



GOBIERNO DE
PUEBLA
SECRETARÍA DE FINANZAS
Y ADMINISTRACIÓN

El Papel de la Evaluación para la creación de valor público en la Administración Pública Moderna

Introducción a la Evaluación

Subsecretaría de Planeación

Dirección de Evaluación



Subsecretaría de Planeación

Dirección de Evaluación

Índice

Prólogo	4
Introducción	6
Capítulo 1. Marco Normativo	9
Capítulo 2. La evaluación en la Administración Pública	13
2.1 Definiciones relevantes de la Gestión para resultados (GpR)	14
2.2 ¿Qué se entiende por evaluación?	14
2.3 La evaluación en el ciclo presupuestario	15
2.4 Importancia de la evaluación.....	16
2.5 Tipos de evaluación	17
Capítulo 3. Recursos metodológicos para la evaluación	19
3.1 La Metodología del Marco Lógico	20
3.2 Etapas para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	23
3.3 Indicadores	24
3.4 Construcción de Indicadores	26
Capítulo 4. El Sistema de Formato Único (SFU)	30
4.1 El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la Armonización Contable	31
4.2 Tipos de Recursos que se reportan en el SFU.....	31
4.3 Generalidades del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.....	33
4.4 Recursos reportados por el gobierno estatal y por los gobiernos municipales	36
Bibliografía	37



Prólogo

La evaluación de programas sociales en México ha tenido avances importantes en los últimos años, la creación de diferentes estructuras ha permitido transitar hacia una cultura de la evaluación en los diferentes programas sociales a nivel federal. Si bien aún hay retos importantes en ésta esfera, cada vez se vuelve más relevante conocer e impulsar los ejercicios de evaluación en las entidades federativas de nuestro país.

En 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó un ejercicio para identificar qué elementos de monitoreo y evaluación tenían de manera pública las entidades federativas. Los resultados mostraron que los ejercicios de monitoreo y evaluación aún eran escasos, puesto que únicamente cinco entidades tenían público algún ejercicio de evaluación externa y 13 contaban con indicadores de resultados; asimismo se destacó que en todas las entidades federativas existía, al menos normativamente, un área específica con atribuciones para conducir la evaluación estatal, 17 entidades contaban con reglas de operación para sus programas, 13 habían realizado ejercicios de identificación de beneficiarios, entre otros.

A partir de ese mismo año, la evaluación estatal tuvo un nuevo impulso, ya que se hicieron reformas¹ en las que se estableció que los tres niveles de gobierno debían evaluar los resultados del ejercicio de los recursos mediante instancias técnicas independientes y que la evaluación debía realizarse mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores.

Derivado de lo anterior, en 2011 y 2013 el CONEVAL realizó un nuevo ejercicio para identificar los avances en las entidades federativas. Los resultados mostraron diferencias importantes: siete entidades crearon su ley de desarrollo social; 16 incrementaron la normativa relacionada con el área responsable de la evaluación; 13 mejoraron en la emisión de normativa sobre evaluación de la política y programas de desarrollo; 12 aumentaron la emisión de normativa relacionada con la creación de padrones; y 10 regularon los criterios para la creación de programas nuevos, 11 reflejaron una mejora en la elaboración de estudios o diagnósticos, y 11 en indicadores de resultados.

¹ Las leyes y artículos que fueron reformados son los siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 134), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 85 y 110) y la Ley de Coordinación Fiscal (Art. 48 y 49).

Estos avances se vieron reflejados en una mejora global del índice del avance de monitoreo y evaluación al pasar de 44.4 en 2011 a 52.5 en 2013. Aún así el avance no fue homogéneo entre las entidades, por lo que todavía existen importantes áreas de oportunidad. El reto normativo es la definición de criterios para la creación de nuevos programas y que se establezca el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. Los principales retos en la práctica se asocian con la planeación de evaluaciones, su ejecución y seguimiento a resultados.

Por tal motivo, la presente Guía Metodológica sobre el Papel de la Evaluación para la creación de valor público en la Administración Pública Moderna, elaborada por la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Puebla es un ejercicio que permite socializar las diferentes herramientas en materia de evaluación, buscando impulsar la creación de diferentes innovaciones en materia de evaluación en los municipios del estado de Puebla. La Guía destaca los diferentes conceptos de evaluación usados en la Administración Pública, sus roles en el ciclo presupuestario así como la importancia de contar con el desarrollo de la metodología de marco lógico para perfeccionar los objetivos e indicadores de sus programas.

En suma, esta publicación es una contribución al dialogo y reflexión para que sigamos impulsando la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, permitiendo contribuir a mejorar las políticas públicas y el bienestar de los mexicanos.

Septiembre, 2014

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de la Coordinación del Consejo
Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
(CONEVAL)



Introducción

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

Éste fenómeno de modernización de la administración pública ha seguido el enfoque propuesto por la Nueva Gestión Pública (NGP) cuya implementación en México ha implicado un conjunto de reformas institucionales que promueven un ejercicio del gasto mucho más transparente con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles; lo anterior se plasma en el modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional denominada Gestión para Resultados (GpR), que como su nombre lo indica, pone el mayor énfasis en los resultados en vez de en los procedimientos. Aunque interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

Por lo tanto podemos decir que una administración pública moderna tiene como objetivo principal la generación de valor público y este objetivo se instrumenta a través del Presupuesto basado en Resultados PbR (que deriva del modelo de GpR), cuyo propósito es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquellos que no están funcionando correctamente. Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) Éste último permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para:

- ◆ Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas
- ◆ Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, y
- ◆ Procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales.²

² Tomado de: CONCEPTUALIZACIÓN GPR-PBR-SED del portal oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultado el 15 de agosto de 2014 en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

Es importante mencionar que los instrumentos de la GpR, (Presupuesto basado en Resultados y su Sistema de Evaluación del Desempeño -PbR-SED-) en el ámbito del gobierno federal se encuentran en una fase de consolidación, y el canal por el que se transmiten al nivel estatal y municipal, es a través de la normatividad existente para el ejercicio del gasto federalizado (Ramo 33, Subsidios y Convenios), por lo tanto la implementación de dicho modelo para el ejercicio de los recursos que no se encuentran etiquetados desde la federación, es responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales.

Por esta razón, el Gobierno del Estado de Puebla desde el inicio de la presente administración ha promovido acciones cuyo objetivo es implementar esta nueva cultura organizacional, prueba de ello es que la entidad obtuvo el 6º lugar en el avance de seguimiento a la implementación de la iniciativa PbR/SED, mostrando un ascenso de 7 lugares con respecto a 2010 en el comparativo con las 32 entidades del país; del Componente PbR se logró el 86% de avance, alcanzando el 3er lugar nacional, así como una calificación del 100% del presupuesto distribuido en Programas Presupuestarios³. En este tenor, La Secretaría de Finanzas y Administración a través de la Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación, difunde esta guía temática denominada: *El Papel de la Evaluación para la creación de valor público en la Administración Pública Moderna*, que tiene como propósito central, proporcionar al servidor público del ámbito estatal o municipal un primer acercamiento a los temas propios de la evaluación, proporcionando el marco contextual de la Gestión para Resultados y resaltando la importancia de este ejercicio en la creación de valor público en cualquier ámbito de gobierno.

La evaluación ha sido considerada como un elemento técnico en las tareas de la administración pública ya que permite informar sobre la pertinencia de la política pública, su efectividad y su eficacia. Esta información debe fluir a los actores principales para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social en su conjunto, así como para contribuir a la rendición de cuentas.

Frente a la exigencia de la opinión pública y de la vigilancia de organismos federales, la evaluación es un proceso de revisión sistemática que permite evidenciar sobre lo que funciona y lo que no funciona en la política pública, lo que permite retroalimentar el diseño y la operación de cada programa. En suma, la evaluación es un ejercicio para la mejora continua que fomenta la transparencia y rendición de cuentas.

La estructura de esta guía es la siguiente: en el primer capítulo se presenta el marco normativo en torno al uso de los recursos públicos y la evaluación como obligación establecida desde la Constitución, asimismo, se citan los ordenamientos referentes a la evaluación que son de observancia obligada en los procesos de fiscalización de las cuentas públicas.

³ Tercer Informe de Gobierno, Rafael Moreno Valle, Capítulo 3.1: Honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos pg. 398. consultado el 20 de agosto de 2014: http://www.sipros.puebla.gob.mx/phocadownload/dependencias/sipros/informes_gobierno/eje_3_3.pdf



En el segundo capítulo se define la evaluación en el contexto del SED, haciendo hincapié sobre la presencia de la misma en las distintas fases del ciclo presupuestario (PbR), y enfatizando que dicho ejercicio no puede concebirse como “última fase” sino como un componente indispensable a lo largo del diseño e implementación de la política pública.

En el tercer capítulo se presenta de manera breve la Metodología del Marco Lógico, la cual permitirá al lector familiarizarse con el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos públicos. En éste mismo capítulo se desarrolla la construcción de indicadores, los cuales son instrumentos esenciales no solo en el proceso de evaluación para consolidar el PbR-SED, sino también para cualquier proceso que busque la mejora del desempeño, ya que proveen información relevante para la toma de decisiones, dirigidas a mejorar la eficiencia, eficacia, economía y calidad en el ejercicio de los recursos públicos.

Finalmente, en el último capítulo se presenta el Sistema de Formato Único (SFU) y el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), abordando específicamente los componentes destinados a reflejar los resultados del ejercicio de los recursos. Este capítulo expone brevemente el contexto de dicha plataforma de información haciendo hincapié en la importancia que tiene la captura de indicadores y la realización de evaluaciones por parte de los entes ejecutores de los recursos federales a nivel estatal y municipal en el proceso de consolidación del PbR-SED.

CAPÍTULO 1. MARCO NORMATIVO

En este capítulo se enuncian los principales ordenamientos en materia de evaluación, en los cuales se establecen las obligaciones del sector público en torno al uso de recursos públicos y la evaluación así como los artículos que establecen la evaluación del desempeño como elemento observado en el proceso de fiscalización.

Sobre el uso de los recursos y la evaluación

La reforma del **artículo 134** de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** que entró en vigor el 8 de mayo de 2008, establece:

" (...) los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (...) deberán ser evaluados los resultados obtenidos del ejercicio de los mismos por instancias técnicas que establezcan respectivamente la Federación, los Estados y el Distrito Federal, a fin de dar cumplimiento a los objetivos para los que fueron destinados."

Esta reforma constitucional derivó en modificaciones en los ordenamientos secundarios como la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)**, la cual en su **artículo 85 fracción I** dispone lo siguiente:

" (...) los recursos federales que ejerzan las entidades, los municipios (...) o cualquier ente público de carácter local serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley [LFPRH], con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes."

El mismo artículo en su **fracción II** menciona que las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos aplicables y mediante el **sistema de información establecido para tal fin por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos⁴.

Por su parte, la **Ley General de Contabilidad Gubernamental** desde el ámbito de armonización contable, regula los estados financieros y de ejecución presupuestaria de todos los entes públicos, y en materia de evaluación establece en su **artículo 54**:

"La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo."

Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos."

Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo."

Finalmente la **Ley de Coordinación Fiscal** establece las bases para el ejercicio del gasto federalizado y menciona en su **artículo 49**, tercer párrafo:

⁴ El sistema de información establecido por la SHCP a través del cual se informa sobre el ejercicio, destino y resultados de dichos recursos es el Portal Aplicativo de Hacienda (PASH) que se abordará en el cuarto capítulo de esta guía.

*“el control, la **evaluación** y fiscalización del manejo de recursos federales a que se refiere este capítulo (Fondos de Aportaciones Federales), quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que indican:*

(...)

II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades del control y supervisión interna de los gobiernos locales...”

(...)

*V. “El **ejercicio de los recursos** a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria...”*

Sobre la fiscalización y las sanciones

La Constitución, como el máximo cuerpo normativo de nuestro sistema jurídico, establece que se requiere de **órganos de fiscalización** autónomos provistos de las facultades necesarias para llevar a cabo una eficiente supervisión y evaluación del manejo de las finanzas públicas .

La **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCDF)** enuncia en su artículo 12 lo siguiente:

“La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

(...)

*III. Verificar el **cumplimiento de los objetivos** contenidos en los programas:*

*a) Realizar **auditorías del desempeño** de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;*

*b) Si se **cumplieron las metas de los indicadores** aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales (...)”*

Siguiendo la misma temática respecto a la evaluación del desempeño de los programas, la **Ley de Contabilidad Gubernamental** en su artículo 54 establece que:

*“La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la **evaluación del desempeño** de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos.*

Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo (...)”

Asimismo la LFRCF en su **artículo 13** establece que el órgano superior de fiscalización **realizará las observaciones** necesarias al ejercicio del recurso público y el efecto que las mismas tendrán para los sujetos obligados:

"Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño."

En el artículo 6 de esta misma Ley, se advierten las sanciones a las que serán acreedores los servidores públicos en caso de no atender dichas observaciones:

*"Los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, **deberán atender los requerimientos** que les formule la Auditoría Superior de la Federación durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita **dentro de los plazos establecidos** en esta Ley, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.*

***Cuando** los servidores públicos o los particulares **no atiendan los requerimientos** a que se refiere este artículo, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se los impida, los titulares de las áreas responsables de la práctica de las auditorías y visitas de la Auditoría Superior de la Federación **podrán imponerles una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo** diario general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo (...)"*

Lo anterior de igual manera queda establecido en los artículos 79 fracción IV , 109, 110 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que mencionan el tipo de sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan con las responsabilidades administrativas establecidas en la Ley; estas consisten en la suspensión, destitución o inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

CAPÍTULO 2. LA EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se presentan conceptos relevantes en materia de evaluación, así como sus atributos, importancia y relación con el ciclo presupuestario.

2.1 Definiciones relevantes en la Gestión para Resultados (GpR)

Para establecer la importancia de la Evaluación en la GpR, es necesario citar las principales definiciones de ésta metodología:

GpR

Gestión para Resultados

- Es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de **valor público**⁵. Así, el objeto de trabajo de la GpR son el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público. Son relevantes: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el que se definen los objetivos de gobierno; el Presupuesto de Egresos para la Federación (PEF), que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y, los bienes y servicios que se producen.

PbR

Presupuesto Basado en Resultados

- Es el proceso que integra de forma sistemática, en las **decisiones** correspondientes, consideraciones **sobre los resultados** y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos. Lo anterior, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada **rendición de cuentas y transparencia**.

El PbR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados.

SED

Sistema de Evaluación del Desempeño

- Se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una **valoración objetiva** del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos, esto para: 1. Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el **impacto** social de los programas. 2. Identificar la **eficacia, eficiencia, economía y calidad** del gasto. 3. Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

FUENTE: Elaboración propia con información del documento "Sistema de Evaluación de Desempeño", publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y CONEVAL, 2011.

2.2 ¿Qué se entiende por evaluación?

Según los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados en el Diario Oficial de la Federación

Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad,

⁵ El valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población.

Este análisis sistemático permite tener información ordenada y detallada del funcionamiento y desempeño de los programas y proyectos públicos, teniendo elementos suficientes para la acertada toma de decisiones.

Partiendo de la definición anterior, la evaluación debe contar con 3 cualidades para obtener su máximo beneficio: **Credibilidad, Utilidad y Calidad**.

- ⇒ Una evaluación cuenta con **credibilidad** cuando es imparcial, independiente y transparente.
- ⇒ Es **útil** cuando la intención o propósitos son claros (¿para qué se está evaluando?).
- ⇒ La última cualidad se adquiere cuando cumple con las anteriores, es decir, se considera que una evaluación es de **calidad** cuando es creíble (imparcial, independiente y transparente) y útil (intención clara y resultados veraces).

Cuando la evaluación reúne estos atributos, contribuye a la mejora (pues la información detallada permite valorar si las decisiones tomadas se orientan al logro de los objetivos establecidos) así como a la transparencia y rendición de cuentas.



2.3 La evaluación en el ciclo presupuestario

En este apartado se presentan las etapas del proceso de evaluación, las fases del ciclo presupuestario, así como su interrelación.

Etapas del proceso de evaluación

Establecida la definición y la importancia de la **evaluación**, ahora se abordan las tres etapas que conforman este proceso en la administración pública:

1. **Monitoreo**: proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
2. **Evaluación**: análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
3. **Mecanismo de seguimiento** (a los ASM)⁶: procedimiento general para atender los resultados de las evaluaciones externas de los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública y con ello mejorar la política y programas.



⁶ Los Aspectos Susceptibles de Mejora (**ASM**) son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones externas y/o informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa. El mecanismo para dar seguimiento a los ASM es emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en conjunto con las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP). <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/MecanismoActualizacion2011.aspx>

Fases del ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rigen el proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria, mediante el cual las instituciones públicas asignan recursos para el año fiscal correspondiente, y así dar cumplimiento a los objetivos nacionales estatales, sectoriales y municipales.

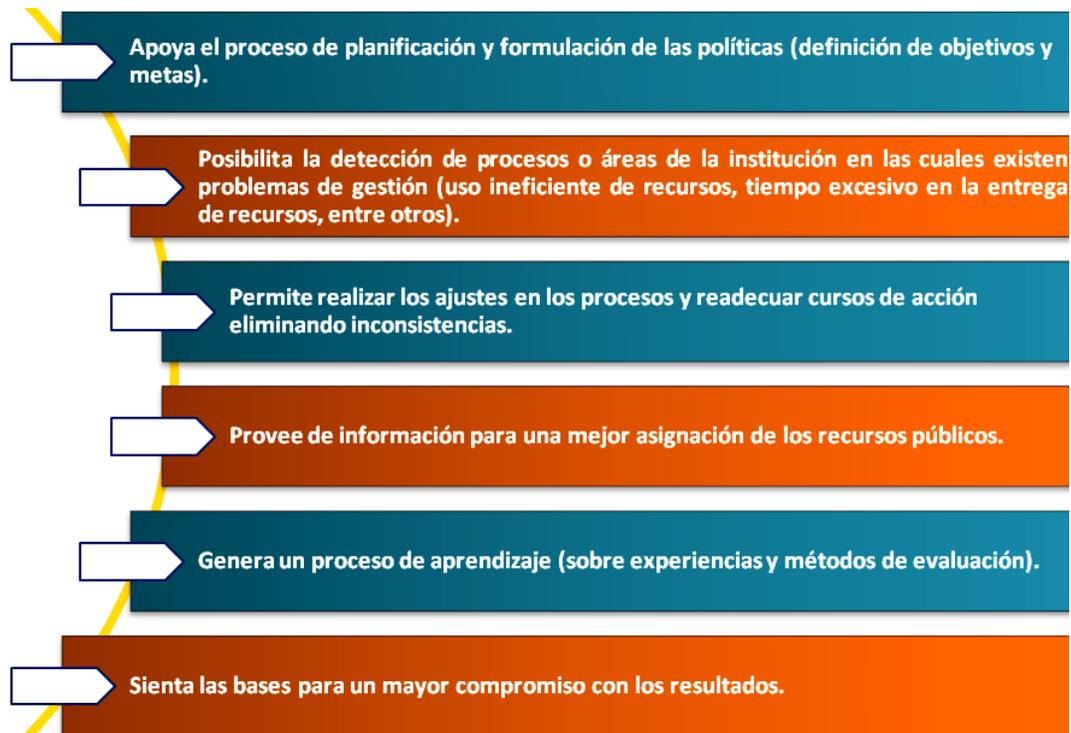
Cabe mencionar que la fase que da continuidad a la Rendición de Cuentas, es la Planeación, es decir, el ciclo vuelve a iniciar dado que existe una reasignación presupuestaria y se espera que a partir de la evaluación, este nuevo ciclo contenga procesos mejorados que eleven la calidad del gasto.



Es importante mencionar que la evaluación comprendida en sus tres etapas (monitoreo, evaluación y seguimiento), debe estar inmersa en cada una de las fases del ciclo presupuestario, permitiendo a las instituciones, tener información suficiente y oportuna para realizar las adecuaciones pertinentes a las políticas y proyectos públicos establecidos.

2.4 Importancia de la evaluación

Partiendo del análisis del significado de la evaluación, podemos inferir la importancia que este ejercicio tiene en el ciclo presupuestario, ya que:



2.5 Tipos de evaluación

La siguiente tabla presenta los tipos de evaluación con una breve descripción de la metodología y los términos de referencia así como la liga de internet para su descarga. Debe recordarse que para conocer el desempeño integral de los programas es necesario analizar los resultados del conjunto de evaluaciones, pues cada evaluación tiene un objetivo específico. Solo se alcanza un diagnóstico general adecuado gracias a la complementariedad de todas ellas.

Tipo de Evaluación	Descripción	Metodología general	Términos de Referencia ⁷ (TdR)
Evaluación de Diseño	Evalúa el diseño de los programas con el fin de identificar Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y generar recomendaciones que retroalimenten su diseño, gestión y resultados.	La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en la información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, así como información adicional que la instancia evaluadora considere necesaria y pertinente para su análisis.	<p>Contenido: 5 apartados y 21 preguntas</p> <p>Apartados: 1. Justificación de la creación y del diseño del programa 2. Contribución a los objetivos nacionales y a los sectoriales 3. Población potencial y objetivo 4. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 5. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales</p>
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseno_final.pdf			
Evaluación de Consistencia y Resultados	Analiza sistemáticamente la consistencia del diseño y desempeño global de los programas estatales, con el objetivo de valorar su estructura lógica e identificar Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), así como generar recomendaciones para mejorar su diseño, gestión y orientación hacia el logro de resultados.	La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en la información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, así como información adicional que la instancia evaluadora considere necesaria y pertinente para su análisis.	<p>Contenido: 6 apartados y 51 preguntas</p> <p>Apartados: 1. Diseño 2. Planeación y orientación de resultados 3. Cobertura y Focalización 4. Operación 5. Percepción de la población atendida 6. Medición de resultados</p>
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TER_REF_2011/TDR__ECR.pdf			
Evaluación de Procesos	Evalúa si los procesos operativos de un programa son pertinentes, eficaces, eficientes y contribuyen al mejoramiento de su gestión.	El análisis sobre la operación del programa se realiza mediante trabajo de campo y de gabinete.	<p>Apartados: 1. Descripción y análisis de los procesos del programa 2. Hallazgos y resultados 3. Recomendaciones y conclusiones</p>
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_Procesos_2013/TdR_Procesos%202013_Oficio.pdf			
Evaluación de Impacto	Identifica mediante metodologías rigurosas, mediciones basadas en componentes observables sobre el logro de los resultados de un programa que expresen cuánto cambia la realidad gracias a su ejecución.	Las evaluaciones de impacto son las más complejas, caras y rigurosas actualmente. El análisis se realiza mediante trabajo de campo o de gabinete con base en la información más confiable y robusta de la dependencia. Para poder realizarse, el programa debe poseer un conjunto de otras evaluaciones.	<p>Contenido: 5 apartados</p> <p>Apartados: 1. Antecedentes del programa 2. Diseño de la intervención 3. Objetivos de la evaluación 4. Información disponible y fuentes 5. Metodología aplicable</p>
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf			

⁷ Los Términos de Referencia (TdR) son el instrumento normativo que especifica las características y los alcances de la evaluación a desarrollar; son una guía de “referencia”, cuyos “términos” son el índice para el desarrollo de la evaluación. En gran medida, los TdR son el marco que permitirá que una evaluación cumpla con sus objetivos. Carolina Romero Pérez Grovas, Directora de Planeación y Normatividad de la Política de Evaluación del CONEVAL (Presentación, febrero 2014)

Tipo de Evaluación	Descripción	Metodología general	Términos de Referencia ⁷ (TdR)
Evaluación Específica	Analiza y valora aspectos específicos de un programa.		Contenido: 5 temas Apartados: 1. Resultados finales del programa 2. Productos 3. Identificar Indicador sectorial 4. Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) 5. Cobertura del programa
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_EED_2012/EED_TdR_2012_2013.pdf			
Evaluación Estratégica (Descripción)			
Evaluación que se aplica a un programa o conjunto de programas, relacionada a la estrategia institucional de interés particular, o de la política a la que contribuye.			
Evaluación de Indicadores (Descripción)			
Analiza la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa estatal, con el fin de identificar Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y generar recomendaciones relacionados con su diseño, estructura lógica y nivel de pertinencia.			

Debido a que no es posible aplicar de manera conjunta todos los tipos de evaluaciones a la totalidad de recursos administrados, es importante planear y controlar dicho proceso para los programas públicos que se administran por el estado o por los municipios, por lo tanto, a fin de asegurar que dichos programas a evaluar se seleccionen estratégicamente, cada año, los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su Programa Anual de Evaluaciones (PAE)⁸.

El PAE tiene como propósito establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas en operación y los de nueva creación, vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones con las actividades de programación y presupuesto, determinar los tipos de evaluación que se aplicarán mediante un programa integral y gradual, y articular las evaluaciones en el marco del SED.

Las evaluaciones se realizan con base en estándares homogéneos por evaluadores externos, e independientes de los ejecutores de cada Programa Presupuestario o Fondo, y sus resultados se hacen públicos de acuerdo con la **Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas**⁹ que, además de establecer el formato para su publicación, indica que para cada evaluación se deberán elaborar Términos de Referencia (TdR) conforme a las características particulares de cada evaluación que incluyan al menos el objetivo de la evaluación, los alcances, metodología, perfil del equipo evaluador y productos esperados. Y que dichos TdR serán elaborados por la unidad administrativa responsable de la evaluación.

⁸ Artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Texto vigente, Última reforma publicada DOF 09-12-2013 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

⁹ Consultado en el Diario Oficial de la Federación el publicado el 4 de Abril de 2013, consultado el 22 de agosto en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294474&fecha=04/04/2013

CAPÍTULO 3. RECURSOS METODOLÓGICOS PARA LA EVALUACIÓN

En este capítulo se revisa la Metodología del Marco Lógico (MML), como una herramienta que permite encadenar las fases del ciclo presupuestario. Asimismo se aborda el tema de construcción de indicadores.

3.1 Metodología del Marco Lógico

La Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta que permite encadenar las fases del ciclo presupuestario, a partir de un proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas o proyectos.

La implementación del Marco Lógico contempla dos etapas principales: la etapa de **identificación del problema y alternativas de solución** y la **etapa de planificación**, mismas que se desarrollan en un total de cinco fases que se muestran en la siguiente figura:



A continuación se presentan las cinco fases para la implementación de la MML en la Administración Pública a partir de cuadros que muestran la definición, los objetivos, los pasos sugeridos y el esquema que sintetiza cada fase.

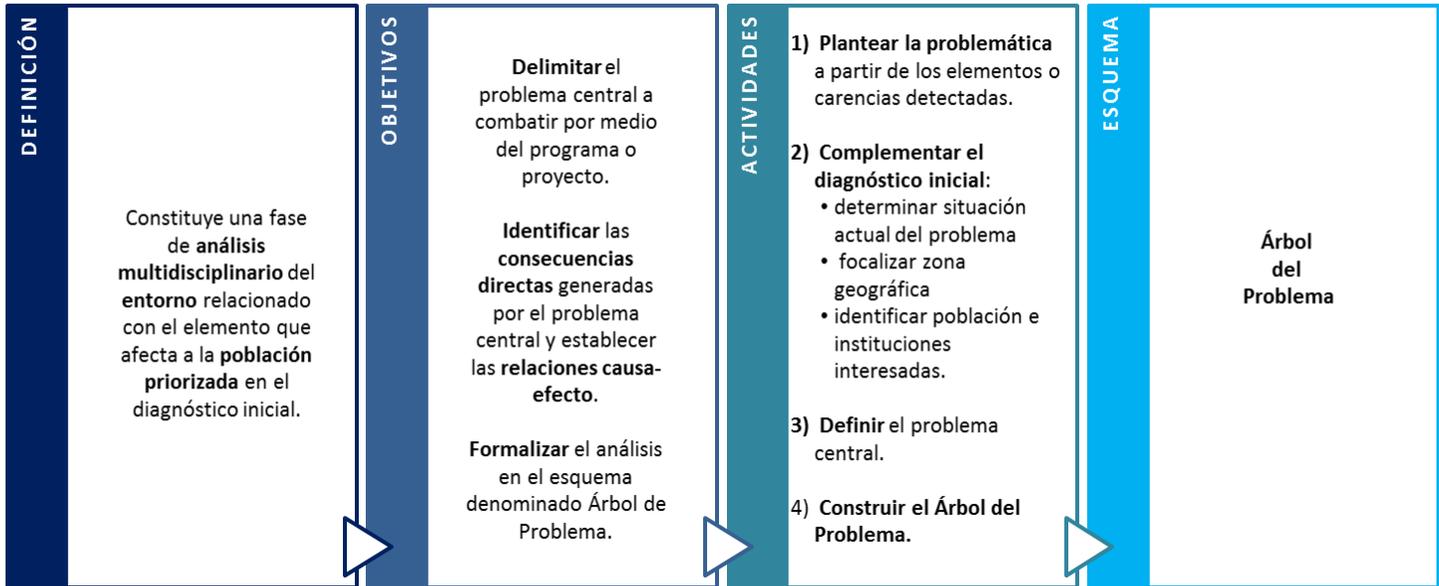
La **primera fase** consiste en la identificación de un **problema público**, los agentes involucrados y el grado de incidencia que tienen en el mismo.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS

DEFINICIÓN	Fase que permite conocer y comprender el entorno social de una política pública (objetividad y pertinencia).
OBJETIVOS	Identificar, analizar y categorizar los grupos, personas o instituciones que se encuentran en el ámbito de influencia del problema principal, como afectados o colaboradores potenciales que intervendrán en la resolución del mismo.
ACTIVIDADES	<ol style="list-style-type: none"> 1) Identificar a los actores principales: población, organizaciones, instituciones, etc. que estén involucrados en el problema. 2) Analizar y evaluar las necesidades e intereses actuales en los que se quiere intervenir. 3) Identificar y analizar las responsabilidades, el tipo de participación y las aportaciones de los involucrados. 4) Concluir sobre: <ul style="list-style-type: none"> • la dirección y diseño de una estrategia de participación de los involucrados • la viabilidad y el impacto de la aplicación de la política pública
ESQUEMA	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del Problema (redacción del enunciado) • Cuadro de Involucrados

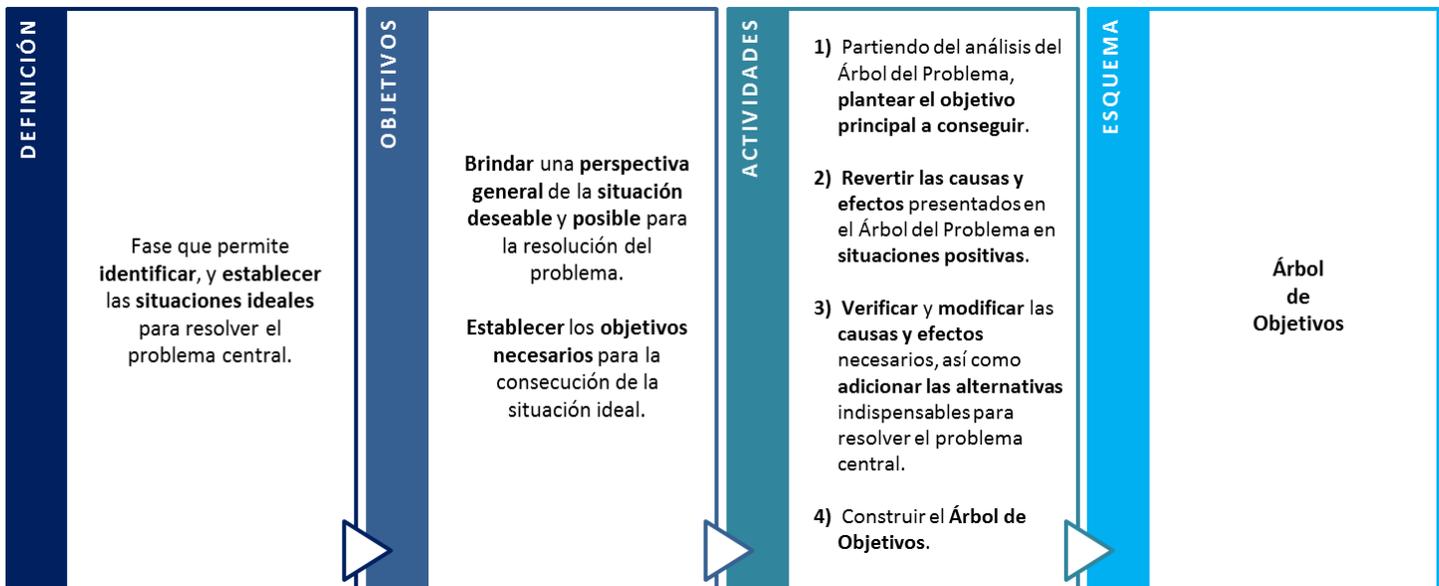
La **segunda fase** se refiere a la elaboración del **Árbol del Problema**, en él, se realiza un análisis de causalidad a fin de identificar el origen o causa raíz del problema planteado; mismo que permitirá dirigir adecuadamente los esfuerzos de las instituciones hacia su solución.

2. ANÁLISIS DEL PROBLEMA



En la **tercera fase** se elabora el **Árbol de Objetivos**, este es un diagrama que representa el escenario contrario al observado en el Árbol del Problema, es decir, se reformulan todas las situaciones negativas y se expresan de manera positiva, quedando como objetivos o soluciones viables.

3. ANÁLISIS DE OBJETIVOS



El **problema central** se convertirá en el **objetivo principal**

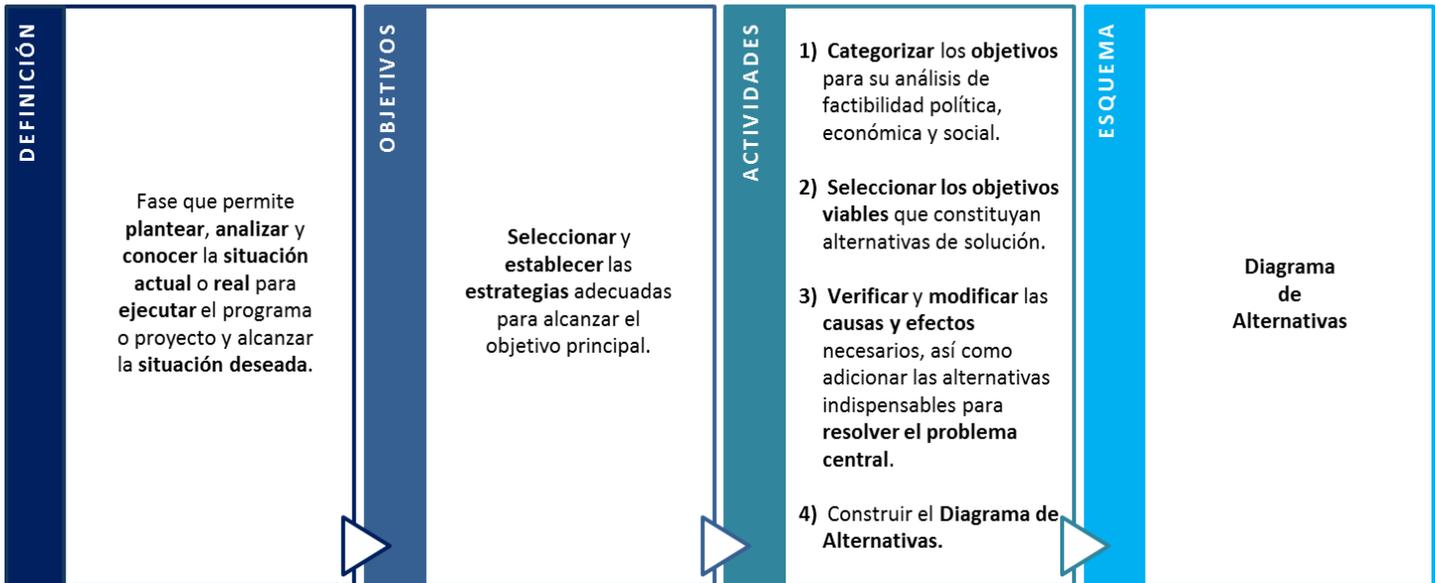
Los **efectos** se convertirán en **fines**

Las **causas** se transformarán en **medios**



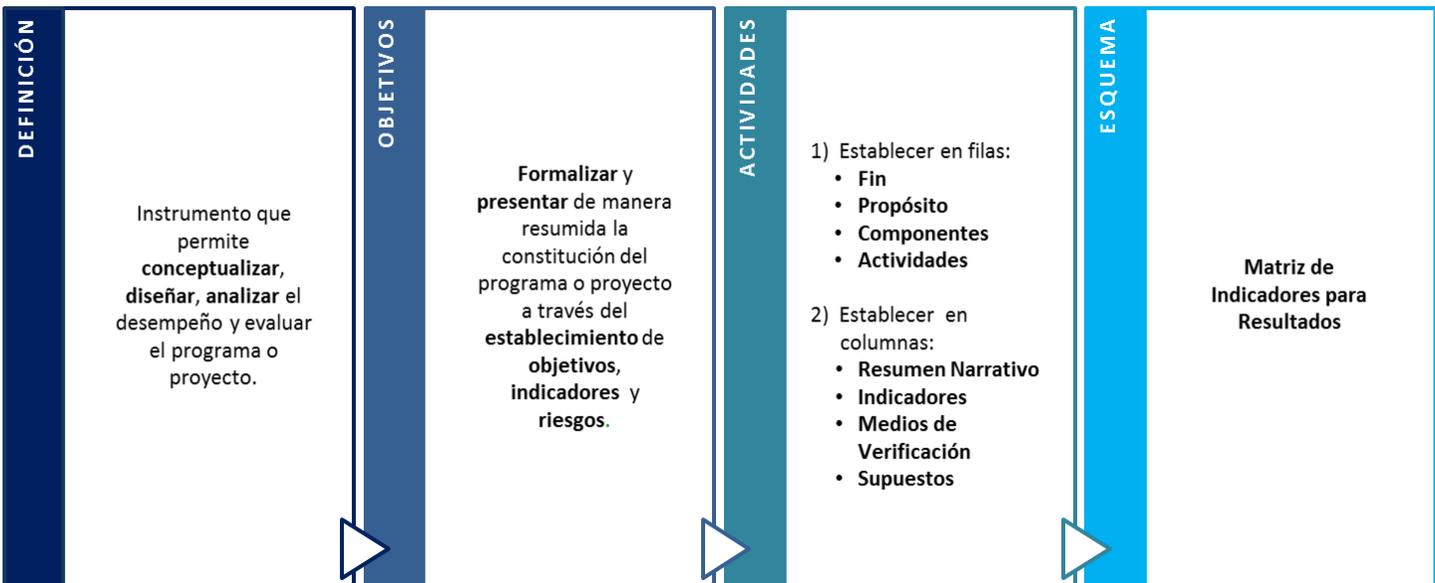
La **cuarta fase** es el **Análisis de Alternativas**, que implica un proceso de selección de la cadena de causalidad que ofrezca la mejor solución al problema planteado. Para esta etapa es importante considerar: los recursos disponibles, escenarios adversos, el costo-beneficio, los riesgos sociales y el factor tiempo, entre otros aspectos.

4. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS



La **quinta** y última fase culmina en la elaboración de la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**, la cual sintetiza las cuatro etapas anteriores.

5. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

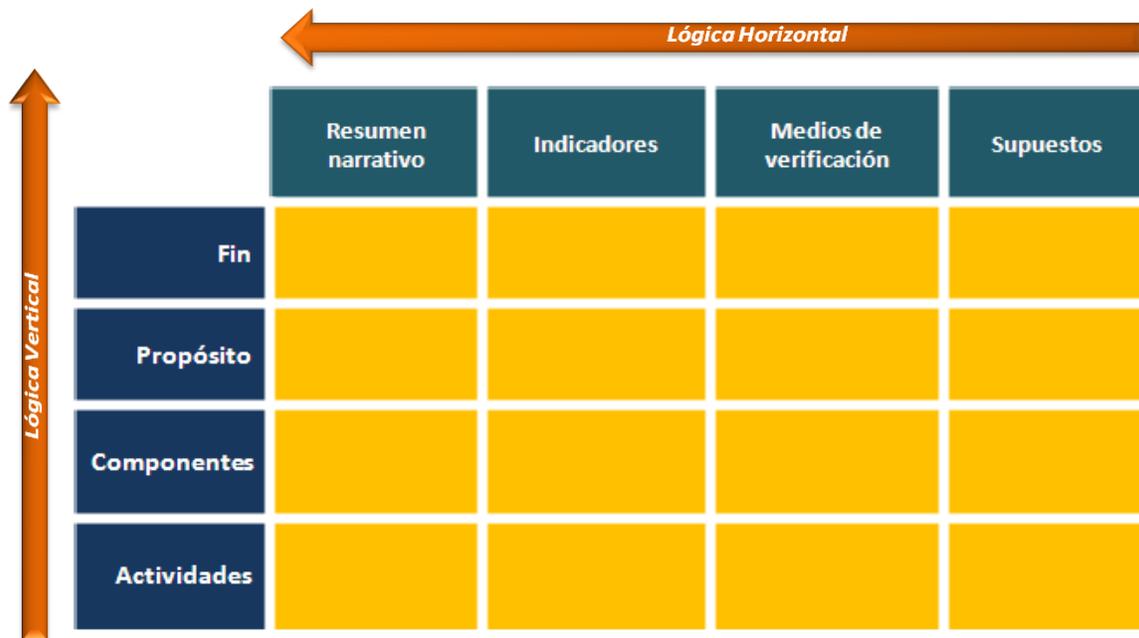


En el siguiente apartado se desglosan los componentes de la MIR y se plantea la consistencia que deben guardar los mismos, a fin de que su integración al ciclo presupuestario permita contar con una estructura sólida que sustente el programa o proyecto público.

3.2 Etapas para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Partiendo de la información contenida en el Árbol de Objetivos se construye la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**, la cual es una **herramienta de planificación** que contiene el **resumen del programa o proyecto**.

La MIR se formaliza en una tabla integrada por **cuatro filas y cuatro columnas**, mismas que deberán guardar una **lógica vertical y horizontal**.



Lógica vertical (filas): se refiere a la relación de causa-efecto entre los objetivos que se encuentran en los niveles de fin, propósito, componentes y actividades. Es decir, las **actividades** detalladas son las necesarias y suficientes para producir y/o entregar cada **componente**; los que a su vez son los productos o servicios precisos para lograr el **propósito** del programa. Esta secuencia, debería resultar en una contribución significativa al logro del **fin**.

Los elementos que intervienen en la relación de causa-efecto descrita anteriormente, son los siguientes:

El fin
(objetivo principal)

- Es un objetivo de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional, a cuyo logro contribuirá el programa a mediano o largo plazo.

El propósito
(objetivo específico)

- Es el resultado directo (impacto) que se espera lograr cuando se haya concluido el programa; es el cambio esperado en la población objetivo como resultado de recibir los bienes o servicios que produce dicho programa.

Los componentes
(productos y servicios)

- Son los bienes o servicios que se deberán entregar a la población objetivo para cumplir con el propósito del programa.

Las actividades
(procesos)

- Son las principales acciones que se deben realizar para producir o entregar cada uno de los componentes.

Lógica horizontal (columnas): Su lectura se basa en la correspondencia de derecha a izquierda.

- ⇒ Los **medios de verificación** identificados permiten obtener los datos requeridos para la construcción de los indicadores.
- ⇒ Los **indicadores construidos** permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.

Los elementos de la lógica horizontal son los siguientes:



3.3 Indicadores

Un indicador es **una herramienta que permite medir el avance en el logro de los objetivos y proporciona información para monitorear y evaluar los resultados del programa**. Y existen dos tipos de indicadores:

Indicador de resultados

- Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.

Indicador de gestión

- Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, tales como la entrega de bienes y servicios a la población y procesos.

Elementos básicos

Son los componentes mínimos necesarios que determinan la identidad y las características de un indicador para su mejor comprensión e interpretación, estos elementos se definen a continuación:

Objetivo que mide el indicador	Se refiere al enunciado que contiene la población objetivo, y la expresión del resultado esperado. Estos elementos son la base para la construcción del indicador.
Nombre del indicador	Es la denominación precisa y única con la que se distingue al indicador. Debe ser autoexplicativo y contextualizado. Se sugiere emplear palabras clave, no presentarse como definición, declarar una acción e incluir verbos en infinitivo.
Definición del indicador	Se refiere a la expresión del indicador en términos de su significado conceptual, explicando los elementos que medirá y cómo debe interpretarse.
Método de cálculo	Es la expresión matemática del indicador, o la explicación en forma sencilla en que se relacionan las variables empleadas.
Unidad de medida	Es la determinación concreta de la forma en que se expresa el resultado al aplicar el método de cálculo.
Línea base	Es el valor inicial del indicador que se toma como referencia para comparar el avance del objetivo.
Metas	Valores resultantes del método de cálculo que permiten establecer límites o niveles máximos de logro; comunican el nivel de desempeño esperado por la organización y permiten enfocarla hacia la mejora.
Frecuencia de medición	Se refiere a la periodicidad con la que se actualiza la información del indicador (bienal, anual, semestral, trimestral, mensual, etc.)
Fuente	Es la institución pública, privada o social que genera y difunde el indicador de manera oficial o ampliamente reconocida.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Ficha Técnica de Indicadores publicada por el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de Puebla en el Sistema de Variables e Indicadores (SISVI).

Dimensión de los Indicadores

Se refiere al aspecto particular del objetivo a ser medido mediante el indicador según los enfoques de eficacia, eficiencia, calidad y economía.

Eficacia

- Grado de cumplimiento de objetivos.

Eficiencia

- Relación entre el logro del objetivo y los recursos utilizados para su cumplimiento.

Calidad

- Atributos, capacidades o características de los bienes y servicios producidos.

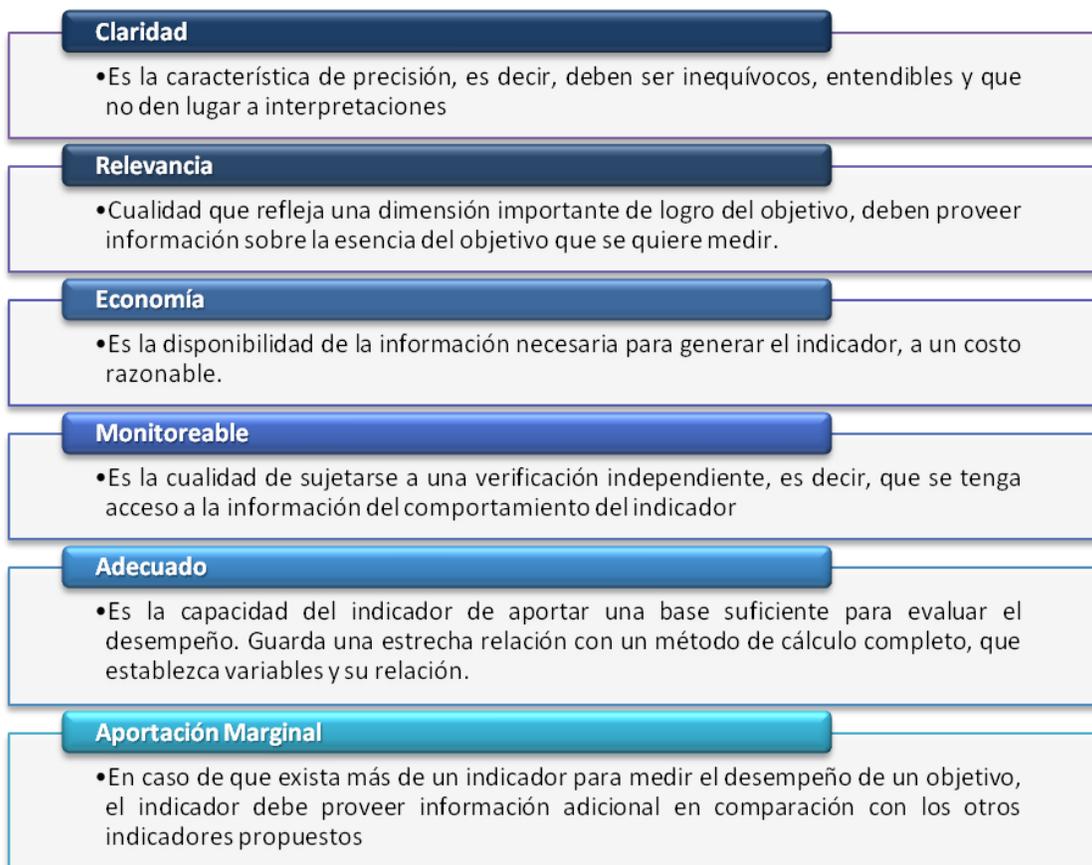
Economía

- Capacidad para administrar, movilizar o generar de manera adecuada, recursos financieros.

FUENTE: Elaboración propia con información del Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. CONEVAL 2013; pág 22 – 24.

Dimensión de los Indicadores

Criterios que permiten distinguir la pertinencia y la calidad con que se construyó el indicador .



FUENTE: "Manual para el diseño y la construcción de indicadores, CONEVAL, 2013" Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

3.4 Construcción de indicadores

La importancia de una correcta construcción de indicadores radica en realizar una medición precisa de los logros de gestión pública,. Esto se logra a través de tres fases que son:

Fase 1: Identificación de factores relevantes

Para esta fase, primero se debe analizar el resumen narrativo a fin de identificar la población objetivo o los elementos susceptibles de medición. Posteriormente, se establece un escenario que describa el efecto que se observa en la población objetivo, como consecuencia de la acción de gobierno.

El análisis del objetivo implica considerar el tipo de indicador, su ubicación en los niveles de la MIR y el enfoque o dimensión que se busca evidenciar del objetivo. En la siguiente tabla se muestra la correspondencia que generalmente tienen estos aspectos:

Tipo de Indicador	Nivel de la MIR	Dimensión sugerida
ESTRATÉGICO	FIN (objetivo principal)	Eficacia
	PROPÓSITO (objetivo específico)	Eficacia Eficiencia
GESTIÓN	COMPONENTES (productos y servicios)	Eficacia Eficiencia Economía Calidad
	ACTIVIDADES (procesos)	Eficacia Eficiencia Economía Calidad

FUENTE: "Manual para el diseño y la construcción de indicadores, CONEVAL, 2013" Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

Fase 2: Establecimiento del método de cálculo

Se eligen las variables que representan mejor a la población objetivo y se relacionan para establecer una base de comparación que permita dimensionar adecuadamente el logro.

Una vez que se identificó el elemento a medir del objetivo, es importante investigar si alguna fuente externa cuenta con indicadores que contengan las variables de interés. Si dichos indicadores *externos* cumplen con los elementos básicos y criterios de elegibilidad vistos anteriormente, se puede optar utilizar el indicador externo y no elaborar uno propio.

En caso de que las fuentes externas no se adapten al objetivo planteado, se construye un indicador estableciendo el método de cálculo que mida de mejor manera el logro del objetivo. A continuación se muestran los procedimientos matemáticos más comúnmente empleados:



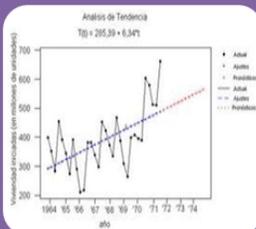
$$\text{PROPORCIÓN} = (\text{Población atendida} / \text{Población Potencial}) * 100$$

- Es el cociente de dos variables en donde el numerador (N) está contenido en el denominador (D), generalmente indica el porcentaje de cumplimiento o nivel de cobertura



$$\text{RAZÓN} = (\text{Variable modificada} / \text{Variable de referencia})$$

- Es el cociente (reducido a su mínima expresión) de dos variables independientes en un cierto período. Esta operación permite establecer un parámetro o base para dimensionar adecuadamente el numerador o variable modificada, por ejemplo Km/Hr ó aulas /escuela



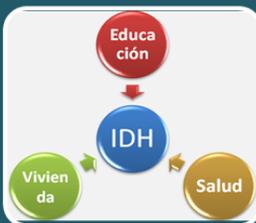
PROMEDIO= *Sumatoria de calificaciones o cualificaciones/Total de elementos calificados*

- Es una particularidad de la razón y se representa como la suma finita de un conjunto de valores, dividida entre el número de sumandos.



TASA = *((Desempeño en el periodo actual)/Desempeño en el periodo anterior)-1)*100*

- Es la forma de expresar un cambio relativo en el tiempo; es el cociente de dos observaciones de una misma variable en diferentes periodos. La información más actual se coloca en el numerador y la menos reciente, es decir, el punto de interés, en el denominador.



ÍNDICE

- Es una medida estadística diseñada para estudiar las variaciones en una magnitud con relación al tiempo y al espacio. Dicha magnitud puede contener información de dos o más variables según su grado de contribución al tema de estudio.

FUENTE: Elaboración propia con información del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, CONAC, Anexo 7

Estableciendo el método de cálculo se podrán definir “en cadena” la descripción, el nombre del indicador y la unidad de medida, guardando forzosa coherencia entre ellos, sin que esto signifique repetir la misma información para cada uno de los elementos.

Fase 3: Programación de metas

La programación de las metas se realiza a través de una **estimación de los logros esperados** para un periodo de tiempo determinado, lo cual representa un **compromiso de desempeño en plazos definidos**.

Para ello, es necesario considerar los recursos con los que dispone la institución, tanto humanos como materiales, fenómenos externos que incidan en su cumplimiento, así como la situación económica a nivel nacional e internacional, entre otros elementos.

Resulta de utilidad concebir el ejercicio de proyección de metas análogamente a un tablero de tiro al blanco en el cual se penaliza la distancia entre el centro (meta) y el punto en el que cae el dardo (logro) siendo deseable no quedarse por debajo de la meta o excederla significativamente.

Partiendo de lo anterior se manejan **porcentajes de cumplimiento** que cuantifican las brechas respecto a la meta planteada. Esto permite monitorear mediante un **semáforo** aquellos indicadores



que se encuentran en estado crítico o cumplimiento parcial, a fin redirigir los esfuerzos y los recursos hacia el **logro de objetivos**, según la programación establecida en esta fase.

Las fases para la construcción de indicadores de desempeño se sintetizan en la siguiente tabla:

	Fase 1 Identificación de factores relevantes	Fase 2 Establecimiento del método de cálculo	Fase 3 Programación de metas
Definición	Se define a partir del objetivo a medir, la población objetivo, la expresión del logro y el enfoque de medición.	Se eligen las variables que representan mejor a la población objetivo y se relacionan para establecer una base de comparación que permita dimensionar adecuadamente el logro.	Se realiza una estimación de los logros esperados que representan compromisos de desempeño en plazos definidos.
Preguntas Generadoras	¿a quién se mide?, ¿qué se mide?	¿qué variables representan mejor a la población objetivo?, ¿contra qué se comparan los logros?	¿cuál es el nivel de desempeño esperado? ¿en qué plazo se cumplirán las metas?
Elementos definidos	Objetivo Dimensión	Fuente, Método de Cálculo, Unidad de Medida, Definición, Nombre	Línea base, Metas Frecuencia de medición



CAPÍTULO 4. EL SISTEMA DE FORMATO ÚNICO

Este capítulo presenta información para el manejo del Sistema de Formato Único (SFU), el cual constituye una herramienta técnica donde se compila la información referente a los programas y proyectos financiados con recursos federales. Asimismo, se presenta de manera general la información que debe ser reportada y evaluada por los entes públicos a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

4.1 El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la Armonización Contable

El Federalismo Fiscal es la descentralización de la administración de recursos públicos en favor de las entidades y sus municipios, éste tipo de administración en México ha sido el producto de la evolución de las vías legislativas y convencionales orientadas a una planeación y ejecución de recursos que atienda de mejor manera las necesidades locales y regionales.

Así, el Federalismo Fiscal alcanza su máxima expresión en la distribución territorial del gasto público, mediante transferencias de recursos federales hacia las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (DTDF), a través de Participaciones Federales en convenios o subsidios, y Aportaciones Federales, entre otros.

Con base en los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y lo establecido tanto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) así como en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), las entidades federativas, municipios y DTDF están obligados, en términos de armonización contable, a informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les son transferidos durante cada ejercicio fiscal; para lo cual la SHCP estableció un sistema de información estandarizado denominado Sistema de Formato Único (SFU), así como los lineamientos que rigen los procesos para reportar dicha información.

El SFU constituye una herramienta técnica que compila la información referente a los programas y proyectos financiados con recursos federales, y mediante la cual se fortalecen las actividades de Seguimiento y Evaluación del Desempeño de los mismos. El acopio, captura y validación de la información reportada en el SFU, así como su posterior difusión, son la pauta para el cumplimiento de las funciones de seguimiento y evaluación del gasto federalizado, lo cual impulsa la consolidación del PbR-SED en materia de recursos federales transferidos a través del Ramo 33.

4.2 Tipo de recursos que se reportan en el SFU

Las transferencias federales mediante Ramo 28 y Ramo 33, son recursos etiquetados¹⁰ que de acuerdo al marco normativo, una vez que ingresan a las haciendas municipales son registradas como ingresos propios, por lo cual son administradas directamente por los gobiernos de cada municipio.

De esta forma, el Gobierno Federal fortalece los presupuestos de las entidades federativas y compensa el gasto de los municipios al ministrar una parte significativa de ingresos, con los cuales busca cubrir necesidades prioritarias y reducir brechas sociales principalmente.

1. Ramo 33 Aportaciones Federales

Tipo de recursos calculados a través de fórmulas y criterios específicos, que fortalecen a las entidades y municipios en su capacidad de respuesta y atención a las demandas en materia de: educación, salud, infraestructura básica, infraestructura educativa, fortalecimiento financiero, seguridad y programas de asistencia social.

¹⁰ Recursos predestinados de manera obligatoria para su uso en rubros específicos. ("Capacitación Nacional sobre el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos", disponible en la página web "Transparencia Presupuestaria" de la SHCP

2. Convenios descentralización o reasignación

Acuerdos firmados por la federación y los estados, para la transferencia de recursos federales con cargo a sus presupuestos, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales. De acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto se reportan las partidas:

- ⇒ **851 "Convenios de reasignación"**
- ⇒ **852 "Convenios de descentralización"**
- ⇒ **853 "Otros convenios"**

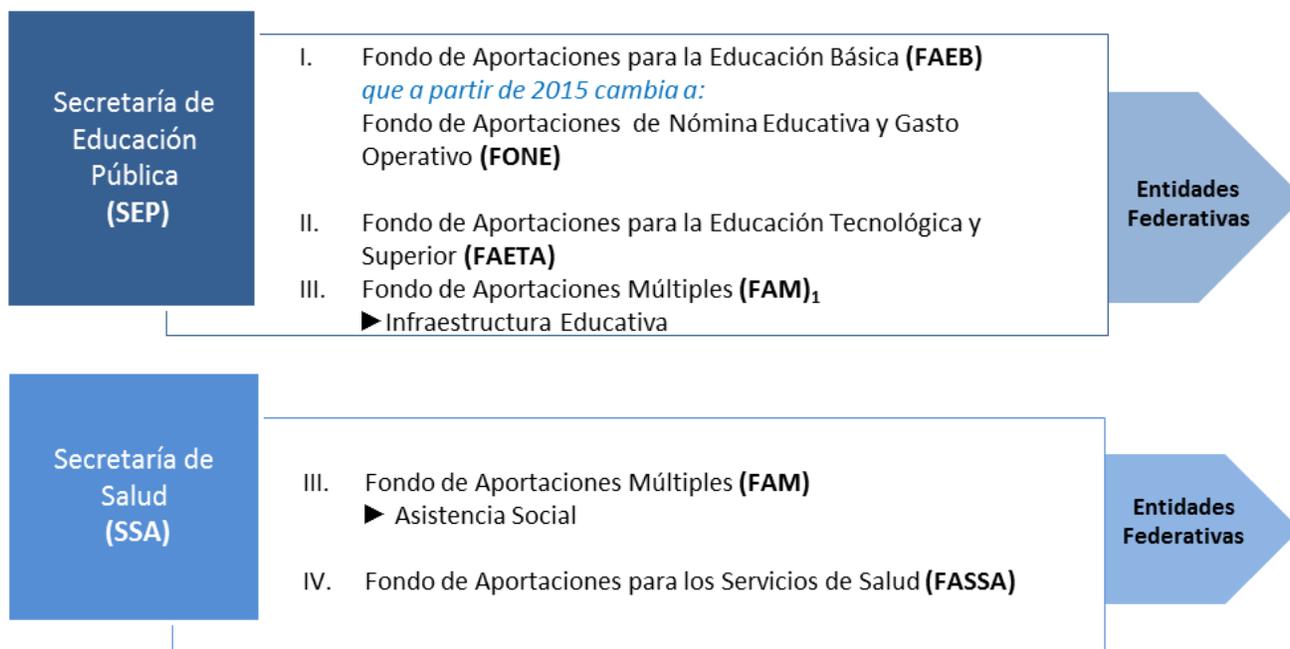
3. Subsidios

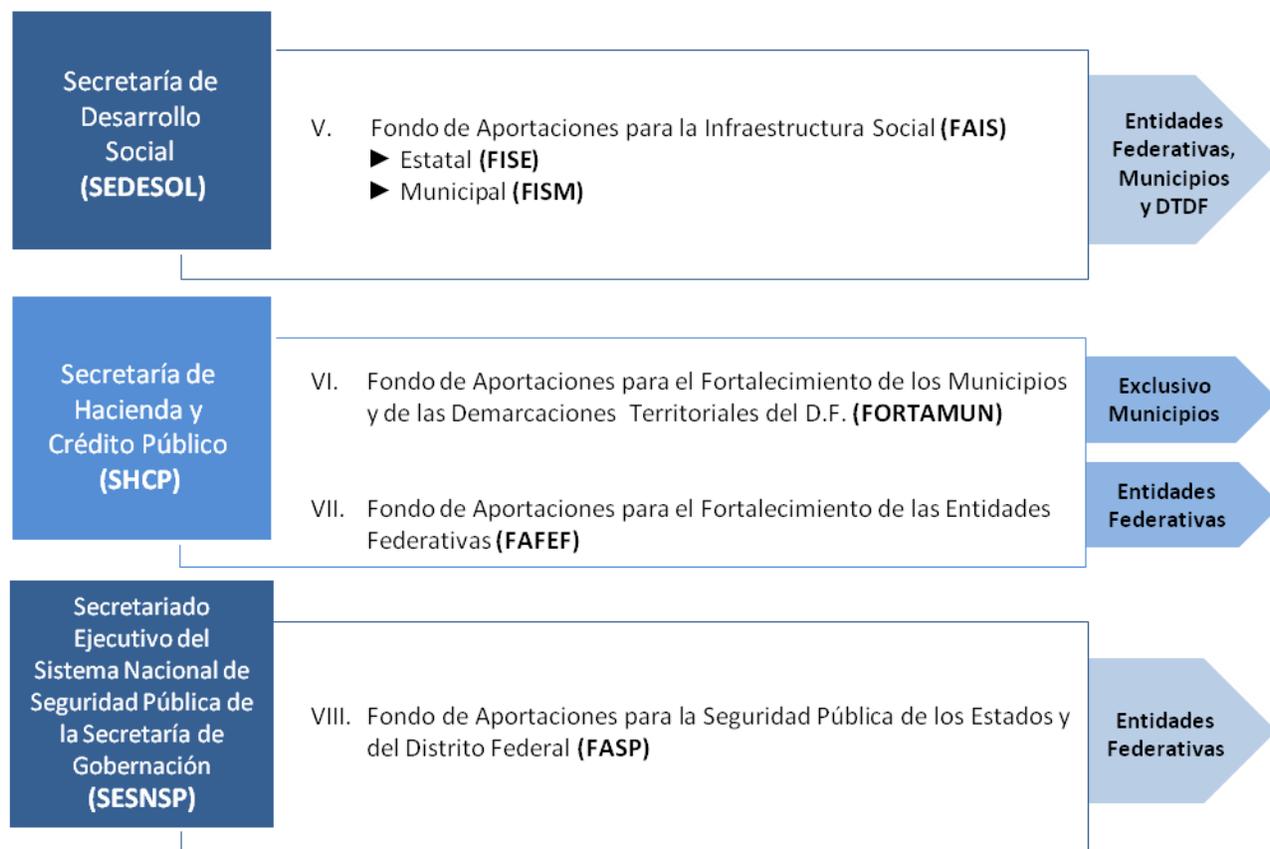
Son asignaciones de recursos federales contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios que dan pauta a fomentar el desarrollo respecto de actividades sociales o económicas apremiantes de interés general. En éste ámbito se reportan:

- ⇒ **Partida 438 "Subsidios a entidades federativas y municipios"**
- ⇒ **Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados.**
- ⇒ **Recursos recibidos mediante los programas y acciones para desastres naturales, desarrollo regional y metropolitano, y otros que se entreguen a las entidades federativas con cargo al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos.**

FUENTE: "Capacitación Nacional sobre el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos", disponible en la página web "Transparencia Presupuestaria" de la SHCP, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=61>

Los recursos del Ramo 33, se transfieren a través de ocho fondos federales, estos a su vez son coordinados por dependencias del Gobierno Federal y se ejercen municipios y entidades de acuerdo con el siguiente esquema:





Como se mencionó en el capítulo 1, las entidades federativas y los municipios están obligadas a informar sobre los recursos provenientes de los fondos del Ramo 33, los programas, proyectos, metas y resultados obtenidos, así como los indicadores de desempeño y a realizar evaluaciones externas cuyos resultados deben informarse a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

4.3 Generalidades del Portal Aplicativo de Hacienda

¿Qué es el Sistema de Formato Único (SFU)?

El Sistema del Formato Único es el medio técnico que se utilizará para que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal puedan informar trimestralmente al H. Congreso de la Unión, a través del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aplicación, ejercicio y destino de los recursos federales correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación, en los términos que establecen los artículos 47, último párrafo, y 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y el artículo 9, fracción II, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.

Por lo tanto, en sentido práctico los objetivos específicos del SFU son:

- ▶ Facilitar el registro o carga eficiente de la información útil y relevante bajo un formato único.
- ▶ Posibilitar el fácil acceso a la información reportada para darle seguimiento oportuno.
- ▶ Coadyuvar a la mejora continua de la información reportada.
- ▶ Contar con información pertinente, confiable y actualizada que permita canalizar el uso de los recursos al logro de resultados.
- ▶ Facilitar la difusión de la información validada a través de la publicación de formatos homogeneizados denominados Reportes Trimestrales.

Apartados del SFU

Actualmente el Sistema de Formato Único se divide en 4 componentes principales para su operación, en los cuales se registran los recursos correspondientes a: *Gestión de Proyectos* y *Proyectos de Inversión, Avance Financiero, Indicadores y Evaluaciones externas*, correspondientes al año fiscal actual, y complementariamente cuenta con la opción para consultar registros de ejercicios fiscales anteriores. La estructura operativa 2014 del SFU se muestra en la tabla titulada *Sistema de Formato Único*¹¹.

Atribuciones generales de los participantes

De acuerdo a la normativa federal, la responsabilidad de integrar y registrar la información correspondiente a los Reportes Trimestrales, así como de publicar y difundir dichos documentos, es principalmente de las Entidades Federativas, los Municipios y las DTDF.

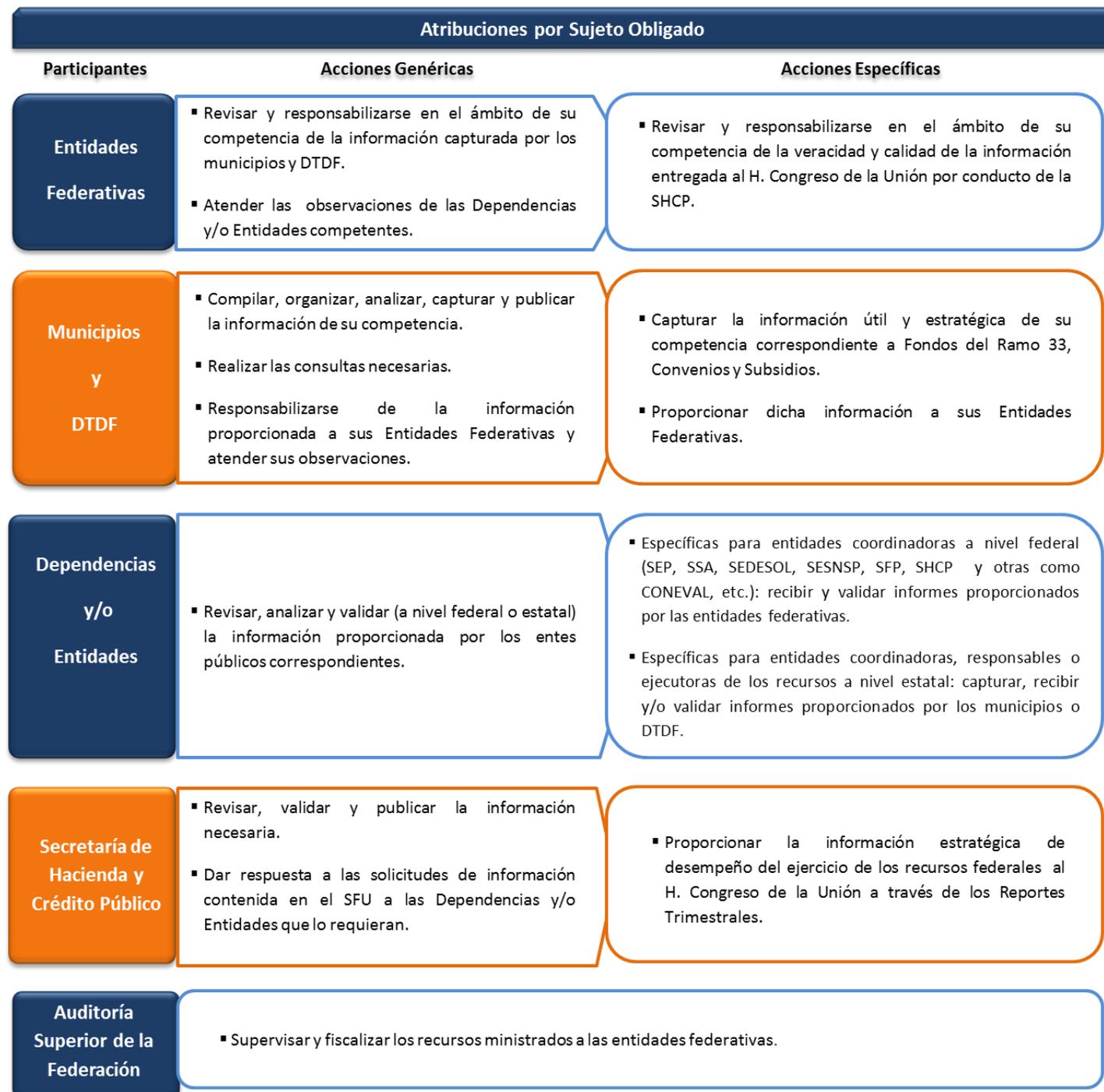
SISTEMA DE FORMATO ÚNICO	
Módulo	Ventajas Funcionales
<p>Gestión de Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Avances Carga Masiva ▶ Consultas y Reportes Calendario Operativo Tablero Operativo Proyectos por Estado 	<p>→ Carga de información detallada obra por obra a través del registro, modificación y actualización por proyecto y de forma masiva.</p> <p>→ Generación y consultas eficientes de reportes de resultados conjuntos a nivel programa, por entidad federativa o municipio a partir de la captura de avance físico y financiero de cada proyecto.</p>
<p>Recursos Nivel Financiero</p> <p>Carga Nivel Financiero Consultas y Avance Analítico de Registro Reporte por Estado</p> <p>▶ Consultas – Reportes</p>	<p>→ Carga de la totalidad del recurso federalizado, aprobado y ejercido por programa, fondo o convenio, con una desagregación por partida genérica de acuerdo al clasificador por objeto del gasto (CONAC).</p> <p>→ Ratificación de la información a través de la visualización del estatus de cada proyecto: activo, suspendido, cancelado, terminado, validado.</p> <p>→ Generación y consultas eficientes de reportes de resultados comparables por entidad federativa o municipio.</p>
<p>Ficha Técnica de Indicadores</p> <p>Registro de Metas Reporte de Indicadores</p>	<p>→ Carga de información referente a indicadores de desempeño, sus metas y avances físicos y financieros.</p> <p>→ Generación de reportes de indicadores de acuerdo a las MIR's correspondientes a Fondos del Ramo 33, Subsidios y Convenios, los cuales permiten evaluar resultados.</p>
<p>Evaluaciones</p> <p>Cargar Resultados Gestión de Evaluaciones</p>	<p>→ Carga y consulta de reportes de los resultados de las evaluaciones externas realizadas por entidad.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en la estructura operativa 2014 del SFU, contenido en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹¹ Formato Único para Recursos de las Entidades Federativas disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Tv8OdFp2ja0J:www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/temas_gasto_federalizado/Paginas/formato_unico.aspx+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx

Las atribuciones generales para cada sujeto involucrado en la integración, recepción y validación de los informes de desempeño trimestrales se muestran en el diagrama “Atribuciones por Sujeto Obligado”¹².

Cabe remarcar que dichas acciones son llevadas a cabo de acuerdo a la calendarización publicada en los *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y DTDF, y de operación de los recursos del Ramo General 33*, del ejercicio fiscal corriente.



¹² Dicho diagrama se ha elaborado con referencia en el material de la “Capacitación Nacional sobre el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos”, disponible en la página web “Transparencia Presupuestaria” de la SHCP, por lo cual dichas acciones genéricas y específicas se infieren en el contenido de las presentaciones y guías publicadas. Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=61>

4.4 Recursos reportados por el gobierno estatal y por los gobiernos municipales

De acuerdo al artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y el 75 de la Ley de Contabilidad Gubernamental, parte de las obligaciones de los representantes de las entidades federativas, municipios o DTDF, es informar trimestralmente sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que ejerzan, mediante el sistema de información denominado Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Los sujetos obligados (de los tres niveles de gobierno), deberán registrar la información detallada conforme a las especificaciones de los componentes del Sistema de Formato Único (SFU):

1. Gestión de Programas y Proyectos de Inversión
2. Avance Financiero
3. Indicadores
4. Evaluaciones

Actualmente se cuenta con un nivel alto de registro de información en los dos primeros componentes, sin embargo los componentes de indicadores y de evaluaciones, particularmente para las administraciones municipales, tienen escases de información, por lo que, en la misma lógica de difusión de la cultura de evaluación, esta publicación exhorta a todos los entes ejecutores los Fondos Federales del ramo 33, registrar en tiempo y forma la información correspondiente a los dos componentes antes mencionados.

Los instructivos para realizar estos registros, pueden consultarse en la siguiente liga:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Tv8OdFp2ja0J:www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/temas_gasto_federalizado/Paginas/formato_unico.aspx+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx

Finalmente, es importante mencionar que dentro de las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en las recientes revisiones de Cuenta Pública del Estado de Puebla y sus municipios, se hacen referencia a la omisión recurrente de información relacionada con los componentes de Indicadores y Evaluaciones; dichas observaciones pueden derivar en sanciones en los términos del artículo 6 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Bibliografía

Marco Jurídico

- ◇ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ◇ Ley Coordinación Fiscal
- ◇ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- ◇ Ley General de Contabilidad Gubernamental
- ◇ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- ◇ Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
- ◇ Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- ◇ Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.
- ◇ LINEAMIENTOS para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico.
- ◇ NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas

Bibliografía Hemerográfica

- PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD ENFOQUE PARA RESULTADOS; No. 20; Trimestral; Enero-Marzo de 2014; Págs. 134; *Ventajas en la Distribución de los Recursos del FAIS, Estructura de las Cuentas Públicas de Entidades Federativas y Municipios: Plazos y Alcances, Los Usos de los Hallazgos del Seguimiento y la Evaluación.*
- PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD ENFOQUE PARA RESULTADOS; No 19; trimestral octubre-diciembre 2013; pág. 102; *Norma Constitucional: La Evaluación de Presupuesto con Base en Resultados, Términos de Referencia para Evaluar Programas y Políticas Públicas y Utilizar Información de Evaluación para Respalidar un Sistema de Gestión basado en Resultados.*
- PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD ENFOQUE PARA RESULTADOS; No. 17; abril-junio 2013; pág. 112; *El Ramo 33 en la Reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental; y Programa Anual de Evaluación de Políticas y Programas Públicos.*
- FEDERALISMO HACENDARIO; No. 184; Bimestral; Abril de 2014; Págs. 148; *Del FAEB al FONE: Nuevo Esquema para la Educación Básica; CONEVAL: La Relevancia de la Evaluación para el Cumplimiento de Objetivos.*
- FEDERALISMO HACENDARIO; No. 182; Bimestral; Septiembre-Octubre 2013; Págs. 116; *Cambios en los Fondos de Participación a partir del 2014.*

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS; México, DF; CONEVAL, 2013. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. MANUAL PARA EL DISEÑO Y LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES. INSTRUMENTOS PRINCIPALES PARA EL MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES DE MÉXICO; México, DF; CONEVAL, 2013. disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf
- Gobierno del Estado de Puebla, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Consejo Nacional de Población; MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO, “INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE POBLACIONAL Y ELEMENTOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO LOCAL”.

Bibliografía Electrónica

- *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*, Eduardo Aldunate Julio Córdoba, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, Abril de 2011. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan045744.pdf>
- *El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. <http://cendoc.esan.edu.pe/paginas/infoalerta/proyecto/bid.pdf>
- *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales*; CONAC; 2009. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5123939&fecha=09/12/2009
- *Sistema de Evaluación del Desempeño*, SHCP, SFP y CONEVAL, 2011 http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_1996_.pdf
- *Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados*, SHCP, SFP, CONEVAL, 2010. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf
- *Guía de la Capacitación Nacional sobre el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos*. SHCP. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=61>
- *Guía rápida para la Operación del Sistema de Información del Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del Desempeño*; SHCP 2011. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia_Rapida_GestionMIR_v2.pdf
- *Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos*. SHCP – CONEVAL 2010. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2011/guia_indicadores_estrategicos.pdf
- *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2010. <http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>
- Nota Metodológica: Elaboración del Árbol del Problema y del Árbol de Objetivos <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/normativa/problemayobjetivos.pdf>
- Nota Técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1767.pdf
- Instructivo para el llenado de la Ficha Técnica del Indicador http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1772.pdf