

Evaluación de Diseño del Programa presupuestario

E146

Desarrollo Político y Participación Ciudadana

Programa Anual de Evaluación 2018
Secretaría General de Gobierno

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	8
Nota Metodológica	10
Criterios Técnicos para la Evaluación del Programa presupuestario	10
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	42
Valoración Final del Diseño del Programa	43
Hallazgos y Recomendaciones Clasificadas por Apartado	44
Conclusiones	48
Bibliografía	49
Anexos	50
Índice de Tablas	57

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 proceso de evaluación en materia de diseño del Pp E146 Desarrollo Político y Participación Ciudadana, se desarrolló de manera favorable ya que la instancia coordinadora de la evaluación recopiló un acervo importante de evidencia documental, mientras que la unidad responsable del Pp aportó toda la información a su alcance para realizar el análisis puntual de cada sección de los Términos de Referencia.

Se observó la oportunidad de mejora en la provisión de un soporte teórico, respecto a los conceptos de corresponsabilidad y participación ciudadana a fin de precisar el Propósito del programa y fortalecer la lógica interna; asimismo es posible robustecer el diagnóstico del Pp gracias a que la entidad cuenta con un PED 2017-2018 que aborda la temática de Gobierno Abierto ampliamente.

Se observó que la estructura analítica de la MIR se afectó en la medida en que se incorporaron al Pp E146, acciones de unidades administrativas de la SGG con funciones heterogéneas, por lo que se sugiere la revisión con mayor rigor técnico de la implementación de la MML integrando a la MIR sólo aquellos Componentes imprescindibles para el logro del Propósito y desarrollando estrategias financieras para sostener las funciones administrativas propias del Gasto Corriente.

La propuesta de mejora para el diseño de la MIR se concentra en adoptar la propuesta metodológica construida para la Métrica de Gobierno Abierto que es una medición que realiza Transparencia Mexicana y contempla variables específicas en materia de Participación Ciudadana.

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).

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

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 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,

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.

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:

- 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”.

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

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_Est/2018/TdR_Pp_Diseño_2018.pdf

Datos Generales del Programa presupuestario (Pp)

Nombre del Pp:		Desarrollo Político y Participación Ciudadana	
Clave:	E146		
Dependencia o Entidad coordinadora:	SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO		
Año de inicio de operación:	2015		
Tipo de evaluación:	DISEÑO		
Año de la evaluación:	2018		
Problema o necesidad que el Pp pretende atender, atenuar o resolver.			
Desinterés en la corresponsabilidad ciudadana y en la participación activa en el 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: 4 Tranquilidad para tu familia Objetivo general: Preservar la seguridad y tranquilidad en el estado mediante el diseño y ejecución de políticas integrales, que consideren la participación ciudadana y la coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Objetivo del Programa 24 "Gobernabilidad para la paz social" Mantener la gobernabilidad al interior de la entidad, en corresponsabilidad con los sectores público, privado y social, con estricto apego a los principios democráticos.			
Descripción de los objetivos del Pp, así como de los bienes y/o servicios que ofrece (Componentes).			
Propósito: La población del estado de Puebla que solicita ser beneficiada participa activamente de manera corresponsable en la transformación del estado			
Componente 1 Acciones de participación ciudadana y políticas públicas promovidas			
Componente 2 Tenencia de la tierra y asentamientos humanos regularizados			
Identificación y cuantificación de la población o área de enfoque			
Población	Descripción	Cuantificación	Unidad de medida
Potencial:	Población del estado	5,779,829	Persona
Objetivo:	Población del estado que solicita ser beneficiada a través de las acciones de participación ciudadana y desarrollo político.	5,779,829	Persona
Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017.			
Aprobado:	\$ 15,743,262.00 ¹ (pesos).		
Modificado:	\$ 15.8743.3 ² (Miles de pesos).		
Metas de los indicadores de Fin, Propósito y Componentes, así como los de nivel actividad que se consideren relevantes.			
Fin	Vinculación con 4 órganos de participación ciudadana de la entidad federativa por condición de existencia		
Propósito	Realizar 40,000 acciones de participación ciudadana registradas a través del portal E-Puebla Participativa		
Componente(s)	Componente 1: Vincular 400 personas a través de acciones de participación ciudadana. Componente 2: Concluir el 80 por ciento de gestiones realizadas ante autoridades para la regulación de tenencia de la tierra y asentamientos humanos		

¹ Ley de Egresos del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2017, Clasificación programática del Gasto (Tipología General) tomado de: http://www.transparenciainfiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2724

² Cuenta de la Hacienda Pública Estatal para el Ejercicio fiscal 2017, Tomo III, "Información Programática", "Indicadores para resultados", "presupuesto (miles de pesos) tomado de: http://cuentapublica.puebla.gob.mx/images/doc_cuentapublica/INDICADORESPARARESULTADOS.pdf

Resumen de la valoración de la pertinencia del diseño del Pp respecto a la atención del problema o necesidad.

Se observó que el diseño del Pp se construyó a partir de la integración de funciones administrativas de 4 áreas de la SGG con atribuciones diversas, por lo tanto la estructura analítica se afectó severamente y el Propósito implícito del Pp que es el impulso a la participación ciudadana, el cual se aborda ambiguamente, esto propició la falta de precisión en la definición y cuantificación en los conceptos poblacionales así como el establecimiento de metas conservadoras que limitan los esfuerzos del Pp hacia la mejora del desempeño.

El problema de apatía por parte de la población respecto a los temas de carácter público radica en un fenómeno cultural, sin embargo, es tarea del gobierno promover, difundir e impulsar mecanismos institucionalizados para la participación activa de la población en las diferentes fases del ciclo presupuestario desde la consulta ciudadana hasta la cocreación de políticas públicas que eleven la eficiencia del gasto y generen valor público.

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:

- a) Está identificado en un documento.
- b) Se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, de acuerdo con la MML.
- c) Contiene a la población o área de enfoque potencial u objetivo.
- d) 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:

El planteamiento del problema constituye el punto de partida para el diseño de cualquier intervención pública, por lo tanto, la claridad con la que este se exprese, determina en buena medida una adecuada implementación de la Metodología del Marco Lógico, ya que una correcta descripción de la situación negativa y de la población objetivo del programa, deriva en un análisis de lógica causal sólido.

De acuerdo con la información contenida en el documento denominado: "Análisis de la población objetivo", mismo que fue recopilado por la instancia coordinadora de la presente evaluación, el planteamiento del problema que busca resolver el Pp E146 es el siguiente:

"Desinterés en la corresponsabilidad ciudadana y en la participación activa en el estado de Puebla".

Como se observa, dicho enunciado cumple con la característica de estar formalmente establecido en un documento, aunque se observó que en el esquema de "Árbol del problema", se redactó de diferente manera:

“No se fomenta el sentido de la responsabilidad social y no se participa activamente en la transformación del estado”.

Ante esta situación, se tomó como base para el análisis de este reactivo, el planteamiento establecido en el documento denominado “Análisis de la población objetivo”, puesto que dicho documento a diferencia del esquema del “Árbol del problema”, define los conceptos poblacionales por lo que se considera que su elaboración se realizó al concluir el ejercicio de problematización ya que sintetiza la información más relevante para continuar con la estructura lógica de la MIR; no obstante, es recomendable que ambos formatos contengan la misma información en cuanto al planteamiento del problema e identificación de la población objetivo.

Al analizar si el planteamiento del problema fue formulado como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, se observó que éste fue redactado como la ausencia de una solución “desinterés en...”, lo cual es metodológicamente incorrecto de acuerdo con la Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados⁹, que establece 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”. Este enfoque se reitera en todo el Árbol del problema ya que los enunciados establecidos como causas de primer y segundo nivel comienzan con las palabras: “se requiere...”, “falta de...”, “se necesita...”, por lo anterior, resulta importante replantearlo de tal forma que cumpla con las siguientes características de acuerdo con el Manual de Programación 2017¹⁰.

- Resumir la situación problemática de forma clara y breve.
- Formularse como un hecho negativo, o como una situación que debe ser revertida.
- Definir la población afectada o área de enfoque.
- Describir la situación de la problemática central.
- Hacer una referencia cuantitativa que permita una verificación empírica.

De acuerdo con lo anterior, se observó que el problema o necesidad no se formuló como un hecho negativo, sino como la ausencia de dos soluciones que son: la “corresponsabilidad ciudadana”, también llamada “responsabilidad social”, así como la “participación ciudadana” en los asuntos públicos.

Posteriormente, al analizar si el planteamiento del problema contiene a la población o área de enfoque potencial u objetivo, se observó que no es posible definir con precisión dicha población debido a que la única referencia contenida en dicho enunciado es: “...en el estado de Puebla”.

Respecto a la característica de periodicidad en la revisión o actualización del planteamiento del problema, que se menciona en el inciso d del presente reactivo, es posible afirmar que ésta se suscita anualmente durante el proceso de programación y presupuestación que da origen al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Puebla, no obstante, como resultado del presente ejercicio evaluatorio, es factible realizar una actualización como producto de la presente evaluación a fin de someter a la consideración de los funcionarios responsables del programa, las observaciones y recomendaciones propuestas en este documento para una mejor implementación de la Metodología del Marco Lógico.

⁹ Diez pasos para construir la Matriz de Indicadores para Resultados, CONEVAL, recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

¹⁰ Manual de Programación 2017, emitido por la Unidad de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Administración para la integración del PbR 2017, recuperado de: http://www.transparenciafiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2714

En síntesis, el planteamiento del problema fue establecido formalmente y su evidencia es el formato denominado “Análisis de la población objetivo”, asimismo este formato se actualiza anualmente en el proceso de programación; no obstante, se observó oportunidad de mejora en su redacción, para lo cual se sugiere seguir las indicaciones del Manual de Programación y tomar en consideración el anexo III: “Propuesta de concentrado de Árbol de problemas, soluciones y objetivos”.

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
1	El Pp cuenta con un diagnóstico y cumple con dos con una de las características mencionadas en la pregunta.

Justificación:

En el Apartado 1.6 “Árbol de problemas” del documento de Diagnóstico se realizó el siguiente planteamiento del problema:

“No se fomenta el sentido de la responsabilidad social y no se participa activamente en la transformación del estado”.

Este enunciado, al ubicarse en el esquema analítico del Árbol de problemas, cuenta con ramificaciones en su parte inferior que constituyen las causas de primero y segundo nivel, mientras que en la parte superior se redactó el efecto de dicho problema, no obstante, se observó que las causas y efectos establecidos en dicho esquema, no se encuentran estructuradas y argumentadas de manera sólida o consistente de acuerdo con la MML, puesto que al plantearse como “la ausencia de...” restringen el ejercicio de selección de alternativas de solución, y dan lugar a un Árbol de soluciones cuya única transición es pasar de la “ausencia” a la “existencia” de soluciones, derivado de lo anterior, se recomienda replantear el esquema de Árbol del problema no como ausencia de soluciones, sino como el encadenamiento causal de situaciones negativas que deriven en el problema público identificado.

Continuando la línea de análisis, es importante mencionar que el Árbol del problema no contempla fenómenos causales de un problema público sino la ausencia de funciones administrativas diversas, cuyo vínculo no es la resolución de un problema público, sino la adscripción de áreas administrativas a una misma dependencia; en este sentido se recomienda evitar adaptar la estructura analítica de la MIR al Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, puesto que esta práctica propicia en un primer momento la falta de identificación del problema que le da origen al Pp y en segunda instancia provoca el establecimiento de relaciones causales espurias.

Por otra parte al analizar los apartados 1.2 “Definición del problema”; 1.3 “Estado actual del problema”; y 1.4 “Evolución del problema”, del documento de diagnóstico, no se encontró información adicional sobre el problema público que atiende el Pp, no obstante, en el formato: “Análisis de la Población Objetivo” en su apartado 2 menciona el siguiente planteamiento del problema:

“Desinterés en la corresponsabilidad ciudadana y en la participación activa en el estado de Puebla”.

Como se observa, este enunciado no es el mismo que se plantea en el Árbol del problema, por lo que se recomienda homologar la redacción en todos los formatos que constituyen la estructura analítica del Pp, ya que el estilo de redacción exhibe en esencia un enfoque diferenciado para abordar el problema, es decir, en el diagnóstico se plantea como un problema atribuible a la indiferencia del gobierno ya que se plantea como: “No se fomenta el sentido de...”, mientras que en el formato de análisis de la población objetivo, el problema se plantea en forma genérica como: “Desinterés en...”. Esta situación deriva en el establecimiento relaciones causales diferentes según cada enfoque.

Es importante mencionar que de acuerdo con el Manual de Programación¹¹, el planteamiento del problema debe contar como mínimos con los siguientes elementos:

- I. Población objetivo o área de enfoque.
- II. Descripción de la situación o problemática central (identificar el problema real, no los síntomas).
- III. Magnitud del problema: línea base (servirá para identificar el avance).

En contraste, se observó que en el planteamiento del problema del Pp E146, no es posible identificar la población afectada debido a que no se redactó como una situación problemática sino como la ausencia de dos situaciones ideales que son: la corresponsabilidad ciudadana y la participación activa de la población en los asuntos públicos; asimismo no se incluye alguna referencia numérica que permita dimensionar la magnitud ni la ubicación geográfica del problema.

Derivado de lo anterior, sólo es posible afirmar el cumplimiento de la característica relativa al plazo para su actualización, cuya frecuencia es anual de conformidad con el calendario establecido para el proceso de programación del proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del estado de Puebla.

En síntesis, el Diagnóstico cuenta con diversos apartados relacionados con el planteamiento del problema, sin embargo, la integración de este documento no está apegada a lo sugerido por la Unidad de Programación y Presupuesto (UPP) de la Secretaría de Finanzas y Administración, a través de los formatos denominados “Estructura de diagnóstico del Programa Presupuestario (PP)”¹², debido a que no fue posible identificar en dicho documento elementos básicos del problema que le da origen al Pp, como son: sus causas y efectos, la cuantificación de población que presenta el problema o necesidad y su ubicación geográfica o la magnitud del problema descrito; por lo tanto, se recomienda observar lo establecido por la UPP en sus diferentes formatos que integran la estructura lógica de la MIR, y

¹¹ El Manual de Programación 2017 es emitido por la Dirección de Programación, Seguimiento y Análisis del Gasto, adscrita a la Unidad de Programación y Presupuesto de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración, tomado de: http://www.transparenciainfiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2714

¹² Disponible para su consulta en Portal del Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR) (<https://presupuesto.puebla.gob.mx/sppr/>), desplegando el menú “Documentos” y seleccionando el “Formato de Diagnóstico del Programa Presupuestario, de la opción “Formatos”.

adicionalmente, se sugiere evitar la integración del Árbol del problema de acuerdo con la ausencia de funciones administrativas de áreas débilmente vinculadas al problema público que busca resolver el Pp. Como propuesta para la redacción del planteamiento del problema, se eligió sólo uno de los dos fenómenos que atiende la dependencia y es la “participación ciudadana”, debido a que es el concepto que se aborda con mayor frecuencia en la MIR.

“El diseño e implementación de políticas públicas para la transformación del estado se realiza sin mecanismos de participación ciudadana.”

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: No.

Nivel	Criterio
0	El Pp no cuenta con justificación teórica o empírica.

Justificación:

De acuerdo con el apartado 1.5 “Experiencias de atención” del documento de Diagnóstico, no se encontró que el Pp E146 empleara alguna referencia bibliográfica o metodológica sobre la implementación de algún programa público de orden local, nacional o internacional, que tuviera como objetivo atender un problema similar al que es atendido por el Pp evaluado.

Es importante mencionar que la existencia de una justificación teórica o empírica de la intervención del Pp, robustece el diseño de éste, ya que con base en dicha referencia es posible identificar con mayor agilidad tanto los potenciales resultados así como los riesgos en que se puede incurrir con la implementación de la intervención pública.

En este sentido se sugiere consultar los artículos de análisis e investigación, propuestas metodológicas y demás documentos que en materia de Participación Ciudadana publican organizaciones como: Alianza para el Gobierno Abierto¹³, La Red por la Rendición de Cuentas¹⁴; Transparencia Mexicana¹⁵, Secretaría de Gobernación Federal¹⁶, y de la Comisión de fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁷, así como artículos académicos relativos a la Participación Ciudadana.

¹³ <http://gobabiertomx.org/>

¹⁴ <http://rendiciondecuentas.org.mx/category/estudios/>

¹⁵ <https://www.tm.org.mx/metrica-gobierno-abierto-2017/>

¹⁶ http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Participacion_Ciudadana

¹⁷ <https://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

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
3	La modalidad del Pp es consistente con tres de las características mencionadas en la pregunta.

Justificación:

La modalidad de los programas presupuestarios se define en el Manual de Programación 2017, de conformidad con el Acuerdo por el que se emite la Clasificación Programática (Tipología General) publicado por el Consejo Nacional de Armonización Contable en el Diario Oficial de la Federación del 08 de Agosto de 2013.

Es importante mencionar que la clave del programa evaluado es E146, por lo tanto en el manual se establece que la modalidad tipo "E" corresponde con el desempeño de funciones gubernamentales relacionadas con "...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".

Dentro de la finalidad: **i) Funciones de gobierno**, de la Clasificación programática o Catálogo de tipologías de Programas presupuestarios se contempla lo siguiente:

"...atención de derechos políticos y civiles de las personas, ejemplo: población (seguridad pública); grupos vulnerables (prevención de la discriminación); pasaportes, víctimas de los delitos (ministerios públicos); trabajadores (conciliación y arbitraje). Incluye los demás servicios públicos en cumplimiento a las funciones programáticas relacionadas y atribuciones de las Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal".

Derivado de lo anterior se analizó la correspondencia entre la modalidad de Pp tipo "E" con respecto al problema identificado, al nombre del programa, los bienes y servicios que ofrece y con relación al mecanismo de intervención del programa evaluado.

Considerando que el problema público se relaciona con la falta de participación ciudadana, se considera que la modalidad del Pp, sí es consistente con el problema ya que su solución contempla acciones de fomento y promoción de los mecanismos de participación ciudadana, lo cual es una función gubernamental de conformidad con el marco normativo que define la estructura orgánica del gobierno estatal, con lo cual se da cumplimiento a la característica **a** del presente reactivo.

Respecto al nombre del programa, se observó la oportunidad verificarlo a fin de relacionarlo más estrechamente con las acciones preponderantes del mismo, se propone en este sentido denominarlo "E146 Fomento a mecanismos de participación social".

Por otra parte se observó que el tema de tenencia de la tierra, no se hace presente en el nombre del programa, lo cual pone de relieve la aglomeración de funciones administrativas diversas en un mismo Pp, así pues, las áreas que convergen en el Pp E146 son:

- Dirección General de Tenencia de la Tierra y Población.
- Dirección de Tenencia.
- Dirección de Agenda Legislativa por grupo Parlamentario.
- Dirección General de Desarrollo Político.
- Dirección de Atención a Organizaciones Sociales y Religiosas.

Esta situación pone de manifiesto el diseño de un programa con Componentes débilmente vinculados con respecto al problema público planteado, es decir, en el Componente 1 de la MIR, se realizan acciones enfocadas a dar atención a la población a través de asesorías en materia de tenencia, regularización de asentamientos humano, mientras que en el Componente 2 se da atención a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a través de la integración de temas de interés público a la agenda política, foros de diálogo, y seminarios de capacitación etc., esto sin considerar las acciones en materia de agenda legislativa y política de población que también fueron integradas al Pp. Si bien todas estas acciones constituyen funciones de gobierno y son consistentes con la modalidad tipo "E", es una realidad que incluirlos en un sólo Pp, altera la estructura lógica de la MIR ya que no es posible que se vinculen a partir de un problema público.

Por último, no se identificó un mecanismo de intervención único, ya que al ser diversos los campos de acción de acuerdo a las temáticas que atiende cada unidad administrativa, el Pp interviene a partir de asesorías, foros, seminarios, elaboración de documentos, integración de una agenda pública, regularización de asentamientos humanos etc., por lo que aunque todas estas acciones se enmarcan dentro de la modalidad tipo "E", éstas no se vinculan entre sí en su totalidad.

En síntesis, es posible afirmar que las acciones que realiza el Pp constituyen funciones administrativas dirigidas a la atención de derechos políticos y civiles de las personas, por lo tanto corresponden con la modalidad tipo "E" de la clasificación programática, no obstante, en este apartado de análisis se identificó una diversidad importante de acciones contempladas en el Pp, lo cual puede afectar la consistencia de la MIR en cuanto a las relaciones de causalidad, ya que no es posible vincularlas en torno a la resolución de un sólo problema público.

II. Contribución a las metas y estrategias estatales.

5. ¿El 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: Sí.

Nivel	Criterio
2	El Propósito del Pp está vinculado con alguno de los instrumentos de planeación, y cuenta con dos de las características mencionadas en la pregunta.

Justificación:

Para realizar el análisis de vinculación del Propósito del programa con los instrumentos de planeación de mayor nivel jerárquico, en primer lugar es necesario plantear la redacción de los objetivos estratégicos del programa E146 y son:

“Fin: *Contribuir al impulso de la corresponsabilidad ciudadana como una nueva forma de hacer gobierno, mediante una sociedad que participe activamente en la transformación del estado”.*

“Propósito: *La población del estado de Puebla que solicita ser beneficiada participa activamente de manera corresponsable en la transformación del estado.”*

Como se observa en el enunciado anterior, se resalta la situación deseada que es la participación activa de la población. En la siguiente tabla se analiza cómo este objetivo o situación deseada se vincula a los objetivos de nivel superior.

Tabla 2: Vinculación del Pp E146 con el Programa Institucional (PI) de la Secretaría General de Gobierno, el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Documento de origen el objetivo	Objetivo (s) vinculado (s)	Grado de Vinculación	Justificación
Programa Institucional (PI) de la Secretaría General de Gobierno	<p>Objetivo 3 Mantener la gobernabilidad al interior de la entidad, en corresponsabilidad con los sectores público, privado y social, con estricto apego a los principios democráticos.</p> <p>Estrategia 3: Implementar mecanismos de diálogo para la solución de inconformidades sociales y políticas.</p>	Indirecta	<p>En el PI, la temática referente a la participación ciudadana se enfoca a mecanismos de prevención de la violencia y delincuencia, por lo tanto, no se cuenta con un enfoque similar al objetivo del Pp, sin embargo, se encontró alineación con el objetivo 3 que es el concepto de corresponsabilidad del PI y su estrategia correspondiente.</p> <p>Por otra parte al considerar el objetivo del Componente 2 “Tenencia de la tierra y asentamientos humanos regularizados”, se observó alineación directa con el Objetivo 8 del PI y su respectiva estrategia, no obstante, dicho Componente no contribuye al logro del Propósito del Pp, por ello no se consideró en esta tabla.</p>
Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2018	<p>Eje 5: Buen gobierno.</p> <p>Objetivo del programa 31: Contar con un Gobierno cercano a la gente y de apoyo a los Gobiernos locales, que permita fortalecer la gobernanza al interior del estado e incrementar los niveles de participación ciudadana.</p>	Inexistente	<p>El concepto de “...participación ciudadana” se contempla en el Programa 31 del Eje Rector 5 del PED, sin embargo, de acuerdo con el documento denominado “Alineación estratégica” el cual establece alineación con el objetivo general del eje rector 4 “Tranquilidad para tu Familia” así como con la estrategia que deriva de éste y el objetivo del programa 27 “Certeza y asistencia jurídica”. Esta alineación es consistente con el objetivo del Componente 2 relativo a la tenencia de la tierra, sin embargo no es consistente con el Propósito del programa.</p>
Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS)	<p>Objetivo 16: Paz, Justicia e instituciones sólidas.</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.</p> <p>Metas</p> <p>16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.</p>	Indirecta	<p>El Propósito del Pp se vincula a través del ejercicio de la participación activa en la vida pública, por lo tanto, se observó vinculación indirecta con la meta 16.7, aunque dicha meta se propone garantizar un alto nivel democrático que incluye inclusión, participación y representación en todos los niveles de decisiones, considerando también una alta eficacia al satisfacer las necesidades de la población, por lo tanto, el logro del Propósito del Pp E146 contribuiría de manera indirecta al logro de esta meta de los ODS.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en la MIR del Pp E146, el documento de “Alineación estratégica del Pp al PED 2017-2018, el Programa Institucional de la Secretaría General de Gobierno y el documento denominado “Metas de los ODS”³

³ Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, recuperado de: http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/180131_ODS-metas-digital.pdf

Se observó que se cuenta con un documento institucional denominado “Alineación estratégica del Pp al PED 2017-2018”, el cual formaliza la vinculación de los objetivos estratégicos y Componentes del Pp con los objetivos del PED, sus estrategias y líneas de acción. Es importante mencionar que dicho documento recupera los objetivos de todos los niveles de la MIR y los vincula a nivel de estrategia y líneas de acción del PED con lo que se cumplen las características a y d del presente reactivo.

Por su parte en el apartado 2.1 Determinación y justificación de los objetivos de la intervención, del documento de Diagnóstico, se muestra la alineación estratégica del Pp E146 con el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, y con el Programa Sectorial de la SGG, sin embargo, no se consideró para los fines de este análisis ya que también se contó con evidencia de alineación del Pp al PED vigente (2017-2018). En este sentido se sugiere establecer la misma alineación estratégica en todos los documentos emitidos durante el proceso anual de programación.

No se encontró algún documento que estableciera la vinculación formal entre el Pp y el Programa Institucional de la Secretaría General de Gobierno, pues en el documento de “Alineación estratégica”, se informa que dicha alineación se encuentra “En proceso de integración”; asimismo, aunque es posible vincular de manera indirecta el Pp con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) no se encontró algún documento en el que la vinculación identificada en la tabla anterior, se realizara en

forma explícita, por lo que se sugiere actualizar el documento de alineación estratégica considerando no sólo el Programa Institucional de la Secretaría General de Gobierno y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino también la actualización de estos en sintonía con la coyuntura política y la transición de los gobiernos federal y estatal.

Cabe recalcar que la característica del inciso b que verifica si existen conceptos comunes entre el Propósito y los Objetivos o Metas del, PI el PED, o los ODS, no se cumple, debido a que el vínculo establecido formalmente en el documento: "Alineación estratégica" no se realiza con respecto al Propósito del Pp, sino con respecto al Componente 2, por lo tanto, el logro del objetivo del programa, en sentido estricto no contribuye al logro de un objetivo superior.

Finalmente, en la tabla 1 se presentaron objetivos del PI y el PED, que cuentan con conceptos en común con el Propósito de impulsar la "participación activa", sin embargo, es importante advertir que esta alineación es débil debido a que el enfoque con el que se manejan dichos conceptos es diferente al enfoque que tiene el Pp, por lo tanto se observó que en sentido estricto el objetivo del Pp E146 no contribuye en forma directa al logro de los objetivos de los instrumentos de planeación superiores, por lo que no se cumple la característica del inciso c.

En resumen, el Propósito del Pp no contribuye al logro de los objetivos del PI de la SGG ni a los objetivos del PED 2017-2018, y aunque cuentan con conceptos en común, el enfoque de participación ciudadana es diverso. Por otra parte, el documento de alineación estratégica formaliza la relación entre el Pp y el PED, sin embargo ésta se establece a nivel de Componente, lo cual es metodológicamente inadecuado, ya que evidencia la débil relación causal interna del Pp, se sugiere hacer explícita la vinculación entre el Propósito del Pp, y todos los instrumentos de planeación de jerarquía más alta vigentes al momento de su actualización.

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:

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

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
2	La evidencia documental de la población o área de enfoque potencial y objetivo, cuenta con dos o tres de las características mencionadas en la pregunta.

Justificación:

Para el análisis de este reactivo se consideró la información contenida en el formato: “Análisis de la Población Objetivo”, así como el apartado 3.1 “Metodología para la identificación de la población objetivo y definición de fuentes de información”, del documento de Diagnóstico, otorgados ambos por la instancia coordinadora de evaluación.

Los documentos antes señalados contienen información relativa a los conceptos poblacionales respecto a la unidad de medida, su cuantificación, así como la periodicidad de actualización de la información correspondiente, por lo cual se podría afirmar el cumplimiento de las características de los incisos a,b y e de este reactivo, sin embargo, es importante mencionar que no se ejerce ningún criterio de focalización, es decir, la Población de Referencia, la Potencial y la Objetivo tienen la misma cuantificación que es el total de habitantes del estado, lo cual evidencia la ausencia del ejercicio de focalización al que da lugar la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales. Esto representa una oportunidad de mejora en el ejercicio de identificación de los usuarios potenciales de los servicio brindados por el Pp.

A continuación se presenta la tabla que evidencia la información anterior:

Tabla 3: Identificación y cuantificación de la población o área de enfoque

Población	Descripción	Cuantificación	Unidad de Medida
Potencial:	Población del estado	6,315,391 ⁴	Persona
Objetivo:	Población del estado que solicita ser beneficiada a través de acciones de desarrollo político	6,315,391	Persona
Atendida:	Personas beneficiadas de las acciones de desarrollo político	6,315,391 ⁵	Persona
Metodología para la cuantificación de la población o área de enfoque potencial y objetivo			
No se encontró la definición formal de la metodología empleada, sin embargo, en el formato de análisis de la población objetivo se enuncian “criterios de focalización” mediante los cuales se distinguen cada uno de los conceptos poblacionales y son: Población de referencia Población total del estado Población potencial Situación social Población objetivo Criterio espacial Población atendida Personas beneficiadas			
Fuentes de información para determinar los conceptos poblacionales			
El documento de Diagnóstico, establece para todos los conceptos poblacionales, el criterio de la “Subsecretaría de Desarrollo Político”			
FUENTE: Formato de análisis de la Población objetivo del Pp E146 y Diagnóstico del Pp. ⁴ En el formato de análisis de la Población objetivo se estableció como población total del estado 5 millones 779 mil 829 habitantes, sin embargo, de acuerdo con cifras de INEGI, actualizadas en 2015, el estado tiene 6 millones 168 mil 883 habitantes. ⁵ En el formato de análisis de la Población objetivo, se estableció para la Población atendida una cuantificación de 40 mil personas			

En la tabla anterior se observa la oportunidad de mejora en el proceso de focalización debido a que se observó el manejo de información diferente y desactualizada en ambas fuentes, por lo que se sugiere consultar las cifras más recientes de INEGI disponibles en el Portal del Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (CEIGEP)¹⁸.

Si bien los beneficiarios indirectos de la participación activa en la toma de decisiones de política pública, pueden ser los habitantes de cualquier grupo poblacional y ubicación territorial del estado, el hecho de establecer la totalidad de la población como área de enfoque, implica el desconocimiento total de las características sociodemográficas y geográficas de las personas que han sido atendidas por el Pp, por lo cual se sugiere identificar patrones demográficos, culturales y geográficos de los usuarios de

¹⁸ <http://ceigep.puebla.gob.mx/>

los servicios que brinda el programa, con la finalidad de realizar un incipiente ejercicio de focalización para incrementar la eficacia del programa.

Es deseable que en el apartado correspondiente del Diagnóstico, se establezca claramente la metodología para la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales, a partir de una descripción general del proceso de focalización en el que se argumenten los criterios (que pueden ser: ubicación espacial, grupos etarios, género, nivel de ingreso, grupos vulnerables, límites administrativos o técnicos, entre otros) de focalización; asimismo, es importante que las fuentes de información se enuncien en forma específica indicando el nombre del documento de origen y la liga o enlace del sitio de internet del cual se tomó la cuantificación de las poblaciones, con el fin de evitar el manejo de cifras diferentes entre ambos formatos.

Derivado de lo anterior y a fin de superar las áreas de oportunidad identificadas en el proceso de focalización que se manifiesta en la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales, se pone a consideración del área responsable la siguiente:

Tabla 4: Propuesta de definición y cuantificación de los conceptos poblacionales para el año 2018

Población	Descripción	Cuantificación	Unidad de Medida	Criterio de focalización	Fuente de información
De Referencia	Población total del estado de Puebla	6,168,883	Persona	Ubicación geográfica	Encuesta intercensal 2015, INEGI http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Pue/Poblacion/default.aspx?tema=ME
Potencial	Población del estado mayor de 18 años	3,551,204	Persona	Edad mínima para ejercer ciudadanía	Censo de población y vivienda 2010 http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar_info.aspx
Objetivo	Población del estado mayor de 18 años	3,551,204	Persona	Edad mínima para ejercer ciudadanía	Censo de población y vivienda 2010 http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar_info.aspx
Atendida	Población que se integra a los mecanismos de participación ciudadana implementados por la dependencia	N/D	Persona	Capacidad de atención de solicitudes del año previo	Registro interno de personas atendidas durante el año.

FUENTE: Elaboración propia

De acuerdo con la tabla anterior, se establece como criterio de focalización para la población objetivo la población del estado mayor de 18 años.

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:

Si bien se cuenta con documentos oficiales que formalizan la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales, se observó la oportunidad de mejorar la definición de la población objetivo que es aquella que el programa tiene planeado o programado atender, para cubrir la población o área de enfoque potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

De acuerdo con cifras del formato de análisis de la población objetivo, el Pp E146 ha atendido 40 mil personas cada año de 2014 a 2017, lo que representa el 0.69 por ciento de la población potencial. Este porcentaje es marginal con respecto a la población objetivo, ya que aunque se acumularan las cifras anuales, al cabo de 4 años, la cobertura total del programa no superaría el 3 por ciento de la población objetivo. Esta proporción pone de manifiesto una débil orientación a resultados, ya que bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública, la vida de un Pp concluye al haber resuelto la problemática pública para la cual fue diseñado, es decir, al lograr atender el total de la población objetivo, sin embargo, para el caso del Pp E146, no es posible estimar un horizonte de vida para lograr la cobertura total de la población dada la absorción anual del Pp.

Finalmente, es recomendable que la unidad responsable identifique rasgos demográficos, socioeconómicos, geográficos, etc. de las personas que generalmente solicitan los servicios que otorga el programa, ya que a partir de estos es posible adoptar criterios de focalización que permitirán no sólo mejorar la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales, sino que dotará de información relevante para que las acciones de difusión del programa sean dirigidas a la población que más lo necesita optimizando recursos y captando mayor número de potenciales beneficiarios del programa.

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 si documento normativo o institucional.
- b) Incluya el tipo de apoyo, de acciones o de Componentes entregados.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuento 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:

El objetivo de este reactivo es identificar en el nivel de gestión de la MIR (Componentes y actividades), la población objetivo del programa. Para ello es importante conocer los indicadores del nivel de gestión y sus metas.

Tabla 5: Resumen narrativo e indicadores del nivel de gestión de la MIR del Pp E146

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta
Componente 1	Tenencia de la tierra y asentamientos humanos regularizados	Porcentaje de gestiones ante autoridades para la regulación de tenencia de la tierra y asentamientos humanos	80
Componente 2	Acciones de participación ciudadana y políticas públicas promovidas	Número de personas vinculadas a través de acciones de participación ciudadana	400
Actividad 1.1	Realizar 4 archivos documentales sobre temas sociodemográficos que contribuyan a promover la política de población		
Actividad 1.2	Brindar 500 asesorías en coordinación con las instancias federales, estatales y municipales en materia de tenencia de la tierra		
Actividad 1.3	Incorporar 6 asentamientos humanos irregulares al desarrollo urbano sustentable, certeza jurídica en materia de tenencia de tierra		
Actividad 2.1	Elaborar 90 informes sobre los asuntos más relevantes de las sesiones realizadas por los poderes		
Actividad 2.2	Realizar 2 foros de diálogo de trascendencia política		
Actividad 2.3	Realizar 2 seminarios de capacitación sobre liderazgo político		
Actividad 2.4	Elaborar 6 agendas de acercamiento entre organizaciones sociales y gobierno		

FUENTE: Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E146 ejercicio fiscal 2017

Es importante mencionar que el formato: “Análisis de la población objetivo” estableció como población atendida 40 mil habitantes, sin embargo, aunque en la MIR se dispone de información sobre el tipo de apoyo que brinda el programa, no es posible identificar ni inferir la cantidad de beneficiarios contabilizados puesto que solamente se realiza cuantificación de este tipo en el Componente 2 (400 vinculadas a través de acciones de participación ciudadana) y en la Actividad 1.2 (500 asesorías en materia de tenencia de la tierra).

En resumen, no se encontró documentación que permita corroborar la población atendida establecida en el formato de análisis de la población objetivo; esto representa una importante área de oportunidad ya que definir y cuantificar el área de enfoque del programa, determina no sólo el ciclo de vida del mismo, sino que lo impulsa hacia la mejora del desempeño, medido en términos de la cobertura de atención de dicha población identificada, por otra parte, con base en el cuestionario de evaluabilidad, los funcionarios públicos responsables del programa argumentaron que la población objetivo se define en función de la demanda ciudadana.

Derivado de lo anterior, se sugiere integrar anualmente una base de datos oficial que permita no sólo cuantificar a la población atendida del Pp, sino además identificar rasgos sociodemográficos, culturales y geográficos de dicha población para una mejor provisión de servicios por parte de la dependencia.

Adicionalmente se sugiere recolectar información sobre el grado de satisfacción logrado por la dependencia respecto a los servicios que otorga, esto permitirá orientar los esfuerzos hacia la mejora de la calidad del servicio ya que, de acuerdo con los funcionarios responsables del programa, no se cuenta con recursos suficientes para establecer metas en términos de cobertura, es decir, no es posible con los recursos autorizados, dar atención a todos aquellos que son susceptibles de ser atendidos por el programa (población potencial).

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:

- a) Considera el presupuesto que requiere el Pp para atender a su población o área de enfoque objetivo en los próximos cinco años.
- b) Especifica metas de cobertura anuales para los próximos cinco años, así como los criterios con las que se definen.
- c) Define el momento en el tiempo en que convergerán las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.
- d) 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 punto de partida para la elaboración de una estrategia de cobertura, es la definición precisa de los conceptos poblacionales, por lo tanto una estrategia de cobertura puede entenderse como la planeación de metas en las que gradualmente la población atendida abarque el total de población susceptible de ser beneficiada con el programa. Este enfoque dota al programa de una marcada orientación hacia el logro de resultados, ya que al alcanzar la atención del total de habitantes susceptibles de atención del programa, se asume que ha concluido el ciclo de vida de éste.

En este sentido se observó el apartado 3.2 “Estrategia de cobertura” del documento de Diagnóstico 2017 y no se encontró información adicional a la planteada en el formato de análisis de la población objetivo, en el cual se considera que ésta última desde 2014 a la fecha, es el total de habitantes del estado (5,779,829), y la población atendida es una cifra constante de 40 mil personas para el mismo periodo; por lo tanto, no es posible valorar de manera favorable las características que se enuncian en el presente reactivo, y la elaboración de una estrategia de cobertura constituye una oportunidad de mejora en el proceso de actualización del Pp.

Ahora bien, en sintonía con el planteamiento del reactivo anterior, por la naturaleza del programa, el cual define su población objetivo a partir de la demanda de atención por parte de la población, es posible que la estrategia de cobertura pueda establecerse en términos de calidad en el servicio, es decir, medirse en función del logro de un nivel de satisfacción adecuado para la población atendida, lo cual sólo se puede medir a partir de una encuesta a los usuarios, o un muestreo estadístico a partir del cual se pueda sustentar el porcentaje de la población atendida que percibe de la dependencia valor público medido en términos de eficiencia, eficacia, calidez y diligencia en los servicios otorgados.

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
1	Las actividades del Pp cumplen en promedio con un valor entre 0 y menos de 2 características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Tabla 6: Valoración de la lógica vertical de Actividades del Pp E146

Característica	Total de Actividades (A)	Actividad por Componente		Total de Actividades que cumplen (B)	Promedio B/A
		C1	C2		
a)	7	3	1	4	0.571
b)	7	0	0	0	0
c)	7	2	3	5	0.714
d)	7	2	3	5	0.714
				Valoración	1.999

Se observó que las características de las actividades de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico, presentaron las siguientes oportunidades de mejora:

- Para las Actividades 2.1, 2.2 y 2.4, se considera que pueden expresarse con mayor claridad debido a que no es posible identificar la relación de dicha actividad con el Componente.
- Para ningún Componente se observó orden cronológico en sus actividades, es decir, la realización de cada una de estas no condiciona el inicio de otra actividad contemplada para el mismo Componente, lo cual es recomendable de acuerdo con la MML.
- La actividad 1.1 maneja la elaboración de documentos sociodemográficos para promover la política de población, lo cual se vincula débilmente con el Componente 2 que se refiere a tenencia de la tierra y asentamientos humanos. Lo mismo ocurre con la actividad 2.1 que refiere la elaboración de informes de las sesiones realizadas por los poderes, lo cual no se vincula a las Acciones de participación ciudadana contempladas en el resumen narrativo al que pertenecen, por lo tanto, adicionalmente se incumple la característica de consistencia con respecto a los supuestos establecidos.

En la siguiente tabla se presenta la información analizada:

Tabla 7: Actividades de la MIR del Pp E146

Componente	Actividades	Resumen Narrativo	Supuestos
Componente 1 Tenencia de la tierra y asentamientos humanos regularizados	Actividad 1.1	Realizar 4 archivos documentales sobre temas sociodemográficos que contribuyan a promover la política de población	Los diferentes niveles de gobierno utilizan los archivos documentales en materia de población como insumos para la planeación del desarrollo en el estado de Puebla
	Actividad 1.2	Brindar 500 asesorías en coordinación con las instancias federales, estatales y municipales en materia de tenencia de la tierra	Existe demanda por parte de la población en temas de tenencia de la tierra
	Actividad 1.3	Incorporar 6 asentamientos humanos irregulares al desarrollo urbano sustentable, para dar certeza jurídica en materia de tenencia de tierra	Existen asentamientos humanos irregulares y voluntad de los ciudadanos por regularizarlos
Componente 2 Acciones de participación ciudadana y políticas públicas promovidas	Actividad 2.1	Elaborar 90 informes sobre los asuntos más relevantes de las sesiones realizadas por los poderes.	Los poderes realizan sesiones
	Actividad 2.2	Realizar 2 foros de diálogo de trascendencia política	Existe interés de las Organizaciones Sociales y todos los sectores para asistir a los foros de diálogo
	Actividad 2.3	Realizar 2 seminarios de capacitación sobre liderazgo político	Existe interés de las organizaciones sociales y todos los sectores para asistir a los seminarios de capacitación
	Actividad 2.4	Elaborar 6 agendas de acercamiento entre organizaciones sociales y gobierno	Las Organizaciones Sociales solicitan audiencias para dar seguimiento a sus peticiones

FUENTE: Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E146 ejercicio fiscal 2017

Se recomienda evitar integrar actividades débilmente relacionadas con los respectivos Componentes, asimismo se sugiere contemplar todas aquellas que resulten necesarias e imprescindibles para la producción de los bienes y servicios que otorga el programa.

11. ¿Los Componentes del Pp Integrados en la MIR a ser evaluada cumple 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
3	Los Componentes del Pp cumplen en promedio con un valor entre 3 y menos de 3.5 características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Es importante para dar respuesta al presente reactivo, tener presente el Propósito del programa que es: "La población del estado de Puebla que solicita ser beneficiada participa activamente de manera corresponsable en la transformación del estado".

Tabla 8: Valoración de la lógica vertical de Componentes del Pp E146

Característica	Total de Componentes (A)	característica por Componente		Total de Componentes que cumplen (B)	Promedio B/A
		C1	C2		
a)	2	1	1	2	1
b)	2	1	1	2	1
c)	2	1	0	1	0.5
d)	2	1	0	1	0.5
				Valoración	3

El programa cuenta con 2 Componentes que son:

- Acciones de participación ciudadana y políticas públicas promovidas.
- Tenencia de la tierra y asentamientos humanos regularizados.

Se observó que ambos Componentes son bienes o servicios que produce el Pp y están redactados como resultados logrados, (promoción de participación ciudadana y regularización de asentamientos humanos) por lo que se cumple con las características que se enuncian en los incisos **a** y **b**.

Al analizar si son imprescindibles para el logro del Propósito, es importante señalar que no se cumple esta condición para el Componente que desarrolla el servicio de asesoría sobre tenencia de la tierra y regularización de asentamientos humanos; esto implica que la mitad de la MIR mantenga un objetivo diferente al establecido a nivel Propósito lo cual es metodológicamente incorrecto por lo que se sugiere verificar la pertinencia de integrar dicho Componente al Pp.

La falta de consistencia del Componente 2 puede explicarse por la aglomeración de unidades administrativas dependientes de una Subsecretaría en un sólo Pp, lo cual no se sugiere resolver a partir de la creación de más programas presupuestarios ya que estos se originan como respuesta a problemas públicos, y no a partir de la justificación del flujo de recursos para la atención de funciones administrativas. Se sugiere en este tipo de circunstancias, desarrollar estrategias financieras que atiendan el gasto corriente de las diferentes unidades administrativas, que no transiten por un ejercicio de planeación orientada a la atención directa de problemas públicos que conforman la agenda política del estado.

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

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los Supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro está controlado por los responsables del Pp.
- c) Es único, es decir, incluye un sólo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: seguridad nacional consolidada o proyectos de inversión concretados; morbilidad en la localidad reducida.
- e) 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:

En sintonía con el análisis del reactivo previo, se observó que uno de los Componentes se encuentra desvinculado del Propósito, por lo tanto, este hecho no permite afirmar que el logro de éste sea consecuencia directa de los Componentes y sus respectivos Supuestos.

Al continuar el análisis específico del Propósito se observó oportunidad de mejora ya que no plantea claramente un *impulso* a la participación activa de la población redactándose de la siguiente manera:

“La población del estado de Puebla que solicita ser beneficiada participa activamente de manera corresponsable en la transformación del estado”.

Esta falta de claridad no permite afirmar el cumplimiento de las características **b**, **c** y **d** del presente reactivo, ya que el concepto de participación ciudadana sugiere el diseño de una política integral que propicie las condiciones para su ejercicio. Por esta razón, un sólo Componente en la MIR resulta insuficiente para controlar el logro del Propósito; asimismo, el planteamiento del Propósito no especifica la postura de la dependencia respecto al concepto de participación activa y aunque parezca una inferencia obvia su promoción o impulso, al no plantearse en forma explícita, y limitarse a “la población que solicita ser beneficiada” resta claridad, impide una valoración objetiva del logro y evita que se pueda plantear como una situación alcanzada, dando como resultado la descripción de un trámite con requisitos particulares, es decir, el planteamiento de servicio que se brindará a los usuarios que lo soliciten, restando importancia al concepto cuyo carácter universal se pone de manifiesto en su uso recurrente en los mensajes oficiales de la dependencia y del gobierno del estado.

De acuerdo con Alicia Ziccardi (2007)¹⁹, la participación ciudadana “Precisa la existencia de espacios de participación que operen con reglas claras, en que se favorezca la deliberación pública y la interacción social en un marco de respeto por el pluralismo”.

En el documento *“Participación ciudadana, política y electoral en México: hacia la civil toma de decisiones”*²⁰ publicado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXIII legislatura, Santiago Michele Calderón Berra, sostiene que las leyes de participación ciudadana son trascendentes en la vida política a nivel local y federal. Es necesario evidenciar que las democracias deben contar con instrumentos de participación política que trasciendan el escenario electoral” y destaca que “...los mecanismos de la democracia directa como: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato o la consulta popular/ciudadana”. En este sentido, si el Propósito del Pp E146 se enfoca al impulso de la participación activa de la población en la transformación del estado entendido como el diseño de políticas públicas, será importante contemplar el componente jurídico normativo dentro de la MIR.

¹⁹ Alicia Ziccardi, “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas de ámbito local”, en José Luis Calva y Alberto Aziz Nassif, Democracia y gobernabilidad, UNAM/Porrúa, 2007

²⁰ Revista En contexto Mayo 2017, Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/79511/398307/file/CESOP-IL-72-14-ParticipacionCiudadana-310517.pdf>

Por otra parte, al consultar otras fuentes, como la: “Métrica de Gobierno Abierto²¹” que es un estudio de Transparencia Mexicana²² coordinado por Guillermo Miguel Cejudo Ramírez²³, se observa pertinente adoptar una propuesta metodológica para medir “...qué tanto puede un ciudadano conocer lo que hacen sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones²⁴”. Este estudio considera dos dimensiones que son Transparencia y Participación Ciudadana y adopta una valoración desde la perspectiva del gobierno y también desde la perspectiva ciudadana, emitiendo el Índice de Gobierno Abierto que se construye a partir de los siguientes 4 subíndices:

- Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno
- Subíndice de Participación desde la perspectiva del ciudadano
- Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno
- Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del ciudadano

En particular, para los fines de la presente evaluación se presenta información específica de los elementos que se contemplan para los subíndices de participación ciudadana y son los siguientes:

Tabla 9: Instrumentos para la medición de la Métrica de Gobierno Abierto (Subíndices de Participación Ciudadana)

Componente	Atributo	Descripción del Atributo
Participación ciudadana desde la perspectiva del gobierno	Mecanismos	Existe al menos un mecanismo de participación establecido en la normatividad?
	Actores	¿Existe al menos un mecanismo que permita la participación ciudadana no inducida?
	Funcionamiento	¿Existe evidencia de que al menos un mecanismo de participación (formal o informal) esté funcionando?
	Formato	¿Cuál es el formato de los mecanismos: informar, consultar o deliberar?
	Seguimiento	¿Existe evidencia de que al menos un mecanismo de participación tenga impacto en las acciones del sujeto obligado?
Participación desde el Ciudadano	Métodos	¿Cuántos métodos existen para hacer una propuesta al sujeto obligado?
	Recepción	¿Existe evidencia de que la propuesta ha sido recibida?
	Activación	¿Existe evidencia de que la propuesta ha activado algún mecanismo de seguimiento a la propuesta?
	Celeridad	Número de días entre solicitud y respuesta

FUENTE: Reporte de resultados 2017 de la Métrica de Gobierno Abierto

Derivado de la información contenida en la tabla anterior, es recomendable valorar en qué medida este estudio puede aportar elementos, no sólo para el diseño del Pp E146, sino también para el establecimiento de indicadores oficiales de fuentes externas, ya que los subíndices de la Métrica del Gobierno Abierto se publican por entidad federativa, derivado de los anterior, se sugiere tomar en consideración la propuesta de MIR contenida en el Anexo IV de la presente evaluación.

Finalmente, de acuerdo con los TdR, en el presente reactivo se valora si el Propósito incluye a la población o área de enfoque, y se puede afirmar que esto no se cumple ya que aunque no se encuentra correctamente definido. El resumen narrativo expresa que ésta población es “aquella que solicite ser beneficiada” lo que es similar a decir que la población objetivo se encuentra en función de la demanda.

²¹ <https://www.tm.org.mx/metrica-gobierno-abierto-2017/#no-link>

²² <https://www.tm.org.mx/objetivos/>

²³ Doctor en Ciencia Política Universidad de Boston, E.E.U.U. y Director Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

²⁴ Introducción del Reporte de resultados 2017 recuperado de: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

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 sólo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia?

Respuesta General: Sí.

Nivel	Criterio
2	El Fin cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El objetivo de nivel Fin se plantea de la siguiente manera:

“Contribuir al impulso de la corresponsabilidad ciudadana como una nueva forma de hacer gobierno, mediante una sociedad que participe activamente en la transformación del estado”.

Esta redacción establece el concepto de *corresponsabilidad* como resultado de la participación activa; sin embargo es importante mencionar que no se encontró en los instrumentos de planeación ni en el documento de Diagnóstico, el desarrollo del concepto de corresponsabilidad, en términos de alguna propuesta metodológica para su medición o su formal establecimiento como un objetivo institucional, por lo tanto, no es posible afirmar que el objetivo de este nivel se plantee con claridad.

El Fin del Pp es el impulso a la corresponsabilidad, sin embargo, este concepto al igual que el de participación ciudadana tienen un carácter ambiguo hasta en tanto se formalice no sólo su definición sino el soporte metodológico para realizar una medición de estos conceptos.

Establecer la postura teórica respecto a los conceptos antes mencionados es importante en la medida que se busque posicionarlos como objetivos institucionales, puesto que su uso recurrente en diversos ámbitos permite identificarlos sólo como *“características deseables”* de la interacción entre el gobierno y la sociedad.

A continuación, se exponen brevemente elementos relevantes del Documento Conceptual²⁵ de la Métrica de Gobierno Abierto 2017, a partir de los cuales se profundiza en el concepto de participación ciudadana bajo las diversas formas en que se manifiesta:

1. **Consulta.** Se emplea para obtener retroalimentación sobre las decisiones o posibles soluciones a problemas públicos, los funcionarios públicos conocen la opinión que ciertos grupos de la sociedad tienen al respecto.
2. **Involucramiento.** Implica que sean tomadas en cuenta las preocupaciones e intereses de la población en el diseño, planeación y evaluación de las políticas públicas, esto empodera a los ciudadanos y los invita a generar nuevas capacidades, para innovar y proponer

²⁵ Recuperado de : <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/Documento%20Conceptual%20PDF%20vf.pdf>

soluciones más creativas que en última instancia aumentarán la eficacia de la acción gubernamental (Roberts 1997).

3. **Colaboración.** Se considera la forma más avanzada de participación e implica el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, desde la definición del problema público que se atenderá, hasta la propuesta de alternativas de solución innovadoras y la elección de una de ellas; se trata de un proceso de co-creación en el que ciudadanos y funcionarios toman decisiones de manera conjunta.

Estas formas o niveles de participación constituyen variables de medición de la “Dimensión 2: Participación ciudadana desde la perspectiva del gobierno” de la Métrica antes mencionada; para cada una de éstas, se consideró la valoración de los mecanismos que a continuación se relacionan:

Tabla 10: Mecanismos de participación ciudadana según nivel de medición en la Métrica de Gobierno Abierto 2017

Forma de participación	Mecanismos empleado con mayor frecuencia
Consulta	Levantamiento de encuestas de opinión Elaboración de grupos focales Reuniones públicas
Involucramiento	Encuentros Talleres Sondeos de opinión
Colaboración	Consejos ciudadanos Comités de expertos (conformados por ciudadanos) Estructuras de planeación participativa

FUENTE. Elaboración propia basándose en el Documento Conceptual de la Métrica de Gobierno Abierto 2017

La finalidad de exponer brevemente la Métrica de Gobierno Abierto 2017, es ponerla a consideración de la Unidad responsable, para robustecer el concepto de participación ciudadana, así como para identificar el Objetivo superior o Fin de la MIR, puesto que se ha observado una débil causalidad entre ambos objetivos de nivel estratégico. Lo que impide valorar favorablemente los incisos **b** y **c** del presente reactivo.

Respecto a la característica de unicidad del Fin de la MIR, sí se cumple, debido a que antes del nexo “mediante” sólo se considera un objetivo, atendiendo a la sintaxis sugerida en el Manual de Programación.

Finalmente, respecto a la vinculación del Fin con los Objetivos estratégicos de la dependencia, se observó, que éste sí guarda relación con el eje rector 4 “tranquilidad para tu familia” del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018, el cual en su programa 24 “Gobernabilidad para la paz social” establece el siguiente objetivo:

“Mantener la gobernabilidad al interior de la entidad, en corresponsabilidad con los sectores público, privado y social, con estricto apego a los principios democráticos”.

No obstante, para el ejercicio 2017, no se encontró algún documento institucional que vincule en forma explícita el Fin de la MIR con el Objetivo PED que se citó anteriormente, sino que, como se observó en la sección II. “Contribución a las metas y estrategias estatales”, la vinculación se estableció con respecto al Componente 2 relacionado con los temas de tenencia de la tierra y regularización de

asentamientos humanos, por lo que se sugiere formalizar esta vinculación en el proceso de actualización del Pp.

En síntesis, el planteamiento del Fin de la MIR presentó oportunidad de mejora respecto al robustecimiento del concepto de corresponsabilidad, y la presentación de un sustento teórico que respalde la relación causal entre el Propósito del programa (participación ciudadana), por lo tanto, se sugiere tomar en consideración la propuesta metodológica de la Métrica de Gobierno Abierto, a fin de afianzar en primera instancia el Propósito del Pp y en consecuencia el planteamiento del Fin. Por otra parte si se aísla el objetivo de nivel Fin, se observa que éste guarda el criterio de unicidad y vinculación a objetivos estratégicos de la dependencia, no obstante dicha alienación no se realizó en forma explícita en algún documento institucional.

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:

De acuerdo con el análisis de cada indicador de los niveles de Fin, Propósito y Componentes, se observó oportunidad de mejora en las características CREMA, principalmente en las características de Monitoreabilidad y ser indicadores Adecuados según se detalla en el Anexo I: Características CREMA de los indicadores.

Tabla 11: Valoración de las características CREMA de la MIR del Pp E146

Característica	Total de indicadores de la MIR (A)	Característica por indicador					Total de indicadores que cumplen (B)	Promedio B/A
		Fin 1	Fin 2	Propósito	C1	C2		
a)	5	1	1	0	1	1	4	0.80
b)	5	0	0	1	1	1	3	0.60
c)	5	1	1	1	1	1	5	1
d)	5	1	0	0	0	0	1	0.20
e)	5	0	0	0	1	0	1	0.20
Valoración								2.8

Es importante mencionar que el cumplimiento de las características CREMA garantiza la implementación adecuada de la MML, debido a que permite seleccionar o construir indicadores que midan fehacientemente los esfuerzos realizados por la dependencia, en torno a la resolución de un problema público, asimismo, asegura que estos cuenten con los elementos necesarios para comunicar a la dependencia el enfoque hacia el logro de resultados en el marco de la Nueva Gestión Pública.

En el caso del Pp E146 se observó en el nivel Fin, la oportunidad de mejorar la redacción del resumen narrativo, ya que los indicadores seleccionados son robustos en su medición, sin embargo, al designarse a un objetivo cuya vinculación con el Propósito no es clara, afecta el cumplimiento de las características de Relevancia y de ser Adecuado para medir el desempeño.

Respecto al Subíndice de Sistema Político Estable y Funcional, emanado del Índice de Competitividad Estatal que publica el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), es importante reconocer que su designación responde a un principio de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, es importante observar la periodicidad de su publicación para los fines de proyección de metas en los plazos que corresponden a la Administración Pública Estatal.

Es posible elevar la claridad del indicador de nivel Propósito de la MIR comenzando con la redacción del resumen narrativo, ya que al abordarse de manera genérica el concepto de participación ciudadana, no es posible determinar si el indicador asignado es Relevante y Adecuado; asimismo, es importante contar con medios de verificación públicos para realizar el cálculo de los resultados del indicador de manera independiente.

Se observaron inconstancias en la integración de las diferentes fichas técnicas de indicadores, con respecto a la publicación de las Matrices de Indicadores para Resultados que se realiza en el portal del PbR²⁶, por lo que se sugiere observar la homologación de versiones del Pp para los ejercicios fiscales posteriores; en particular se observó que en las fichas técnicas de indicadores recopiladas por la instancia que coordina esta evaluación, se asignaron dos indicadores al objetivo de nivel Fin, mientras que en la MIR Ejecutivo 2017²⁷ sólo se cuenta con uno, asimismo, el orden de los Componentes varía en los diferentes formatos y el resumen narrativo del Componente relacionado con “participación ciudadana” tiene una redacción diferente en estos formatos.

Se observó que el indicador “mejor calificado” en cuanto a las características CREMA, es el que mide las funciones administrativas de asesoría en materia de tenencia de tierra y regularización de asentamientos humanos, no obstante, al ubicarse en un Pp cuyo Propósito es el impulso a la participación ciudadana, resta importancia a la valoración favorable de estas características.

Es importante reconocer que la construcción del indicador relacionado con acciones de participación ciudadana a través del portal <http://www.pueblaparticipativa.com/>, representa un enfoque innovador para la medición de la participación ciudadana, sin embargo, es posible mejorar la claridad de su medición, así como la redacción del objetivo que mide; lo cual le permitirá dar cumplimiento a todas las características CREMA.

En términos generales, se observó un cumplimiento parcial de las características CREMA, y se identificó la oportunidad de mejorar principalmente en la redacción de los objetivos y la consolidación de la estructura lógica de la MIR; puesto que se observó que la selección y construcción de indicadores no representa un obstáculo para la dependencia en la implementación de la MML, sin embargo, el diseño

²⁶ <http://pbr.puebla.gob.mx/index.php/mm-transparencia/programa-presupuestario#openModal>

²⁷ http://pbr.puebla.gob.mx/attachments/article/99/MIR_Ejecutivo_201704_V3.pdf

de la MIR con débiles relaciones de causalidad, afecta de manera importante esta tarea de designación de indicadores.

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
2	Las Fichas Técnicas de los indicadores del Pp tienen en promedio un valor entre 3 y menos de 4.5 en la consistencia de los apartados establecidos en la pregunta.

Justificación:

El análisis de este reactivo se realizó de conformidad con el Anexo II “Elementos de las Fichas Técnicas de Indicadores”, cuya valoración se resume en la siguiente tabla, observando oportunidad de mejora en los apartados de Método de cálculo, Definición, establecimiento de metas y del comportamiento del indicador.

Tabla 12: Valoración de los Elementos Básicos de las Fichas técnicas de los Indicadores del Pp E146

Característica	Total de indicadores de la MIR (A)	Característica por indicador					Total de indicadores que cumplen (B)	Promedio B/A
		Fin	Fin 2	Propósito	C1	C2		
a)	5	1	1	0	1	1	4	0.8
b)	5	0	1	0	1	0	2	0.4
c)	5	0	0	0	0	0	0	0
d)	5	1	1	1	1	1	5	1
e)	5	1	0	1	1	1	4	0.8
f)	5	1	1	1	1	0	4	0.8
g)	5	0	0	0	0	1	1	0.2
h)	5	0	0	0	1	1	2	0.4
							Valoración	4.4

El indicador de nivel Propósito aunque expresa con claridad la cuantificación de acciones, no se encontró información adicional en la definición del indicador, que indique el tipo de acciones contabilizadas.

El método de cálculo de “dato absoluto” es válido en los casos en los que se cita un índice o una posición de ranking entre otros, sin embargo, cuando se trata sólo de una variable, es deseable robustecer la fórmula, considerando una variable adicional que funja como denominador, a fin de contar con una base de comparación que permita dimensionar adecuadamente el esfuerzo de la dependencia que se refleja en el dato absoluto del numerador.

La frecuencia de medición y línea base, en general se capturaron de manera consistente con el indicador, sin embargo el establecimiento de metas y el comportamiento del indicador presentaron oportunidad de mejora, ya que estos elementos básicos son el elemento fundamental que comunica y orienta los esfuerzos de la dependencia hacia la mejora del desempeño, por lo que al establecer metas que, en relación a la línea base, presentan una variación marginal o nula, se limita el enfoque del Presupuesto basado en Resultados.

Se recomienda en términos generales dotar de variables adicionales a aquellos indicadores de “dato absoluto”, a fin de contar con elementos que permitan corroborar la representatividad de los logros obtenidos por la dependencia, asimismo, la proyección de metas ambiciosas pero realizables, constituye una oportunidad de mejora ya que estas sintetizan el enfoque orientado a resultados, por lo tanto, el establecimiento de metas basado en la valoración objetiva de los recursos, humanos, técnicos y financieros de que dispondrá la dependencia, permite articular de manera adecuada el ejercicio de presupuestación con la programación de metas de los indicadores.

Adicionalmente, se recomienda consultar la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos²⁸, de la SHCP” a fin de observar las características que deben cumplir los elementos básicos que identifican a cada indicador de acuerdo con los *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la metodología de marco lógico*²⁹.

En síntesis, la MIR del Pp E146 cuenta con fichas técnicas de indicadores que contienen un acervo importante de información, sin embargo, se observó la oportunidad de dotarlos de una mayor orientación a la mejora del desempeño, a partir de ajustes en el método de cálculo y la proyección de metas.

²⁸ *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaIndicadores.pdf>

²⁹ *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología del Marco Lógico*, Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), recuperado de: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_15_002.pdf

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:

La propuesta de mejora para la MIR del Pp E146 Desarrollo Político y participación ciudadana, se plantea desde la Tabla 3: “Propuesta de definición y cuantificación de los conceptos poblacionales para el año 2018” (que se desarrolla en el reactivo 6 de la presente evaluación), en la que se formaliza la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales y se sugiere principalmente establecer como población objetivo la población con capacidad para ejercer la participación activa, es decir, la Población del estado mayor de 18 años.

A partir del Anexo IV: “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”, se plantea modificar el Propósito del Pp acotándolo a “Mecanismos de participación ciudadana oficiales incrementados”, para el cual se proponen dos indicadores, uno procedente de la comparativa anual del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014 y otro tomado de la Métrica de Gobierno Abierto calculado por Transparencia Mexicana.

Adicionalmente se proponen 3 Componentes enfocados a las diversas formas o niveles de participación ciudadana los cuales tienen implícito el enfoque desde la perspectiva de gobierno.

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:

De acuerdo con la información contenida en el Diagnóstico, la dependencia responsable del programa afirma que no existen similitudes o complementariedades con otros programas; no obstante, la instancia evaluadora verificó todos los programas presupuestarios del Ejecutivo Estatal para el ejercicio fiscal 2017 los cuales se pueden consultar en la sección de “Transparencia” del portal del PbR del gobierno estatal (<http://pbr.puebla.gob.mx/>)³⁰, y se identificó un Pp que guarda similitudes respecto al objetivo superior que persigue por el programa evaluado y se describe en la siguiente tabla:

³⁰ Recuperado de: http://pbr.puebla.gob.mx/attachments/article/99/MIR_Ejecutivo_201704.pdf

Tabla 13: Identificación de complementariedades o coincidencias de otros programas con el Pp E146

Datos de identificación del programa evaluado			
Nombre del Programa	E146 Desarrollo Político y participación ciudadana	Modalidad:	E: Prestación de servicios públicos
Dependencia Entidad	Secretaría General de Gobierno	Unidad Responsable	Subsecretaría de Desarrollo Político y Participación Ciudadana
Programas con complementariedades o coincidencias			
	1		
Nombre del Programa	E150 Transparencia y Gobierno Abierto		
Modalidad	E: Prestación de servicios públicos		
Dependencia / Entidad que coordina el programa	Coordinación General de Transparencia de la Secretaría de la Contraloría		
Población Objetivo	Habitantes del estado de Puebla que se benefician de la Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana que promueve el Gobierno Abierto.		
Tipo de Apoyo (Bien y/o Servicio)	Publicación en el Portal de Transparencia de información pública de todas las dependencias y entidades de la APE, atención a solicitudes de información, capacitación en materia de transparencia, coordinación de comités de contraloría social		
Cobertura Geográfica	Estatal		
Fuentes de información	MIR del Pp E150		
Justificación	La Secretaría de la Contraloría, de acuerdo con su Reglamento Interior comparte con la SGG funciones en materia de promoción e impulso a la participación ciudadana, lo cual contribuye la consolidación del Gobierno Abierto, al respecto se identificó el Pp E150 cuyo Propósito guarda similitudes con el Fin del Pp E146 propuesto		

Se recomienda establecer comunicación con los responsables del Pp E150, a fin de socializar buenas prácticas en cuanto a la atención de la ciudadanía, así como para compartir las áreas de oportunidad que la experiencia les ha permitido identificar; asimismo, el desarrollo de un mecanismo de comunicación y retroalimentación entre estas dependencias, puede derivar en modificaciones en los procesos internos que simplifiquen trámites para el usuario y propicien mayor eficiencia en el servicio que provee cada dependencia.

Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del Pp

Capacidades Internas	Factores Externos
<p>Fortalezas (Cualquier capacidad con la que cuenta la UR, dependencia o entidad que le permita aprovechar sus recursos para la obtención de sus objetivos).</p> <ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018 actualizado que cuenta con información relevante en materia de Gobierno Abierto, Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. Se cuenta con un proceso institucionalizado de actualización anual de los Programas Presupuestarios a partir del cual es posible agilizar el proceso de mejora continua. La instancia que coordina el Proceso de programación y presupuestación desarrolla y actualiza anualmente el Manual de Programación, lo cual facilita el proceso de implementación de la MML. Se seleccionaron indicadores de fuente externa, lo cual favorece la transparencia y rendición de cuentas. La dependencia responsable del Pp es una instancia que se involucra de manera transversal en la APE, por lo tanto se encuentra en posibilidad orgánica de implementar Pp de amplia cobertura. 	<p>Oportunidades (Cualquier factor externo fuera del control de la UR, dependencia o entidad que puede ser aprovechado para la obtención de sus objetivos).</p> <ul style="list-style-type: none"> Transparencia Mexicana ha desarrollado la Métrica de Gobierno Abierto, lo cual constituye una propuesta metodológica en materia de Participación Ciudadana. A partir de los Hallazgos y recomendaciones de la presente evaluación la dependencia se encuentra ante la oportunidad de insertarse en un proceso de retroalimentación que propicie la mejora en el diseño del Pp E146. La producción literaria en materia de Gobierno Abierto, facilita la el acceso a información actualizada. A partir de las fuentes de información del PED 2017-2018, es posible robustecer el diagnóstico del Pp.
<p>Debilidades (Cualquier limitante Interna de la UR, dependencia o entidad que puede afectar la obtención de sus objetivos).</p> <ul style="list-style-type: none"> La Estructura Analítica de la MIR se afecta por la concentración de funciones administrativas de áreas diversas, en un mismo Pp. La ausencia de un ejercicio de focalización no permite definir y cuantificar los conceptos poblacionales. La falta de precisión en la identificación de la problemática que combate el Pp, afecta la estructura analítica de la MIR. El establecimiento de metas conservadoras afecta el buen diseño de algunos indicadores, lo cual limita la orientación hacia la mejora del desempeño. La ausencia de soporte teórico sobre los conceptos de corresponsabilidad y participación ciudadana, propicia relaciones de causalidad débiles. 	<p>Amenazas (Cualquier factor externo fuera de control de la UR, dependencia o entidad que pueda afectar la obtención de sus objetivos).</p> <ul style="list-style-type: none"> La sucesión Administrativa del Gobierno estatal, pone en riesgo el seguimiento puntual de las recomendaciones pertinentes a implementar en el ejercicio fiscal inmediato. El cambio de Cultura Organizacional que promueve el esquema PbR-SED se impulsa a partir de la capacitación en materia de MML, sin embargo, la curva de aprendizaje para la Nueva Administración puede retardar el proceso de consolidación.

Valoración Final del Diseño del Programa

Apartados	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y diseño del Pp.	1.5	El planteamiento del problema no se expresó con precisión en términos de la población o área de enfoque y la dimensión de dicho problema
Contribución a las metas y estrategias estatales.	2	Aunque existe vinculación entre el Pp y los instrumentos de planeación de mayor jerarquía, esta relación no se expresó con precisión en el documento de alineación estratégica
Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.	0.8	No se encontró evidencia de la realización de un ejercicio de focalización o identificación de rasgos sociodemográficos de la población que es atendida por la dependencia
Matriz de Indicadores para Resultados.	1.83	Se observó oportunidad de mejorar el enfoque hacia el logro de resultados a partir de la construcción de indicadores que cuente con base de comparación y evitando incorporar Componentes que no contribuyen al Propósito
Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp	N/A	Se observó que la Secretaría de la Contraloría comparte con la MIR propuesta del Pp E146, el objetivo de impulso al Gobierno Abierto
Nivel de promedio del total de apartados	1.5325	
<small>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</small>		

Hallazgos y recomendaciones clasificadas por apartado

Justificación de la creación y diseño del Pp

- **H:** el planteamiento del problema fue establecido formalmente y su evidencia es el formato denominado: “Análisis de la población objetivo”, asimismo este formato se actualiza anualmente en el proceso de programación; no obstante, se observó oportunidad de mejora en su redacción.
R: se sugiere seguir las indicaciones del Manual de Programación y tomar en consideración el anexo III: “Propuesta de concentrado de Árbol de problemas, soluciones y objetivos”.
- **H:** el Diagnóstico cuenta con diversos apartados relacionados con el planteamiento del problema, sin embargo, la integración de este documento no está apegada a lo sugerido por la Unidad de Programación y Presupuesto (UPP) de la Secretaría de Finanzas y Administración, a través del formato denominado: “Estructura de Diagnóstico del Programa Presupuestario (PP)”, debido a que no fue posible identificar en dicho documento elementos básicos del problema que le da origen al Pp, como son: sus causas y efectos, la cuantificación de población que presenta el problema o necesidad y su ubicación geográfica, o la magnitud del problema descrito.
R: se recomienda observar lo establecido por la UPP en sus diferentes formatos que integran la estructura lógica de la MIR, y adicionalmente, se sugiere evitar la integración del Árbol del problema de acuerdo con la ausencia de funciones administrativas de áreas débilmente vinculadas al problema público que busca resolver el Pp.
- **H:** no se encontró que el Pp E146 empleara alguna referencia bibliográfica o metodológica sobre la implementación de algún programa público de orden local, nacional o internacional, que tuviera como objetivo atender un problema similar al que es atendido por el Pp evaluado.
R: se sugiere consultar los artículos de análisis e investigación, propuestas metodológicas y demás documentos que en materia de Participación Ciudadana publican organizaciones como: Alianza para el Gobierno Abierto, La Red por la Rendición de Cuentas; Transparencia Mexicana, Secretaría de Gobernación Federal, y de la Comisión de fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como artículos académicos relativos a la Participación Ciudadana.
- **H:** las acciones que realiza el Pp constituyen funciones administrativas dirigidas a la atención de derechos políticos y civiles de las personas por lo tanto corresponden con la modalidad tipo “E” de la clasificación programática, no obstante, se identificó una diversidad importante de las acciones contempladas en el Pp, lo cual puede afectar la consistencia de la MIR en cuanto a las relaciones de causalidad ya que no es posible vincularlas en torno a la resolución de un sólo problema público.
- Se recomienda modificar el nombre del programa a fin de relacionarlo más estrechamente con las acciones preponderantes del mismo, se propone en este sentido denominarlo: “E146 Fomento a mecanismos de participación social”.

Contribución a las metas y estrategias estatales.

- **H:** el Propósito del Pp no contribuye al logro de los objetivos del PI de la SGG ni a los objetivos del PED 2017-2018, y aunque cuentan con conceptos en común, el enfoque de participación ciudadana es diverso. Por otra parte, el documento de alineación estratégica

formaliza la relación entre el Pp y el PED, sin embargo ésta se establece a nivel de Componente, lo cual es metodológicamente inadecuado, ya que evidencia la débil relación causal interna del Pp.

R: Se sugiere hacer explícita la vinculación entre el Propósito del Pp, y todos los instrumentos de planeación de jerarquía más alta vigentes al momento de su actualización.

Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo

R: Se observó oportunidad de mejora en el proceso de focalización debido a que se observó el manejo de información diferente y desactualizada en el Diagnóstico y en el formato: “Análisis de la población objetivo”.

R: consultar las cifras más recientes de INEGI disponibles en el Portal del Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (CEIGEP). Es deseable que en el apartado correspondiente del Diagnóstico, se establezca claramente la metodología para la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales, a partir de una descripción general del proceso de focalización en el que se argumenten los criterios (que pueden ser: ubicación espacial, grupos etarios, género, nivel de ingreso, grupos vulnerables, límites administrativos o técnicos, entre otros) de focalización; asimismo, es importante que las fuentes de información se enuncien en forma específica indicando el nombre del documento de origen y la liga o enlace del sitio de internet del cual se tomó la cuantificación de las poblaciones, con el fin de evitar el manejo de cifras diferentes entre ambos formatos.

- **H:** Se observó una débil orientación a resultados, bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública, ya que no es posible estimar un horizonte de vida para lograr la cobertura total de la población dada la absorción anual del Pp.

R: identificar rasgos demográficos, socioeconómicos, geográficos, etc. de las personas que generalmente solicitan los servicios que otorga el programa, ya que a partir de estos es posible adoptar criterios de focalización que permitirán no sólo mejorar la definición y cuantificación de los conceptos poblacionales, sino que dotará de información relevante para que las acciones de difusión del programa sean dirigidas a la población que más lo necesita optimizando recursos y captando mayor número de potenciales beneficiarios del programa.

- **H:** no se encontró documentación que permita conocer y corroborar la población atendida establecida en el formato de Análisis de la población objetivo; esto representa una importante área de oportunidad ya que definir y cuantificar el área de enfoque del programa determina no sólo el ciclo de vida del programa, sino que lo impulsa hacia la mejora del desempeño, medido en términos de la cobertura de atención de dicha población identificada.

R: integrar anualmente una base de datos oficial que permita no sólo cuantificar a la población atendida del Pp, sino además identificar rasgos sociodemográficos, culturales y geográficos de dicha población para una mejor provisión de servicios por parte de la dependencia.

- **H:** Se observó el apartado 3.2 “Estrategia de cobertura” del documento de Diagnóstico 2017 y no se encontró información adicional a la planteada en el formato de Análisis de la población objetivo, en el cual se considera que la población objetivo desde 2014 a la fecha, es el total de habitantes del estado (5,779,829), y la población atendida es una cifra constante de 40 mil personas para el mismo periodo; por lo tanto, cuenta con una estrategia de cobertura documentada.

R: es posible que la estrategia de cobertura pueda establecerse en términos de calidad en el servicio, es decir, medirse en función del logro de un nivel de satisfacción adecuado para la población atendida, lo cual sólo se puede medir a partir de una encuesta a los usuarios, o un muestreo estadístico a partir del cual se pueda sustentar el porcentaje de

la población atendida que percibe de la dependencia valor público medido en términos de eficiencia, eficacia, calidez y diligencia en los servicios otorgados.

Matriz de Indicadores para Resultados

- **H:** se observó que las características de las actividades de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico, presentaron las siguientes oportunidades de mejora:
 - Para las Actividades 2.1, 2.2 y 2.4, se considera que pueden expresarse con mayor claridad debido a que no es posible identificar la relación de dicha actividad con el Componente.
 - Para ningún Componente se observó orden cronológico en sus actividades, es decir, la realización de cada una de estas no condiciona el inicio de otra actividad contemplada para el mismo Componente, lo cual es recomendable de acuerdo con la MML.
 - La actividad 1.1 maneja la elaboración de documentos sociodemográficos para promover la política de población, lo cual se vincula débilmente con el Componente 2 que se refiere a tenencia de la tierra y asentamientos humanos. Lo mismo ocurre con la actividad 2.1 que refiere la elaboración de informes de las sesiones realizadas por los poderes lo cual no se vincula a las Acciones de participación ciudadana contempladas en el resumen narrativo al que pertenecen, por lo tanto, adicionalmente se incumple la característica de consistencia con respecto a los Supuestos establecidos.
- **R:** se recomienda evitar integrar actividades débilmente relacionadas con los respectivos Componentes, asimismo se sugiere contemplar todas aquellas que resulten necesarias e imprescindibles para la producción de los bienes y servicios que otorga el programa.
- **H:** Al analizar si son imprescindibles los dos Componentes del Pp para el logro del Propósito, se observó que no se cumple esta condición para el Componente que desarrolla el servicio de asesoría sobre tenencia de la tierra y regularización de asentamientos humanos; esto implica que la mitad de la MIR mantenga un objetivo diferente al establecido a nivel Propósito lo cual es metodológicamente incorrecto, por lo que se sugiere verificar la pertinencia de integrar dicho Componente al Pp.
 - R:** no se sugiere la creación otro Pp para abordar los temas de tenencia de tierra y regularización de asentamientos humanos, en cambio se sugiere en este tipo de circunstancias, desarrollar estrategias financieras que atiendan el gasto corriente de las diferentes unidades administrativas que no transiten por un ejercicio de planeación orientada a la atención directa de problemas públicos que conforman la agenda política del estado.
- **H:** el Propósito no plantea claramente un impulso a la participación activa de la población sino que su redacción es similar a la descripción de un trámite, restando importancia al concepto "participación social" cuyo carácter universal se pone de manifiesto en su uso recurrente en los mensajes oficiales de la dependencia y del gobierno del estado.
 - R:** es recomendable valorar en qué medida Métrica del Gobierno Abierto puede aportar elementos no sólo para el diseño del Pp E146, sino también para el establecimiento de indicadores oficiales de fuentes externas, ya que los subíndices se publican por entidad federativa.
- **H:** el Fin del Pp es el impulso a la corresponsabilidad, sin embargo, este concepto al igual que el de participación ciudadana tienen un carácter ambiguo hasta en tanto no se formalice, no sólo su definición sino el soporte metodológico para realizar una medición de estos conceptos.
 - R:** establecer la postura teórica respecto a los conceptos antes mencionados es importante en la medida que se busque posicionarlos como objetivos institucionales.
- **H:** el planteamiento del Fin de la MIR presentó oportunidad de mejora respecto al robustecimiento del concepto de corresponsabilidad, y la presentación de un sustento teórico que respalde la relación causal del Propósito del programa (participación ciudadana).

R: se sugiere tomar en consideración la propuesta metodológica de la Métrica de Gobierno Abierto, a fin de afianzar en primera instancia el Propósito del Pp y en consecuencia el planteamiento del Fin.

- **H:** se observó en el nivel Fin, la oportunidad de mejorar la redacción del resumen narrativo, ya que los indicadores seleccionados son robustos en su medición, sin embargo, al designarse a un objetivo cuya vinculación con el Propósito no es clara, afecta el cumplimiento de las características de Relevancia y de ser Adecuado para medir el desempeño.

R: tomar en consideración la propuesta de MIR.

- **H:** se observaron inconstancias en la integración de las diferentes fichas técnicas de indicadores, con respecto a la publicación de las Matrices de Indicadores para Resultados que se realiza en el portal del PbR.

R: observar la homologación de versiones de todos los formatos del Pp para los ejercicios fiscales posteriores.

- **H:** se observó un cumplimiento parcial de las características CREMA, y se identificó la oportunidad de mejorar principalmente en la redacción de los objetivos y la consolidación de la estructura lógica de la MIR; puesto que se observó que la selección y construcción de indicadores no representa un obstáculo para la dependencia en la implementación de la MML, sin embargo, el diseño de la MIR con débiles relaciones de causalidad, afecta de manera importante esta tarea de designación de indicadores.

R: tomar en consideración la propuesta de MIR.

- **H:** la MIR del Pp E146 cuenta con fichas técnicas de indicadores que contienen un acervo importante de información, sin embargo, se observó la oportunidad de dotarlos de una mayor orientación a la mejora del desempeño, a partir de ajustes en el método de cálculo y la proyección de metas.

R: robustecer indicadores de “dato absoluto” con variables que funjan como base de comparación para dimensionar adecuadamente los logros, asimismo se recomienda establecer metas con mayor orientación a la mejora del desempeño.

Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp

- **H:** se identificó que el Pp E150 Transparencia y Gobierno Abierto, que coordina la Secretaría de la Contraloría, guarda similitudes respecto al objetivo superior que persigue el programa evaluado.

R: se recomienda establecer comunicación con los responsables del Pp E150, a fin de socializar buenas prácticas en cuanto a la atención de la ciudadanía, así como para compartir las áreas de oportunidad que la experiencia les ha permitido identificar; asimismo, el desarrollo de un mecanismo de comunicación y retroalimentación entre estas dependencias, puede derivar en modificaciones en los procesos internos que simplifiquen trámites para el usuario y propicien mayor eficiencia en el servicio que provee cada dependencia.

Conclusiones

El desarrollo de la evaluación se realizó de manera favorable, debido a que se contó con evidencia suficiente para realizar el análisis de cada una de las 5 secciones de evaluación, lo cual derivó en la identificación de fortalezas y oportunidades de avance que pueden dotar al Pp de una mayor orientación a mejorar del desempeño.

Respecto a la sección de justificación de la creación y diseño del programa, se observó que no se planteó con precisión el problema que da origen al Pp; asimismo, el concepto de participación ciudadana carece de sustento teórico, por lo que no se desarrolló de manera exhaustiva una estructura analítica que coloque en el centro del Pp el impulso a los mecanismos que dan origen a la participación ciudadana.

No se encontró evidencia sobre un ejercicio de focalización que permitiera definir y cuantificar los conceptos poblacionales, por lo que el enfoque del Pp se limita a la atención de la población que solicita atención en materia de participación ciudadana y temas relacionados con la tenencia de tierra y regularización de asentamientos humanos.

Se observó oportunidad de mejora en el diseño de la MIR, ya que sólo contempla dos Componentes para impulsar la participación ciudadana y uno de estos no se vincula al Propósito, por lo que se sugiere adoptar la propuesta metodológica de la Métrica del Gobierno Abierto, desarrollada por Transparencia Mexicana.

Bibliografía

- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) Clasificador por objeto del gasto recuperado de http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf
- 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.
- Gali Fayad, Antonio, *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018* recuperado de http://www.transparenciafiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=464&Itemid=63
- Gobierno del Estado de Puebla, <http://transparencia.puebla.gob.mx/>
- Gobierno del Estado de Puebla, <http://www.transparenciafiscal.puebla.gob.mx/>
- Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología del Marco Lógico, Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), recuperado de: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_15_002.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo, recuperado de http://w3.registro-nacional-de-estandares-de-competencia-renece-ww.onu.org.mx/wpcontent/uploads/2017/07/170713_ODS-metas-digital.pdf
- Secretaría de Finanzas y Administración. 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 Finanzas y Administración. (2016). *Manual de programación 2017*. Recuperado de: [>> Documentos >> Programación y Presupuestación – Histórico \(Años anteriores\) >> 2017 >> Manuales](http://presupuesto.puebla.gob.mx/sppr/)
- Secretaría de Finanzas y Administración, Cuenta de la Hacienda pública del Estado de Puebla 2017, Tomo III, Indicadores de resultados <http://cuentapublica.puebla.gob.mx/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Guía para el diseño de indicadores estratégicos, recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Capacitacion>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Capacitacion>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, programas presupuestarios <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas>
- Unidad de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Administración, Alineación estratégica de programas presupuestarios, recuperado de <http://pbr.puebla.gob.mx/>
- Unidad de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Administración, Manual de Programación 2017, recuperado de http://www.transparenciafiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2714

Anexos

I. Anexo “Características CREMA de los indicadores”

	Fin	Justificación	Fin	Justificación	Propósito	Justificación
Nombre de Indicador	Indicador 1: Número de Órganos de Participación Ciudadana, por entidad federativa según condición de existencia		Indicador 2: Ránking del subíndice sistema político estable y funcional del índice de competitividad		Acciones de participación ciudadana registradas a través del portal E-Puebla participativa	
Método de Cálculo	Dato absoluto		Publicaciones que realice el Instituto Mexicano de la Competitividad		Dato absoluto	
Claro	Sí	Se refiere al nombre establecido por INEGI, sin embargo no es intuitivo para los fines de la MIR	Sí	Es claro en términos de la metodología empleada para su medición	No	No es posible identificar el tipo de acciones que son registradas en el portal http://www.pueblaparticipativa.com/
Relevante	No	El indicador mide la participación ciudadana, sin embargo el Fin del programa plantea la medición de la corresponsabilidad.	No	Dentro del Subíndice Sistema político no se encontró algún indicador vinculado con el concepto de corresponsabilidad	Sí	De acuerdo con el nombre del indicador y el resumen narrativo, existe vinculación a través del concepto de participación ciudadana.
Económico	Sí	La consulta del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, es gratuita	Sí	Al ser una fuente externa, el costo de su cálculo es nulo.	Sí	Su cálculo se realiza a un costo razonable
Monitoreable	Sí	Se cuenta con el enlace para realizar la descarga del informe, emitido por INEGI, sin embargo el enlace no conduce a la versión más reciente del mismo	No	Aunque es un indicador oficial externo, que se publica en internet, la periodicidad de su cálculo es variable, siendo el último levantamiento en 2014	No	No se encontró en el Portal http://www.pueblaparticipativa.com/ , algún medio para realizar la verificación del resultado del indicador
Adecuado	No	Al no vincularse con el objetivo, no es posible establecer si el indicador y su meta orienta las acciones del Pp a la mejora del desempeño	No	Al no vincularse con el objetivo, no es posible establecer si el indicador y su meta orienta las acciones del Pp a la mejora del desempeño	No	Un número absoluto difícilmente representa un indicador adecuado, ya que carece de una base de referencia para dimensionar adecuadamente el buen o mal desempeño respecto al cumplimiento del objetivo planteado
% Características Cumplidas^A	60%		40%		40%	

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

Compo-nente 1		Justificación	Compo-nente 2		Justificación
Nombre de Indicador	Porcentaje de gestiones ante autoridades para la regulación de tenencia de la tierra y asentamientos humanos		Número de eventos de participación con organizaciones sociales realizadas		
Método de Cálculo	(Número de gestiones realizadas/ total de gestiones solicitadas)*100		Dato absoluto		
Claro	Sí	Es posible elevar la claridad del indicador nombrando con precisión el numerador y su base de comparación	Sí	El nombre del indicador es de fácil comprensión	
Relevante	Sí	El indicador expresa el cumplimiento de funciones descritas en el objetivo del Componente que mide	Sí	El indicador mide con precisión lo expresado en el resumen narrativo del Componente correspondiente	
Económico	Sí	Su cálculo se realiza a un costo razonable	Sí	Su cálculo se realiza a un costo razonable	
Monitoreable	No	No se encontró en los Medios de Verificación un nombre específico de la fuente de información para comprobar el cálculo del indicador en forma independiente	No	No se encontró en los Medios de Verificación un nombre específico de la fuente de información para comprobar el cálculo del indicador en forma independiente	
Adecuado	Sí	Mide la eficacia de solicitudes atendidas con respecto a las realizadas, sin embargo es importante precisar que la dimensión que mide no es la eficiencia.	No	Un número absoluto difícilmente representa un indicador adecuado, ya carece de una base de referencia dimensionar adecuadamente el buen o mal desempeño respecto al cumplimiento del objetivo planteado	
% Características Cumplidas^A	80%		60%		
% Cumplimiento Total^B			56%		

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

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

	Fin	Justificación	Fin 2	Justificación	Propósito	Justificación
Nombre de Indicador	Sí	Si bien el nombre del indicador es establecido por el INEGI, es posible modificarlo para un mejor entendimiento	Sí	Se sugiere nombrar al indicador como: “Posición de Puebla en el Subíndice...”	No	No se encontró información detallada de las “acciones” que se contabilizan en el Portal, por lo tanto no es posible valorar su claridad
Método de Cálculo	No	Generalmente el uso de “dato absoluto” es válido en los casos en los que se cita un índice o una posición de ranking, sin embargo, cuando se trata sólo de una variable, es deseable robustecer el método de cálculo estableciendo una base de comparación.	Sí	Es adecuado referir la fuente de información cuando el método de cálculo constituye un procedimiento estadístico complejo	No	Es deseable contar con una base de comparación para dimensionar adecuadamente la representatividad de la variable sobre la cual se incide. Esta base de comparación puede ser la misma cifra en un periodo previo
Definición	No	La definición contiene la misma información que el nombre del indicador, por lo tanto no cumple la función de ampliar el objeto de medición	No	La definición contiene la misma información que el nombre del indicador, por lo tanto no cumple la función de ampliar el objeto de medición	No	La definición contiene la misma información que el nombre del indicador, por lo tanto no cumple la función de ampliar el objeto de medición
Unidad de Medida	Sí	Expresa de manera correcta la forma de leer las metas del indicador	Sí	Expresa de manera correcta la forma de leer las metas del indicador	Sí	Expresa de manera correcta la forma de leer las metas del indicador
Frecuencia de Medición	Sí	La frecuencia corresponde con la periodicidad anual del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales	No	Aunque en la ficha técnica se definió que es bienal, es importante corroborar la continuidad de la medición y su publicación dentro del periodo proyectado	Sí	Se estableció la frecuencia de medición en la ficha técnica
Línea Base	Sí	El valor de la línea base en 2011 es el mismo que la meta 2017	Sí	Aunque se realizó la publicación por el IMCO en 2016, la información corresponde con el año 2014	Sí	El valor de la línea base en 2014 es el mismo que la meta 2017
Metas	No	El valor de la línea base en 2011 es la misma que la meta para 2017, lo cual sugiere la verificación de metas o del mismo indicador	No	La ausencia de una meta que mejore la posición de Puebla en el ranking, limita el objetivo del indicador de orientar las acciones a la mejora del desempeño	No	La meta para el ejercicio 2017 es igual a la línea base, lo cual exhibe la ausencia de una orientación hacia la mejora del desempeño.
Comportamiento del Indicador	No	Es deseable que el comportamiento del Indicador hacia la meta sea ascendente	No	Es deseable que el comportamiento del Indicador hacia la meta sea descendente	No	Es deseable que el comportamiento del Indicador hacia la meta sea ascendente
% Características Cumplidas^A	50%		50%		37.5%	

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

Componente 1		Justificación	Componente 2		Justificación
Nombre de Indicador	Sí	Es posible reducir la extensión del nombre y expresar con mayor precisión el elemento a medir	Sí	El nombre es claro y entendible	
Método de Cálculo	Sí	Se expresa adecuadamente la relación entre las variables	No	Generalmente el uso de "dato absoluto" es válido en los casos en los que se cita un índice o una posición de ranking, sin embargo, cuando se trata sólo de una variable, es deseable robustecer el método de cálculo estableciendo una base de comparación.	
Definición	No	La definición del indicador no corresponde con el ejercicio fiscal a medir	No	La definición contiene la misma información que el nombre del indicador, por lo tanto no cumple la función de ampliar el objeto de medición	
Unidad de Medida	Sí	Expresa de manera correcta la forma de leer las metas del indicador	Sí	Expresa de manera correcta la forma de leer las metas del indicador	
Frecuencia de Medición	Sí	La ficha técnica contiene la frecuencia de medición	Sí	La ficha técnica contiene la frecuencia de medición	
Línea Base	Sí	El valor de la línea base en 2014 es el mismo que la meta 2017	No	El año de la línea base al ser 2017, no puede tener aún un valor definido en el momento de la programación	
Metas	No	Es deseable establecer metas con mayor orientación a la mejora del desempeño, elevando la meta anual de considerando el valor de la línea base	Sí	Se establecieron metas anuales.	
Comportamiento del Indicador	Sí	El comportamiento del indicador es ascendente, sin embargo la meta con respecto a la línea base, no lo es.	Sí	El comportamiento del indicador es ascendente, sin embargo la meta con respecto a la línea base, no lo es.	
% Características Cumplidas^A	75%		62.5		
% Cumplimiento Total^B			55 %		

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

III. Anexo "Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados"

Fin					
Objetivo		Indicador		Medios de Verificación	Supuesto
Contribuir al desarrollo de un Gobierno Abierto mediante el impulso a la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana		Calificación de Puebla Métrica de Gobierno Abierto		Métrica de Gobierno Abierto ⁶ publicado por Transparencia Mexicana ⁷ https://www.tm.org.mx/metrica-gobierno-abierto-2017/	Transparencia Mexicana mantiene la metodología y la frecuencia de medición de la Métrica de Gobierno Abierto
Tipo	Dimensión	Frecuencia	Meta	Método de Cálculo	
Estratégico	Eficiencia	Anual	0.34 ⁸	Promedio simple de cuatro subíndices: transparencia tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la del ciudadano, y participación desde las perspectivas del gobierno y del ciudadano.	
Propósito (Indicador 1)					
Objetivo		Indicador		Medios de Verificación	Supuesto
Mecanismos de participación ciudadana incrementados		Tasa de crecimiento de los Mecanismos de participación ciudadana existentes en el estado de Puebla		Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016 y 2017 ⁹ . http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censos-gobierno/estatal/cngsps-pe/2017/	INEGI mantiene la metodología y la frecuencia de medición del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales y pública oportunamente el informe
Tipo	Dimensión	Frecuencia	Meta	Método de Cálculo	
Estratégico	Eficiencia	Anual	N.D. ¹⁰	((Mecanismos de participación ciudadana en las administraciones públicas estatales, por entidad federativa según condición de existencia 2017/ Mecanismos de participación ciudadana en las administraciones públicas estatales, por entidad federativa según condición de existencia 2016)-1)*100	
Propósito (Indicador 2)					
Objetivo		Indicador		Medios de Verificación	Supuesto
Mecanismos de participación ciudadana incrementados		Calificación de Puebla en el Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno		Métrica de Gobierno Abierto 2018 http://eventos.inai.org.mx/metricas_ga/index.php/descargables	Transparencia Mexicana mantiene la metodología y la frecuencia de medición de la Métrica de Gobierno Abierto
Tipo	Dimensión	Frecuencia	Meta	Método de Cálculo	
Estratégico	Eficiencia	Anual	0.27	Dato absoluto generado por Transparencia Mexicana en la Métrica de Gobierno Abierto 2018	
Componente 1					
Objetivo		Indicador		Medios de Verificación	Supuesto
Mecanismos de consulta ciudadana implementados		Tasa de crecimiento de los mecanismos de consulta implementados		Base de datos de inventario de estrategias de Participación ciudadana http://www.pueblaparticipativa.com/	Base de datos de inventario de estrategias de Participación ciudadana http://www.pueblaparticipativa.com/
Tipo	Dimensión	Frecuencia	Meta	Método de Cálculo	
Gestión	Eficacia	Trimestral	N.D. ¹¹	(Mecanismos de consulta en funcionamiento en 2018/mecanismos de consulta existentes en 2017) -1)*100	

Componente 2					
Objetivo		Indicador		Medios de Verificación	Supuesto
Mecanismos para involucrar a la población en el diseño, planeación y evaluación de las políticas públicas, implementados		Base de datos de inventario de estrategias de Participación ciudadana http://www.pueblaparticipativa.com/		Tasa de crecimiento de los mecanismos para involucrar a la población en la toma de decisiones	Se cuenta con presupuesto requerido para el desarrollo del programa
Tipo	Dimensión	Frecuencia	Meta		Método de Cálculo
Gestión	Eficacia	Semestral	N.D. ¹²		(Mecanismos de involucramiento en funcionamiento en 2018/mecanismos de involucramiento existentes en 2017) -1)*100
Componente 3					
Objetivo		Indicador		Medios de Verificación	Supuesto
Mecanismos de colaboración ciudadana implementados		Tasa de crecimiento en los mecanismos de colaboración implementados		Base de datos de inventario de estrategias de Participación ciudadana http://www.pueblaparticipativa.com/	Base de datos de inventario de estrategias de Participación ciudadana http://www.pueblaparticipativa.com/
Tipo	Dimensión	Frecuencia	Meta		Método de Cálculo
Gestión	Eficacia	Trimestral	N.D.		(Mecanismos de colaboración en funcionamiento en 2018/mecanismos de colaboración existentes en 2017) -1)*100

⁶ <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/index.php/descargables>

⁷ <https://www.tm.org.mx/>

⁸ Cifra registrada en 2017

⁹ Aún no se realiza la publicación del informe 2017, por lo que la proyección de metas se sugiere corroborar con un año de atraso.

¹⁰ Es necesario implementar el indicador, generar una línea base y posteriormente poder establecer una proyección de meta con alta orientación a la mejora del desempeño.

¹¹ Es necesario implementar el indicador, generar una línea base y posteriormente poder establecer una proyección de meta con alta orientación a la mejora del desempeño.

¹² Idem.

VI. 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>E146 Desarrollo Político y Participación Ciudadana</i>
Unidad Responsable de la operación del programa	<i>Subsecretaría de Desarrollo Político</i>
Titular de la unidad responsable de la operación del programa	<i>María de los Ángeles Mendoza Escalante</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>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 tablas

Tabla 1. Relación de Programas presupuestarios a evaluar	7
Tabla 2: Vinculación del Pp E146 con el Programa Institucional (PI) de la Secretaría General de Gobierno, el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	22
Tabla 3: Identificación y cuantificación de la población o área de enfoque	24
Tabla 4: Propuesta de definición y cuantificación de los conceptos poblacionales para el año 2018	25
Tabla 5: Resumen narrativo e indicadores del nivel de gestión de la MIR del Pp E146	27
Tabla 6: Valoración de la lógica vertical de Actividades del Pp E146	29
Tabla 7: Actividades de la MIR del Pp E146	30
Tabla 8: Valoración de la lógica vertical de Componentes del Pp E146	31
Tabla 9: Instrumentos para la medición de la Métrica de Gobierno Abierto (Subíndices de Participación Ciudadana)	33
Tabla 10: Mecanismos de participación ciudadana según nivel de medición en la Métrica de Gobierno Abierto 2017	35
Tabla 11: Valoración de las características CREMA de la MIR del Pp E146	36
Tabla 12: Valoración de los Elementos Básicos de las Fichas técnicas de los Indicadores del Pp E146	38
Tabla 13: Identificación de complementariedades o coincidencias de otros programas con el Pp E146	41