c) Necesario	2	1	0	1	0.5
d) Generación	2	1	0	1	.5
Valoración					2.5

Fuente: Elaboración propia con base en la del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

En la descripción del C1 se da cuenta que éste genera un bien o producto, siendo en este caso los proyectos desarrollados, por otro lado, el C2 no cumple con la característica a) puesto que en su resumen narrativo no refiere a un producto terminado o servicio proporcionado, sino que se establece la cuantificación del avance de adquisición de reserva territorial, lo cual no corresponde con lo requerido por la MML para considerarse Componente.

Ambos Componentes cumplen con estar redactados como resultados logrados, puesto que presentan un verbo en participio que denota un Estado alcanzado de los objetivos, en el C1 se hace referencia a proyectos desarrollados y en el C2 al avance de adquisición cuantificado, cabe señalar que el resumen narrativo de éste último presenta oportunidad de mejora.

El Propósito del Pp se encuentra redactado como: "Identificar, adquirir, promover y gestionar áreas de suelo y/o predios en los diferentes municipios del Estado de Puebla", en este sentido el C1 es necesario para generar el objetivo a nivel propósito, puesto que el desarrollo de proyectos permitirán la gestión

y adquisición que pretende el objetivo central del Programa, asimismo, con respecto al C2, no queda claro el producto o servicio que genera, por lo que no es posible determinar que éste sea necesario para generar el propósito, por ello se valoró en cero.

En cuanto a la generación del propósito mediante la realización de los Componentes, sólo se observa que el C1 contribuye a su generación, puesto que los proyectos son una parte indispensable para la gestión y adquisición de las áreas de suelo y/o predios, dado que el C2 no representa un producto o servicio, éste no permite establecer que contribuya al Propósito, por lo que se valora en cero. Respecto a los supuestos, se identificó que tanto el C1 como el C2 cuentan con el mismo supuesto, sin embargo, su definición no cumple con lo establecido por la MML, ya que se contempla que considerar el avance de los proyectos forma parte de la operación del Programa, es decir su naturaleza es inherente al Fideicomiso, lo que representa una falta de lógica horizontal entre los elementos de las MIR.

El Componente 2 presenta oportunidades de mejora, así como los supuestos de ambos Componentes dado que no corresponde a condiciones externas a la operación del Programa.

Se recomienda redefinir el Componente 2, garantizando que en el resumen narrativo se establezca el producto o servicio que se genera o proporciona, para lo cual es importante responder a la pregunta: ¿Qué bienes o servicios deberán ser entregados por el Pp para lograr el Propósito?; también revisar que los supuestos de los Componentes cumplan con lo establecido por la MML y el Manual de Programación, es decir que correspondan a un riesgo externo que enfrenta el Pp y sea expresado como una situación que debe cumplirse para avanzar al siguiente nivel en la jerarquía de objetivos.

12. ¿El Propósito de la MIR a ser evaluada cuenta con las siguientes características:

- Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- Su logro está controlado por los responsables del Pp.
- Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: seguridad nacional consolidada o proyectos de inversión concretados; morbilidad en la localidad reducida.
- Incluye la población o área de enfoque objetivo?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
1	El Propósito cumple con una o dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El resumen narrativo del Propósito del Programa, de acuerdo a la MIR y la Ficha Técnica del Indicador a nivel Propósito, se encuentra redactado como: "Identificar, adquirir, promover y gestionar áreas de suelo y/o predios en los diferentes municipios del Estado de Puebla".

Con base en lo anterior, se considera que el objetivo a nivel Propósito no es consecuencia de los Componentes, puesto que el C1 se encuentra orientado únicamente a ciertos elementos del resumen narrativo como la identificación y gestión de las áreas de suelo y/o predios mediante el desarrollo de proyectos, por su parte el C2 no genera un producto o brinda un servicio que se asocie al objetivo de forma directa, ya que cuantifica el avance de adquisición, esto último tiene más relación con una

actividad que con un Componente. Por lo anterior es que los Componentes actuales se estiman limitados para conseguir el Propósito señalado, con lo cual no se cumple con el inciso a) establecido en la pregunta.

El logro del objetivo se considera que cumple con la característica de estar controlado por el Fideicomiso, quien es el Responsable de acuerdo con la MIR del Programa, puesto que la identificación, adquisición, promoción y gestión de áreas de suelo y/o predios forman parte de las atribuciones establecidas en su Decreto de Creación, de forma particular lo expresado en el numeral Tercero donde se establece que el objeto de la instancia es la “responsable de generar un portafolio de reservas territoriales en el Estado de Puebla, para impulsar el desarrollo urbano sustentable de todo tipo de proyectos inmobiliarios mediante la adquisición y/o gestión de áreas de suelo o predios de los centros de población del Estado de Puebla, para destinarlos al crecimiento, consolidación, conservación y mejoramiento de los mismos centros de población”¹⁴.

Con relación a la unicidad del objetivo del Propósito, se contemplan diferentes verbos (Identificar, adquirir, promover y gestionar) en el resumen narrativo, lo cual se percibe como una multiplicidad de objetivos. Si bien en su descripción se señala a los municipios del Estado de Puebla, no se considera que el objetivo incluya a la Población Objetivo, puesto que ésta se encuentra descrita de manera ambigua sin acotar o focaliza la población o área de enfoque a la que se dirige el Programa. Por último el Propósito no cumple con la sintaxis establecida en el Manual de Programación 2017, donde se menciona que para dicho nivel se debe considerar un verbo en presente, para con ello indicar el resultado esperado, por ejemplo: concluyen, fortalecen, participan, cuentan, etc., por lo que no queda claramente especificada la situación alcanzada por el Propósito.

El propósito cuenta con oportunidad de mejora en la definición de su resumen narrativo, ya que actualmente no considera la población objetivo, no cuenta con un solo objetivo, no se indica el resultado esperado y no se redacta conforme a la sintaxis establecida por el manual de Programación. En virtud de lo anterior se recomienda que al momento de desarrollar el objetivo del propósito se verifique que éste cubra con elementos señalados por el manual de Programación, es decir, que se formule integrando a la población o área de enfoque objetivo, un solo verbo en presente y el complemento que esboce el resultado esperado.

13. ¿El Fin de la MIR a ser evaluada cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el Pp contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del Pp sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del Pp.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
1	El Fin cumple con una o dos características establecidas en la pregunta.

¹⁴ Periódico Oficial del Estado de Puebla. (2011). Decreto del Ejecutivo del Estado, que autoriza la creación del Fideicomiso Público denominado “Banco Estatal de Tierra”.

Justificación:

Conforme a la MIR del Programa así como la Ficha Técnica de Indicadores la redacción del nivel Fin se encuentra redactado como: “Contribuir a generar políticas, estrategias e instrumentos de planeación que coadyuven al ordenamiento territorial del Estado de Puebla, para facilitar la gestión del desarrollo urbano mediante el aseguramiento y/o adquisición de áreas de suelo y/o predios, consolidándose un portafolio de reservas territoriales”.

Se determina que el resumen narrativo del Fin no cumple con la característica de Claridad y de unicidad de objetivo, ya que al responder a la pregunta ¿para qué se busca lograr el propósito del programa? se identifica en primera instancia que busca contribuir a “generar políticas, estrategias e instrumentos de planeación...”, pero también se establece que es para “facilitar la gestión del desarrollo urbano”, es decir que se identifican dos objetivos a incidir, presentando ambigüedad sobre la situación deseada a éste nivel de objetivo.

Para la consecución del Fin, éste no se produce únicamente con la ejecución del Programa E072, ya que la generación de políticas, estrategias e instrumentos de planeación, así como el facilitar la gestión del desarrollo urbano no es una actividad exclusiva del Fideicomiso, sino que inciden otras instancias del Gobierno del Estado de Puebla, como lo son la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial, el Instituto Metropolitano de Planeación o la propia Secretaría de Finanzas y Administración a través de la Subsecretaría de Planeación, por ello tampoco se considera que su logro sea controlado por los responsables del Pp.

Por otra parte el objetivo guarda relación con un elemento estratégico establecido en el numeral Tercero del Decreto de creación del Fideicomiso, en lo referente a “...impulsar el desarrollo urbano sustentable...”, por lo que se cumple con el inciso referido a la vinculación de los objetivos estratégicos de la entidad.

Se identifica oportunidad de mejora en el resumen narrativo del Fin, ya que éste presenta dos objetivos, es decir se identifica ambigüedad en cuanto a la situación que busca incidir el Programa. Por lo anterior se recomienda que en el próximo proceso de programación, se verifique que el resumen narrativo del Fin cumpla con la redacción establecida en el Manual de programación, es decir, que éste inicie con un verbo en infinitivo e identificarse claramente el qué (contribuir a un objetivo superior), el mediante (a través de) y el cómo (solución del problema).

14. ¿En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del Pp (Fin, Propósito y Componentes) existen indicadores para medir el desempeño del Pp con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables.
- e) Adecuados?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
2	Los Indicadores del Pp cumplen en promedio con un valor entre 2 y menos de 3 características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Para dar respuesta al presente reactivo, se consideró la información establecida en la MIR del Programa así como la Ficha Técnica de Indicadores de los niveles de Fin, Propósito y Componentes, con lo cual se integró la Tabla 8 y el Anexo "Características CREMA de los indicadores".

Tabla 8. Cumplimiento de características de los Indicadores

Característica	Total de Indicadores (A)	Característica por Indicador*				Total de indicadores que cumplen (B)	Promedio B/A
		Fin	Propósito	C1	C2		
a) Claridad	4	1	0	0	0	1	0.25
b) Relevancia	4	0	0	0	0	0	0
c) Economía	4	1	1	1	1	4	1
d) Monitoreabilidad	4	1	1	0	0	2	0.5
e) Adecuado	4	0	1	1	0	2	0.5
						Valoración	2.25

Fuente: Elaboración propia con base en la MIR y Ficha Técnica de Indicadores de Nivel Fin, Propósito y Componentes del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

Se identificó que sólo el indicador de Fin cumple con la característica de claridad, puesto que su nombre no presenta ambigüedad sobre lo que busca medir, asimismo es auto explicativo y además guarda consistencia con el método de cálculo y las variables que se utilizan. El resto de los indicadores presentan problemas de consistencia entre el nombre y las variables utilizadas para procesar el indicador.

No fue posible determinar que alguno de los indicadores cumpliera la característica de relevancia, puesto que éstos no miden los factores sustanciales de cada uno de los objetivos, generación de políticas, estrategias e instrumentos de planeación en el caso del Fin, la adquisición de áreas de suelo y/o predios en el caso del Propósito, el desarrollo de proyectos para el Componente 1 y para el caso del Componente 2, éste no cumple con las características para ser un Componente conforme al Manual de Programación, por lo que la identificación del factor relevante resulta pendiente, no obstante el indicador presenta importantes inconsistencias para medir el objetivo actual, puesto que las variables se consideran equivalentes, considerando que no corresponde al método de cálculo y nombre de indicador.

Por otra parte, se considera que todos los indicadores cumplen con la característica de ser económicos, ya que las fuentes de información son las propias áreas que conforman el Fideicomiso, deduciendo que los medios de verificación son documentos, reportes e informes que se producen al interior de la Institución. Es decir, no es necesario llevar a cabo algún tipo de erogación para poder obtener la información necesaria para reproducir los indicadores a nivel Fin, Propósito y Componentes.

Sobre la monitoreabilidad, los indicadores de Fin y Propósito presentan medios de verificación con un nombre para poder identificarlos, su generación es consistente con la frecuencia de medición del indicador y se establece un responsable, por lo cual éstos se consideran cumplen con dicha característica. Por el contrario, los medios de verificación del Componente 1 y 2, presentan ambigüedad con relación a los documentos que servirán de soporte para constatar los resultados de los indicadores, para ambos casos se establecen los mismos medios de verificación (material impreso), lo cual no es lógico y limita la monitoreabilidad y reproducción de los indicadores de manera independiente.

Por último, respecto a la característica de Adecuado, se concluye que el indicador de Propósito y del Componente 1 son los que cubren con lo señalado, debido a que las metas establecidas se encuentran orientadas al desempeño, ello con respecto a la línea base establecida además de ser consistente la dimensión establecida para los indicadores. Sin embargo, en cuanto al Fin y el Componente 2, los indicadores no aportan información que permitan señalar una mejora en el desempeño, ya que las líneas bases y las metas anuales son similares, cabe señalar que en ambos casos, las modalidades (Eficacia y Eficiencia) son consistentes con el indicador.

En virtud de lo anterior, se observa oportunidad de mejora en el establecimiento de los indicadores de Fin, Propósito y Componentes, ya que éstos presentan deficiencias en el cumplimiento de las características de Claridad y Relevancia, así como también en Monitoreabilidad y Adecuación.

Se recomienda que los responsables de integrar la MIR, se encuentren debidamente capacitados en materia de la MML así como en la construcción de indicadores, a fin de que en los próximos ejercicios se definan indicadores que cumplan con las características CREMA.

15. ¿La Información plasmada en las Fichas Técnicas de los Indicadores del Pp (Fin, Propósito y Componentes) es consistente en cada uno de los siguientes apartados:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del Indicador (ascendente, descendente, regular o nominal)?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
3	Las Fichas Técnicas de los Indicadores del Pp tienen en promedio un valor entre 4.5 y menos de 6 en la consistencia de los apartados establecidos en la pregunta.

Justificación:

Todos los indicadores de la MIR del Programa cuentan con una Ficha Técnica, con lo cual se da cumplimiento a lo establecido en el numeral sexto de los "Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco" emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En dicho numeral se establecen seis elementos como mínimo que deben contener las fichas, mismos que se encuentran considerados por la pregunta, salvo la línea base y el comportamiento del indicador.

En la tabla 9 se presentan de forma sintetizada, los resultados sobre la consistencia que guarda la información contenida en las fichas con respecto a los apartados seleccionados:

Tabla 9. Cumplimiento de los elementos de las Fichas Técnicas de los Indicadores

Característica	Total de objetivos de la MIR (A)	Característica por objetivo*				Total de objetivos que cumplen (B)	Promedio B/A
		Fin	Propósito	C1	C2		
a) Nombre	4	1	0	0	0	1	0.25
b) Definición	4	0	0	0	0	0	0
c) Método de cálculo	4	1	0	0	0	1	0.25
d) Unidad de Medida	4	1	1	1	1	4	1
e) Frecuencia de Medición	4	1	1	1	1	4	1
f) Línea base	4	1	1	1	0	3	0.75
g) Metas	4	1	1	1	1	4	1
h) Comportamiento del Indicador	4	1	1	1	1	4	1
						Valoración	5.25

Fuente: Elaboración propia con base en la MIR y Ficha Técnica de Indicadores de Nivel Fin, Propósito y Componentes del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

Es preciso mencionar que el formato de las fichas considera al cien por ciento los apartados establecidos en el reactivo, contando con información en todos los casos, por lo que el análisis consistió en verificar que la información cumpliera con lo solicitado por el campo.

Se observó que en la totalidad de las Fichas Técnicas, se encuentran debidamente determinados la Unidad de medida, Frecuencia de medición, Metas y el Comportamiento del Indicador. En un segundo lugar encontramos la Línea base, que se cubre por parte del Fin, Propósito y C1, mientras que en el C2 se establece una línea base demasiado baja, lo que repercute en la comparabilidad de la información al respecto.

Con relación al Nombre del indicador, sólo se observó para el caso del Fin que se cumple con ser auto explicativo, mostrando claridad en lo que se busca medir, ser sintético y consistente con las variables y el método de cálculo; en caso contrario el resto de los indicadores, si bien son claros, éstos no guardan consistencia con las variables que producen el indicador. De manera similar, se encuentra el apartado de Método de cálculo, ya que si bien la fórmula señalada corresponde a un porcentaje, donde las variables del Propósito y Componentes, cuentan con la misma unidad de medida, no se aprecia la relación que guardan el numerador respecto al denominador, puesto que son cuasi idénticas, sin esclarecer lo medido y el universo, siendo solo el indicador de nivel Fin donde el Método de cálculo es congruente con las variables y el nombre del indicador.

Finalmente la Definición del indicador, fue el único campo en el que no se cumplió por parte de todos los indicadores, puesto que éste alude a los objetivos pero no explica el nombre del indicador, permitiendo entender su utilidad o finalidad.

Las fichas presentan oportunidad de mejora en la integración del campo de Definición para el caso de todos los indicadores, así como en el Nombre y Método de cálculo para el Propósito y Componentes, finalmente no se considera adecuada la Línea base del indicador del Componente 2, ya que éste se observa un valor demasiado bajo al contrastarlo con las metas establecidas para la Administración.

Se recomienda que para la construcción de los indicadores así como para el llenado de las Fichas Técnicas de los Indicadores del Programa, se cumpla con lo establecido en el Manual de Programación que emita la SFA, la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de CONEVAL y los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico emitido por CONAC.

16. Sugiera Modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

En concordancia con el análisis y respuestas de cada una de las preguntas expuestas previamente, ésta Instancia evaluadora identificó oportunidades de mejora en el Diseño del Programa presupuestario, generándose en consecuencia una serie de recomendaciones, mismas que se encuentran definidas en el Sección de Hallazgos y Recomendaciones de este mismo informe de evaluación.

Es importante mencionar que la información con la que se contó para la realización de la presente evaluación, demuestra el gran avance en la institucionalización del modelo de Presupuesto basado en Resultados, puesto que se contó con una vasta evidencia documental sobre los elementos que conforman el Programa presupuestario, sin embargo, aspectos básicos como la identificación del problema y la población que se busca atender, no se encuentran visualizadas de manera clara. Se identificó que el marco normativo del Fideicomiso (Decreto de Creación, Reglamento Interior y Manual de Procedimientos) no establece una población objetivo, aunque sí hace referencia que se deberá coordinar con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para la constitución de una reserva territorial.

Si bien el Programa se encuentra operando desde el año 2014, su diseño debe ser revisado por el Fideicomiso, siendo éste quien cuenta con toda la información para subsanar adecuadamente aquellos puntos incumplidos, apegándose a las etapas señaladas por la MML así como los manuales y guías disponibles para la construcción de la MIR.

V. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp.

17. ¿Con cuáles Pp y en qué aspectos el Pp evaluado podría tener complementariedades o coincidencias?

Justificación:

Derivado de una búsqueda en el portal de “PbR - Presupuesto basado en Resultados”¹⁵, no se identificó algún programa a nivel local que guarde coincidencia o complementariedad con alguno de los aspectos del Pp E072.

De igual forma, se llevó a cabo una búsqueda en el portal de Transparencia Presupuestaria, Observatorio del gasto¹⁶ de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo a nivel federal no se identificó la existencia de algún programa similar al E072 del Fideicomiso.

Asimismo se consultaron las páginas electrónicas de los Gobiernos de Baja California, Guanajuato y Jalisco, sin embargo no arrojó resultados de Programas como el del Fideicomiso. Por todo lo anterior se concluye que el Pp E072, es un caso excepcional, ya que no presenta coincidencias y/o similitudes con otros programas del ámbito local y nacional.

¹⁵ Para acceder al sitio, ingresar a la dirección electrónica: <http://pbr.puebla.gob.mx/> y seguir la ruta de consulta: Clic en el menú Transparencia >> Programas Presupuestarios >> MIR's seleccionar el año 2017 >> En el apartado “Modificado durante el Ejercicio” seleccionar el archivo correspondiente a la columna MIR y la fila Poder Ejecutivo.

¹⁶ Para acceder al sitio, ingresar la dirección electrónica: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx> y seguir la ruta: clic en el menú Programas >> Clic en Consulta >> Ingresar alguna palabra clave o seleccionar los filtros disponibles en la tabla inferior.

Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del Pp

Capacidades Internas	Factores Externos
Fortalezas (Cualquier capacidad con la que cuenta la UR, dependencia o entidad que le permita aprovechar sus recursos para la obtención de sus objetivos).	Oportunidades (Cualquier factor externo fuera del control de la UR, dependencia o entidad que puede ser aprovechado para la obtención de sus objetivos).
El Programa cuenta con un Diagnóstico, en el cual se documenta el problema que se busca atender, se establecen los Árboles de problemas y objetivos, así como la identificación y cuantificación de la Población Objetivo.	- Identificar a los actores externos que coadyuvan con el Programa y que sean contemplados en la generación de los objetivos. - Simplificación de procesos para la adecuada gestión de las áreas de suelo y/o predios.
Debilidades (Cualquier limitante Interna de la UR, dependencia o entidad que puede afectar la obtención de sus objetivos).	Amenazas (Cualquier factor externo fuera de control de la UR, dependencia o entidad que pueda afectar la obtención de sus objetivos).
- El Programa se establece en función del objetivo del Fideicomiso y no atiende a una demanda o problemática social. - Inadecuada aplicación de la Metodología de Marco Lógico para la construcción del Programa.	- Recortes en el Presupuesto que afecten la operación de las Unidades Administrativas del Fideicomiso. - Largos periodos de gestión para la adquisición de áreas de suelo y/o predios.

Valoración Final del Diseño del Programa

Apartados	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y diseño del Pp.	1.75	El Programa cuenta con un Diagnóstico, donde se establece la problemática, los Árboles de problemas y objetivos, y el Concentrado o Estructura Analítica del Pp, no obstante la problemática no cumple con las características establecidas por la MML, el Árbol de problemas presenta oportunidad de mejora y por ende las subsecuentes etapas de construcción de la MIR, en éste mismo sentido, se observa poca consistencia entre el Programa con la modalidad o clasificación programática a la que se encuentra relacionada.
Contribución a las metas y estrategias estatales.	0	El Programa cuenta con una Ficha de Alineación al Plan Estatal de Desarrollo, asimismo en el Diagnóstico se establece la vinculación del Pp con los Instrumentos de Planeación Estatal y Nacional, sin embargo, el Propósito no es alineado directamente a un Objetivo y/o Meta de dichos instrumentos, como si se lleva a cabo de manera específica con el Componente 2.
Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.	0.75	Las poblaciones de Referencia, Potencial, Objetivo y Atendida se encuentran identificadas en el Diagnóstico del Pp, así como en el formato de Análisis de la Población Objetivo, no obstante carecen de una descripción metodológica sobre su identificación y cuantificación. La PO no se encuentra relacionada con la problemática identificada por el Pp, presenta falta de homogeneidad entre los diferentes documentos programáticos. Tampoco se contó con evidencia de que el Programa recopila información sobre la atención a la PO y no cuenta con mecanismos sobre la selección, verificación, seguimiento y/o actualización de la población atendida.
Matriz de Indicadores para Resultados.	1.83	Se analizó que los Objetivos de la MIR cumplieran con las características establecidas por la MML, sin embargo se detectaron oportunidades de mejora en la lógica vertical y horizontal, puesto que la Actividades no se encuentran claramente especificadas además de no ser la suficientes para producir los Componentes; el C2 por su parte no corresponde a un bien o servicio, no se percibe como necesario y no contribuye a la generación del Propósito; éste no es consecuencia de los Componentes, presenta multiplicidad de objetivos, no cumple con la redacción establecida por la metodología y no incluye a la población objetivo; con relación al Fin, se observó cuenta con dos objetivos y no se encuentra redactado de manera clara.
Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp	N/A	No se identificaron complementariedades o coincidencias con otros Programas a nivel Estatal y/o Nacional.
Nivel de promedio del total de apartados	1.08	
Nivel = Nivel promedio por apartado Justificación= Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por apartado o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo) N/A: No aplica		

Hallazgos y Recomendaciones

Clasificadas por Apartado

Justificación de la creación y diseño del Pp

- H:** El problema se encuentra establecido del Diagnóstico en el Pp, este último es revisado o actualizado anualmente de acuerdo con el proceso de programación de cada ejercicio fiscal (anualmente), sin embargo, presenta oportunidad de mejora respecto a su definición.

R: Para los subsecuentes procesos de programación, se recomienda que la Unidad Responsable del Pp E072 de acuerdo con la MML, realice el Análisis del problema conjuntamente con las unidades administrativas involucradas en la operación del Pp, para definir la problemática y la motivación para solucionarla. Asimismo, conforme con el Manual de Programación, se constata que la definición del problema cuente con los siguientes elementos:

 - Resuma la situación problemática de forma clara y breve.
 - Se formule como un hecho negativo, o como una situación que debe ser revertida.
 - Defina la población afectada o área de enfoque.
 - Describa la situación de la problemática central.
 - Haga una referencia cuantitativa que permite una verificación empírica.
- H:** Se observa oportunidad de mejora en la integración del Árbol de problemas con el establecimiento de sus causas, efectos y la población afectada u objetivo.

R: Para el establecimiento de las causas de primer nivel, se recomienda contestar a la pregunta ¿Qué ha llevado a la existencia del problema?, mientras que para las causas de segundo nivel contestar a la pregunta ¿Qué ha llevado a la existencia de dichas causas? Asimismo incluir a la población objetivo en la redacción del problema central.
- H:** El Diagnóstico del Pp no utiliza datos cuantitativos para explicar la gravedad del problema que busca atender o de las causas que lo originan; asimismo carece de una base teórica de la intervención, puesto que no se utilizan fuentes académicas, estudios o experiencias sobre el mismo tipo de intervención; asimismo se presenta oportunidad de mejora en la integración del Concentrado del Pp.

R: Se recomienda integrar datos cuantitativos en el Diagnóstico del Programa, a fin de dimensionar correctamente la gravedad del problema central y sus causas; asimismo integrar en el Diagnóstico evidencia teórica que permita justificar el tipo de intervención seleccionada; redefinir el punto “1.5 Experiencias de atención”, para integrar alguna experiencia similar a nivel nacional o internacional, que constituya un marco de referencia para el adecuado diseño de la intervención del Programa. Asimismo verificar que el Resumen Narrativo sea consistente con el Árbol de Objetivos, cuidando que éste sea un espejo y refleje las soluciones del Árbol de problemas.

Contribución a las metas y estrategias estatales

- H:** Se observa oportunidad de mejora en el apartado del Diagnóstico referente a los Objetivos del Programa y su vinculación con los instrumentos de planeación.

R: Se recomienda que para los subsecuentes programaciones se complemente el Diagnóstico del Pp, con un análisis y argumentación sobre la vinculación de los objetivos del Programa, teniendo una especial atención con el Propósito, con los objetivos y metas

de los instrumentos de planeación estatal y nacional, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, si fuese el caso, señalando los conceptos en común y el grado de contribución a los mismos.

Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo

- **H:** La Población Potencial y Objetivo, se encuentran definidas en documentos oficiales (Diagnóstico y APO), están cuantificadas, presentan Unidad de Medida, Fuentes de Información, fecha de actualización y periodo de actualización, sin embargo presenta oportunidad de mejora, en cuanto a la descripción de la metodología utilizada para su identificación así como la generación de evidencias relativas a la utilización de dichas poblaciones en la planeación del Pp.

R: Se recomienda que en los subsecuentes ejercicios de programación, se realice un análisis completo para identificar de manera precisa a la población o área de enfoque que beneficiará el Programa, cuidando que ésta se relacione con la problemática que el Programa busca resolver, que su focalización sea consistente con los demás conceptos poblacionales, robustecer la sección referente a la Metodología para identificación de la PO del Diagnóstico del Pp, describiendo el proceso y las técnicas o criterios empleados para la identificación de los conceptos poblaciones, así como documentar o generar las evidencias sobre la utilización de las poblaciones en la planeación del Programa. Verificar la consistencia de las definiciones con las Unidades de Medida, y corroborar que la información que se establezca en el Diagnóstico sea homogénea en los demás documentos programáticos.

- **H:** No se proporcionó evidencia referente a que se encuentre sistematizada la información de la atención de la población o área de enfoque por parte de los Componentes, o que se cuente con un mecanismo para la selección, verificación, seguimiento, a la que se encuentran destinados los Componentes.

R: Se exhorta que los Componentes se establezcan como los bienes y/o servicios que son entregados o proporcionados a la población y/o área de enfoque objetivo, en este sentido, se integre un padrón de beneficiarios, que considere por cada Componente el tipo de bien o servicio entregado y datos del destinatario; asimismo documentar el procedimiento que se lleva a cabo para la selección, depuración y/o actualización de la población o área de enfoque.

- **H:** Para 2015 y 2016, se observa que se cubrió la Población Objetivo y dado que ésta presenta la misma cuantificación que la Potencial, también fue cubierta o atendida. Dichos resultados, dan cuenta de una alta efectividad en la atención de las poblaciones tanto objetivo como potencial, aunque por otra parte, puede interpretarse que la cuantificación de las poblaciones no se encuentra establecida adecuadamente, ya que no se parte de una población general a una particular.

R: Se recomienda que para los subsecuentes procesos de programación, se complemente el punto referente a la Estrategia de cobertura del Diagnóstico del Pp, contemplando la inclusión del presupuesto y cobertura anual de la población objetivo para los próximos cinco años, se describan las acciones que deben llevarse a cabo para cubrir con dichas metas y se proyecte el momento en el que convergerán la población potencial y objetivo.

Matriz de Indicadores para Resultados

- **H:** Los dos Componentes que integran el Programa, cuentan con una sola actividad, identificando que estas no cumplen con estar claramente especificadas, asimismo no se considera que estas sean suficientes para generar los productos.

R: En los siguientes procesos de programación, se debe verificar que las Actividades estén descritas de manera clara utilizando un verbo en infinitivo, integren un dato cuantificable acompañado de un complemento, se encuentren ordenadas cronológicamente,

asimismo respondan a las siguientes preguntas: ¿Las Actividades son suficientes para lograr cada Componente? ¿Todas las Actividades son necesarias para lograr los Componentes?, y por último que los supuestos que se puntualicen para dichos objetivos cumplan con lo establecido en el Manual de Programación que emita la SFA o la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados emitida por CONEVAL.

- **H:** El Componente 2 presenta oportunidades de mejora, así como los supuestos de ambos Componentes dado que no corresponde a condiciones externas a la operación del Programa.

R: Se recomienda redefinir el Componente 2, garantizando que en el resumen narrativo se establezca el producto o servicio que se genera o proporciona, para lo cual es importante responder a la pregunta: ¿Qué bienes o servicios deberán ser entregados por el Pp para lograr el Propósito?; también revisar que los supuestos de los Componentes cumplan con lo establecido por la MML y el Manual de Programación, es decir que correspondan a un riesgo externo que enfrenta el Pp y sea expresado como una situación que debe cumplirse para avanzar al siguiente nivel en la jerarquía de objetivos.

- **H:** El propósito cuenta con oportunidad de mejora en la definición de su resumen narrativo, ya que actualmente no considera la población objetivo, no cuenta con un solo objetivo, no se indica el resultado esperado y no se redacta conforme a la sintaxis establecida por el manual de Programación.

R: Se recomienda que al momento de desarrollar el objetivo del propósito se verifique que éste cubra con elementos señalados por el manual de Programación, es decir, que se formule integrando a la población o área de enfoque objetivo, un solo verbo en presente y el complemento que esboce el resultado esperado.

- **H:** Se identifica oportunidad de mejora en el resumen narrativo del Fin, ya que éste presenta dos objetivos, es decir se identifica ambigüedad en cuanto a la situación que busca incidir el Programa.

R: se recomienda que en el próximo proceso de programación, se verifique que el resumen narrativo del Fin cumpla con la redacción establecida en el Manual de programación, es decir, que éste inicie con un verbo en infinitivo e identificarse claramente el qué (contribuir a un objetivo superior), el mediante (a través de) y el cómo (solución del problema).

- **H:** Se observa oportunidad de mejora en el establecimiento de los indicadores de Fin, Propósito y Componentes, ya que éstos presentan deficiencias en el cumplimiento de las características de Claridad y Relevancia, así como también en Monitoreabilidad y Adecuación.

R: Se recomienda que los responsables de integrar la MIR, se encuentren debidamente capacitados en materia de la MML así como en la construcción de indicadores, y se definan indicadores que cumplan con las características CREMA.

- **H:** Las fichas presentan oportunidad de mejora en la integración del campo de Definición para todos los indicadores, así como en el Nombre y Método de cálculo para el Propósito y Componentes, finalmente no se considera adecuada la Línea base del indicador del Componente 2, ya que éste se observa un valor demasiado bajo al contrastarlo con las metas establecidas para la Administración.

R: Se recomienda que para la construcción de los indicadores así como para el llenado de las Fichas Técnicas de los Indicadores del Programa, se cumpla con lo establecido en el Manual de Programación que emita la SFA, la Guía para la Elaboración de la Matriz

de Indicadores para Resultados de CONEVAL y los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico emitido por CONAC.

Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp

- Derivado de una búsqueda en los portales de internet del Gobierno Federal, así como de los Gobiernos Estatales de Baja California, Guanajuato y Jalisco, no se identificaron complementariedades o coincidencias con otros Programas presupuestarios.

Conclusiones

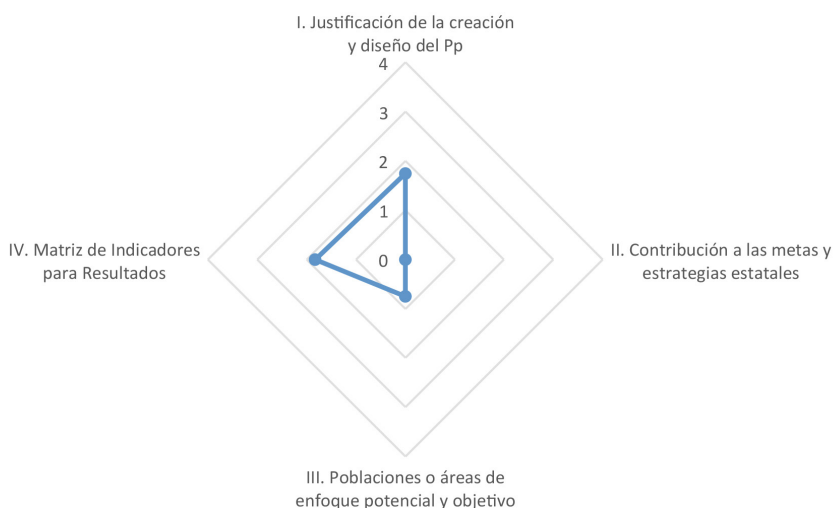
El Propósito del Programa E072 guarda una clara relación con el objeto de creación del Fideicomiso, siendo su encargo: “Ser la instancia responsable de generar un portafolio de reservas territoriales en el Estado de Puebla, para impulsar el desarrollo urbano sustentable de todo tipo de proyectos inmobiliarios mediante la adquisición y/o gestión de áreas de suelo o predios de los centros de población del Estado de Puebla, para destinarlos al crecimiento, consolidación, conservación y mejoramiento de los mismos centros de población”.¹⁷

Con base en lo anterior, es posible observar que la función del Fideicomiso constituye una actividad de apoyo de la Administración Pública Estatal, es decir que no provee un bien o servicio a la sociedad, como es el caso del resto de las Dependencias y ciertas Entidades.

En este sentido, se hace constar que el Programa, a pesar de contar con los documentos necesarios para la conformación de la MIR y las Fichas Técnicas de Indicadores, casi todas las preguntas se encuentran valoraciones por debajo del nivel 2, es decir, el cumplimiento de las características son deficientes. Siendo los rubros de “Contribución a las metas y estrategias estatales” y de “Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo” donde se los reactivos cuentan con valoraciones en Cero, en el caso del primero, debido a que el Propósito del Programa, no se encuentra vinculado a los Objetivos y Metas de la Planeación estatal, mientras que para el segundo la Población Objetivo carece de relación con la problemática, no se describe la metodología y criterios de focalización empleados y su cuantificación no es consistente.

En la siguiente Ilustración, se presentan las valoraciones promedio obtenidas tras el análisis y evaluación de cada uno de los apartados que conformaron el cuestionario de evaluación del Pp E072:

Ilustración 6. Valoración del Programa



Fuente: Elaboración Propia, con base en el apartado “Valoración Final del Diseño del Programa.”

¹⁷ Periódico Oficial del Estado de Puebla. (2011). Decreto del Ejecutivo del Estado, que autoriza la creación del Fideicomiso Público denominado “Banco Estatal de Tierra”.

La presente evaluación identifica grandes oportunidades de mejora para el diseño del Programa, asimismo se realizan una serie de recomendaciones que deben ser revisadas y analizadas por parte de la Institución Responsable, a fin de que determine su viabilidad e implementación.

No obstante en virtud de lo anterior, se considera que el Programa, debería pertenecer al rubro del Gasto No Programable, puesto que atiende al cumplimiento de obligaciones establecidos en el Decreto de creación del Fideicomiso y no a las demandas y problemáticas de la sociedad, de ahí que existan muchos aspectos del mismo Programa que no se encuentran cubiertos, por lo anterior, es posible deducir es consistente que no se identificara algún otro programa a nivel estatal y nacional que guarde similitud con el Pp E072.

Bibliografía

- Cedeño, Fuentes, Rosas y Villanueva. (2016). *Evaluación y Auditoría del Desempeño en México*. México. Eds. Auditoría Superior del Estado de Puebla, BUAP e IEXE Editorial.
- CONAC, Consejo Nacional de Armonización Contable (s.f). *ACUERDO por el que se emite la clasificación programática (Tipología general)*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08/08/2013. Recuperado de: http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente > Clasificadores Presupuestarios > Clasificación programática”
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México, DF: CONEVAL. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinación//Publicaciones%20oficiales/Guía_para_la_Elaboración_de_Matriz_de_Indicadores.pdf.
- Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra. (2014). *Manual de Procedimientos del Fideicomiso Público denominado Banco Estatal de Tierra*.
- Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra. (2017). *Análisis de la Población Objetivo del Pp E072. Constitución de reserva territorial*.
- Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra. (2017). *Diagnóstico del Programa presupuestario E072. Constitución de reserva territorial*.
- Ortégón, E. Pacheco, J. Prieto A. (2005). *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Naciones Unidas (CEPAL).
- Periódico Oficial del Estado de Puebla. (2011). *Decreto del Ejecutivo del Estado, que autoriza la creación del Fideicomiso Público denominado “Banco Estatal de Tierra”*.
- Secretaría de Finanzas y Administración. (2016). *Manual de programación 2017*. Recuperado de: <https://presupuesto.puebla.gob.mx/sppr/Content/formatosconvocatoria201704/2%20MANUALES/1.pdf>
- Secretaría de Finanzas y Administración. (2017). *Actividades del Programa Presupuestario, ejercicio fiscal 2017* (Ficha de Actividades).
- Secretaría de Finanzas y Administración. (2017). *Alineación Estratégica del Programa Presupuestario, ejercicio fiscal 2017*.
- Secretaría de Finanzas y Administración. (2017). *Ficha Técnica de Indicadores, ejercicio fiscal 2017* (Fin, Propósito y Componentes).
- Secretaría de Finanzas y Administración. (2017). *Matriz de Indicadores para Resultados, ejercicio fiscal 2017*.
- Secretaría de Finanzas y Administración. (2018). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 del Gobierno del Estado de Puebla*. Recuperado de: <http://evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/pae/2018/PAE/2018.pdf>
- Secretaría de la Contraloría. (2018). *Informe de Evaluación Anual 2017 del Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra*.

I. Anexo "Características CREMA de los indicadores"

Nombre de Indicador	Fin	Justificación	Propósito	Justificación		Componente 1		Componente 2		Justificación
		Promedio de adquisición de reservas territoriales	Porcentaje de gestión en la adquisición de reserva territorial en los diferentes municipios	Justificación		Componente 1		Componente 2		Justificación
Método de Cálculo		(Número de hectáreas aseguradas y/o adquiridas de áreas de suelo y/o predios / Hectáreas programadas para asegurar y/o adquiridas de áreas de suelo y/o predios)	(Número de municipios del Estado de Puebla, con gestiones para el aseguramiento y/o adquisición de suelos y/o predios / Total de municipios del Estado de Puebla con gestiones de aseguramiento y/o adquisición de suelos y/o predios) *100	Porcentaje de proyectos, estratégicos asignados para la constitución de reserva territorial		(Porcentaje de proyectos estratégicos por adquirir / Porcentaje de proyectos estratégicos presentados) *100		(Porcentaje de adquisición de reserva territorial / Porcentaje del total de adquisición de reserva territorial) *100		
Claro	Sí	El indicador no presenta ambigüedad sobre lo que busca medir, su nombre es auto explicativo y guarda consistencia con el método de cálculo.	No	El nombre del indicador no es consistente con las variables establecidas en su método de cálculo, pues en el nombre se utiliza el término "asignados" mientras que en las variables "por adquirir" respecto los "presentados", lo que representa ambigüedad de lo que medirá dicho indicador.		No		Se identifica que el nombre del indicador es una réplica de las dos variables definidas para su reproducción, lo cual no es consistente ya que no se identifica lo que busca medir el indicador al utilizar variables cuasi idénticas, pues se interpreta como una referencia circular.		
Relevante	No	El indicador no mide un aspecto relevante del objetivo en cuestión, es decir, se observa una desvinculación entre el indicador y el resumen narrativo del Fin, asimismo la meta establecida se observa significativamente limitada.	No	Se identifica que el factor relevante del objetivo consiste en el desarrollo de proyectos, sin embargo el indicador no mide dicho desarrollo, por lo que no se considera relevante.		No		Como se mencionó previamente, este Componente no cumple con las características metodológicas, por lo cual el factor relevante se encuentra ausente en el objetivo. Por lo anterior se considera que el indicador no mide un factor relevante.		
Económico	Sí	La reproducción del indicador no representa un costo, puesto que la información es generada por parte del Fideicomiso.	Sí	La reproducción del indicador no representa un costo, puesto que la información es generada por parte del Fideicomiso.		Sí		La reproducción del indicador no representa un costo, puesto que la información es generada por parte del Fideicomiso.		

Fin	Justificación		Propósito	Justificación		Componente 1		Justificación		Componente 2		Justificación
	Sí	No		Sí	No	Sí	No	Sí	No			
Monitoreable	Los medios de verificación presentan un nombre para poder identificarlos, su generación es consistente con la frecuencia de medición del indicador y se cuenta con un responsable.	Sí	Los medios de verificación presentan un nombre para poder identificarlos, su generación es consistente con la frecuencia de medición del indicador y se cuenta con un responsable.	No	El medio de verificación descrito refiere a "material impreso", siendo dicho material algo general y ambiguo, lo cual limita la Monitoreabilidad y reproducción del indicador, además que estas no corresponden con las variables Componentes del indicador.	No	El medio de verificación descrito refiere a "material impreso", siendo dicho material algo general y ambiguo, lo cual limita la Monitoreabilidad y reproducción del indicador, además que estas no corresponden con las variables Componentes del indicador.					
Adecuado	El indicador no aporta a la medición del desempeño del objetivo, puesto que se identifica que la línea base (2013) y la meta del ejercicio se encuentran establecidas en uno (1), es decir no se identifica un enfoque orientado a la mejora del desempeño, aunque la tipología del indicador "eficacia" es consistente.	No	El indicador permite emitir una valoración en cuanto a su desempeño, ya que la línea base se encuentra establecida en 20% mientras que la meta es del 100%, lo cual corresponde con el comportamiento ascendente, finalmente la tipología de Eficacia es consistente con el cumplimiento esperado.	Sí	El indicador se establece con una meta del 100%, por arriba de la línea base que es del 30%, con ello se observa consistente el comportamiento ascendente del indicador, asimismo se observa adecuado la tipología de Eficacia a dicho nivel de la MIR.	No	El indicador presenta una línea base y meta anual del 100%, asimismo se establece como ascendente el comportamiento del indicador hacia la meta, sin embargo no se observa que el indicador se encuentre orientado al desempeño, puesto que la línea base y las metas anuales son las mismas y que además el indicador se establezca como ascendente.					
% Características Cumplidas ^A	60%		60%		40%		20%					
% Cumplimiento Total ^B										45%		

A.- Es el porcentaje de cumplimiento de manera individual de cada uno de los niveles de objetivo.

B.- Es el promedio aritmético de los porcentajes obtenidos en A.

Fuente: Elaboración propia con base en la MIR y Ficha Técnica de Indicadores de Nivel Fin, Propósito y Componentes del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017 del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

II. Anexo “Elementos de las Fichas Técnicas de Indicadores”

Fin	Justificación	Propósito	Justificación	Componente 1	Justificación	Componente 2	Justificación
Nombre de Indicador	Promedio de adquisición de reservas territoriales	Porcentaje de gestión en la adquisición de reserva territorial en los diferentes municipios		Porcentaje de proyectos estratégicos asignados para la constitución de reserva territorial		Porcentaje de adquisición de reserva territorial	
	Sí El nombre se encuentra expresado de manera clara, lo que permite identificar lo que busca medir el indicador, asimismo éste es consistente con las variables.	No	No queda claro qué es lo que busca medir el indicador, pues no se utiliza un verbo en infinitivo que defina una acción terminada, además el nombre no es consistente con las variables definidas para producirlo.	No	El nombre no es consistente con las variables establecidas en el método de cálculo, es decir que la relación de las variables no generará lo descrito por el indicador actual, cabe señalar que la descripción de las variables no son claras por sí mismas, puesto que éstas refieren a valores porcentuales, es decir, no son datos absolutos.	No	El nombre del indicador resulta ser claro a primera vista, sin embargo al observar las variables que conforman dicho porcentaje, no queda claro lo que se busca medir, ya que las dos variables miden lo mismo a pesar de unas palabras de diferencia.
Definición	Permite medir las políticas, estrategias e instrumentos de planeación en el aseguramiento y/o adquisición de áreas de suelo y/o predios.	Son los actos administrativos y/o instrumentos jurídicos realizados para el aseguramiento de áreas de suelo y/o predios		Nos permite saber si se están atendiendo las necesidades de los proyectados por los municipios.		Las gestiones de aseguramiento y adquisición de constitución de reservas territoriales.	
	No La definición no es congruente con el nombre del indicador, método de cálculo así como con las variables determinadas. Ésta debería indicar lo que se mide (en éste caso el promedio), así como su utilidad y aporte hacia el objetivo.	No	La definición no es congruente con el nombre del indicador, método de cálculo así como con las variables determinadas. Ésta debería indicar lo que se mide (porcentaje de proyectos), así como su utilidad y aporte hacia el objetivo.	No	La definición no es congruente con el nombre del indicador, método de cálculo así como con las variables determinadas. Ésta debería indicar lo que se mide (porcentaje de proyectos), así como su utilidad y aporte hacia el objetivo.	No	La definición se percibe incompleta, además de no ser congruente con el nombre del indicador, método de cálculo así como con las variables determinadas. Ésta debería indicar lo que se mide (porcentaje de proyectos), así como su utilidad y aporte hacia el objetivo.
Método de Cálculo	(Número de hectáreas aseguradas y/o adquiridas de áreas de suelo y/o predios / Hectáreas programadas para asegurar y/o adquiridas de áreas de suelo y/o predios)	(Número de municipios del Estado de Puebla, con gestiones para el aseguramiento y/o adquisición de suelos y/o predios / Total de municipios del Estado de Puebla con gestiones de aseguramiento y/o adquisición de suelos y/o predios)*100		(Porcentaje de proyectos estratégicos por adquirir / Porcentaje de proyectos estratégicos presentados)*100		(Porcentaje de adquisición de reserva territorial / Porcentaje del total de adquisición de reserva territorial)*100	
	Sí El método de cálculo corresponde a la fórmula de promedio, guardando consistencia con el nombre del indicador.	No	La fórmula del indicador corresponde a la de porcentaje, ambas variables cuentan con la misma unidad de medida, sin embargo, las variables utilizadas se perciben casi idénticas, y no se identifica que una de ellas represente el universo y otra el subconjunto, para poder generar el indicador.	No	La fórmula del indicador corresponde a la de porcentaje, ambas variables cuentan con la misma unidad de medida, sin embargo, en las variables utilizadas no se identifica que una de ellas sea el universo y otra el subconjunto que permita reproducir al indicador.	No	La fórmula del indicador corresponde a la de porcentaje, ambas variables cuentan con la misma unidad de medida, sin embargo, las variables utilizadas se perciben casi idénticas, y no se identifica que una de ellas sea el universo y otra el subconjunto, para poder generar el indicador.

Fin		Justificación	Propósito	Justificación	Componente 1	Justificación	Componente 2	Justificación
Unidad de Medida	Si	Se encuentra definida como Promedio, la cual es consistente con el nombre y el método de cálculo.	Si	Se encuentra establecida como porcentaje, guardando consistencia con el método de cálculo y el nombre del indicador.	Si	Se encuentra establecida como Porcentaje, guardando consistencia con el método de cálculo y el nombre del indicador.	Si	Se encuentra establecida como Porcentaje, guardando consistencia con el método de cálculo y el nombre del indicador.
Frecuencia de Medición	Si	Cuenta con una frecuencia anual, calendarizándose para ser medido en el mes de diciembre, al igual que las variables, dicha frecuencia se determina adecuada para el nivel de objetivo Fin.	Si	Cuenta con una frecuencia anual, calendarizándose para ser medido en el mes de diciembre, al igual que las variables, dicha frecuencia se determina adecuada para el nivel Propósito.	Si	Cuenta con una frecuencia Semestral, calendarizándose para ser medido en los meses de junio y diciembre, al igual que las variables, dicha frecuencia se determina adecuada para nivel Componente.	Si	Cuenta con una frecuencia Semestral, calendarizándose para ser medido en los meses de junio y diciembre, al igual que las variables, dicha frecuencia se determina adecuada para nivel Componente.
Línea Base	Si	La línea base es de 1, corresponde al año 2013 y presenta la misma periodicidad que el indicador actual, por lo que se considera apropiado para fines comparativos.	Si	La línea base es de 20%, corresponde al año 2013 y a una periodicidad anual como la que presenta actualmente el indicador, por lo que se considera apropiado para fines comparativos.	Si	La línea base es de 30%, corresponde al año 2013 y a una periodicidad semestral como la que presenta actualmente el indicador, por lo que se considera apropiado para fines comparativos.	No	La línea base es de 1%, corresponde al año 2013 y a una periodicidad semestral como la que presenta actualmente el indicador, sin embargo la información se considera desacertada por la amplia diferencia entre ésta y las metas para 2017 y 2018.
Metas	Si	La meta establecida es de 1, siendo consistente con el comportamiento del indicador.	Si	La meta establecida es de 100%, siendo consistente con el comportamiento del indicador.	Si	La meta establecida es de 100%, ésta es consistente con el comportamiento del indicador.	Si	La meta establecida es de 100%, ésta es consistente con el comportamiento del indicador.
Comportamiento del Indicador	Si	El Comportamiento se establece como Regular, guardando consistencia con las metas de la Administración.	Si	El Comportamiento se establece como Ascendente, guardando consistencia con las metas de la Administración y la línea base establecida.	Si	El Comportamiento se establece como Ascendente, guardando consistencia con las metas de la Administración y la línea base establecida.	Si	El Comportamiento se establece como Ascendente, guardando consistencia con las metas de la Administración y la línea base establecida.
% Características Cumplidas ^A	87.5%			50%	62.5%			50%
% Cumplimiento Total ^B				62.5%				

A.- Es el porcentaje de cumplimiento de manera individual de cada uno de los niveles de objetivo

B.- Es el promedio aritmético de los porcentajes obtenidos en A

Fuente: Elaboración propia con base en la *MIR y Ficha Técnica de Indicadores de Nivel Fin, Propósito y Componentes del Programa presupuestario, ejercicio fiscal 2017* del Fideicomiso Público denominado "Banco Estatal de Tierra".

III. Anexo “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”

Debido a que el Programa presupuestario presenta una inadecuada identificación del problema que busca atender, así como de la población objetivo que padece dicha problemática, ésta Instancia de evaluación no integra una propuesta de mejora de la MIR. No obstante se recomienda que la Institución o Unidad Responsable lleve a cabo las etapas establecidas por la Metodología de Marco Lógico a fin de integrar una MIR apropiadamente.

IV. Anexo “Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación”

Ficha Técnica con los datos generales de la evaluación	
Nombre o denominación de la evaluación	<i>Evaluación Externa de Programas presupuestarios de la Administración Pública Estatal, ministración 2017</i>
Nombre o denominación del programa evaluado	<i>E072 - Constitución de Reserva Territorial</i>
Unidad Responsable de la operación del programa	<i>OBET - Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra</i>
Titular de la unidad responsable de la operación del programa	<i>Lic. Alfredo Ortega Miranda, Director General del Fideicomiso Público Denominado Banco Estatal de Tierra</i>
Año del Programa Anual de Evaluación (PAE) en que fue considerada la evaluación	<i>2018</i>
Año de conclusión y entrega de la evaluación	<i>2018</i>
Tipo de evaluación	<i>Evaluación de Diseño</i>
Nombre de la Instancia evaluadora	<i>Servicios Sistemas y Logística Profesional S.C.</i>
Nombre del(a) coordinador(a) externo(a) de la evaluación	<i>Dr. Heber Tamayo Cruz</i>
Nombre de los(as) principales colaboradores(as) del(a) coordinador(a) de la evaluación	<i>Lic. Ricardo Rojas Rojano</i>
Unidad Administrativa responsable de la Coordinación de la evaluación	<i>Dirección de Evaluación de la Secretaría de Finanzas y Administración</i>
Nombre del(a) Titular de la unidad administrativa responsable de coordinar la evaluación (Área de Evaluación)	<i>Arturo Neponuceno Crisóstomo, Director de Evaluación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla</i>
Nombres de los(as) servidores(as) públicos(as), adscritos(as) a la unidad administrativa responsable de coordinar la evaluación, que coadyuvaron con la revisión técnica de la evaluación	<i>Rodolfo de la Rosa Cabrera Saúl Federico Oropeza Orea Ana Luz Guzmán Figueroa Alma Rosa Ruiz Prieto</i>
Forma de contratación de la Instancia evaluadora	<i>Concurso por invitación a tres.</i>
Costo total de la evaluación con IVA incluido	<i>\$2,000,000.00 IVA incluido</i>
Fuente de Financiamiento	<i>Recursos Estatales.</i>

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Árbol de problemas Pp E072	16
Ilustración 2. Problemática y Población Objetivo	25
Ilustración 3. Población atendida por los Indicadores de Gestión del Pp E072	27
Ilustración 4. Actividades del Pp E072	30
Ilustración 5. Componentes y supuestos del Pp E072	32
Ilustración 6. Valoración del Programa	47

Índice de Tablas

Tabla 1. Relación de Programas presupuestarios a evaluar	7
Tabla 2. Conceptos poblacionales Pp E072	17
Tabla 3. Concentrado del Pp	19
Tabla 4. Identificación y cuantificación de la población o área de enfoque	24
Tabla 5. Evolución de la cobertura del Pp	28
Tabla 6. Cumplimiento de características por cada grupo de actividades	30
Tabla 7. Cumplimiento de características por cada Componente	32
Tabla 8. Cumplimiento de características de los Indicadores	36
Tabla 9. Cumplimiento de los elementos de las Fichas Técnicas de los Indicadores	38