Programa de Capacitación Abierto 2011

Construcción y fiscalización de indicadores de gestión y de resultados

Unidad General de Administración

Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior

Febrero 2011

Contenido

Presentación	P.4
Bienvenida	P.5
Justificación	P.6
Metodología	P.8
Objetivo General	P.9
1. Evaluación del desempeño	P.10
1.1. Antecedentes históricos.	P.11
1.2. La flexibilidad de la gestión	P.12
1.3. El mérito profesional	P.13
1.4. La evaluación del desempeño	P.15
1.5. Sistemas de Evaluación de desempeño (SED)	P.17
1.6. Marco Regulatorio	P.24
1.7. Ejercicios	P.29
2. Características de los indicadores	P.30
2.1. Definición	P.31
2.2. Utilidad	P.33
2.3. Ejercicios	P.37
3. Tipos de indicadores	P.38
3.1. Limitaciones de los indicadores	P.41
3.2. Marco internacional de los indicadores	P.41
3.3. Ejercicios	P.44
4. Utilización y construcción de indicadores	P.45
4.1. Metodología para la construcción de los indicadores	P.47
4.2. Ejercicios	P.49
5. Indicadores de gestión	P.50
5.1. Propósitos y beneficios de los indicadores de gestión	P.52
5.2. Etapas para desarrollo y establecimiento de indicadores de gestión	P.54
6. Evaluación de gestión basada en indicadores	P.56
6.1. Reglas prácticas para la implementación de un conjunto o sistema de indicadores	P.59
6.2. Errores al establecer indicadores y como evitarlos	P.60
7. Fiscalización de los indicadores de gestión	P.61
7.1 Ejercicios	P.68
8. Auto-estudio. Matriz de Indicadores para resultados (MIR)	P.69
8.1. La Metodología de Marco Lógico (MML)	P.70

8.2. Elaboración de la MIR P.73
8.3. Metodología para el desarrollo de los elementos que deben incluirse en la Matriz de Indicadores para Resultados P.84
8.4. Ejercicios P.92
Conclusiones P.93
Glosario P.94
Bibliografía P.98

PRESENTACIÓN

La función de la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, será ejercida entre otros principios con: **imparcialidad y confiabilidad**, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; **comprobar** si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para **verificar** el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.

De acuerdo a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su Artículo 15.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

> *...IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los **indicadores estratégicos y de gestión** establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales conforme a las disposiciones legales. Lo anterior, con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias;…*

Pero cómo demostrar que se esta actuando con imparcialidad y confiabilidad, cómo evaluar los resultados, cómo comprobar y/o verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas, la respuesta esta en los **indicadores.**

Para cumplir esta vital función ha sido diseñado este curso, **"Construcción y fiscalización de indicadores de gestión y de resultados"**; que tratándose de un ámbito en desarrollo conceptual, metodológico e instrumental, se consideró oportuno ofrecer un panorama general a nivel nacional e internacional sobre todo lo que se ha producido con respecto a este tema, sintetizando todas aquellas iniciativas relevantes.

A lo largo del curso se revisan las actividades donde los indicadores juegan un papel importante como lo es en la evaluación de desempeño, para posteriormente pasar a las características y conceptos sobre indicadores, conformados por distintos ámbitos y dimensiones, y que en su conjunto, muestran las principales tendencias en gestión, se enuncian algunas experiencias que por su novedad metodológica aportan calidad técnica y potencial comunicacional a las actividades a desarrollar, se menciona el uso y construcción de indicadores, enfatizando en los indicadores de gestión, su evaluación y fiscalización para finalmente elaborar una matriz de indicadores de resultados.

La misión es dar a conocer el panorama metodológico en materia de indicadores, con el objetivo de logar que todos los participantes conozcan lo que son los indicadores de gestión, aprendan a construirlos y los lleven a la práctica.

BIENVENIDA

El presente curso es para todos aquellos que están preocupados por evolucionar dentro de sus actividades, porque están dispuestos a adaptarse a las circunstancias de cada momento adelantándose con una nueva visión, a enfrentar los retos que imponen nuevas necesidades, demandas y comportamientos que cambian el entorno interno y externo.

Lo que se mide, se puede mejorar, y para ello están los indicadores; los procesos de mejora continua, la búsqueda de calidad, excelencia, sistemas de evaluación se basan en indicadores que demuestran que tan competitivo se es cada día.

Los indicadores nos facilitan el conocer qué se quiere hacer y cómo se va a hacer, el ponerlos en práctica con una metodología adecuada nos ayuda a evaluar si realmente se lograron los objetivos, a fin de tomar decisiones sobre que estrategias desarrollar.

Aunque en los últimos años los indicadores se han ido legitimando como herramientas útiles en la formulación de políticas, en la evaluación de estrategias y en la gestión; aún permanecen importantes obstáculos tanto técnicos como financieros para su implementación de una forma sistemática, esto representa todo un desafío.

El interés por capacitarte en este tema, de llevar a la práctica conceptos, de ser mas profesional con base a la productividad es lo que nos mantiene día a día comprometidos con crear nuevos cursos que satisfagan esas expectativas y te ayuden a ser mejor funcionario.

Recuerda que el tener el conocimiento y aprovechar las nuevas metodologías ayudan a alcanzar el éxito de una forma más expedita y duradera.

Bienvenido a este reto.

JUSTIFICACIÓN

Dentro de las áreas de oportunidad que ha detectado la Auditoria Superior de la Federación se encuentran las evaluaciones basadas en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan conocer la forma y grado de cumplimiento de las políticas y programas públicos, la calidad de los servicios que se prestan y el desempeño de los servidores públicos.

El principal desafío al que se enfrenta la administración pública es adquirir el compromiso de trabajar y ser evaluado bajo un esquema de medición de resultados, transparente y confiable; que permita conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos.

Los gobiernos de las entidades federativas en México han hecho progresos substanciales en años recientes desarrollando sistemas de buen gobierno, en particular, para administrar mejor el gasto público, para controlar los presupuestos y para ejecutar las contrataciones públicas en forma más eficiente y económica.

Sin embargo, aún carecen de sistemas comparativos capaces de medir el desempeño basados en parámetros internacionales, así como de proporcionar a los interesados evaluaciones claras, objetivas y confiables que permitan corregir el rumbo de las medidas implementadas, definir prioridades o compararse con gobiernos o instituciones similares.

Las entidades federativas están llamadas a ser los actores principales en este proceso, ya que ellas reciben fondos del Gobierno Federal, tienen interés en monitorear su propio desempeño y también en establecer un modelo que pudiera ser aplicado a nivel de los municipios.

El reciente surgimiento de México como un país de mayor participación y competencia política ha facilitado los esfuerzos para mejorar la gestión de los fondos públicos a nivel estatal y municipal; si bien sus sistemas administrativos han avanzado en muchas formas, varios estados aún no tienen suficiente información gerencial para supervisar el desempeño fiscal y administrativo o el de sus compras y contrataciones gubernamentales, lo que resulta en un enfoque inadecuado de los esfuerzos para mejorar el desempeño.

Encontramos entonces que este es un problema de gestión para dichos estados y al mismo tiempo un tema de suma importancia para otros participantes interesados. Es por este motivo, que el Gobierno Federal desearía contar con más y mejor información, con un formato sistemático sobre cómo los estados manejan sus asuntos financieros, programáticos, presupuestales y administrativos; Instituciones internacionales y donantes les gustaría tener una idea más clara de la calidad y desempeño de las instituciones estatales, especialmente en lo que se refiere al uso que se da a las transferencias federales y a la eficiencia de las contrataciones públicas, y a otras partes interesadas,

como son las agencias calificadoras y los grupos ciudadanos, les gustaría que los estados publicaran su información de gestión pública de una manera sistemática y regular.

La exigencia de calificaciones crediticias a las que están sometidas las entidades federativas de México, les proporcionan un incentivo para ser aún más transparentes en cuanto a su desempeño. Un sistema uniforme de medición de la gobernabilidad fiduciaria resultaría en una mejoría en los indicadores de crédito y promovería la competencia entre los estados por mejores indicadores. Mejores indicadores implican mejor gobernabilidad y menores costos en las transacciones al hacer negocios con los gobiernos estatales. Además, algunas decisiones que el Gobierno Federal realice en el futuro con respecto a la descentralización fiscal y administrativa podrían tomarse con base al desempeño demostrado por las entidades federativas, cuando ese desempeño fuese medido con base en un sistema de indicadores.

Es aceptable que los gobiernos de las entidades federativas y sus organismos estatales escojan sus propios indicadores de desempeño basados en las informaciones que ellos mismos o cualquier otro interesado necesiten, el sistema de monitoreo de desempeño que finalmente establezcan debe incluir un grupo de indicadores que permita la comparación y la transferencia de las buenas prácticas; estableciendo una base común donde el sistema de indicadores de desempeño y gestión de cada gobierno estatal puede ser independientes para efectos de la recopilación de datos, software y las fuentes de información, sin embargo el uso de grupos similares de indicadores deberá ayudar para fines de comparación, competencia y mejora.

Esos indicadores comunes, que pueden ser definidos mediante el consenso en el seno de las Comisiones de funcionarios estatales y federales, serían de mucha utilidad para las autoridades estatales, así como para el Gobierno Federal.

De esta manera el presente curso colabora como parte fundamental en el camino desafiante que implica la construcción y fiscalización de un sistema de indicadores único, que nos ayude a ser mas profesionales en nuestra tarea de funcionarios en la administración pública y en nuestra misión de ser cada día mejores mexicanos en el mundo.

METODOLOGÍA

El presente curso está dividido en dos grandes partes, la primera es teórica y se basa en conocer todos aspectos teóricos y metodológicos sobre temas que nos demuestran la necesidad de tener indicadores como es en la evaluación del desempeño, con ello y conociendo la necesidad de establecer indicadores pasamos a desarrollar el tema con las características y tipo de indicadores, para pasar a la utilización y construcción de indicadores de gestión y terminar con la evaluación y fiscalización de indicadores.

Esta primera parte establece las bases teóricas y metodológicas con los objetivos de homologar los conocimientos que se tienen con respecto del tema, creando una plataforma de lenguaje y conocimientos uniforme.

Nuestra segunda parte es de aplicación y esta dividida en dos partes la parte A nos ilustra con casos prácticos lo antes mencionado y la parte B nos lleva a la construcción de una Matriz de indicadores para resultados (MIR).

Con los casos prácticos enlazamos los conocimientos teóricos a la realidad, identificando las variables y los nichos de oportunidad sobre nuestros conocimientos y comenzamos a establecer las bases para aplicación práctica como lo es en la MIR.

La metodología a seguir en el presente curso requiere de estudio autodidacta por parte del participante en la primera parte y en la segunda una interacción con el instructor para aclarar dudas y pasar a la aplicación de los conocimientos, con ello garantizamos que al final del curso el participante cuente con la base teórica universal de los conocimientos y una aplicación puntual de los mismos en su actividad profesional.

OBJETIVO GENERAL

El servidor público de la EFSL será capaz de identificar los aspectos conceptuales para la construcción y fiscalización de indicadores de gestión y de resultados a la evaluación del desempeño de las instituciones y organismos del sector público, así como las técnicas y procedimientos para el diseño, construcción e interpretación de indicadores de gestión y de resultados en la elaboración de la MIR.

1. Evaluación del desempeño.

Objetivo: El participante conocerá los conceptos fundamentales y el alcance de un sistema de evaluación del desempeño como fin especifico de la fiscalización orientada a resultados.

1.1. Antecedentes históricos

La gestión del capital humano en la historia reciente de la administración pública puede ubicarse en tres grandes épocas: la primera se da en el siglo XVI en la Europa occidental, donde los nuevos estados territoriales requerían dejar atrás el diletantismo de sus funcionarios así como la venalidad de los cargos, ante la creciente competencia de los emergentes estado-naciones.

La segunda se gestó en el siglo XIX, mediante el establecimiento de un sistema legal-racional producto de la modernización de la administración pública; a medida que la sociedad se racionaliza –el siglo XIX es el siglo de la diosa razón-, se produce una especialización de funciones que exige el desarrollo de reglas formales y de una estructura jerárquica, con el fin de imponer esas reglas y gobernar un mundo que exigía cálculo y certidumbre. Esta época concluye convencionalmente con la puesta en marcha del New Deal.

La tercera aparece en el último cuarto del siglo XX, ante la demanda, por parte de la sociedad civil, de mayor eficacia, eficiencia y economía en el gobierno; se realizan ejercicios de benchmarking para encontrar las mejores prácticas gubernamentales; se construyen instituciones flexibles y autónomas; se exige racionalidad en la asignación de recursos y atención precisa y específica de las demandas y expectativas ciudadanas.

El hito histórico puede compendiarse de esta manera: del diletantismo y la venalidad de los cargos a la búsqueda del talento; de lo difuso e incierto a la especialización y predecibilidad; del control y jerarquización a la autonomía de gestión y flexibilidad en la acción.

De la venalidad de los cargos a la busca del talento: A partir del siglo XVI, la burguesía surgida como nueva clase social exigía una administración pública diferente que desterrara a los diletantes y neófitos. La búsqueda de talentos fue una respuesta creativa en una época radicalmente nueva, necesitada de predecibilidad, orden y precisión.

Inglaterra, Francia, Prusia y los Habsburgo –afirma Friedrich (1946:374)- estuvieron dispuestos a recoger el talento donde quiera que podían encontrarlos.

A partir de ese momento, en lo general, la gestión del capital humano se ha orientado hacia el talento, y constituye lo que hoy conocemos como la cultura de la meritocracia.

De lo difuso e impreciso a la diferenciación y especialización: Tres son las características estructurales de la administración legal-racional: la jerarquización, la especialización y una actuación regida por normas; y una es la característica del mérito profesional en este sistema: la idoneidad.

La idoneidad, en la administración pública legal-racional, comprende tres aspectos: las cualidades morales, las competencias profesionales y la evaluación del desempeño en sus dos aspectos: capacitación y experiencia. El índice que conjuga los tres aspectos se denomina mérito profesional.

En síntesis, para evaluar la idoneidad del personal en la administración racional-legal se han construido dos pilares: para las rutas de capacitación, los exámenes; para las rutas de profesionalización –experiencia-, las hojas de servicio. La evaluación del desempeño del servidor público está, pues, en la conjugación de la calidad moral, de las competencias profesionales, de la capacitación y de la experiencia adquirida; el índice que pondera todo ello se denomina mérito profesional.

De la jerarquización y control a la autonomía de gestión y flexibilidad en la acción: La evaluación del desempeño se condensa en un índice que vincula capacitación con experiencia, se retoma el primer principio de la administración: "la especialización aumenta la eficacia administrativa"; así, se conjuga la idoneidad meritocrática con el logro de mayor eficacia en los propósitos gubernamentales; pero se modifica el principio administrativo de que "la jerarquización aumenta la eficacia administrativa", pues se propone autonomía de gestión para responder a las particularidades y especificidades de los problemas públicos, las respuestas estándar pierden vigencia. Se pretende una administración que permita que cada decisión se tome en un punto de la organización que más pericia posee en el tema.

La administración regida por normas del periodo legal-racional se diluye; se privilegian los resultados sobre una actuación dogmática y ortodoxa del deber ser de los manuales y procedimientos, una administración enfocada en resultados, centrada en la satisfacción del ciudadano usuario o ciudadano beneficiario. Ahora se propone flexibilidad en la normativa, mayor autonomía de gestión y confianza en que los expertos alcanzarán los resultados propuestos. El paradigma ha cambiado.

Se privilegia el sentido de eficacia, eficiencia, economía y el enfoque en el ciudadano con el que debe trabajar la administración pública. Se trata de generar eficacia y eficiencia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales, como respuesta a las demandas ciudadanas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.

La nueva concepción del servicio civil propicia insertarlo en una administración pública eficaz basada en el mérito, defensora del interés público y orientada hacia el ciudadano. Podemos consultar las recomendaciones de la OCDE sobre este tenor (OCDE:1995) y la declaración de Shafritz (1999:960) sobre una administración centrada en la eficacia, eficiencia y orientada al ciudadano-cliente.

1.2. La flexibilidad de la gestión:

Una necesidad básica de todo Estado es que la maquinaria gubernamental desempeñe las funciones públicas con eficacia; para ello se requiere un gobierno enfocado en resultados, personal con alta pericia técnica y flexibilidad para que los ejecutores sorteen con éxito las contingencias que conlleva toda ejecución.

La flexibilidad debe entenderse como la creación de una administración autónoma que aumente la capacidad de ejecución. La autonomía, a su vez, implica: descentralización de responsabilidades; establecimiento de objetivos y metas por alcanzar; reducción de la normativa y los controles a su mínima expresión; definición de estándares básicos de actuación; elaboración de guías sobre las mejores prácticas gubernamentales; manejo flexible del presupuesto; sistemas de capacitación y desarrollo destinados a fortalecer habilidades, competencias y responsabilidades en la fuerza de trabajo.

Un desempeño basado en normas y controles olvida los fines últimos de la organización. Se considera que no infringir la norma es alcanzar el objetivo institucional, por lo que se entra en un círculo vicioso: el actuar mediante el cumplimiento de las normas conlleva a centrarse en procesos burocráticos inerciales, y la inercia dificulta elevar la mira hacia los propósitos institucionales. Romper este círculo vicioso significa sacudir los espacios de confort de la

burocracia y enfrentar las resistencias al cambio. Podemos consultar los cinco obstáculos que Dahl (1971:269) establece para que una institución rompa el círculo vicioso.

Los cambios deseados para instaurar la flexibilidad en la gestión inciden en tres ámbitos: en la cultura de las normas; en la cultura del control; y en la cultura de la centralización-descentralización.

•La cultura de las normas: Una organización es producto del espíritu de cooperación de sus miembros; y la cooperación sólo es posible merced a las normas generadoras de la inordinación de todos a un fin común.

•La cultura del control:

En esa cadena de mando y control, la discrecionalidad de cada subordinado y de cada controlador está habitualmente prescrita y limitada; el rango de alternativa que cada individuo y cada unidad pueden propiamente considerar al formular las decisiones, está definido en forma más o menos explícita por un conjunto de prescripciones.

Es precisamente el punto de equilibrio entre control y facultad discrecional el que ordena la acción institucional y el que produce, mediante la especialización y experiencia, por la ejecución de acuerdo con la norma o por medio de la excepción de la misma, la eficacia y los buenos resultados.

Una organización sana y eficaz establece la jerarquía –quién manda y hasta dónde- mediante reglas y reglamentos. En ellos, se establece lo que debe hacer el subordinado y lo que debe hacer el superior

• La cultura de la centralización-descentralización:

El dilema común entre la toma de decisiones descentralizada y la coordinación centralizada está en la discusión de qué forma aporta más eficacia al esfuerzo colectivo. El dilema es muy sencillo: si se delega se puede perder el control, la inordinación y la sincronía del movimiento colectivo; si no se delega, la sobrecarga de trabajo en las áreas de decisión detendrá la maquinaria institucional y romperá la coordinación entre las partes del sistema. Sólo la experiencia de las jerarquías puede acertar en qué punto debe trazarse la línea.

La descentralización es el esfuerzo racional por otorgar a los trabajadores de línea la responsabilidad de hacer lo correcto; para ello, se requiere generar confianza entre superiores y subordinados e invertir mucho en la formación de estos últimos. Cuanto mayor es el margen de confianza que se otorga al subordinado, mayor es el grado de iniciativa y responsabilidad. El personal trabaja con más ahínco e invierte más creatividad cuando se le otorga confianza, se invierte en su capacitación y se le entrega la responsabilidad de controlar su propia labor. Pero también existe el riesgo de que la delegación de funciones influya en la discrecionalidad de la actuación.

1.3. El mérito profesional

La calidad del capital humano está en relación directa con la capacidad de realización gubernamental; la inexperiencia y las limitaciones de los funcionarios públicos restringen las posibilidades de desarrollo de los gobiernos. El busilis de la gestión del capital humano es la eficacia. A medida que el gobierno se hizo más complejo, se produjo la necesidad imperativa de una mayor diferenciación de funciones y, por ende, se requirieron especialistas que supieran manejar los problemas –como afirmó Max Weber- con precisión, confiabilidad y eficacia.

Por lo tanto, el principal mérito del capital humano es su eficacia técnica que se traduce en precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción, confianza y rendimiento óptimo.

El concepto de eficacia técnica se asocia con el de especialista; éste, por formación o experiencia, domina un ámbito de problemas gubernamentales y posee una alta competencia para proponer y ejecutar las medidas para administrar o resolver los problemas planteados en su ámbito de acción. Como el rasgo característico del especialista es, en principio, limitarse al campo de su saber, la experiencia adquirida lo convierte en experto, que es la conjunción de saber y hacer.

Frente al especialista, los gobiernos requieren también funcionarios de alta capacidad técnica para manejar problemas difusos y multisectoriales que requieren ser abordados con una perspectiva global y con criterios generales sobre eficacia y mejores prácticas. Nacen de esta manera los generalistas.

Frente a la necesidad de capital humano altamente calificado, Dror (1990:110) afirma que: "… las funciones y las responsabilidades gubernamentales están aumentando, mientras que sus capacidades para manejar problemas decrecen.

El principal y legítimo principio de selección, actualmente, es el mérito probado en el campo de acción; la pregunta clave es qué ha realizado, no cuántos diplomas trae; el sector público requiere saber y hacer; en suma saber hacer, entendida esta frase como ciencia y experiencia.

Para la selección con base en méritos es necesario responder algunas preguntas: ¿qué atributos se consideran deseables?, ¿qué mecanismos son aceptables para reclutar a los candidatos que se necesitan?, ¿cómo puede atraerse a los candidatos aptos?, ¿quién nombra?, ¿entre quienes es posible nombrar?, ¿cómo se nombra?

Los expertos recomiendan –salvo para el primer peldaño del escalafón- que la selección se realice primordialmente por la experiencia, por los "éxitos alcanzados". Por supuesto que la dificultad principal es definir qué se entiende por mérito y qué se entiende por éxito. Simmel (1964:294), con un alto grado de escepticismo, afirma que la aristocracia de mérito no podría realizarse empíricamente.

A pesar de las dificultades para seleccionar a los mejores o idóneos, en ejercicios de ensayo y error, se ha procedido a reclutarlos por cuatro procedimientos distintos: a) la formación universitaria; b) los exámenes; c) la preparación interna desde el primer peldaño; y d) la preparación ex profeso en institutos ad hoc.

El mérito para ingresar al servicio público es una educación universitaria a la que comúnmente se le añade el entrenamiento postuniversitario. De entre ellos, por el método de exámenes, se selecciona a los de más altas calificaciones.

Friedrich (1946:380) es un autor decepcionado de este método de selección; afirma: "Los exámenes de admisión bordean el ridículo por la falta de atención prestada a las cuestiones que tienen importancia.

Sin embargo, el examen es el método más socorrido por la mayoría de los sistemas civiles de carrera tanto para el ingreso como para la promoción.

Bonnin (2004:118) delineó la preparación interna desde el primer peldaño de la pirámide. Dedujo que nada sería más favorable para garantizar las virtudes y los talentos de los empleados públicos para prevenir las ambiciones, las intrigas y las cábalas, que iniciar a los servidores públicos en los cargos inferiores de la administración, antes de acceder a los empleos superiores. Se establecería así, una ruta de profesionalización basada en la concepción de

que todo puesto público es un tripuesto: se requiere saber lo que sucede en el peldaño anterior y suplir omisiones y ausencias de los subordinados; desempeñar con eficacia el peldaño donde se encuentra; y prepararse para asumir mayores responsabilidades. Esto haría que todos los cargos estuvieran desempeñados por hombres capaces de ocuparlos y que gozaran de la estima y la confianza públicas. Consiguientemente, el gobierno y el público tendrían la garantía del mérito y de los saberes de los agentes de la administración, pues no podrían acceder, sino por rangos, a los primeros empleos y siempre mediante la ruta de profesionalización.

En la vertiente de la preparación ex profeso en institutos ad hoc, Francia es el modelo a seguir. Mayntz (1985:167) lo describe de manera sucinta: "En Francia, donde el acceso a la función pública se hace mediante exámenes de admisión, se da un tipo especial de selectividad merced a la combinación del principio de las pruebas competitivas con la capacitación centralizada en materias administrativas.

Algunas consideraciones sobre la promoción. En muchos sistemas administrativos, la promoción se otorga al comprobar los méritos universitarios –titulación sobre todo- y estar en posición administrativa para asumir un cargo superior, lo que constituye un método rudimentario de comprobar el mérito del funcionario. En algunos casos, los superiores realizan regularmente informes acerca de sus colaboradores que, sin embargo, se refieren sustancialmente a su rendimiento en la posición que se ocupa y sólo indirectamente a su aptitud para suplir a sus subordinados o a su aptitud para un cargo más elevado. Es inevitable que en tales informes desempeñen un papel preponderante criterios subjetivos e influyan también otras apreciaciones relacionadas con la vida social y afectiva. Por lo tanto, es pertinente preguntarse si las promociones se realizan sobre criterios racionales y objetivos y prevalece el mérito como la consideración superior para éstas.

1.4. La Evaluación del Desempeño

La evaluación del desempeño de los servidores públicos es un asunto abstruso y de difícil solución; conlleva el síndrome de la madrastra de Blancanieves: la evaluación es correcta y objetiva y no hay objeciones mientras el espejo mágico diga que uno es la encarnación de la belleza; pero cuando el espejo es objetivo y nos dice que no somos ni los mejores ni los más bellos, ni los más eficaces, entonces confrontamos lo dicho por el espejo y emprendemos una campaña de desprestigio contra los sistemas de evaluación.

Se debe partir del principio de que "lo que no se puede medir no se puede mejorar". Por lo tanto, la evaluación del desempeño del servidor público deberá realizarse aunque sea por el método de aproximaciones sucesivas. Entonces, ¿cuáles serán los criterios generalmente aceptados para la evaluación?, se responde: combinaciones de indicadores cuantitativos y cualitativos, y combinaciones de factores individuales y de cooperación en grupos de trabajo.

Los indicadores cuantitativos indicarán la parte de la eficiencia: número de días laborados, número de días con asistencia puntual, cumplimiento de tareas ordenadas. Pero la calidad del trabajo tiene que ser medida mediante indicadores cualitativos de satisfacción del superior y de los ciudadanos usuarios o beneficiarios; se trataría de medidas de percepción. Las medidas de eficacia laboral individual serían relativamente manejables si los procesos en que se labora establecieran controles documentales que midieran la contribución de cada quien para el trabajo

colectivo. Y las medidas de cooperación social en el trabajo colectivo tendrían que ser una mezcla entre la percepción de los pares y el juicio del superior.

Los cuatro factores: indicadores cuantitativos, cualitativos, evaluación individual y evaluación del trabajo en equipo deben estar orientados a medir el cumplimiento de la misión, de los objetivos institucionales de mediano y largo plazos y de las metas de corto plazo. El paradigma de la evaluación debe valorar los esfuerzos de los administradores públicos por producir estados de cosas en que los servidores públicos se sientan responsables de alcanzar los resultados deseados.

La evaluación racional debe centrar sus indicadores en términos tales que midan si se logró el mejor resultado posible, tomando en cuenta tanto la intención subyacente tras las reglas, la complejidad y la ambigüedad de la situación, como la habilidad para lograr el apoyo de quienes implantan las normas. De esta forma, la evaluación debe centrarse en medir la capacidad para solucionar problemas, en vez del seguimiento de rutinas burocráticas.

La evaluación del desempeño mediante indicadores estratégicos de logros de objetivos y metas tiene que resolver algunas cuestiones claves: a) precisar la misión, objetivos y metas de la institución, de tal modo que no se permitan interpretaciones multívocas o ambiguas de lo que se pretende lograr; b) precisar las responsabilidades individuales y grupales para clarificar las responsabilidades y evitar responsabilidades difusas o de múltiples manos; precisar los indicadores estratégicos que deslinden quién hizo qué, cómo y cuándo, y con ello exigir las responsabilidades correspondientes.

Las instituciones públicas deben fundir los esfuerzos individuales en un esfuerzo común. Cada servidor público contribuye con su actuar a algo concreto, pero todos ellos deben contribuir al logro del objetivo institucional.

Puesto que no se evalúan los resultados, los gobiernos tradicionales –dice Osborne (1992:209)- rara vez alcanzan sus metas.

Uno de los indicadores estratégicos fundamentales para evaluar la calidad del desempeño de los servidores públicos es la satisfacción en el cumplimiento de la misión. La psicología del trabajo ha buscado establecer el vínculo entre la productividad y la satisfacción laboral. La cooperación voluntaria y entusiasta de los trabajadores para el logro de los objetivos institucionales está ligada con la percepción sobre la importancia de la misión institucional. La hipótesis está basada en el sentido común de que es más factible que un individuo sea eficaz en su trabajo si éste le agrada y le parece un desafío importante para su vida profesional.

Si la administración se enfoca en resultados, es imprescindible que la confianza, la descentralización y la flexibilidad de los cuerpos normativos, lleven a fortalecer la capacidad de tomar decisiones en el ámbito de competencia de cada servidor público. Finalmente, la acción del servidor público está enfocada en resolver problemas, por lo tanto, se debe asumir el riesgo de tomar decisiones y se debe capacitar para que esas decisiones se realicen con prudencia y eficacia.

Otro asunto para evaluar es la capacidad de trabajo en equipo. El desempeño efectivo se ve afectado no sólo por los atributos personales de cada quien, sino también por los atributos de los colegas y el carácter preciso de las relaciones con ellos.

Por lo tanto, la evaluación del desempeño puede lograrse por la ponderación de dos indicadores clave: la capacitación como actualización del conocimiento en la esfera de competencia; profesionalización como la

conjunción de indicadores cualitativos sobre la capacidad del trabajo en equipo, la capacidad de solucionar problemas, la satisfacción en el cumplimiento de la misión, la capacidad de tomar decisiones y asumir el riesgo. Ambos indicadores deben manifestar si se cumplieron los objetivos y metas institucionales y si se orientó la actuación de conformidad con la misión.

1.5. Sistemas de Evaluación de Desempeño (SED)

Desde hace más de 20 años la evaluación del desempeño se realiza en diferentes países, lo que ha requerido implementar reformas presupuestarias enfocadas a la mejora de la eficiencia y efectividad del gasto público. Nuestro país también se ha incorporado al movimiento hacia la evaluación del desempeño para mejorar fundamentalmente la gestión pública.

No obstante a la reciente incorporación de los sistemas de evaluación para el mejoramiento de la administración pública, en México, se han desarrollado esfuerzos desde principios del siglo XX, para asociar el gasto público con los resultados; así en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935; se establece que los recursos sean asignados de acuerdo al objeto específico del gasto.

Cuarenta años más tarde, en 1976 se emprende una reforma administrativa para reorganizarla Administración Pública Federal (APF), se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), de donde se deriva la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); días después, se decretó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), que impuso como técnica presupuestal el Presupuesto por Programas; sin embargo no es hasta 1983 cuando se establece la Ley de Planeación, que vincula de manera más amplia la presupuestación con los grandes objetivos nacionales, al mismo tiempo que se reforma la Constitución Política con la finalidad de articular el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

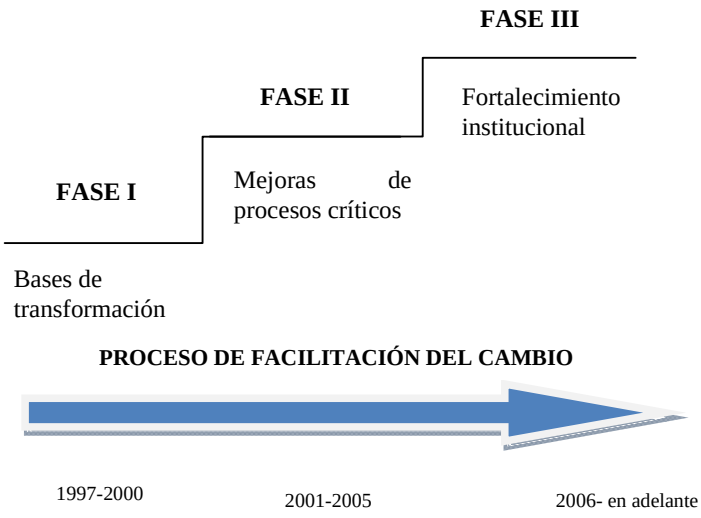
Ya durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), son claramente señalados los planteamientos sobre medición y evaluación gubernamental. Se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación para coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, sin embargo la dependencia no logró su objetivo de impulsar un sistema integrado de evaluación en ese momento, pero si inicia un proceso donde la evaluación es tomada en cuenta, aunque sólo fue con un sentido de comprobación de los gastos y de cumplimiento normativo.

Posteriormente se elabora el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública en el periodo de 1990-1994, donde se ofrecía mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales bajo un esquema de índices de medición para evaluar resultados y la incorporación de la calidad total en sus procesos. Los alcances de este programa se vieron limitados por la existencia de ordenamientos presupuestarios que impedían la autonomía de los órganos de gobierno y la suscripción de los convenios de desempeño.

Para el periodo de 1995 al 2000 el Plan Nacional de Desarrollo abre una vertiente sobre la rendición de cuentas orientado a la evaluación del desempeño, la cual considera elementos como la evaluación de la calidad del servicio, la capacidad de respuesta para atender los requerimientos de la ciudadanía la opinión de la población en torno a los servicios. Durante este periodo se implementa también el Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo, el cual presenta deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno. Dicho

programa señala que *"…la evaluación del desempeño del gobierno se ha hecho con base en los niveles de gasto autorizados, y se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos… el sistema de vigilancia y control, se dirige a verificar el cumplimiento al marco jurídico-administrativo, y a detectar irregularidades o ilícitos, y no se orienta a solicitar cuentas sobre los logros alcanzados… no existen estándares de calidad en los servicios, y tampoco parámetros para evaluar el servicio. Las medidas usadas se refieren a los medios utilizados y no a los objetivos que se persiguen…"*

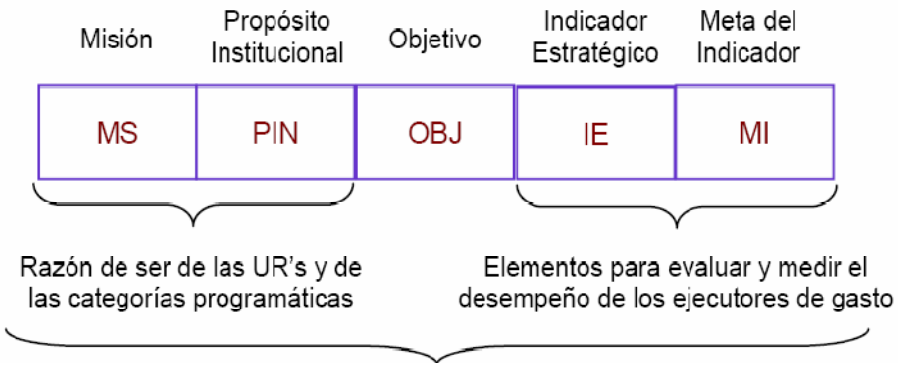
Se implementa la reforma del Sistema Presupuestario (RSP) en tres fases:



Esta reforma presupuestaria identificó seis componentes: Nueva Estructura Programática (NEP), Costeo, Normatividad, Servicio Civil, Tesorería en Línea, y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en este último se establecen indicadores estratégicos de cobertura, calidad, eficiencia, alineación de recursos e impacto.

La NEP contiene un conjunto de características y elementos programáticos, los cuales miden los resultados alcanzados con los recursos públicos: misión (MS), propósito institucional (PIN), objetivos (OBJ), indicadores estratégicos (IE) y metas de los indicadores (MI).

Elementos Programáticos



Los elementos contienen la información cualitativa y/o física de lo que se pretende lograr, establecen las características y atributos del destino del gasto y permiten evaluar los logros alcanzados.

Para 2001 se establece un sistema de metas presidenciales, interrumpiendo la conformación del Sistema de Evaluación del Desempeño y se determina que el Ejecutivo Federal a través de su Secretaría debería definir los objetivos, contenido, estrategias y alcances de la reforma al sistema presupuestario, incluyendo el Sistema de Evaluación del Desempeño dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 con la finalidad de aumentar la transparencia y dar mejores resultados en el ejercicio del gasto público. A partir de esto se incorpora en los siguientes ejercicios fiscales la solicitud de las evaluaciones a los programas sociales.

El SED retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados, el cual tendría como objetivo fortalecer un cambio en la gestión, dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos. Supone la integración de las auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del PROMAP (Programa de Modernización de la Administración Pública).

El Proyecto de Decreto de Presupuesto del 2002 incorpora lineamientos sobre transferencias para programas sociales, en particular en su artículo 78 introduce la obligación para la vigilar periódicamente los resultados de la ejecución de programas y presupuestos de la APF para identificar costos, calidad y el impacto social del gasto público, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, elementos que deberían alimentar al proceso presupuestario 2003.

En 2004 entra en vigor la Ley General de Desarrollo Social, que contiene mecanismos para regular la evaluación y seguimiento de los programas sociales y la política social. Adicionalmente la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su ejercicio anual de revisión de los recursos públicos practica auditorías del desempeño.

La revisión de los presupuestos 2003-2007 se aprecia avances sin embargo, se observa que en la Cuenta Pública se incorpora el ejercicio del gasto conforme a lo autorizado, pero no se hace énfasis en los indicadores de desempeño. Es decir, el presupuesto se sigue construyendo con el método incrementalista y prevalece la idea de agotar los presupuestos al final del año.

Por lo que los legisladores realizan un nuevo esfuerzo para garantizar una adecuada revisión del gasto público y la búsqueda de la transparencia, para lo cual actualizan el marco normativo presupuestario y aprueban la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que entró en vigor en 2006, donde se institucionaliza el SED, como parte integrante del proceso presupuestario con lo que se robusteció la evaluación del desempeño.
Este esfuerzo representa un gran avance en términos de rendición de cuentas y el principio de la implementación de una cultura de evaluación. Razón por la cual las instituciones y organismos públicos se han visto obligados a hacer evaluaciones y producir indicadores para medir su gestión.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria (LFPRH) el sistema de Evaluación del Desempeño es un conjunto de elementos metodológicos que permiten:
a) Valorar objetivamente el desempeño de los programas.
b) Verificar el cumplimiento de metas y objetivos.
c) Conocer el impacto social de los programas con base en indicadores estratégicos y de gestión.

El SED consiste básicamente en:
• Evaluaciones por instancias técnicas y externas de quienes ejecutan los programas y recursos;
• Sus resultados apoyan la mejora continua de políticas, programas y del desempeño institucional; y
• Fortalece la transparencia y rendición de cuentas al H. Congreso de la Unión y a la sociedad.

Ésta misma ley en su artículo 27 señala que: “La estructura programática del PEF debe incorporar indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, que permitirán la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED”

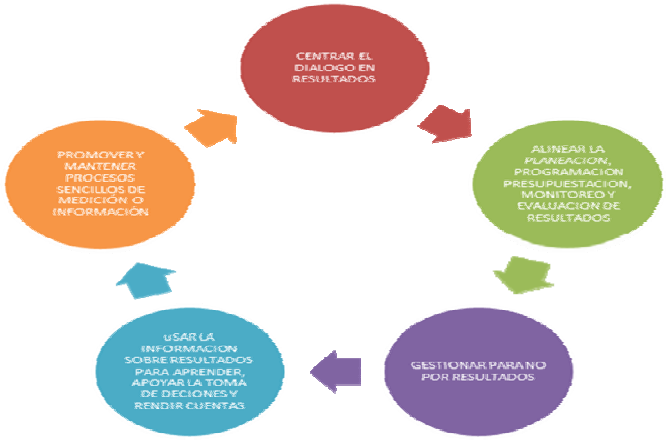
El Reglamento dela Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria establece

> *El Artículo 25 define las dimensiones del indicador como:*
> *a) Cobertura, mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio.*
> *b) Eficiencia, mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción.*
> *c) Impacto económico y social, mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetiva o potencial.*
> *d) Calidad, mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario.*
> *e) Equidad, mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.*

En la versión definitiva del SED se estable el siguiente esquema:

Gestión basada en Resultados (GbR):

• "Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos."



Esquema No. 1 Principios que fundamentales en la gestión para resultados

Presupuesto basado en Resultados (PbR):

• "Conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas".

En este esquema, el SED permite realizar el "seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste.

Lo que permite establecer los dos grandes componente del SED

a) Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, para verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas.

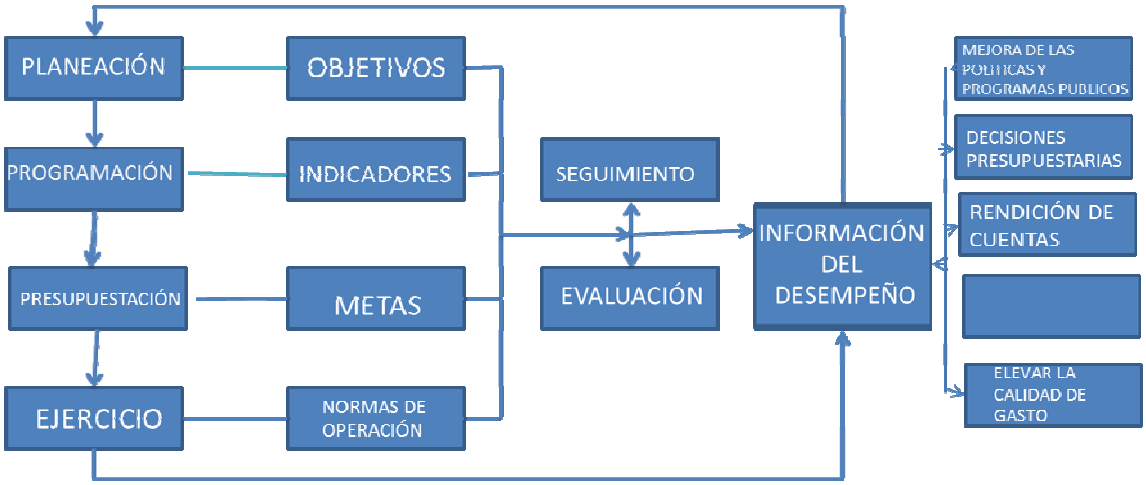
b) Gestión para la calidad del gasto, enfocado en la mejora del funcionamiento de las instituciones y en sus resultados; promover la eficiencia, eficacia, modernización en la prestación de servicios, la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de los gastos de operación.

El objetivo del SED con respecto a la política social es realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión. Orientar adecuadamente las actividades relacionadas con procesos de planeación,

programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal, así como determinar y aplicar las medidas para hacer más eficientes los programas federales. Y en último término la implementación /expansión de los programas que funcionan, así como la eliminación/reducción de aquellos que no arrojan resultados positivos.
El programa de mejoramiento de la gestión es un modelo reciente de administración pública se centra en el desempeño; enfatiza el análisis de los resultados producidos por las distintas unidades que integran una institución e incluso la organización vista como un todo. La administración centrada en el desempeño obliga a la organización a definir explícita y detalladamente indicadores de desempeño que permitan medir sus metas y objetivos. De este modo, la evaluación del desempeño se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a normas.

Para 2007 el CONEVAL resumió y sistematizó los primeros resultados del Programa Anual de Evaluación (PAE) y derivó las siguientes recomendaciones:

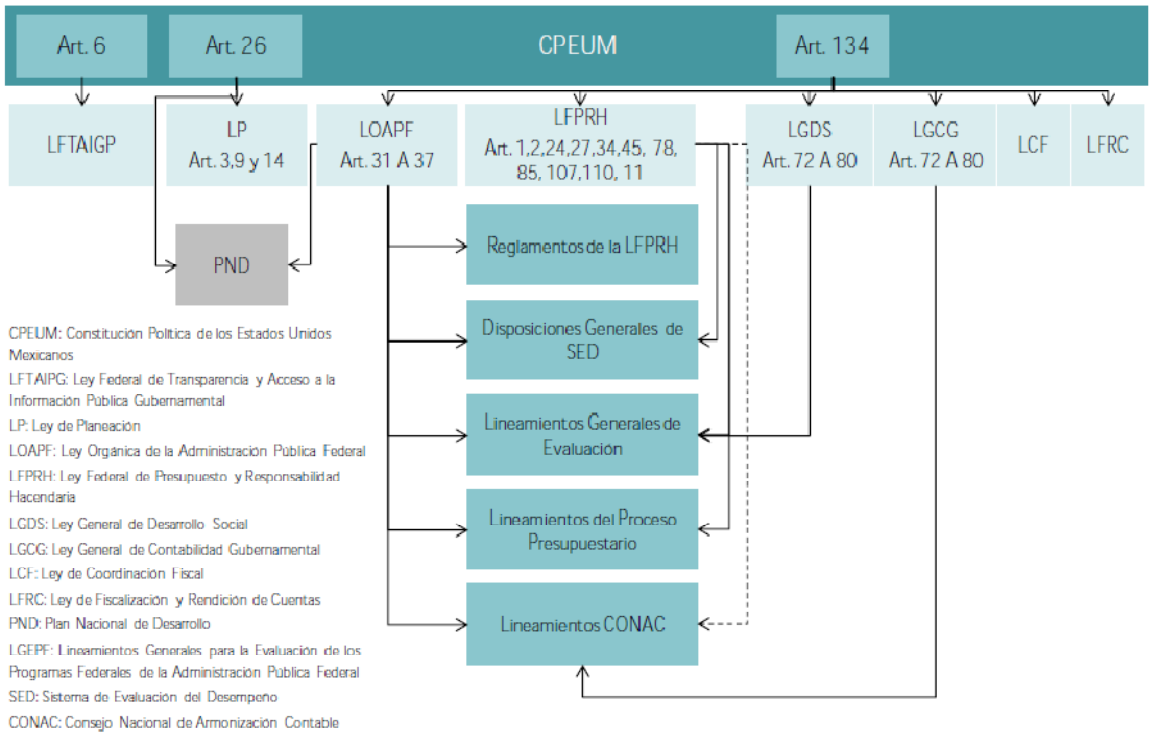
1. Definir claramente la población objetivo.
2. Las ROP deben reflejar claramente los objetivos y la consistencia de los procesos, esto es, los conceptos y criterios para seleccionar a los beneficiarios, así como asegurar la consistencia entre los objetivos del programa, las metas y el diseño del programa.
3. Asegurar la existencia de personal suficiente y capacitado para la operación y monitoreo del programa.
4. Fomentar el cumplimiento de plazos.
5. Incentivar la coordinación efectiva entre instituciones y entre programas.
6. Mejorar la calidad de los bienes y servicios provistos.
7. Aumentar la difusión y promoción de los programas.
8. Implementar mecanismos efectivos de control presupuestal, así como implementar sistemas de control y consolidar a las contralorías sociales.
9. Actualizar las bases de datos, los padrones de beneficiarios, la información generada por los programas, mecanismos de seguimiento del cumplimiento de la normatividad, generar indicadores de resultados para medir el impacto en la población atendida, indicadores de cumplimiento de metas y procesos operativos para el control de la gestión, y analizar las recomendaciones para el mejor funcionamiento del programa.



Esquema No. 2 Elementos y Objetivos del SED

1.6 Marco Regulatorio.

La evaluación de desempeño tiene su sustento jurídico en diversos instrumentos desde la Carta Magna de nuestro País hasta lineamientos muy específicos que regulan la forma en que ha de llevarse a cabo así como las instancias encargadas de hacerlo, a continuación se mencionan los más importantes:



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases en los artículos, 73, 74, 79, 116, 122 y 134.

> *Art. 73. Establece como facultades del congreso:*
> *XXIV...expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*
> *XXVIII…expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;*
> *XXIX-D… expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;*

Art. 74. Señala como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

II. Coordinar y evaluar, sin prejuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

Art. 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Art. 116. Establece que en su fracción II que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Art. 122. En su fracción V establece que la Asamblea Legislativa tendrá entre sus facultades:

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables. La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

…El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Por su parte la Ley de Coordinación Fiscal establece:

> *Artículo 49 que el control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:*
> *I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;*
> *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 de control y supervisión interna de los gobiernos locales. La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;*
> *III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y*
> *IV.- La Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.*

Adicionalmente es claro como, prácticamente la Ley de Coordinación Fiscal, regula la distribución de los recursos conforme a indicadores pertinentes según sea el caso del fondo a que se refiere.

Para el presente periodo las reformas más significativas y que enmarcan la obligatoriedad de la evaluación explícitamente se reflejan en la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 110 y 111 el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED, señalando que el SED) "permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público; y los hallazgos servirán para retroalimentar el proceso de programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos".

> *Art. 110. La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.*
> *Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará trimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual.*
> *El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley.*
> *La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:*
> *I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;*

II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:
a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;
b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;
e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;
g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;
Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;
i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;
III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;
IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;
V. Las evaluaciones, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y
VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.
Art. 111. La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.
Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.
Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.
Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

Por su parte el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece:

Art. 130 se establece que el control y la evaluación del gasto público federal comprenderá "La fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones; el seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados; y la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas".

Finalmente en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece:

> *Artículo 15.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:*
> *…IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales conforme a las disposiciones legales. Lo anterior, con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias; …*
> *…XIV. Formular recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;*

Con este marco, la evaluación de la gestión pública tiene un sentido estratégico para los sistemas no sólo de fiscalización y rendición de cuentas sino para los procesos de planeación y mejora continua, lo que se acentúa si se considera la nueva dinámica de la administración pública, los sistemas de presupuesto como el (PbR) basado en resultados.

1.7 Ejercicios

Ejercicio 1:

Memoralia, concurso de respuestas dividiendo al grupo en dos equipos y contestando los conceptos de 20 definiciones, resultando ganador quien tenga más aciertos.

Ejercicio 2. Realizar una tabla con las atribuciones que señalan las leyes de Presupuesto y responsabilidad hacendaria y la de Fiscalización y rendición de cuentas, en materia de evaluación del desempeño y de resultados, comentar y entregar al instructor.

2. Características de los indicadores

Objetivo: El participante conocerá las características propias de los diferentes indicadores, así como las definiciones y utilidades de estos.

2.1. Definiciones

No existe una definición oficial por parte de algún organismo nacional o internacional, sólo algunas referencias que los describen como: "Herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos (...) son medidas verificables de cambio o resultado (...) diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso (...) con respecto a metas establecidas, facilitan el reparto de insumos, produciendo (...) productos y alcanzando objetivos"

Una de las definiciones más utilizadas por diferentes organismos y autores es la que Bauer dio en 1966: "Los indicadores sociales (...) son estadísticas, serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto".

De acuerdo al INEGI es un número que establece una relación entre dos o más datos significativos de dominios semejantes o diversos y que proporciona información sobre el estado en que se encuentra un sistema.

La CEPAL lo define como "En la evaluación, es la unidad que permite medir el alcance de un objetivo".

- Está compuesto por una o más variables.
- Tiene como finalidad medir el alcance logrado.
- Es una cualidad a través de la cual se pretende conocer el logro alcanzado de un objetivo, pero siempre se debe expresar cuantitativamente.

Otro concepto importante de definir es Índice que se define como "la unidad de medida de un indicador, el índice nos dice el nivel alcanzado, conforme a un parámetro determinado."

Un indicador cumple con las siguientes funciones:

- Para determinar el Nivel que tiene una situación, fenómeno o una intervención.
- Para conocer el avance logrado.
- Para conocer la velocidad y la trayectoria de una situación, acción, Proyecto y/o Programa.
- Nos permite contar con un instrumento para tomar decisiones oportunas basadas en hechos y pertinencias.
- Por tanto es un instrumento fundamental para los sistemas de monitoreo y evaluación y en un insumo clave de la planeación.
- También es una herramienta que permite informar tanto a autoridades como a la ciudadanía de los avances logrados.

Para que un indicador cumpla para lo que fue creado es importante que satisfaga ciertos atributos. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) los principales criterios para que un indicador se considere bueno son:

- Son homogéneos, consistentes, simples
- Tienen costos razonables de generación de información
- Reflejan el desempeño individual y de las organizaciones
- No tienen consecuencias disfuncionales
- Son adaptables
- Se interpretan fácilmente
- En su diseño participan los propios funcionarios

Dentro de las principales características de un indicador se encuentran:

- Estar inscrito en un marco teórico o conceptual, que le permita asociarse firmemente con el evento al que el investigador/auditor pretende dar forma. De ser posible, debe establecerse una estructura que lo ubique en un marco explicativo, como es el caso del modelo presión-estado-respuesta (PER) que utiliza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el trabajo con indicadores de medio ambiente, que los organiza para referenciar situaciones de presión, de estado o de respuesta en torno al tema.
- Ser específicos, es decir, estar vinculados con los fenómenos económicos, sociales, culturales o de otra naturaleza sobre los que se pretende actuar; por lo anterior, se debe contar con objetivos y metas claros, para poder evaluar qué tan cerca o lejos nos encontramos de los mismos y proceder a la toma de decisiones pertinentes. Deben mostrarse especificando la meta u objetivo a que se vinculan y/o a la política a la que se pretende dar seguimiento; para cumplirlas se recomienda que los indicadores sean pocos.
- Ser explícitos, de tal forma que su nombre sea suficiente para entender si se trata de un valor absoluto o relativo, de una tasa, una razón, un índice, etc., así como a qué grupo de población, sector económico o producto se refieren y si la información es global o está desagregada por sexo, edad, años o región geográfica.
- Estar disponibles para varios años, con el fin de que se pueda observar el comportamiento del fenómeno a través del tiempo, así como para diferentes regiones y/o unidades administrativas. La comparabilidad es un insumo que permite fomentar el desarrollo social o económico de acuerdo con lo que tenemos respecto a los demás o a otros momentos; de hecho, nociones socioeconómicas como producción, pobreza y trabajo sólo son comprensibles en términos relativos.
- Deben ser relevantes y oportunos para la aplicación de políticas, describiendo la situación prevaleciente en los diferentes sectores de gobierno, permitiendo establecer metas y convertirlas en acciones.
- Los indicadores no son exclusivos de una acción específica; uno puede servir para estimar el impacto de dos o más hechos o políticas, o viceversa. Sólo de manera excepcional, un indicador proveerá información

suficiente para la comprensión de fenómenos tan complejos como la educación o la salud; por lo que, para tener una evaluación completa de un sector o un sistema, se requiere de un conjunto de indicadores que mida el desempeño de las distintas dependencias y/o sectores y proporcione información acerca de la manera como éstos trabajan conjuntamente para producir un efecto global.

- Ser claro, de fácil comprensión para los miembros de la comunidad, de forma que no haya duda o confusión acerca de su significado, y debe ser aceptado, por lo general, como expresión del fenómeno a ser medido. Para cada indicador debe existir una definición, fórmula de cálculo y metadatos necesarios para su mejor entendimiento y socialización. Por lo anterior, es importante que el indicador sea confiable, exacto en cuanto a su metodología de cálculo y consistente, permitiendo expresar el mismo mensaje o producir la misma conclusión si la medición es llevada a cabo con diferentes herramientas, por distintas personas, en similares circunstancias.
- Que la recolección de la información permita construir el mismo indicador de la misma manera y bajo condiciones similares, año tras año, de modo que las comparaciones sean válidas.
- Técnicamente debe ser sólido, es decir, válido, confiable y comparable, así como factible, en términos de que su medición tenga un costo razonable.
- Ser sensible a cambios en el fenómeno, tanto para mejorar como para empeorar. Ejemplos de cómo un indicador puede desviarse de medir la efectividad de una política, se encuentran de manera frecuente en el tema de medio ambiente, como cuando se tuvo que descartar el de superficie afectada por incendios para medir la efectividad de las acciones de gobierno, debido a que su comportamiento también depende de factores naturales no controlables.
- Si bien su selección no debe depender de la disponibilidad de información proveniente de encuestas, censos y/o registros administrativos, sino de los objetivos fijados en los programas y proyectos de gobierno (dentro de los cuales se inscriben), es importante considerar el costo-beneficio del tiempo y los recursos necesarios para su construcción, por lo que, de preferencia, debe ser medibles a partir del acervo de datos disponible.

2.2. Utilidad

Los indicadores son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, un estado o una región en lo referente a su economía, sociedad, desarrollo humano, etc., así como para valorar el desempeño institucional encaminado a lograr las metas y objetivos fijados en cada uno de los ámbitos de acción de los programas de gobierno. La comparabilidad del desarrollo económico y social es otra de las funciones de los indicadores, ya que estamos inscritos en una cultura donde el valor asignado a los objetos, logros o situaciones sólo adquiere sentido respecto a la situación de otros contextos, personas y poblaciones, es decir, es el valor relativo de las cosas lo que les da un significado.

Diferencia entre datos, medidas, estadísticas e indicadores:

Continuamente se confunde a los indicadores con toda serie de datos disponibles, medidas y estadísticas; por ello, es pertinente aclarar sus diferencias. Un dato hace referencia tanto a los antecedentes necesarios para el conocimiento de algo como a cada una de las cantidades que constituyen la base de un problema matemático y/o estadístico, esto es, constituye un insumo para un proceso de construcción de conocimiento y/o de estadísticas.

Una medida remite a imponer parámetros de cantidad, peso, volumen, etc., a cualquier cosa. Permite evaluar, en términos cuantitativos, la importancia de un objeto o fenómeno comparándolo con otro de la misma especie, pero que difiere de tamaño. La precisión y valoración son las principales cualidades que una medida permite efectuar entre los diversos objetos, sin embargo, no todas las medidas nos indican algo, en el sentido utilitario y semántico del término, por lo cual, si bien todos los indicadores son medidas, no ocurre igual de manera inversa.

De forma tradicional, la estadística ha sido la ciencia que se ha dedicado a la reunión de todos los hechos que se pueden valorar de forma numérica para hacer comparaciones entre las cifras y sacar conclusiones aplicando la teoría de las probabilidades. Incluye al conjunto de datos que son la materia prima para la construcción de estadísticas, así como el proceso metodológico para su tratamiento.

Como ciencia pura, la estadística debe preocuparse por definir, implantar y monitorear las metodologías y requisitos técnicos mínimos que las estadísticas deben cumplir para considerarse válidas, consistentes, confiables y representativas del fenómeno que se está midiendo. Ella define los estándares técnicos y operativos necesarios para la obtención de datos necesarios con validez y utilidad.

Las estadísticas son vastas y sirven para diferentes propósitos, entre los que se encuentran el conteo y registro de los recursos humanos, económicos y materiales de un país o de una empresa con fines de administración; el conocimiento del estado que guardan y la evolución de los asuntos de interés público para su difusión; el registro de los asuntos de la administración pública y el análisis y estudio de las variables medidas con fines de investigación y orientación sobre nuevas necesidades de generación de estadística y política.

Entre las características de una estadística están: el conteo; medida y descripción de los fenómenos; ser exhaustivas, permanentes, técnicas y orientadoras de los procesos para su obtención; y ser suficientemente amplias para que cubran cualquier necesidad de exploración de los fenómenos.

Sólo una pequeña proporción de las estadísticas pueden ser consideradas como indicadores; para ello se necesita, además de cumplir con todos los requisitos técnicos de una estadística, que la misma responda a ciertos requerimientos de información representativos del desarrollo económico, social o humano. La construcción de indicadores requiere un marco legal, programático y normativo (nacional y/o internacional) que establece las necesidades de información para medir o analizar la situación de la economía, la sociedad, la población o el medio ambiente, respecto a determinados valores o metas perseguidos.

En cambio, un indicador cuenta entre sus características el ser exclusivo de los temas de política o de administración; ser dinámicos y estar sometidos a continua revisión; ser materia de política pública, de modo que su definición no sea tarea exclusiva de los estadísticos; ser relevantes para la toma de decisiones y definición de políticas; ser oportuno para la evaluación y monitoreo de los asuntos de administración pública o privada; ser analítico de los fenómenos bajo observación; ser comparativo tanto en el tiempo como en el espacio, por lo cual

tienen que estar disponibles para diferentes regiones o países y para cada año en un periodo de tiempo determinado.

Un indicador permite:

- Dar seguimiento a los compromisos de gobierno
- Monitorear el cumplimiento de sus objetivos estratégicos
- Asegurar el logro de los resultados
- Monitorear la eficiencia de sus programas
- Dar seguimiento y evaluar la eficacia del gasto
- Evaluar los resultados de la acción gubernamental
- Y sobre todo, cumplir con las prioridades establecidas por el Funcionario de cada dependencia.

Información que aporta un indicador:

- Línea base
- Comportamiento (dirección y ritmo)
- Comparación de avances vs metas programadas
- Desviaciones que implican toma de decisiones
- Necesidad de implementar planes de contingencia

Línea Base:

- Un indicador puede adoptar diversos valores a lo largo del tiempo
- El valor inicial del indicador que se toma como referencia para comparar el avance del objetivo se llama línea base.
- Si las metas se establecen para una administración sexenal, la línea base recomendada es el valor del indicador al final de la administración anterior.

La información que precisa a la línea base es:

- El valor del indicador
- El año a que se refiere ese valor
- El período (se utiliza cuando en un año se realizan diversas mediciones)

Meta:

- Un indicador puede adoptar diversos valores a lo largo del tiempo
- El valor esperado del indicador al final de un ciclo se llama meta.
- Las metas pueden establecerse para una administración sexenal
- Se pueden definir metas para los años intermedios del sexenio.
- Para periodos intermedios de un ciclo presupuestario

La información que precisa la meta es:

- El valor del indicador
- El año para el que se programó ese valor

- El período (se utiliza para metas sexenales e intermedias)

Trayectoria del indicador:

- Nos muestra el comportamiento del indicador a lo largo de un ciclo (rumbo y ritmo)
- Permite comparar los avances reales vs el comportamiento programado.
- Nos muestra las desviaciones y su magnitud

Parámetros de Semaforización:

Mediante los parámetros de semaforización se indica cuando el comportamiento del indicador es:

- Aceptable (verde)
- Con riesgo (amarillo)
- Crítico (rojo)

Los parámetros de semaforización se establecen de acuerdo al comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular y nominal).

2.3 Ejercicios

Ejercicio1:

Se dividirá al grupo en equipos de 6 personas y se les asignará un tema, mismo que prepararán y pasarán a exponer al frente en un lapso de 5 a 8 minutos cada uno.

3. Tipos de indicadores

Objetivo: El participante será capaz de distinguir entre los diferentes tipos de indicadores de acuerdo a su aplicación y limitaciones dentro de un marco internacional.

Existen, al menos, dos criterios para clasificar a los indicadores:

- A partir de la dimensión o valoración de la realidad económica, social, política o humana que se pretende expresar.
- Partiendo del tipo de medida o procedimiento estadístico necesario para su obtención.

Dependiendo del campo de conocimiento que se pretende analizar, se habla de indicadores económicos, sociales, ambientales, etcétera. Si bien, el fin último de todos ellos es ser un insumo para evaluar la cercanía o lejanía hacia las metas de bienestar económico, social y de conservación del medio ambiente, en lo que varían es en las unidades de medida que utilizan: mientras que los indicadores económicos lo hacen en unidades monetarias y/o productos, los sociales lo hacen en personas; y los ambientales, principalmente, en recursos naturales.

Si consideramos la forma como se obtiene la información para construirlos, se puede diferenciar entre los indicadores objetivos y subjetivos. Los primeros se basan en evidencias externas independientes del informante (como podría ser el nivel educativo de la población), suponiendo que los métodos de captación, procesamiento y divulgación de la información son objetivos. Los segundos son juicios, casi siempre en modo y en concepto, y reflejan percepciones y opiniones de la población con respecto a su situación, a la de la sociedad o al país; un ejemplo es la opinión respecto al grado de educación alcanzado por los mexicanos.

Si se pretende destacar los avances o rezago de algún aspecto de la realidad, se habla de indicadores positivos o negativos; por ejemplo, para el tema de educación, se puede hablar de índices de alfabetismo o analfabetismo. También, existen indicadores indeterminados (como la tasa de matrícula en educación superior, de la cual, si bien se espera que aumente y alcance 100%, no necesariamente es positivo pues es imposible que toda la población alcance este nivel de estudios).

Cuando la evaluación del indicador depende de un valor determinado (como puede ser un valor máximo o mínimo que se debe cumplir), o de la posición relativa del país o de las poblaciones con respecto a otras, entonces hablamos de indicadores absolutos y relativos.

Los primeros dependen de una meta a cubrir (como puede ser un 100% de alfabetismo, asistencia escolar, población ocupada, etc.), mientras que los segundos ubican la posición de una unidad geográfica (como un país, con respecto a otras unidades), un ejemplo es el índice de desarrollo humano.

En un sistema de indicadores sobre un tema o sector en particular, éstos deben corresponder a un marco teórico que defina el tipo de indicadores que se manejan. Un ejemplo es el esquema de PER sobre el medio ambiente, de la OCDE, donde los indicadores se organizan de acuerdo con los factores de presión sobre la situación social o ambiental que se desea evaluar, o si son efecto de la aplicación de ciertas acciones o políticas.

Otros esquemas que se aplican en la administración pública organizan a los indicadores en: de gestión y de resultado, de insumos y productos, y otros más complejos que van desde costos, insumos, procesos, productos y resultados.

La mayoría de ellos incluyen, también, indicadores de contexto (los que, aunque no reflejan de forma directa la situación del sector que se quiere evaluar, son parte del ambiente que afecta la situación social, económica o

ambiental y pueden modificar el comportamiento de los fenómenos bajo observación). Es común que se considere al producto interno bruto (PIB) per cápita, a la tasa de fecundidad y a la de crecimiento de la población, entre otros, como indicadores de contexto.

Dependiendo del tipo de medición o procedimiento estadístico que se requiere para su obtención, los indicadores pueden ser clasificados como simples (si se trata de una estadística univariada y/o poco complicada), o sintéticos (si se habla de un agregado que sintetiza la situación global de un sector determinado y que incluye varios componentes del mismo).

Tipos de indicadores por Nivel:

De impacto final. Miden las transformaciones estructurales en las condiciones de vida de las personas, en la actividad económica o en el medio ambiente (que generalmente se producen en el mediano y largo plazo) que pueden tener uno o más programas en el universo de atención y que repercuten en la sociedad en su conjunto.

Ejemplo:

- Índice de sustentabilidad ambiental
- PIB Agropecuario
- Índice de Desarrollo Humano

Con base en la estructura analítica del programa, el indicador de propósito debe medir el logro del objetivo descrito, con referencia a la población objetivo o área de enfoque del programa.

Indicadores de Impacto intermedio. Se refieren a los efectos directos de un programa sobre su universo de atención.

Ejemplo:

- Proporción de superficie cubierta por bosques y selvas respecto a la superficie terrestre nacional.

Indicadores de producto. Se refieren a la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se generan mediante las actividades de un programa.

Ejemplos:

- Superficie forestal afectada por incendios según tipo de vegetación.
- Superficie total de bosques
- Número de convenios de servicios ambientales suscritos.

Indicadores de proceso. Se refieren al seguimiento de las actividades, respecto a su avance, a los recursos materiales, al personal y/o al presupuesto. Este tipo de indicadores describe el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos para obtener los bienes y servicios programados.

Ejemplos:

- Porcentaje de presupuesto ejercido
- Porcentaje de cumplimiento de actividades
- Personal ocupado por Unidad Administrativa o programa.

Tipo de Indicadores por Dimensión:

De eficacia. Miden el nivel de cumplimiento de los objetivos.

De eficiencia. Relacionan productos con costos o insumos

De economía. Reflejan capacidad para generar y/o movilizar recursos financieros.

De calidad. Evalúan atributos respecto a normas, referencias externas o satisfacción de los beneficiarios (usuarios).

En este sentido, es importante aclarar que un indicador no debe ser, necesariamente, una estadística derivada, es decir, un valor absoluto (como el monto de la población), ya que puede constituir un indicador cuando se le inscribe en una serie de tiempo que nos permite evaluar si su evolución se está acercando o alejando de las expectativas esperadas.

3.1. Limitaciones de los indicadores

Los indicadores no están exentos de limitaciones para su conformación; entre la problemática que se puede presentar en su identificación e integración está la siguiente: para la selección de los que se consideren más adecuados para cada objetivo, existen diferentes actores, como los sectores estadístico, público, privado, social o académico que no comparten las mismas necesidades de información ni persiguen las mismas metas, lo cual dificulta lograr unanimidad en su definición.

El carácter cuantitativo hace que se generen indicadores sólo de aquello que puede ser medido en cantidad. El uso de indicadores presupone que las metas de instituciones y dependencias públicas, así como sus niveles de logro están disponibles e identificables en planes y programas de gobierno y que no hay contradicciones entre los mismos.

El depender de objetivos que son cambiantes, por lo menos en cada nueva administración, no sólo modifica el tipo de indicadores que deben ser empleados, sino también la disponibilidad de datos para conformarlos, lo que implica un ajuste permanente de las fuentes tradicionales de información.

3.2. Marco internacional de los indicadores

Desde mediados del siglo pasado, la ONU se dio a la tarea de fomentar la generación de estadísticas e indicadores de utilidad para medir el nivel de vida de la población y la situación económica de los países. Poco a poco, en cada nación, se ha ido conformando una infraestructura estadística que ha permitido la descripción, comparación y evaluación de su situación con respecto al resto del mundo.

Indicadores de diferente índole han permitido caracterizar y ubicar a los países en una determinada escala según su grado de desarrollo.

Los diversos organismos internacionales, entre ellos la ONU, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE, el Instituto de Recursos Mundiales (IRM), se han enfocado a obtener, de forma permanente, un grupo de indicadores comunes para la mayoría de los países que les permitan evaluar su situación

demográfica, social, económica y del medio ambiente con respecto a determinados objetivos y metas de carácter internacional; asimismo, difunden diversos informes y reportes con sus evaluaciones y la evolución de los países y el mundo en su conjunto en diversos tópicos.

Con la celebración, en la década pasada, de diversas cumbres mundiales que pretendían reorientar el desarrollo económico hacia la mejora de las condiciones sociales de la población de la Tierra, para los países se ha derivado una serie de compromisos internacionales que han quedado asentados en documentos como el Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable o Agenda 21, así como en plataformas, declaraciones y programas de acción que engloban una serie de objetivos y metas de las naciones, a la cual se debe dar seguimiento y que forma parte de la Agenda Social de las Naciones Unidas.

La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (integrada por un grupo de expertos, representantes de las oficinas de estadística de varios países) fue formada para que definieran los indicadores que servirían para realizar el seguimiento de los compromisos que los países asumieron en las cumbres mundiales.

Este trabajo ha permitido, por una parte, tener un listado básico de indicadores ligados a las metas de las cumbres y, por otra, llevara cabo una evaluación del nivel de madurez que, en materia estadística, han alcanzado las naciones.

Las áreas en las que se han logrado importantes avances en la identificación de indicadores internacionales son demografía, economía y pobreza, educación, salud y nutrición, trabajo y empleo; algunos temas están aún en proceso de maduración (como los de medio ambiente) y otros han presentado problemas (por ejemplo, los derechos humanos y el buen gobierno).

Actualmente, la Comisión de Estadística cuenta con un conjunto mínimo de 15 indicadores de cada país para el seguimiento de las cumbres mundiales; por su parte, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en cooperación con la ONU, el BM y el FMI, tiene trabajados 21 indicadores de las metas de desarrollo internacional; la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas maneja 57 indicadores, y finalmente la ONU posee un conjunto básico de indicadores sociales que dan cuenta del acceso de la población a los servicios. La OCDE desarrolla y fomenta, entre sus países miembros, una segunda generación de indicadores que muestran no sólo los resultados de la implantación de políticas, sino también los costos, insumos y procesos que participan en la efectividad de las políticas públicas.

En el contexto de la actual administración del país se pretende, entre otras acciones, llevar a cabo una política de rendición de cuentas y poner a disposición de la sociedad un Sistema Estratégico de Resultados (SER) que constituya el vínculo directo entre los generadores toman decisiones y los usuarios de la misma. Este sistema será un instrumento que, además, permitir evaluar al país en diferentes aspectos, tanto a nivel nacional como internacional, dando seguimiento a los planes y programas de gobierno de las diferentes dependencias y a los diversos compromisos internacionales.

Para los generadores de información esta labor implica que su trabajo –en los diversos asuntos de interés nacional e internacional– pasa a ser no sólo un asunto de estadística, sino también de política.

Así, se requiere de una permanente colaboración entre quienes toman decisiones y las oficinas de estadística de cada país, así como entre estas últimas y las agencias internacionales.

De igual forma, esta tarea nos debe llevar a preguntarnos si el bagaje de información estadística disponible (tanto en el INEGI como en todas las instancias públicas y privadas) está realmente respondiendo en disponibilidad, calidad, relevancia y oportunidad a las necesidades, nuevas y cambiantes, de la sociedad. Algunas recomendaciones hechas por la ONU a las oficinas de estadística de los países, para contar con la información que permita la construcción de los indicadores relevantes para medir el desarrollo a nivel nacional e internacional.

"La habilidad de producir información estadística relevante y consistente sobre la base de una capacidad estadística sustentable, implica la habilidad de producir estadísticas en una base regular y en el tiempo requerido. Una sólida infraestructura estadística es esencial, y en ella los indicadores estadísticos necesitan ser vistos como el producto final de una, a menudo, compleja infraestructura estadística, que es esencial si los indicadores quieren ser producidos con una calidad adecuada, lo que significa:

- Apuntalar los sistemas para crear y mantener los marcos muestrales para las encuestas en establecimientos y en hogares.
- Contar con una masa crítica de las actividades estadísticas que se realizan: diseño de encuestas, colección y análisis de datos, con el fin de alimentar las habilidades profesionales básicas.
- Desarrollar, a lo largo del tiempo, la capacidad técnica y profesional para mantener y desarrollar sistemas de acuerdo con estándares internacionales.
- Desarrollar la capacidad analítica que permita identificar la pérdida de relevancia de información y el surgimiento de nuevas necesidades.
- Adecuar la estructura estadística.
- Realizar un buen manejo para hacer el mejor uso de los recursos disponibles.

"Todo lo arriba mencionado dentro de una amplia estructura legal y administrativa que reconozca la importancia de la buena información estadística y las necesidades para sostener las condiciones en la cuales puede ser producida con alto profesionalismo e integridad, consistente con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas."

3.3 Ejercicios.

Ejercicio:

Se distribuirán dos casos de indicadores 2030 del gobierno federal entre los equipos para analizar sus características y estructura. Con las características descritas en los apartados 2 y 3 de su manual señale si cumplen con dichas condiciones en un cuadro sinóptico, coméntelo con su equipo y entregue al instructor el resultado. Se intercambiarán comentarios con el grupo.

4. Utilización y construcción de indicadores

Objetivo: Los participantes conocerán las metodologías, técnicas y procedimientos para el uso, diseño, construcción e interpretación de indicadores.

En un sistema de cuenta pública orientada a resultados, se requiere datos sobre un conjunto de indicadores diferentes, que reflejan la información requerida para distintos niveles de toma de decisiones.

Los legisladores y los Directores requieren información estratégica sobre la gestión de la institución (resultados finales e impacto), mientras que los Gerentes de Divisiones, Departamentos o Programas y sus staff requieren detalles sobre la provisión de insumos, las actividades, los productos finales y resultados intermedios

La idea de incorporar indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario es disponer de información sobre los niveles de cumplimiento de los objetivos planteados y resultados esperados de cada institución y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso.

Indicadores según su forma de construcción:

Simples:

- Valores absolutos
- Proporciones
- Razones
- Tasas
- Distancias
- Medidas de tendencia central (medias y medianas)
- Medidas de dispersión (asimetría)
- Compuestos. Se obtienen a partir de los indicadores simples.

Ejemplo: Esperanza de vida.

Sintéticos. Se obtienen a partir de indicadores compuestos

Ejemplo: Índice de desarrollo Humano.

Redacción del Nombre del Indicador

- El nombre expresa la denominación precisa con la que se distingue al indicador, no repite al objetivo.
- El nombre debe ser corto y claro como un telegrama.
- El nombre del indicador es único, por lo que no se debe repetir si tiene diferente método de cálculo.
- No contiene el método de cálculo, pero debe ser consistente con el mismo.
- Un indicador no realiza ninguna acción, es decir, no lleva verbos.
- Debe expresar una medida o relación entre variables.

Definición del Indicador

- La definición debe expresar lo que pretende medir el indicador
- Puede servir para explicar el método de cálculo
- No debe repetir el nombre del indicador o el método de cálculo.
- En caso de no ser necesario, puede dejarse sin una definición.

Determinación del Método de Cálculo:

- El método de cálculo se refiere a la descripción algebraica del algoritmo; es decir del procedimiento de cálculo.
- El método de cálculo debe reflejar el cumplimiento del objetivo al que hace referencia.
- Deberá estar relacionado directamente con el objetivo del nivel del resumen narrativo al que pretende medir.
- Debe expresar, de manera sencilla mediante un texto, la metodología de cálculo ó las variables que intervienen en el indicador y su relación aritmética.

Determinación de la Unidad de Medida y las características del Indicador.

- La unidad de medida es la magnitud de referencia que permite cuantificar y comparar elementos de la misma especie.
- Expresa los términos de medida en los que el método de cálculo del indicador proporciona como resultado.

Las características se refieren a:

- Claridad
- Relevancia
- Economía
- Monitoreable
- Adecuado
- Aporte marginal

Descripción del Indicador:

- Desagregación geográfica. Indica los niveles territoriales para los que está disponible la variable: nacional, regional, estatal, municipal, etc.
- Frecuencia de medición. Es el período de tiempo en el cual se calcula la variable (sexenal, quinquenal, bianual, anual, semestral, trimestral, bimestral, mensual, etc.)
- Los indicadores de propósito deberán tener una frecuencia de reporte al menos semestral o anual.
- Los indicadores de componente y actividad deberán tener una frecuencia de reporte mensual o trimestral.
- Comportamiento del indicador hacia la meta. Se refiere al tipo de trayectoria que se espera tenga el indicador, los valores posibles son ascendente, descendente y constante.
- Parámetros de semaforización. Se refiere al margen de variación permitido para el indicador. Permite establecer la semaforización del indicador, habitualmente se establece de manera porcentual.

4.1. Metodología para la construcción de los indicadores

Toda propuesta de trabajo requiere del establecimiento de una metodología que ayude a sistematizar el trabajo y que aporte los puntos clave para desarrollar con éxito los objetivos que se persiguen. Por este motivo, en este apartado analizamos la metodología necesaria para la construcción eficaz de una batería de indicadores. Asimismo,

el procedimiento debe alcanzar el máximo consenso entre todos los miembros de la organización y la terminología utilizada debe ser comprensible y aceptada por dicho conjunto. Es otras palabras, la información que del sistema se derive no puede presentar ninguna confusión que lleve a interpretaciones equívocas entre los distintos niveles organizativos.

Para la elaboración de indicadores hace falta una reflexión profunda de la institución que dé lugar a la formulación de las siguientes preguntas:

1. ¿Qué se hace?

Con esto se pretende que la institución describa sus actividades principales, de tal forma que, con la ayuda, a ser posible, de una plantilla con el fin de tenerlas inventariadas con la descripción del resultado que se pretende obtener mediante su ejecución.

2. ¿Qué se desea medir?

A continuación debe realizarse la selección de aquellas actividades que se consideren prioritarias. Para ello se trata de establecer una relación valorada (por ejemplo, de 0 a 10) según el criterio que se establezca, que permita priorizar todas las actividades. En esta reflexión puede incluirse una columna en la que conste el porcentaje de tiempo dedicado por el personal de la institución en cada actividad, dado que resulta recomendable centrarse en las tareas que consuman la mayor parte del esfuerzo de la plantilla.

3. ¿Quién utilizará la información?

Una vez descritas y valoradas las actividades se deben seleccionar los destinatarios de la información, ya que los indicadores diferirán sustancialmente en función de quién los ha de utilizar.

4. ¿Cada cuánto tiempo?

En esta fase de la reflexión debe precisarse la periodicidad con la que se desea obtener la información. Dependiendo del tipo de actividad y del destinatario de la información, los indicadores habrán de tener una u otra frecuencia temporal en cuanto a su presentación.

5. ¿Con qué o quién se compara?

Finalmente, deben establecerse referentes respecto a su estructura, proceso o resultado, que pueden ser tanto internos a la institución, como externos a la misma y que servirán para efectuar comparaciones.

En el proceso de formulación de los indicadores se identifican asimismo los factores-clave del éxito, que son las capacidades controlables por la institución en las que ésta debe sobresalir para alcanzar los objetivos: capacidad de conseguir satisfacción de los usuarios, la capacidad para producir servicios de calidad, la capacidad para realizar entregas rápidas y fiables, y la capacidad para aprender.

A su vez, cabe remarcar que los indicadores se estructuran, en general, en torno a las cuatro perspectivas clave de una institución pública: perspectiva de los usuarios, perspectiva de los resultados económico-financieros, perspectiva de los procesos internos y perspectiva de los empleados.

4.2. Ejercicios.

Ejercicio:

En equipo los participantes realizarán la construcción de un proyecto municipal con indicadores desde la misión, visión, objetivos estratégicos, metas e indicadores cuantitativos, a partir de una guía que les será distribuida.

5. Indicadores de gestión

Objetivo: El alumno será capaz de identificar los propósitos y beneficios de los indicadores de gestión, así como sus etapas para el desarrollo y establecimiento de los mismos.

La Gestión es un conjunto de decisiones y acciones requeridas para hacer que un ente cumpla su propósito formal, de acuerdo a su misión en el contexto y bajo la guía de una planificación de sus esfuerzos. La gestión comprende el proceso de técnicas, conocimientos y recursos, para llevar a cabo la solución de tareas eficientemente.

Los indicadores de gestión están relacionados con las razones que permiten administrar realmente un proceso, es decir con la forma de operar y aterrizar la estrategia. Son, esencialmente, proveedores de información sobre:

- Actividades
- Procesos
- Productos
- Resultados

La evaluación de la gestión a través de indicadores de gestión se convierten en los signos vitales de las instituciones y su continuo monitoreo permite establecer los condiciones e identificar los diversos síntomas que se derivan del desarrollo normal de las actividades. Toda dependencia se debe contar con el mínimo número posible de indicadores que nos garanticen contar con información constante, real y precisa sobre aspectos tales como: efectividad, eficiencia, eficacia, productividad, calidad, la ejecución presupuestal, la incidencia de la gestión, todos los cuales constituyen el conjunto de signos vitales de su desarrollo.

Indicadores de gestión

- Medios, instrumentos o mecanismos para evaluar hasta que punto o en que medida se están logrando los objetivos estratégicos.
- Representan una unidad de medida gerencial que permite evaluar el desempeño de una organización frente a sus metas, objetivos y responsabilidades con los grupos de referencia.
- Producen información para analizar el desempeño de cualquier área de la organización y verificar el cumplimiento de los objetivos en términos de resultados.
- Detectan y prevén desviaciones en el logro de los objetivos.
- El análisis de los indicadores conlleva a generar ALERTAS SOBRE LA ACCIÓN, no perder la dirección, bajo el supuesto de que la organización está perfectamente alineada con el plan.

Si se integran dentro de un proceso de evaluación y se usan bien los indicadores de gestión permiten:

Mejorar el desempeño de los gobiernos.

- Desde varios criterios: economía, eficiencia, efectividad y calidad del servicio, etc.

Mejorar los mecanismos de control y de rendición de cuentas.

- Con más instrumentos para conocer y medir el desempeño de las personas y las instituciones.

Proporcionar información sobre gasto y desempeño para mejorar el proceso presupuestal.

- Presupuesto basado en resultados.

Motivar a los servidores a mejorar su desempeño.

- Con muestras palpables del trabajo bien hecho y de sus resultados.

Aportar credibilidad a la acción pública.

Teniendo en cuenta que gestión tiene que ver con administrar y/o establecer acciones concretas para hacer realidad las tareas y/o trabajos programados y planificados. Los indicadores de gestión están relacionados con las razones que permiten administrar realmente un proceso. Ejemplo: administración y/o gestión de los almacenes de productos en proceso de fabricación y de los cuellos de botella.

5.1. Propósitos y beneficios de los indicadores de gestión

Podría decirse que el objetivo de los sistemas de medición es aportar a la institución un camino correcto para que ésta logre cumplir con las metas establecidas. Todo sistema de medición debe satisfacer los siguientes objetivos:

- Comunicar la estrategia.
- Comunicar las metas.
- Identificar problemas y oportunidades.
- Diagnosticar problemas.
- Entender procesos.
- Definir responsabilidades.
- Mejorar el control de la empresa.
- Identificar iniciativas y acciones necesarias.
- Medir comportamientos.
- Facilitar la delegación en las personas.
- Integrar la compensación con la actuación.

La razón de ser de un sistema de medición es entonces: Comunicar, Entender, Orientar y Compensar la ejecución de las estrategias, acciones y resultados de la empresa.

Los procesos que comúnmente integran un sistema de medición son: Planificación, Presupuesto (asignación de recursos), Información, Seguimiento (control), Evaluación y Compensación.

Uno de los problemas más habituales es su alineación; cada uno de estos procesos es "gerenciado" por organizaciones distintas, por responsables distintos, en muchos casos ninguno de ellos se "hablan"; mientras que el proceso de Planificación lo ejecuta de forma separada la organización de planificación, los procesos de Asignación de Recursos, Información y Seguimiento los ejecuta la organización de finanzas, los procesos de Evaluación y Compensación son administrados por la organización de Recursos Humanos.

Esta falta de alineación genera inconsistencia al momento de clarificar, jerarquizar, comunicar, ejecutar y medir la estrategia. Lo que para una organización es importante para otra no lo es, lo que para una organización es urgente

para otra no lo es, en fin no hay una integración de todos y cada uno de los componentes de la institución en pos de un objetivo único o consistente para la institución.

Implementar una estrategia para lograr el futuro elegido implica una combinación apropiada de estructura y control. La estructura asigna las tareas y precisa como se coordinan, sin embargo no da el suministro de motivación suficiente para que funcione la estructura y surge la necesidad del control.

Se requiere de un sistema de medición porque no todos son capaces o desean hacer lo mejor para la organización.

El sistema de medición debe evitar los comportamientos indeseables y motivar las acciones deseables.

Un tipo importante de problemas que abordan los sistemas de medición pueden llamarse limitaciones personales:

Las personas no siempre entiende lo que se espera de ellas, pueden carecer de algunas habilidades requeridas, de capacitación o de información. Por otro lado algunos individuos deciden no desempeñar bien lo que se les encarga porque sus objetivos individuales y los de la organización pueden no coincidir perfectamente. Hay una incongruencia de objetivos.

Un buen sistema de gestión debe estimular la acción, marcando las variaciones significativas respecto al plan original y resaltándolas a las organizaciones que pueden corregirlas.

- El seguimiento de la gestión debe estar orientado al futuro.
- Un buen sistema de medición debe considerar las dimensiones significativas de una actividad con objetivos múltiples.
- Un mayor control y seguimiento de la gestión no siempre es económicamente deseable.

¿Qué debo esperar de un sistema de indicadores?

- Que se convierta en un sistema de alertas tempranas “Pre-alarmas”
- Que determine las tendencias y la causa raíz del comportamiento productivo.
- Que establezca la relación entre el valor agregado y el costo laboral para definir el tamaño y el valor óptimo del equipo humano.
- Que relacione la productividad del capital humano, la del capital físico, la rentabilidad, el endeudamiento y la liquidez con el fin de garantizar equilibrio.
- Que facilite la toma de decisiones, que permita construir conocimiento, que oriente a las personas, que alimente las políticas, que permita operar procesos productivos,...

5.2. Etapas para desarrollo y establecimiento de indicadores de gestión

Lo fundamental no es solamente lograr los resultados esperados, sino lograrlos con el mejor método y el más económico, bien sea que se trate de resultados corporativos, de una parte de la institución, de un proceso, de un proyecto o de la gestión de los individuos "hacer lo correcto correctamente".

Hacer lo correcto: Significa entregar al usuario/promovente el producto con las características especificadas, en la cantidad requerida, en el tiempo pactado, en el lugar convenido y al precio estipulado. Es la satisfacción del usuario/promovente respecto del producto que se entrega.

Correctamente: Significa procurar emplear siempre los mejores métodos, aprovechando de manera óptima los recursos disponibles "ser eficientes".

Hacer lo correcto correctamente estaremos en la senda de la efectividad y la productividad.

Estar en el cuadro de lo correcto correctamente significa que estamos siendo efectivos, ya que lo correcto implica que nuestro producto cumple con los requisitos del usuario/promovente y de la institución (eficacia), y correctamente significa que estamos haciendo un uso adecuado de nuestros recursos.

Estar en el cuadro de lo no correcto incorrectamente, es realmente grave ya que no solamente nuestro producto no es lo que el usuario/promovente requiere, es lo no correcto, sino que adicionalmente estamos haciendo un empleo inadecuado de los recursos destinados a su fabricación, es hacerlo incorrectamente. En está posición la institución es ineficaz e ineficiente y, por consiguiente, la productividad debe verse seriamente comprometida y con elle la institución misma.

Lo incorrecto correctamente quiere decir que aunque estamos siendo eficientes, no somos eficaces. O sea que el producto que estamos fabricando con el método mejor y más económico no es el requerido por el usuario/promovente.

Lo correcto incorrectamente nos sitúe en una posición de eficacia pero de ineficiencia. Estamos atendiendo los requisitos del usuario/promovente, pero nuestros recursos no están siendo aprovechados racionalmente y muy seguramente tendremos niveles de productividad muy bajos.

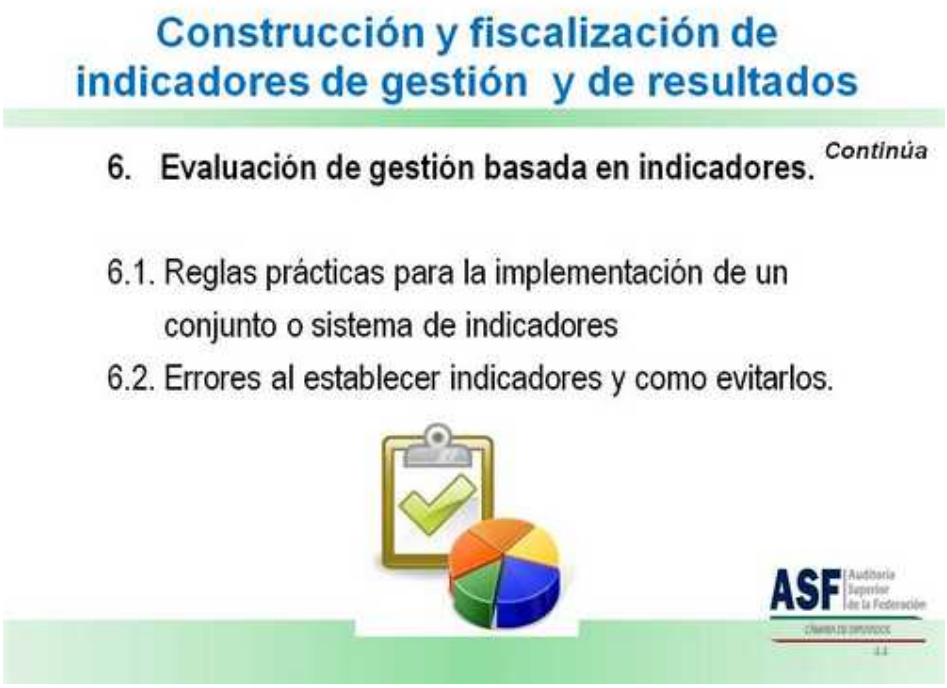
La mejor gestión es aquella que logra hacer lo correcto correctamente, y es eficaz y eficiente a la vez. La gestión tiene diversos niveles los cuales se asocian a los niveles de la institución tradicionalmente establecidos:

- Gestión estratégica o institucional.

- Gestión de unidad estratégica de proyecto o táctica.
- Gestión operativa

6. Evaluación de gestión basada en indicadores

Objetivo: El participante será capaz de construir una relación entre la metodología del establecimiento de los indicadores de gestión y la evaluación de procesos, así como conocerá las reglas y los errores en el uso de estos.



La metodología general para establecimiento de indicadores de gestión, se muestra a continuación:

A- Contar con objetivos y estrategias (planificación)

Es fundamental contar con objetivos claros, precisos, cuantificados y tener establecidas las estrategias que se emplearán para Lograr los objetivos. Ellos nos dan el punto de llegada, las características del resultado que se espera.

Se entiende por cuantificar un objetivo o estrategia la acción de asociarle patrones que permitan hacerla verificable. Estos patrones son:

- Atributo: Es el que identifica la meta.
- Escala: Corresponde a las unidades de medida en que se especificará la meta.
- Status: Es el valor actual de la escala, el punto de partida.
- Umbral: Es el valor de la escala que se desea alcanzar.
- Horizonte: Hace referencia al período en el cual se espera alcanzar el umbral.
- Fecha Iniciación: Cuando se inicia el horizonte.
- Fecha Terminación: Finalización de lapso programado para el logro de la meta.
- Responsable: Persona que tendrá a su cargo la ejecución de la estrategia o logro de la meta.

B- Identificar factores críticos de éxito.

Son aquellos aspectos que son necesarios mantener bajo control para lograr el éxito de la gestión, el proceso o labor que se pretende adelantar.

- Concepción
- Monitoreo
- Evaluación final de la gestión

C. Establecer indicadores para cada factor crítico de éxito.

Por ejemplo:

$$\text{Nivel de aprobación de pruebas} = \frac{\text{Total personas que aprobaron pruebas}}{\text{Total de personas capacitadas}}$$

Este indicador mide el grado en el cual las personas captaron y aprehendieron los conceptos teóricos y las metodologías impartidas en la capacitación.

D- Determinar, para cada indicador, Estado, Umbral y Rango de gestión.

Es necesario determinar para cada indicador, estado, umbral y rango de gestión:

- ESTADO: Valor inicial o actual del indicador.
- UMBRAL: Es el valor del indicador que se requiere lograr o mantener.

• RANGO DE GESTION: Es el espacio comprendido entre los valores mínimo y máximo que el indicador puede tomar.

E- Diseñar la medición

Consiste en determinar las fuentes de información, frecuencia de medición, presentación de la información, asignar responsables de la recolección, tabulación, análisis y presentación de la información.

F- Determinar y asignar recursos.

- La medición se incluye e integra al desarrollo del trabajo, sea realizada por quien ejecuta el trabajo y esta persona sea el primer usuario y beneficiario de la información. Este acompañamiento es temporal y tiene como fin apoyar la creación y consolidación de la cultura de la medición y el autocontrol.
- Los recursos que se empleen en la medición deben ser parte de los recursos que emplean en el desarrollo del trabajo o del proceso.

G- Medir, Aprobar, y ajustar el Sistema de Indicadores de Gestión.

- Pertinencia del indicador.
- Valores y rangos establecidos.
- Fuentes de información seleccionadas.
- Proceso de toma y presentación de la información.
- Frecuencia en la toma de la información.
- Destinatario de la información

H- Estandarizar y Formalizar

Es el proceso de especificación completa, documentación, divulgación e inclusión entre los sistemas de operación del plan o programa de los indicadores de gestión. Es durante esta fase que se desarrollan y quedan definidos y formalizados los manuales de indicadores de gestión del plan/programa/actividad.

I- Mantener y mejorar continuamente

Lo único constante es el cambio y esto genera una dinámica muy especial en los sectores y en las instituciones, el sistema de indicadores de gestión debe ser revisado a la par con los objetivos, estrategias y procesos de las instituciones.

Hacer mantenimiento al sistema es básicamente, darle continuidad operativa y efectuar los ajustes que se deriven del permanente monitoreo del sistema de la institución y de su entorno.

Mejorar continuamente significa incrementar el valor que el sistema de indicadores de gestión agrega a las personas usuarias; es hacerlo cada vez más preciso, ágil, oportuno, confiable y sencillo.

6.1. Reglas prácticas para la implementación de un conjunto o sistema de indicadores

Existen algunas reglas prácticas para la implementación de un conjunto de indicadores, las cuales se muestran a continuación:

- Debe hacerse por etapas. No pasar a otra etapa sin probar y consolidar la actual.
- Fuerte implicación y participación de los funcionarios.
- Debe contemplarse y conducirse como un cambio y no como un simple cambio de herramienta.
- No solo se trata de implantar un nuevo sistema o cambio, sino además de crear procedimientos que en el futuro sirvan para que el sistema evolucione.
- Se deben clarificar los papeles de las diferentes áreas funcionales, para efectos del control.
- El sistema de indicadores y su control debe obedecer a las opciones institucionales y no a la inversa.

Lecciones aprendidas sobre la base de experiencias previas en el uso de indicadores

En la elaboración de indicadores siempre se tienen experiencias que deben servir de base para corregir a futuro y no volver a cometer nuevamente errores o incongruencias, tales elementos se muestran a continuación:

- Subestimación de metas.
- Debilidad (en toma de decisiones) de equipos técnicos para establecer indicadores y valores a alcanzar.
- Dificultades para el establecimiento de responsabilidades sobre el cumplimiento e incluso seguimiento y reporte de los valores a alcanzar.
- Descoordinaciones para la validación de los indicadores y su difusión al interior de los pliegos.
- Debilidad de su articulación con los esquemas de planificación y programación estratégica del gasto.

Potenciales dificultades en la elaboración de indicadores

De igual forma en la elaboración de indicadores se pueden presentar dificultades que debemos tener en cuenta para que no se presenten a futuro, tales dificultades potenciales se muestran a continuación:

- ¿Cómo formular objetivos estratégicos y desagregar las metas?
- ¿Cómo medir los productos cuyos resultados se obtienen a largo plazo?
- ¿Qué unidades o áreas deben generar indicadores?
- ¿Cómo construir las formulas?
- ¿Cómo medir resultados de una gestión de una unidad que dependen de la gestión de otras varias unidades?
- Disponibilidad de datos históricos.
- Dificultad para medir insumos y productos por falta de sistemas contables financieros.
- No se percibe el valor agregado de elaborar indicadores.
- Realizar los indicadores se transforma en una carga burocrática y no se estimula el interés por la evaluación.

6.2. Errores al establecer indicadores y como evitarlos.

ERORES	COMO EVITARLOS
Los indicadores de gestión que miden la actividad en lugar del desempeño proveen data menos útil y una sobrecarga de información.	Focalizarse en los objetivos clave de la institución, lo cual mantendrá la atención en las metas esenciales.
Focalización en metas de corto plazo a expensas de objetivos de largo plazo, es inconveniente, debido a la presión por un desempeño inmediato.	Los modelos de control de gestión ayudan a asegurar la inclusión de objetivos de corto y largo plazo.
La falta de conocimiento de las medidas de resultados, pueden ocasionar que los indicadores de gestión sean utilizados deficientemente.	Invertir tiempo en desarrollar buenas medidas de resultados, aun cuando esto no es una tarea fácil
Demasiados indicadores financieros comparados con los indicadores de calidad, por ejemplo, pueden ocasionar un desempeño no equilibrado y descuidar áreas esenciales.	Los modelos de control de gestión pueden utilizarse para establecer un balance adecuado.
La manipulación de los datos para mejorar el desempeño, sobre todo cuando la recompensa o el "castigo" dependen de los indicadores.	Los indicadores maliciosos se pueden reducir estableciendo indicadores de gestión equilibrados, verificando la data involucrada en ellos.
Peligro al especificar los datos, porque puede ser interesantes en lugar de necesarios.	Focalizar los indicadores de gestión en los objetivos clave, acabando con los indicadores de "bonito saberlo" en vez de los "necesario saber".
Riesgos de medir procesos de trabajo que son fáciles de controlar, en lugar de aquellos que tienen mayor valor potencial.	Focalizarse en los objetivos clave y generar un efecto cascada hacia medidas de mayor valor agregado.
No comparara actividades similares, lo cual puede ocasionar sentimientos de injusticias y falta de confianza en los indicadores de desempeño.	La calidad de los datos debe ser alta y los principios para establecer comparaciones deben establecerse por consenso.

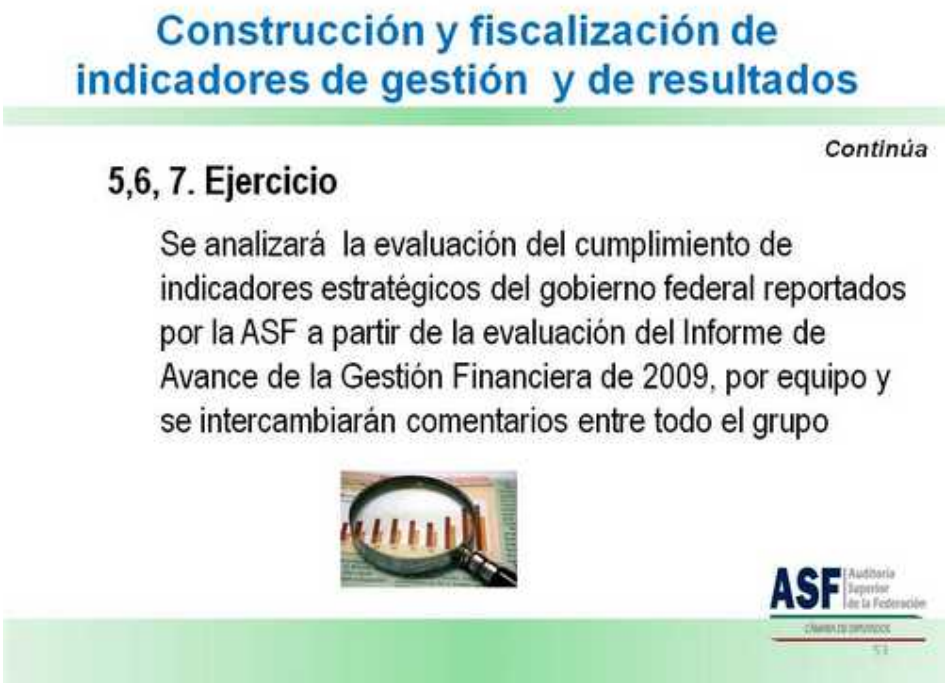
Presentación de los indicadores

Es vital que los indicadores sean administrables, a fin de que no se convierta su análisis en un proceso engorroso que en lugar de ahorrar tiempo ocupe más de lo necesario. Estos se pueden presentar como:

- Gráficas
- Tablas
- Gráficos con seguimiento
- Gráficos de control

7. Fiscalización de los indicadores de gestión

Objetivo: El participante revisará la correlación de la fiscalización y los indicadores de gestión.



La transparencia implica poner a disposición de la comunidad información sobre la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado, así como de los objetivos de planes y programas de gobierno; existe un especial interés de la sociedad por conocer, a través de este medio, el uso y destino de los recursos públicos.

Por su parte, la rendición de cuentas supone el deber de los servidores públicos de responsabilizarse por sus actos en el ejercicio de sus funciones y de ser sujetos de sanción en caso de haber incumplido sus obligaciones. De lo anterior, puede deducirse que sin transparencia la rendición de cuentas no puede llevarse a cabo, pues la información es el instrumento que permite mantener a los servidores públicos bajo el escrutinio de la sociedad.

Por lo que respecta al ejercicio de los recursos públicos corresponde a las Entidades de Fiscalización Superior, como órganos técnicos del Poder Legislativo, constatar su buen uso. Para ello se requiere de la transparencia presupuestal, pues dado que en el presupuesto se encuentran plasmados los objetivos y las prioridades de los gobiernos, así como las posibles soluciones a la problemática que enfrenta la sociedad, es necesario vigilar que su manejo sea efectivo; de ello depende el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Un presupuesto transparente es como una radiografía que permite al ciudadano estar debidamente enterado de las acciones que llevarán a cabo las autoridades a quienes se delega el poder, así como los costos y recursos requeridos.

Podemos distinguir cuatro fases en el proceso presupuestal: (1) la elaboración y presentación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo; (2) la discusión y aprobación del presupuesto, realizada por los legisladores; (3) el ejercicio de los recursos durante el año por parte de los entes públicos, y (4) la fiscalización del presupuesto y sus resultados, a cargo del Poder Legislativo.

Los dos primeros pasos implican una carga eminentemente política, puesto que reflejan claramente los objetivos del gobierno y de las facciones representadas en el Poder Legislativo en cuanto al diseño de país que se busca promover y los compromisos o negociaciones a los que es necesario llegar para alcanzar un consenso.

Mediante la transparencia se puede lograr que estas fases queden bajo el escrutinio y la vigilancia del público, con el fin de que la ciudadanía conozca las razones para seguir un determinado curso de acción en materia presupuestal y, con ello, estar en capacidad de ejercer cierta influencia en la toma de decisiones, o reducir al mínimo las facultades discrecionales de quienes detentan el poder político.

Adicionalmente, como un elemento de equilibrio, se encuentra la acción del órgano encargado de auditar el gasto público. Si bien la Entidad Fiscalizadora Superior interviene en la última etapa del proceso presupuestal, su contribución puede trascender esta fase, puesto que tiene la posibilidad de generar los incentivos necesarios para que las decisiones políticas de los pasos 1 y 2 del proceso estén guiadas por los conceptos de eficiencia, eficacia y economía, lo que permite una mejor calidad en la programación del gasto público y la determinación de objetivos y metas que estén orientados a resolver de manera efectiva las necesidades de la sociedad.

La aportación que hace la ASF no está vinculada a la calificación o a la generación de programas y políticas públicas, puesto que esa labor no forma parte de sus atribuciones, sin embargo, a través de la perspectiva de la fiscalización superior, puede ofrecer información importante respecto al grado de cumplimiento de los objetivos de

las políticas y programas públicos, o bien, si las acciones de gobierno coadyuvan efectivamente a resolver los problemas o satisfacer las necesidades de la población.

La ciudadanía espera, a través de la transparencia presupuestal, contar con información suficiente y pertinente para entender la manera en que el Estado transforma los recursos que recibe, vía impuestos por ejemplo, en bienes y servicios para beneficio de la sociedad. Sin embargo, es necesario determinar con mayor precisión a qué ciudadanía nos referimos.

En 2007, a petición de la ASF, la Universidad Nacional Autónoma de México llevó a cabo una encuesta entre diversos segmentos de la población mexicana para determinar su percepción respecto del manejo de los recursos públicos y la importancia que se asigna a conceptos básicos de buen gobierno y de rendición de cuentas, como es el de transparencia. De los resultados obtenidos se destaca lo siguiente.

La percepción está en función del grado de estudios de la población: cuando cruzamos las variables sobre la importancia de la transparencia con la escolaridad de la población encuestada surge una tendencia muy clara a apreciar la transparencia y la rendición de cuentas. A medida que aumenta la escolaridad y la información, se incrementa la proporción de quienes consideran muy importantes estas prácticas: 44% para los que tienen estudios de primaria o menos y 74.5% para los que tienen estudios profesionales y posgrado.

Un elemento que potencia la penetración y la práctica de la transparencia en la gestión gubernamental es el papel que desempeñan los medios de comunicación.

Dado que en nuestro país juegan un importante rol en cuanto a la formación de opinión pública, la información que proporcionan a la comunidad es un instrumento de gran trascendencia en la implementación de planes y programas públicos y su aceptación por parte de la sociedad.

Para la ASF esta situación reviste una gran relevancia, puesto que los medios de comunicación se encuentran entre los principales usuarios de la información referente al ciclo presupuestal gubernamental, y que está contenida en el Informe de Resultados que la ASF rinde anualmente ante el Poder Legislativo.

El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública detalla el trabajo fiscalizador que lleva a cabo la ASF; si bien se trata de un documento técnico, es necesario tener en cuenta que, para poder ser de utilidad, se requiere que la información sea clara y sencilla.

Con ello, la ASF cumplirá plenamente, para amplios sectores de la población, con su objetivo de proporcionar a la ciudadanía parámetros confiables para evaluar la gestión gubernamental y contribuirá a elevar el nivel del debate público con la aportación de datos reales, comprobables y basados en evidencia documental.

Por otra parte, la transparencia presupuestal no se limita a abrir al escrutinio público los procesos de definición, aprobación, ejercicio y fiscalización superior del presupuesto, sino también la determinación de los ingresos que permitan al Estado allegarse de los recursos que se gastarán en beneficio de la sociedad.

Es necesario tomar en cuenta que la ASF está facultada para auditar no sólo el uso de los recursos obtenidos, sino también los ingresos del Estado. Un cálculo adecuado de los ingresos de los que se podrá allegar el gobierno permite una arquitectura racional del presupuesto, así como el establecimiento de metas realistas para la gestión gubernamental.

Es de primordial importancia que la ciudadanía y los medios de comunicación cuenten con información veraz y oportuna del estado de las finanzas nacionales; la fiscalización superior es uno de los elementos más importantes para alcanzar ese objetivo.

La transparencia debe verse como un elemento básico de la nueva cultura de la administración pública; no como una carga sino como una obligación consustancial al ejercicio del poder público.

La transparencia en el manejo de los recursos públicos expresada en el presupuesto no debe estar sujeta a la veleidad de la autoridad, o ser concebida como un esfuerzo extraordinario de parte de las entidades a las que se les ha confiado el manejo de los recursos públicos; es una condición básica de responsabilidad por parte del gobierno.

Aunada a la transparencia, es necesario que el gobierno cuente con una herramienta gerencial de administración que complemente al presupuesto financiero tradicional y provea de información adicional respecto a la relación existente entre asignaciones presupuestales y las metas de los programas y las políticas públicas, con la finalidad de promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, incentivar a la administración a comprometerse con resultados y facilitar la evaluación, el control y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. El propósito es que el presupuesto pase de una lógica centrada en los insumos hacia un enfoque orientado en los resultados.

La fiscalización superior puede hacer aportaciones de gran beneficio para definir indicadores de gestión presupuestal, mostrar áreas de oportunidad en el uso de los recursos públicos y ofrecer parámetros objetivos para la realización de las mediciones, cuyo fin debe ser la implementación de mejores prácticas administrativas, lo que redundará en un gasto de mayor calidad, estrechamente vinculado con las necesidades de la sociedad. Por otra parte, se han detectado en la gestión gubernamental diversas áreas que requieren de atención.

No se trata de situaciones que necesariamente deriven en actos de corrupción o que, per se, impliquen acciones dolosas, sino que son problemas estructurales de la normativa y del entramado institucional que es necesario atender oportunamente para evitar que generen efectos negativos.

La fiscalización superior puede coadyuvar a la mejora de la administración pública desde un punto de vista preventivo, puesto que las auditorías permiten descubrir áreas proclives a generar irregularidades en la gestión gubernamental.

El alto nivel de concentración y centralización de la administración pública; los procedimientos complejos y poco prácticos sujetos a discrecionalidad por parte de la autoridad; la excesiva regulación; la carencia de un mandato legal claro y suficiente que norme las acciones gubernamentales; la falta de arraigo de una cultura de rendición de cuentas; las prácticas contables o de registro patrimonial omisas o inexistentes; la carencia de criterios específicos para la asignación de recursos presupuestales, entre otros, pueden ser prevenidos a través de un eficiente ejercicio fiscalizador.

Una importante área de mejora en la gestión del gasto público la constituyen los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios bajo la figura de transferencias condicionadas en su uso y destino, que representan alrededor del 25% del gasto federal programable.

Estos recursos financian, entre otros renglones, el sistema de educación básica federalizado que se transfirió a los gobiernos estatales; los servicios de salud a la población que no está incorporada a las instituciones de seguridad social; infraestructura y servicios básicos para población en pobreza extrema; acciones de seguridad pública en

ambos órdenes de gobierno; saneamiento financiero; infraestructura educativa; educación para adultos; desayunos escolares y acciones de asistencia social.

La calidad de la gestión de esos recursos es insuficiente, así como también sus resultados, su transparencia y rendición de cuentas. Los alcances y logros en esos aspectos no se corresponden con la importancia estratégica y financiera de esas transferencias, y en tal sentido, su mejoramiento constituye una demanda social reiterada.

La opacidad prevalece en diversos aspectos de los procesos de integración de los programas de inversión y gasto de los fondos y programas, así como en su ejercicio y ejecución, y la todavía débil participación social en dichos procesos.

La evaluación de los resultados de los fondos y programas financiados con los recursos federales transferidos, que asume un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas, es un tema aún pendiente.

En tal sentido, es escaso el avance en la implementación del sistema de indicadores para resultados en los fondos y programas, lo que limita la posibilidad de su evaluación; no existe una cultura institucional en materia de evaluación: esta situación es aún más crítica en el caso de los municipios.

En lo que respecta a la rendición de cuentas, este proceso observa un alcance limitado, como lo manifiesta, por ejemplo, el carácter no público, en bastantes casos, del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de las Entidades Federativas y Municipios; incluso la propia Cuenta Pública no es un documento accesible a la ciudadanía en un número significativo de entidades.

Como órgano técnico del Poder Legislativo, la ASF ha buscado que los resultados de su trabajo tengan un efecto real en el diseño y calificación del presupuesto y de los diversos programas y políticas gubernamentales. En principio, el allegar a los legisladores información acerca del comportamiento de la administración pública les permitirá evaluar objetivamente el cumplimiento de los programas de gobierno; asimismo, la utilización del monto presupuestal asignado a determinados renglones puede ser evaluada a partir de los resultados obtenidos mediante la fiscalización superior.

Un Congreso informado oportunamente puede asumir una actitud más proactiva en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere, con lo que se alcanzaría un mayor beneficio para la sociedad, la generación de confianza en el Poder Legislativo y la aplicación de un sistema efectivo de contrapeso a las decisiones que tome el Poder Ejecutivo sin una impronta de sesgo o pugna partidista.

Por su parte, una sociedad informada podrá asumir un papel de mayor corresponsabilidad en el desarrollo de la vida pública, puesto que podrá ejercer presión a través de las vías legales existentes e inclusive, a través de su participación en los comicios, para que los recursos que provienen de sus impuestos sean asignados y gastados de la mejor manera posible para la satisfacción de sus necesidades.

Por ello, la información proporcionada por las EFS es un insumo de la máxima importancia para el Poder Legislativo, puesto que le permite hacer los ajustes pertinentes en cuanto a asignaciones presupuestales o evaluar la posibilidad de emitir o reformar leyes para mejorar la administración pública.

Con el fin de que dicha información sea puesta a disposición del Congreso y de la opinión pública de manera más oportuna, y que ésta se traduzca en un elemento de juicio para la elaboración del presupuesto, la ASF ha solicitado

insistentemente a las autoridades involucradas una modificación en el marco legal con el fin de que presenten con mayor celeridad la cuenta pública para poder llevar a cabo su revisión de manera más expedita.

La reducción de los plazos en este proceso es toral para que la información derivada del ejercicio fiscalizador realmente tenga un peso específico en la toma de decisiones en materia de asignación del gasto público.

Existe un problema de percepción en la sociedad y algunos medios de comunicación respecto de la misión de una EFS.

Erróneamente, el mal uso de los recursos económicos se suele reducir al peculado o a la corrupción, por lo que se exige que sean las EFS las que sancionen, inclusive con penas de cárcel, a los malos funcionarios públicos. Por ello, la importancia de la labor fiscalizadora que va más allá de las acciones punitivas, tiende a eclipsarse frente al escándalo o a situaciones coyunturales que, en muchas ocasiones, escapan por completo a las atribuciones de las EFS.

El aspecto preventivo de la fiscalización y la promoción de las mejores prácticas administrativas no son tomados en cuenta debido a que la frustración del ciudadano frente a la falta de solución a sus problemas cotidianos y la desconfianza en las autoridades municipales, estatales y federales, lo predisponen a exigir únicamente castigos y acciones efectistas.

De hecho, existe la visión de que las EFS deben encargarse de actuar como “agencias anticorrupción”, por el grave peso que este fenómeno representa en la vida pública. Sin embargo, es necesario tener presente que la corrupción no es privativa del sector público y que la fiscalización superior tiene como objetivo primordial el auditar el uso de los recursos públicos, no erigirse en una autoridad para-judicial que persiga de oficio el delito administrativo.

Asimismo, es necesario generar conciencia entre la sociedad de la no viabilidad de intervenir en tiempo real en la evaluación de las políticas y programas de gobierno a cargo del Poder Ejecutivo, pues en el diseño constitucional se previó que los tres Poderes de la Federación no se superpongan o se extralimiten en sus atribuciones, sino que su acción esté limitada mutuamente a través de mecanismos de control y supervisión. Es por ello que las EFS no deben crear ni modificar actos de gobierno propios del Poder Ejecutivo, puesto que se alteraría el equilibrio de Poderes al convertirse en coautoras de las políticas públicas.

Existen además instancias de control interno que pueden desempeñar tal papel, respecto a las que las EFS pueden establecer mecanismos de complementación en cuanto a sus acciones, para integrar un Sistema de Fiscalización Superior de amplio alcance, de cobertura nacional, que abarque los órdenes federal, estatal y municipal, y que no violente el marco legal o las atribuciones de sus integrantes a través de una coordinación efectiva entre todas las instancias de vigilancia y supervisión, tanto interna como externa, que operen en la administración pública.

Para alcanzar estos objetivos, es necesario recalcar la naturaleza técnica de los órganos fiscalizadores superiores y la neutralidad en la que deben basar su actuación. La base de la credibilidad en los resultados de los procesos de auditoría radica en que estos no se ejerzan siguiendo criterios distintos a los de una investigación seria, profesional y basada en evidencia documental.

... disminución de la discrecionalidad…

…la eliminación de áreas de opacidad…

…uso de criterios racionales para el gasto…

… utilización de indicadores de gestión presupuestal…

… libre flujo de información respecto a la obtención y asignación de recursos…

Elementos como la disminución de la discrecionalidad, la eliminación de áreas de opacidad, el uso de criterios racionales para el gasto, la utilización de indicadores de gestión presupuestal, el libre flujo de información respecto a la obtención y asignación de recursos, la implementación de medidas preventivas y correctivas, la adopción de estándares internacionales y prácticas de buen gobierno, la participación activa y abierta de la sociedad y la oportunidad en la presentación de la información necesaria para tomar decisiones acordes a las necesidades sociales, son, entre otros, los resultados de fomentar un manejo transparente de los recursos públicos.

7.1. Ejercicios

Temas 5, 6 y 7.

Ejercicio:

Se analizaran la evaluación del cumplimiento de indicadores estratégicos del gobierno federal reportados por la ASF a partir de la evaluación del Informe de Avance de la Gestión Financiera de 2009, por equipo y se intercambiarán comentarios entre todo el grupo. El instructor distribuirá el texto correspondiente a los equipos para su lectura y análisis. Los equipos responderán a las siguientes preguntas:

¿Cuáles dependencias tiene los mayores cumplimientos?
¿Cuáles tienen los menores?
¿Qué relación tiene el menor cumplimiento de indicadores estratégicos con el impacto social de los programas públicos?
¿A partir de la medición de estos indicadores estratégicos se provee información suficiente para mejorar el desempeño de la administración pública federal?

8. Auto-estudio. Matriz de Indicadores para resultados (MIR)

Objetivo: El participante conocerá la Metodología de Marco Lógico como una opción para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, así como identificará los pasos que conforman la MIR.

8.1. La Metodología de Marco Lógico (MML)

Es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso permite:

• Presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad;

• Identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos;

• Evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Ventajas de la MML:

1. Propicia una expresión clara y sencilla de la lógica interna de los programas, proyectos y de los resultados esperados con su ejercicio, y con ello, el destino del gasto público asignado a dichos programas y proyectos.
2. Propicia que los involucrados en la ejecución del programa trabajen de manera coordinada para establecer los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa.
3. Facilita la alineación de los objetivos de los programas o proyectos entre sí, y con la planeación nacional.
4. Estandariza el diseño y sistematización de los Programas presupuestarios, por ejemplo, una terminología homogénea que facilita la comunicación.
5. Genera información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del Programa presupuestario, así como para la rendición de cuentas.
6. Proporciona una estructura para sintetizar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa o proyecto: MIR.

Los principales usos de la MML:

1. Apoya la toma de decisiones sobre los programas y la asignación de recursos.
2. Propicia la planeación participativa y estimula el logro de acuerdos y su instrumentación.
3. Apoya al monitoreo/seguimiento y a la evaluación.

Cuando se trata de programas, es importante considerar entre los involucrados que deben participar en las distintas etapas de la MML y sobre todo, en la elaboración de la MIR, además de la Unidad o Unidades Responsables de la ejecución del programa, a personal de las áreas de planeación, evaluación, programación y presupuestación, cuando menos.

Consensos y Acuerdos

Principales involucrados en la elaboración de la MML.

Para la adecuada aplicación de la MML deben seguirse las siguientes etapas:

Definición del problema

¿Cuál es su objetivo?

• Establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál es el problema que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental

• Establecer cuál es la población o área de enfoque que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace.

¿En qué consiste?

• En identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del PND y sus programas derivados.

• Este estudio debe incluir el análisis de los involucrados en el problema.

• Este análisis y definición debe partir de un diagnóstico de la problemática identificada.

¿Para qué se utiliza?

• Para orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población o área de enfoque, o bien que representan oportunidades de bienestar y progreso.

Análisis del problema

¿Cuál es su objetivo?

• Analizar el origen, comportamiento y consecuencias del problema definido, a fin de establecer las diversas causas y su dinámica, así como sus efectos, y tendencias de cambio.

¿En qué consiste?

• Una de las alternativas para el análisis del problema consiste en el ordenamiento de las causas y los efectos (Árbol del Problema), donde el problema definido es el punto de partida, el tronco, las causas son las raíces y los efectos la copa. Deben relacionarse entre sí estableciendo causas directas e indirectas. Se expresan en sentido negativo.

• El análisis del problema se realiza con base en los hallazgos de un diagnóstico previo, que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema y sus orígenes y consecuencias (causas que justifiquen un programa o proyecto).

¿Para qué se utiliza?

• Para conocer la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá resolverlo (establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan).

Definición del objetivo

¿Cuál es su objetivo?

• Definir la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el análisis del problema.

¿En qué consiste?

• En la traducción de causas-efectos en medios-fines.

• El análisis de problemas se convierte en la definición de objetivos.

• Los problemas enunciados como situaciones negativas se convierten en condiciones positivas de futuro o estados alcanzados.

¿Para qué se utiliza?

• Para identificar medios de solución a la problemática detectada.

• Para identificar los impactos que se alcanzarán de lograrse el objetivo central.

• Para fortalecer la vinculación entre los medios y fines.

• Para ordenar la secuencia de esta vinculación lo que permitirá estructurar la intervención gubernamental.

Selección de alternativa

¿Cuál es su objetivo?

• Determinar las medidas que constituirán la intervención gubernamental.

¿En qué consiste?

• En analizar y valorar cuidadosamente las opciones de acción más efectivas para lograr los objetivos deseados.

• En seleccionar, dentro del árbol de objetivos, las opciones de medios que pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, considerando las restricciones que apliquen en cada caso, particularmente su factibilidad técnica y presupuestaria.

• Corresponde a la última fase de la identificación de la solución del problema planteado.

¿Para qué se utiliza?

• Para determinar las actividades y medios que integran la estructura del programa.

Definición de la Estructura Analítica del Programa presupuestario

¿Cuál es su objetivo?

• Asegurar la coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

¿En qué consiste?

• En analizar y relacionar la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificada (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.

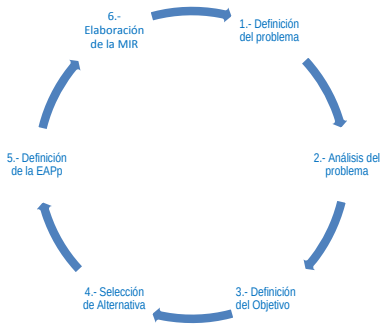
• Para ello se compara la cadena de medios-objetivos-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema efectos que le corresponde.

¿Para qué se utiliza?

• Para perfilar los niveles del resumen narrativo de la MIR.

• Para definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo.

• Para construir los indicadores.



Etapas del MML.

8.2. Elaboración de la MIR

¿Cuál es su objetivo?

• Sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental.

• Establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.

• Definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

¿En qué consiste?

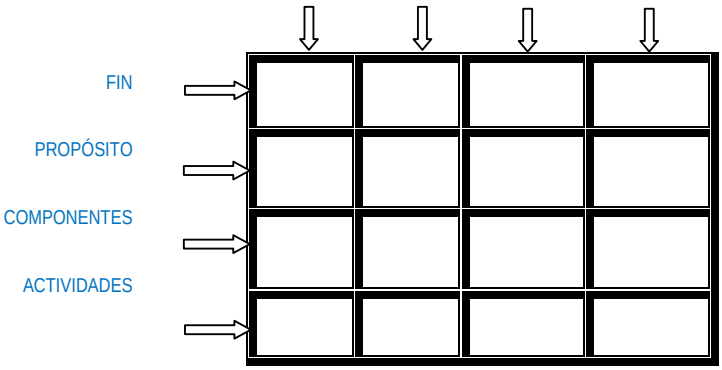
• En establecer y estructurar el problema central, ordenar los medios y fines del árbol de objetivos, en un programa.

• Generar indicadores para medir sus resultados.

• Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.

• Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas necesarias para el éxito del programa.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS



Formato de Elaboración de la MIR

Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados

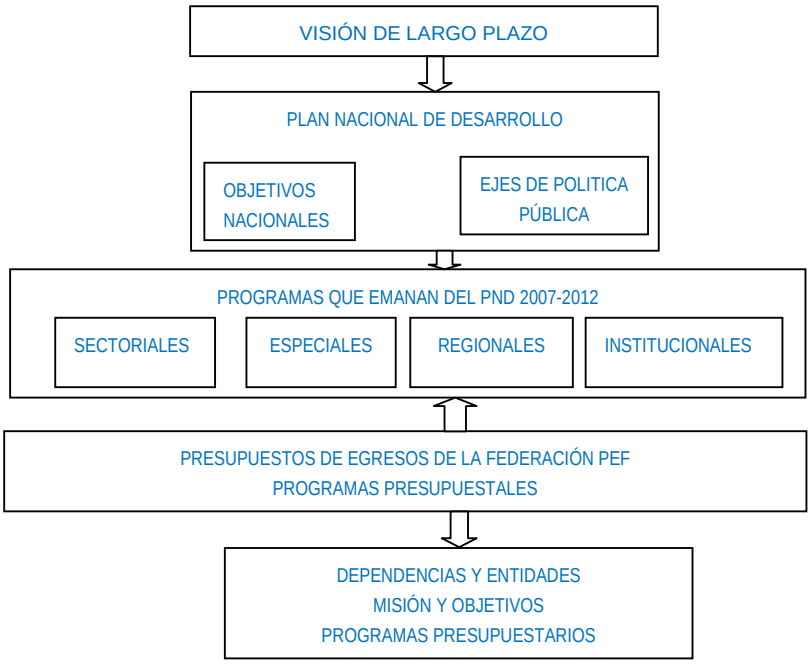
Alineación de los Programas presupuestarios con el PND

El Plan Nacional de Desarrollo, PND, se presenta en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y se elabora de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación (LP).

El PND establece los ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.

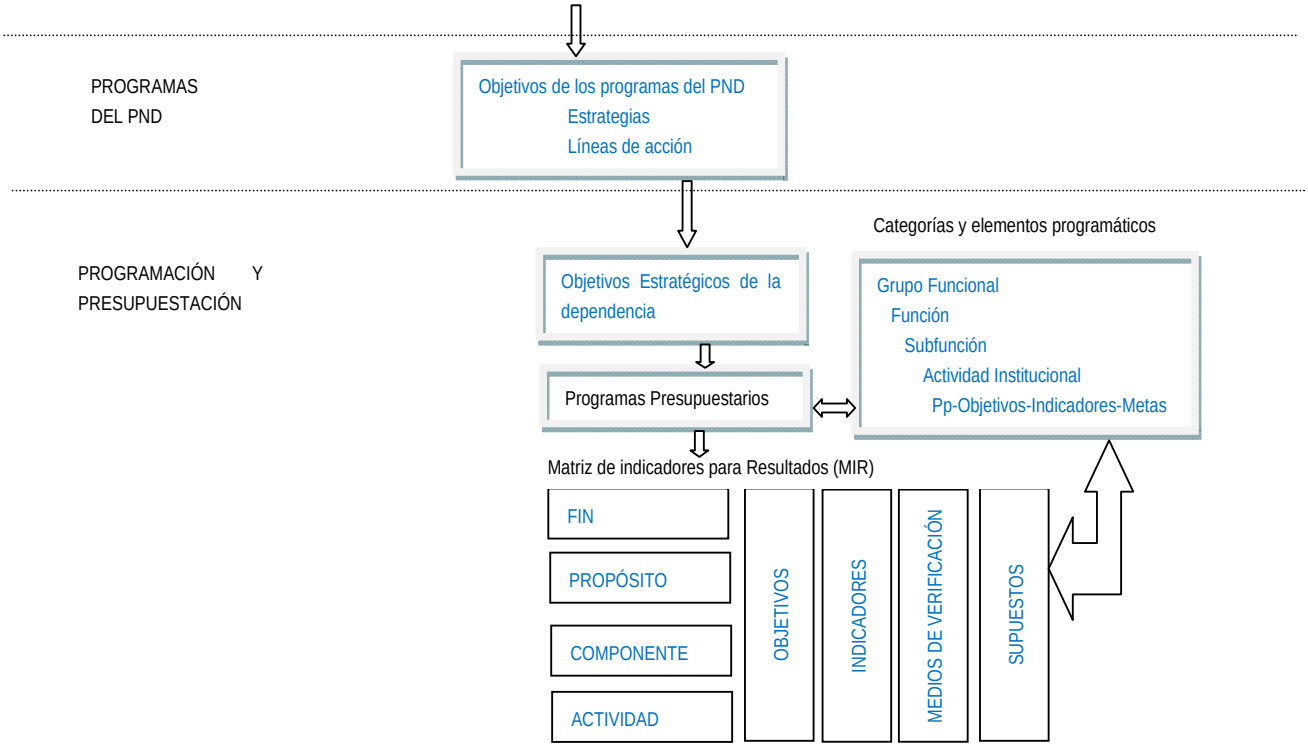
A través de la alineación entre el PND y los programas que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades, y enfocarlo a la consecución de los objetivos y metas nacionales.

Cada dependencia y entidad dentro de la Administración Pública debe tener claridad acerca de cómo contribuye al logro de lo planteado en el PND, de manera que todos los programas constituyan un esfuerzo coordinado en torno a prioridades claras y estratégicas.



Alineación de los Programas Presupuestarios con el PND

Objetivos Nacionales
Ejes de política pública
Objetivos
Estrategias



Planeación Estratégica del PbR-Vinculación de objetivos

Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico.

Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla:

• Establece con claridad los objetivos del Programa presupuestario (Pp) y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial;

• Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación;

• Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores;

• Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos; e

• Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

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

La información que debe ser integrada en el formato de la MIR es:

Datos de identificación del Programa

Este apartado contiene los datos generales del Programa presupuestario.

Alineación al PND y sus Programas

En este apartado se deberá informar lo siguiente:

• Eje de la política pública del PND al cual está vinculado el Pp.

• Objetivo del eje de política pública del PND al cual está vinculado el Programa presupuestario.

• Programa derivado del PND.

• Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa presupuestario.

• Objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado el Programa presupuestario.

Filas

Fin: Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).

Propósito: Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.

Componentes: Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.

Actividades: Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

Columnas

Resumen narrativo u objetivos: En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. El resumen narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.

Indicadores: En la segunda columna se registran los indicadores, que son un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.

Medios de verificación: En la tercera columna, se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.

Supuestos: En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

La siguiente figura muestra los elementos a considerar en la Matriz de Indicadores para Resultados

Secuencia de elaboración de la MIR

La elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados implica realizar ordenadamente cada una de las etapas de la metodología de marco lógico para lograr un mejor proceso de planeación:

Secuencia en la elaboración de la MIR

A continuación se presenta un ejemplo que será continuado durante el resto de la Guía para ilustrar los conceptos teóricos que se vayan introduciendo:

Programa presupuestario: Becas a Estudiantes de Educación Media Superior

• En México, de cada 100 niños que ingresan al sistema de educación preescolar, 95 por ciento termina su educación primaria; de los cuales el 65 por ciento concluye la secundaria y en media superior sólo el 40 por ciento finaliza.

• Una de las causales de la deserción es el bajo nivel económico de la mayoría de las familias de los estudiantes, lo que los obliga a incorporarse al mercado de trabajo a edades tempranas para colaborar con los gastos de la familia. Pero son trabajos que no requieren mano de obra calificada, lo que trae por consecuencia ingresos magros que poco colaboran al gasto familiar.

• Aunado a lo anterior, en la educación media superior se presenta una gran variedad de opciones curriculares, además de que existe una desvinculación entre éstas, que impide a los estudiantes pasar de un sistema a otro. Lo que es más preocupante es que la educación profesional técnica, la educación técnica y la formación para el trabajo, no están vinculadas de manera efectiva e innovadora con el sector productivo, lo cual inhibe la absorción de los egresados y su contribución al sistema productivo.

• Otra problemática detectada como causa de la deserción, son las dificultades de acceso a los centros de educación media superior, ya sea por lejanía y falta de vías de comunicación, o bien, por el alto costo del transporte, ya que en ocasiones la marginación de las comunidades obliga a los estudiantes a utilizar de dos a tres transportes diarios para poder llegar a su centro educativo, lo cual eleva los costos de transporte y en muchos casos hace imposible que el estudiante continúe sus estudios.

• Las adicciones también están representando un grave problema en este nivel educativo. La drogadicción y el alcoholismo han acrecentado las causas de la deserción. Por otra parte, un elevado número de adolescentes embarazadas se obliga también a truncar los estudios.

Definición del problema

La razón de ser de un programa de gobierno es atender:

• una necesidad o problema de una población o área de enfoque específica o

• aprovechar un potencial o una oportunidad estratégica de desarrollo.

El problema es la respuesta a una pregunta analítica. La respuesta (o definición del problema) resume la situación problemática de forma clara y breve.

Características en la definición del problema

• Resume la situación problemática de forma clara y breve.

• Se formula como un hecho negativo, o como una situación que debe ser revertida.

• Define la población afectada o área de enfoque

• Describe la situación de la problemática central

• Hace una referencia cuantitativa que permite una verificación empírica

El adecuado planteamiento de un problema es un eficaz detonador de soluciones.

¿Qué es la población o área de enfoque?

Los beneficiarios de un Pp pueden ser poblaciones o áreas de enfoque; en el caso concreto de áreas de enfoque se hace referencia a beneficiarios que no pueden ser referidos como poblaciones.

La dependencia o entidad deberá describir la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa es decir, la que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo.

Así pues los elementos mínimos que debemos establecer en la expresión del problema son:

1. Población o área de enfoque.
2. Descripción de la situación o problemática central (identificar el problema real no los síntomas).
3. Magnitud del problema: línea base.

Errores frecuentes en la definición del problema:

• Identificarlo como ausencia de

• Definirlo como la falta de un servicio

• Verlo como falta de un bien

Elementos para la definición del problema	
¿Cuál es la población o área de enfoque?	Estudiantes de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos
Problemática central	Deserción escolar en Educación Media Superior
Magnitud del problema	Deserción del 60% de los estudiantes en educación media superior

Ejemplo de definición del problema
Los jóvenes de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos desertan de la Educación Media Superior.

Análisis del Problema

El ejemplo a continuación se realiza con base en el diseño del denominado árbol del problema, el cual nos permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera.

• El árbol del problema se utiliza para conocer la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá resolverlo, es decir, establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan.

• El problema definido se ubica en el tronco del árbol.

• Las causas, se desprenden del tronco hacia abajo, es decir, son las raíces del árbol.

• Los efectos, se desprenden del tronco hacia arriba, es decir, son las ramas del árbol o la copa.

Resulta relevante:

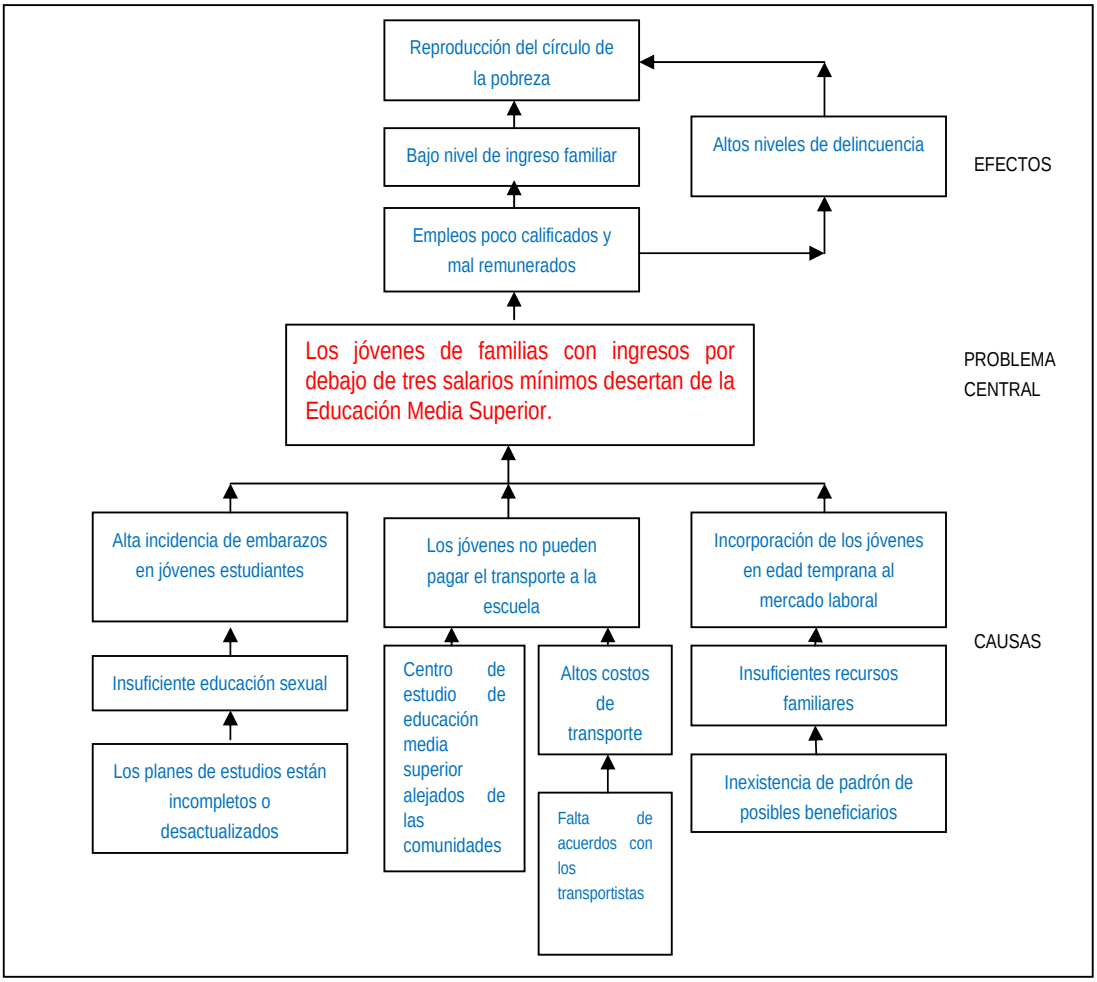
• Ubicar en el nivel adecuado, causas y efectos.

• Identificar qué causas pueden ser atendidas por el programa.

• Tener a la vista los problemas vinculados al problema central, que pueden generar sinergias con otros programas.

• Evitar definir los problemas, las causas y efectos a partir de la estructura ya establecida de un programa (objetivos, componentes y actividades).

Para nuestro ejemplo de la educación media superior tenemos:



Árbol de problema

Definición de objetivo

• El objetivo se define a partir del problema central identificado anteriormente.

• La solución de este problema, expresado en el objetivo y el resultado esperado que comprenderá el programa, se convierte en la razón de ser del programa.

Un objetivo se define para:

• Fijar claramente el resultado esperado o solución precisa a la que se debe llegar;

• Movilizar y hacer converger los diversos esfuerzos hacia dicho resultado esperado; y

• Servir de referencia para monitorear los avances y evaluar el logro alcanzado.

Los elementos mínimos que debemos establecer en la expresión del objetivo son:

1. Población o área de enfoque.

2. Descripción del resultado esperado o de la solución precisa del problema a la cual se debe llegar.

3. Magnitud de la nueva situación: meta.

El análisis del objetivo se realiza con base en el diseño de un árbol del objetivo, el cual nos permite describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el árbol del problema.

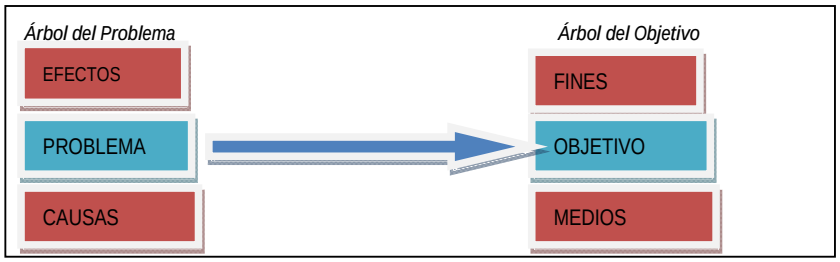
Se construye un árbol de objetivos partiendo del árbol del problema, buscando una solución para cada uno de los recuadros de dicho árbol y redactándolo de una manera positiva.

Al realizar este cambio, las causas que provocaban la existencia del problema y los efectos que se generaban con éste, pasarán a ser los medios de solución y los fines que perseguimos con el logro del objetivo.

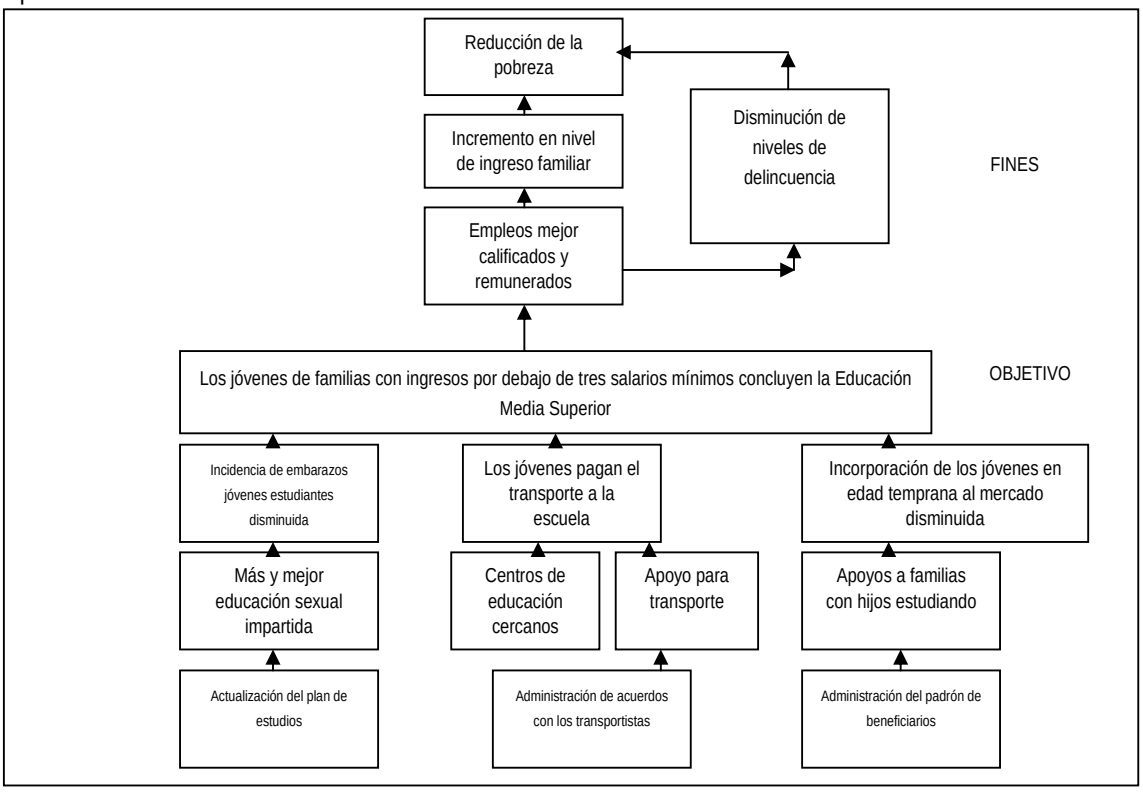
• El objetivo definido se constituye en el propósito del programa.

• Los medios a definir serán aquéllos que permitan alcanzar dicho objetivo.

• Estos medios deben formularse para solucionar las causas del problema.



A continuación se presenta un ejemplo de Árbol del objetivo para el Pp: Becas a Estudiantes de Educación Media Superior.



Selección de la alternativa

Tomando en cuenta los medios propuestos para alcanzar el objetivo, se consideran aquéllos que están en el ámbito de competencia de la unidad responsable del programa.

La selección de la alternativa se realiza aplicando la siguiente secuencia sobre el árbol de objetivos:

• Identificar la cadena de medios-objetivo fines que puede tener mayor incidencia sobre las causas problema efecto, que se pretende superar;

• Identificar la cadena de medios-objetivo-fines que tiene mayor aceptación social y consenso entre los involucrados;

• Identificar la cadena de medios-objetivo-fines que está dentro del ámbito de competencia de la Unidad Responsable del programa.

Una vez definidas las alternativas de solución, se analizará en forma preliminar la factibilidad de cada una, considerando los siguientes aspectos:

• Cumplimiento con la normatividad.

• Viabilidad técnica de construirla o implementarla.

• Aceptabilidad de la alternativa por la comunidad.

• Financiamiento requerido versus disponible.

• Capacidad institucional para ejecutar y administrar la alternativa de programa.

• Impacto ambiental, entre otras.

De las alternativas identificadas se seleccionará la que cuente con mayor pertinencia, eficiencia y eficacia.

A continuación se presenta un ejemplo de Selección de alternativas viables para conformar el Programa presupuestario, Becas a Estudiantes de Educación Media Superior.

Alternativas propuestas:

1. La incidencia de embarazos se puede prevenir y disminuir con una campaña de educación sexual.
2. El alto costo del transporte se puede aminorar con una ayuda económica para el transporte a los estudiantes (apoyo).
3. La incorporación temprana de los jóvenes a los mercados laborales se puede solventar con apoyos económicos a sus familias, para que no abandonen sus estudios y esto se refleje en mejores empleos, mayores ingresos familiares y menor pobreza.
4. La distancia de los centros de estudio de educación media superior a las comunidades se puede disminuir construyendo centros más cercanos a las comunidades.

Estructura Analítica del Programa presupuestario

Antes de comenzar a revisar cómo construir una MIR, es necesario repasar qué es la Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp).

• La Estructura Analítica del Programa presupuestario es la herramienta que explica la razón de ser de un programa, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.

• La EAPp se elabora con base en el árbol del problema y el árbol del objetivo. Una vez concluidos los árboles del problema y del objetivo, y seleccionada una alternativa viable que puede constituirse en un programa, se conforma la EAPp, la cual compara la cadena de medios-objetivo-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde. A partir de la EAPp, se perfilan los niveles del resumen narrativo de la MIR.

La EAPp permite:

• Asegurar que el objetivo equivale a la solución del problema que origina la acción pública.

• Constatar que los medios son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema como para el logro del objetivo.

• Perfilar el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de la MIR.

• Definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo.

• Construir los indicadores, que son la expresión de lo que se pretende evaluar de los resultados esperados.

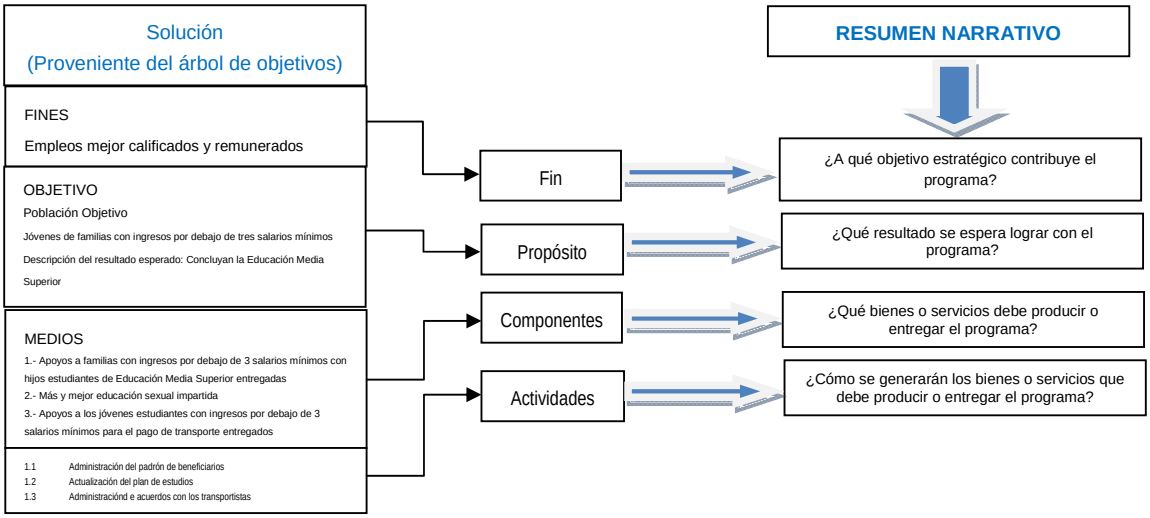
Ejemplo de Estructura Analítica del Programa presupuestario para la Educación Media Superior

Becas a estudiantes de Educación Media Superior	
Problemática (Proviene del árbol del problema)	Solución (Proviene del árbol de objetivos)
EFECTOS	FINES
Reproducción del círculo de pobreza	Reducción de la pobreza
Bajo nivel de ingreso familiar	Mejor nivel de ingreso familiar
Empleos poco calificados y mal remunerados	Empleos mejor calificados y remunerados
PROBLEMA	OBJETIVO
Población: Jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos	Población Jóvenes de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos
Descripción del problema: Desertan en la educación media superior	Descripción del resultado esperado Concluyen la educación media superior
Magnitud(Línea base) Tasa de deserción del 60% de esta población inscrita en la educación media superior	Magnitud (resultado esperado) Tasa de deserción de 30% de esta población inscrita en la educación media superior.
CAUSAS	MEDIOS
1. Insuficientes recursos familiares 2. Insuficiente educación sexual 3. Alto costo del transporte 1.1. Inexistencia de padrón de beneficiarios 1.2. Los planes de estudios sobre la educación sexual están incompletos o desactualizados 1.3. No existen acuerdos con los contratistas del transporte	1. Apoyos a familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con estudiantes de educación media superior entregados 2. Más y mejor educación sexual impartida 3. Apoyos a los jóvenes estudiantes con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos para el pago de transporte entregados 1.1 Administración del padrón de beneficiarios 1.2 Actualización del plan de estudios 1.3 Administración de acuerdo con los transportistas

8.3. Metodología para el desarrollo de los elementos que deben incluirse en la Matriz de Indicadores para Resultados:

Resumen Narrativo

En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, el resumen narrativo corresponde a la primera columna de la matriz. Éste equivale a los objetivos que se pretenden alcanzar con el Pp y se deriva de la EAPp



Se recomienda que cada MIR se integre por:

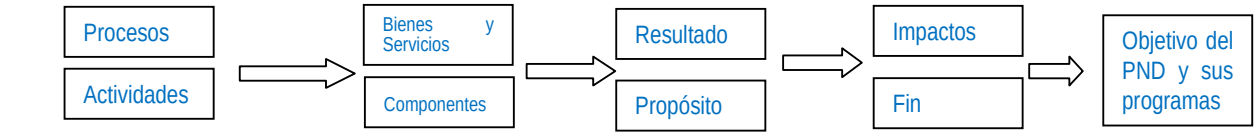
- Un solo objetivo para el nivel de Fin.
- Un solo objetivo para el nivel de Propósito.
- A nivel de Componente, un objetivo por cada tipo de bien o servicio entregado:
  - Cuando existan dos o más UR por Pp que entregan diferentes bienes y servicios, se sugiere incorporar un componente por UR;
  - Cuando las distintas UR entregan los mismos bienes o servicios, se sugiere incorporar un componente que consolide la participación de las UR.
- Las Actividades imprescindibles y más relevantes para la generación de los componentes, asegurando que cada uno de los Componentes cuente con al menos una Actividad relevante.
- Se deberán señalar en orden cronológico para cada Componente.
- En caso de que exista una Actividad que se repita para varios o todos los componentes, se recomienda definir una actividad compartida, la cual se registrará relacionada con el primer componente.

Asimismo, se sugiere tomar en cuenta las siguientes consideraciones al realizar las definiciones de los objetivos de la MIR:

- Eliminar el uso de siglas en la redacción de objetivos.
- En la descripción de los objetivos evitar, en la medida de lo posible, el uso de términos genéricos

- En el Propósito se recomienda evitar las definiciones ambiguas de la población beneficiaria
- Presentar las Actividades agrupadas por componente, incluyendo las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa.

En el resumen narrativo de la MIR, se deben incorporar los 4 niveles de objetivos que corresponden a los tramos de control del proceso de un programa para alcanzar los impactos esperados:



Son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para general los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa	Son los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados	Es el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa	Es la contribución del programa, en el mediano o largo plazo, al logro de un objetivo del desarrollo nacional (a la consecución de objetivos del PNDy/o sus programas).

Pero además, puesto que la EAPp es el resultado de un ejercicio de análisis con base en el árbol del problema y el árbol del objetivo y tras haber seleccionado una alternativa viable, la EAPp sirve como herramienta para perfilar los objetivos de los distintos niveles del resumen narrativo.

MIR	
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO
Fin	Contribuir a la generación y ocupación de empleos mejor remunerados mediante la disminución de la deserción en educación media superior de los estudiantes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos
Propósito	Los jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos concluyen la educación media superior.
Componentes	1.- Apoyos a familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con hijos estudiantes de educación superior entregados 2.- Más y mejor educación sexual impartida 3.- Más y mejor educación sexual impartida.
Actividades	1.1.Administración del padrón de beneficiarios 2.1. Actualización del plan de estudios 3.1. Administración de acuerdos con los transportistas.

Indicadores

En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, los indicadores se informan en la segunda columna de la matriz y todos ellos son considerados como indicadores de desempeño.

Un indicador de desempeño, es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados.

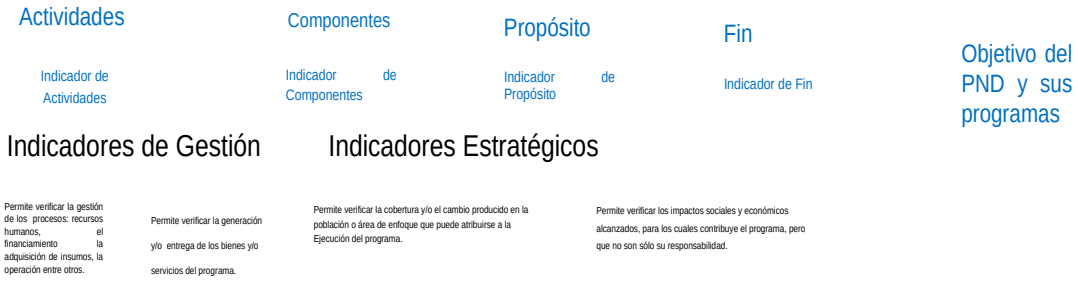
El indicador se debe aplicar en la planeación, la programación y el presupuesto, para utilizarse en el seguimiento y en la evaluación de los Pp.

En tales términos, el indicador debe entenderse que siempre es de desempeño (cumplir con el cometido).

Los indicadores de Fin miden el grado de cumplimiento del objetivo del PND o sus programas derivados (sectoriales, institucionales, especiales, regionales) al que contribuye el Pp en el mediano y largo plazo.
Se proporcionan los criterios para distinguir entre los diferentes tipos de los indicadores de la MIR:

Gestión	• Mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp. • Contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. • Incluye a los indicadores de FIN, PROPÓSITO y aquellos de COMPONENTES que consideran subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque. • Impacta de manera directa en la población o área de enfoque.
Estratégico	• Mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados. • Incluye los indicadores de Actividades y aquéllos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Clasificación de los indicadores de la MIR



Los **indicadores de Fin** miden el grado de cumplimiento del objetivo del PND o sus programas derivados (sectoriales, institucionales, especiales, regionales) al que contribuye el Pp en el mediano y largo plazo.

En los **indicadores de Propósito** se recomienda utilizar aquéllos que miden resultados (cambios directos) del programa en la población o área de enfoque, así como de cobertura respecto de la misma.

Cuando un Pp entregue **Componentes** a más de dos tipos de beneficiarios, se recomienda que:

• Se establezca un indicador para cada uno de los tipos de beneficiarios al que va dirigido.

• En este caso, se considerará a nivel de Propósito el indicador correspondiente al tipo de beneficiario que mejor represente el Propósito del Pp, o aquél que permita contar con la visión más completa entre los diferentes tipos de beneficiario.

Sobre **indicadores de Actividades** se recomienda lo siguiente:

• No incluir indicadores de presupuesto.

MIR			
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	RESULTADO CLAVE	INDICADORES
Fin	Contribuir a la generación y ocupación de empleos mejor remunerados mediante la disminución de la deserción en educación media superior de los estudiantes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos.	Reducción de la pobreza Incremento del ingreso familiar Empleos mejor remunerados	Porcentaje de la población en condición de pobreza patrimonial Ingreso promedio de los hogares de los primeros 5 deciles Remuneración promedio del personal ocupado.
Propósito	Los jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos concluyen la educación media superior.	Baja tasa de deserción en la educación media superior Familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos que reciben apoyos.	Tasa de deserción en la Educación Media Superior
Componentes	1.Apoyos a familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con estudiantes de educación media superior entregados	Jóvenes reciben educación sexual. Los jóvenes reciben apoyo para pagar el transporte.	Porcentaje de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con estudiantes de educación media superior que reciben apoyos
	2. Más y mejor educación sexual impartida		Porcentaje de jóvenes con conocimientos sobre su sexualidad
	3. Apoyos a los jóvenes estudiantes de escasos recursos para el pago de transporte entregados.		Porcentaje de jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos que reciben el apoyo.
Actividades			
	1.1Administración del padrón de beneficiarios.	Padrón de beneficiarios	Porcentaje de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con jóvenes estudiantes de educación media superior identificadas
	1.2 Actualización del plan de estudios	Plan de estudios actualizado	Porcentaje de escuelas que cuentan con el plan de estudios actualizado.
	1.3 Administración de acuerdos con transportistas	Acuerdos con transportistas	Porcentaje de transportistas con acuerdos para la aceptación de cuotas subsidiadas

Medios de verificación

En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, los medios de verificación se informan en la tercera columna de la matriz. Representan la fuente de evidencias sobre los resultados logrados.

Son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar el logro de los objetivos a través del cálculo de los indicadores.

Pueden incluir:

- Estadísticas.
- Material publicado
- Inspección.
- Encuestas.
- Informes de auditoría.
- Registros contables.

Deben proporcionar la información necesaria para que toda persona pueda tener acceso a los datos y pueda replicarlos.

La existencia de esta columna en la MIR tiene la ventaja de obligar a quien formula el programa y define los indicadores, a identificar fuentes existentes de información. Si éstas no están disponibles, lo obliga a incluir en el diseño del programa actividades orientadas a recoger la información requerida.

Ejemplos:

- Estadísticas existentes o preparadas específicamente para el cálculo de los indicadores del programa. Las fuentes posibles de estadísticas son el INEGI, CONAPO, CONEVAL; los distintos sectores (en particular los de Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Economía y Hacienda), y ciertos organismos internacionales (CEPAL, FAO, OIT, FMI, etc.) y Organizaciones no Gubernamentales (ONG). En la propia institución que ejecuta el programa pueden existir estadísticas útiles para el cálculo de los indicadores.
- Material publicado que contenga información útil para verificar el logro de los objetivos del programa. Siempre que sea factible, utilizar información pública disponible será necesario revisar la diversidad de información contenida en los reportes y la estadística institucional, así como las bases de datos de INEGI, FAO, PNUD, OCDE, Banco Mundial, así como de otros organismos nacionales e internacionales
- Inspección por parte de algún especialista. En particular, se utiliza para verificar el logro de los componentes, tanto en calidad como en cantidad. Puede recurrirse muchas veces a la visita de un experto en el tipo de bienes o servicios que el programa genera.

- El resultado de encuestas es un medio de verificación de uso frecuente. Éstas pueden haberse realizado con otro fin, o ser ejecutadas específicamente como una actividad del programa. Son especialmente útiles en el caso de indicadores cuyo objetivo sea medir calidad.
- Los informes de auditoría y registros contables del programa son medios de verificación que ayudan al cálculo de indicadores de costos y de eficiencia.

MIR	
INDICADORES	Medios de verificación
Porcentaje de la población en condición de pobreza patrimonial Ingreso promedio de los hogares de los primeros 5 deciles Remuneración promedio del personal ocupado.	Evolución de la pobreza. Coneval Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. INEGI Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI
Tasa de deserción en la Educación Media Superior	Estadística del sector educativo. SEP-INEGI
Porcentaje de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con estudiantes de educación media superior que reciben apoyos	Estadística del sector social. SEDESOL-INEGI
Porcentaje de jóvenes con conocimientos sobre su sexualidad	Encuesta específica a jóvenes estudiantes de Educación Media Superior
Porcentaje de jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos que reciben el apoyo.	Estadística del sector social. SEDESOL-INEGI
Porcentaje de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con jóvenes estudiantes de educación media superior identificadas	Estadísticas del Programa. SEP
Porcentaje de escuelas que cuentan con el plan de estudios actualizado.	Estadísticas del Programa. SEP
Porcentaje de transportistas con acuerdos para la aceptación de cuotas subsidiadas	Estadísticas del Programa. SEP

Supuestos

En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, los supuestos se informan en la cuarta columna de la matriz.

- Cada supuesto corresponde a un riesgo que enfrenta el programa y que está más allá del control directo de la gerencia del programa.
- Sólo se consideran los riesgos que tengan una probabilidad razonable de ocurrencia y que representan situaciones contingentes a solventar.

Al preparar un programa, así como al planificar su ejecución y evaluarlo, es necesario recurrir a una serie de supuestos. Esto es consecuencia del hecho de trabajar sobre un futuro hipotético. A cada objetivo le corresponde un riesgo que podría derivar en un incumplimiento que se describe en la columna de supuestos. Dependiendo del impacto del riesgo, el programa puede demorarse, incrementar su costo, cumplir parcialmente sus objetivos, o puede fracasar del todo.

Una de las grandes contribuciones que la MML hace a la gestión de programas, es obligar al equipo que prepara el programa a identificar los riesgos en cada nivel de objetivos: Actividad, Componente, Propósito y Fin. En particular, se identifican los riesgos que comprometan el logro de un objetivo de nivel superior, aun cuando se haya logrado el de nivel inferior. Por ello, estos riesgos se expresan como supuestos que tienen que cumplirse para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.

El supuesto tiene que estar redactado en relación directa con el cumplimiento del indicador.

Es importante tener presente que el cumplimiento de los Supuestos que se incorporan a la MIR está fuera del ámbito de gestión del equipo que ejecutará el programa. Es decir, el equipo debe considerar lo que se puede hacer para evitar la ocurrencia del riesgo. Si el riesgo puede ser evitado a un costo razonable, entonces deberán incorporarse a la estructura del programa los Componentes y las Actividades necesarias para evitarlo. En caso contrario, es necesario identificar las acciones que puedan solventar las contingencias y quiénes podrían ejecutarlas.

Continuando con nuestro ejemplo de la Educación Media Superior tenemos:

MIR

INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos
Porcentaje de la población en condición de pobreza patrimonial Ingreso promedio de los hogares de los primeros 5 deciles Remuneración promedio del personal ocupado.	Evolución de la pobreza. Coneval Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. INEGI Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI	Las condiciones de estabilidad en los mercados financieros se recuperan y se mejoran los niveles de crecimiento económico.
Tasa de deserción en la Educación Media Superior	Estadística del sector educativo. SEP-INEGI	Que los estudiantes se incorporen y egresen de la educación superior, y que existan las condiciones del mercado laboral para la incorporación de estudiantes egresados de la educación media superior y superior.
Porcentaje de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con estudiantes de educación media superior que reciben apoyos	Estadística del sector social. SEDESOL-INEGI	Las familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos se mantienen en condiciones socioeconómicas que les permiten utilizar los apoyos económicos para sostener a los jóvenes estudiantes en la escuela.
Porcentaje de jóvenes con conocimientos sobre su sexualidad	Encuesta específica a jóvenes estudiantes de Educación Media Superior	Los jóvenes estudiantes llevan a su vida diaria las prácticas aprendidas en las campañas de educación sexual.
Porcentaje de jóvenes de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos que reciben el apoyo.	Estadística del sector social. SEDESOL-INEGI	Los jóvenes estudiantes que reciben apoyo para transporte lo aplican correctamente.
Porcentaje de familias con ingresos por debajo de 3 salarios mínimos con jóvenes estudiantes de educación media superior identificadas	Estadísticas del Programa. SEP	La administración del padrón se lleva a cabo correctamente.
Porcentaje de escuelas que cuentan con el plan de estudios actualizado.	Estadísticas del Programa. SEP	Las escuelas aplican el plan de estudios actualizados.
Porcentaje de transportistas con acuerdos para la aceptación de cuotas subsidiadas	Estadísticas del Programa. SEP	Los transportistas respetan los acuerdos de cuota subsidiada

Con esto damos por terminada la construcción de nuestra MIR.

8.4 Ejercicios

Ejercicio:

En equipos elaborar una MIR con base al PND 2007-2012, Programas Sectoriales y la información del manual para compartir sus avances con el grupo.

Conclusiones

En los últimos treinta años, economías de diversos países, rompieron paradigmas en cuanto al enfoque de la administración de los recursos públicos, por dos razones principales:

- ✓ Necesidad de hacer más con los mismos recursos, y
- ✓ Necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos, cada vez más exigentes con la eficiencia, en la asignación y uso de los recursos públicos.

Para dar respuesta a las anteriores demandas se evalúa el actuar del gobierno o bien se evalúa su desempeño, hay diferentes formas de evaluación, pero independientemente de la que se adopte esta esta basada en indicadores los cuales se construyen de acuerdo a las necesidades de la institución, sin perder de vista la visión de homologar un sistema de indicadores a nivel nacional e internacional.

México ha comenzado a incursionar en estos temas y aun su proceso es perfectible, sin embargo el primer paso ha sido dado, y con ello se ven los primeros resultados, los cuales son incorporados a la Matriz de Indicadores para Resultados, una herramienta que tiene el objetivo de incorporar nacionalmente los avances en su gestión.

Para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, se sugiere algunos elementos metodológicos para apoyar y facilitar la elección y construcción, sin embargo pueden cambiar de acuerdo a las necesidades específicas.

En la aplicación de los instrumentos revisados en el presente curso, podemos darnos cuenta que aún falta mucha coordinación entre las instituciones, en la elaboración de planes y programas a nivel nacional, sin embargo con el uso de metodologías en los procesos de la administración pública, en las áreas de oportunidad, podemos ir logrando un sistema confiable que proporcione datos que ayuden a la toma de decisiones a nivel nacional para aprovechar de una manera eficiente y eficaz los recursos de los mexicanos para construir un mejor México.

Glosario

Actividades: Son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa. Son las principales acciones o recursos asignados para producir cada uno de los Componentes.

Análisis del problema: En el ordenamiento de las causas y efectos detectados en un esquema tipo "árbol" donde el problema definido es el punto de partida, el tronco, las causas son las raíces y los efectos la copa. Deben relacionarse entre sí estableciendo causas directas e indirectas. El análisis del problema se realiza con base en los hallazgos de un diagnóstico previo, que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema y sus orígenes y consecuencias.

Calidad: Dimensión del indicador que busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas.

Componentes: Son los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.

Definición del indicador: Precisa qué se pretende medir del objetivo al que está asociado; debe ayudar a entender la utilidad, finalidad o uso del indicador.

Definición del objetivo: Es la traducción de causas efectos en medios-fines para definir la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el árbol del problema.

Definición del problema: Consiste en identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria, que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del PND y sus programas derivados.

Dimensión del indicador: Es el aspecto del logro de los objetivos que mide el indicador; eficacia, eficiencia, calidad, economía.

Economía: Dimensión del indicador que mide la capacidad del programa que lo ejecuta para recuperar los costos incurridos, ya sea de inversión o de operación.

Eficacia: Dimensión del indicador que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.

Eficiencia: Dimensión del indicador que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.

Enfoque transversal: Convergencia o corresponsabilidad de varios programas, políticas e instituciones para lograr objetivos y resultados respecto de grupos de población (indígenas, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad) o áreas de enfoque (desarrollo rural sustentable o desarrollo científico) que enfrentan retos comunes y específicos para su desarrollo.

Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp): Es la herramienta que explica la razón de ser de un programa, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.

Fin: Descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos del PND y sus programas derivados.

Frecuencia de medición: Es la periodicidad en el tiempo con que se realiza la medición del indicador.

Gestión para Resultados (GpR): es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que 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.

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

Indicador de desempeño: Es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. Los indicadores de desempeño pueden ser indicadores estratégicos o indicadores de gestión.

Indicador estratégico: Un indicador es estratégico cuando:
- Mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp.
- Contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.
- Incluye a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran apoyos, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.
- Impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

Indicador de gestión: Un indicador es de gestión cuando:
- Miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados.
- Incluye los indicadores de Actividades y aquéllos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Línea base: Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.

Lógica vertical: permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz (resumen narrativo). Se analiza de abajo hacia arriba.

Lógica horizontal: establece cómo se controlará y medirá el logro de cada nivel de la matriz y de dónde se obtendrá la información necesaria para ello. Constituye la base para el seguimiento, el control y la evaluación del programa.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): Herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Medios de Verificación: Indican las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores y para verificar que los objetivos del programa (resumen narrativo) se lograron.

Meta: Permite establecer límites o niveles máximos de logro, comunica el nivel de desempeño esperado por la organización, y permite enfocarla hacia la mejora.

Método de cálculo: Determina la forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador.

Metodología de Marco Lógico (MML): Herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los mismos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.
La MML facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas. Permite fortalecer la vinculación de la planeación con la programación.

Nombre del indicador: Es la expresión verbal que identifica al indicador y que expresa lo que se desea medir con él.

Objetivo estratégico: Se orienta a cumplir los objetivos del PND y busca resolver problemas o necesidades de poblaciones o áreas de enfoque específicos, a través de sus programas presupuestarios.

Parámetros de semaforización: Son los parámetros que sirven para poder dar seguimiento, realizar la evaluación adecuada y contar con elementos para la toma de decisiones, así como para identificar si el cumplimiento del indicador fue el adecuado o esperado.

Plan Nacional de Desarrollo: Documento que establece los ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.

Población o área de enfoque: La población o área que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa y por ende se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo. Se distingue de la manera
siguiente:

- Población o área de enfoque potencial, cuando se trata del universo global de la población o área referida.
- Población o área de enfoque objetivo, cuando se trata de la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población o área potencial o a una parte de ella.
- Población o área de enfoque atendida, se refiere a la población o área objetivo que ya fue atendida por el Pp.

Presupuesto basado en Resultados (PbR): 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.

Principios de la GpR: La Gestión para Resultados se fundamenta en:
1. Centrar el diálogo en los resultados.
2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados.

3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.
4. Gestionar para, no por, resultados.
5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la forma de decisiones y rendir cuentas.

Propósito: Resultado directo a ser logrado en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios públicos) producidos o entregados por el programa.

Resultado clave: Es el cambio sustantivo entre la situación descrita con el problema y la situación descrita una vez alcanzada la solución del problema.

Resumen narrativo: Son los objetivos que se pretenden alcanzar con el Pp. En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, el resumen narrativo corresponde a la primera columna de la matriz.

Selección alternativa: Consiste en seleccionar dentro del árbol de objetivos, las opciones de medios que pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, considerando las restricciones que apliquen en cada caso, particularmente su factibilidad técnica y presupuestaria. Corresponde a la última fase de la identificación de la solución del problema planteado.

Sentido del indicador: se refiere al sentido que debe tener el comportamiento del indicador para medir su avance. El sentido de un indicador permite conocer cuando un resultado representa un desempeño positivo o uno negativo. Puede tener un sentido descendente o ascendente.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): Es un componente clave del PbR y se encuentra fundamentado en la Fracción 51, del Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto. Permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión para:
1. Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas.
2. Identificar la eficacia, eficiencia, economía calidad del gasto.
3. Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

Supuestos: Son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

Unidad de medida: Es la determinación concreta de la forma en que se quiere expresar el resultado de la medición al aplicar el indicador.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora. Auditoría Superior de la Federación, 2009.
  http://www.asf.gob.mx/
  Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.

- ✓ Asociación nacional de organismos de fiscalización superior y control gubernamental
  http://www.asofis.org.mx/
  Fecha de consulta 27 de diciembre de 2010.

- ✓ Bonnin, Charles-Jean, *Principios de administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

- ✓ Comisión Nacional Hacendaria, 2004. (CNH)
  http://www.indetec.gob.mx/cnh/
  Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  Última Reforma DOF 24-08-2009.
  http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/CPEUM240809.pdf
  Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.

- ✓ Dahl, R. A. y Lindblom, Ch. E. *Política, economía y bienestar*, Paidós, Biblioteca de Economía, Política y Sociedad, Volumen 4, Serie Mayor. Buenos Aires, 1971.

- ✓ Dror, Yehezkel, *Enfrentado el Futuro*, Fondo de Cultura Económica, Política y Derecho, México, 1990.

- ✓ Friedrich, Carl J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Ciencia Política, México, 1946.

- ✓ Gaceta Electrónica. Auditoria Superior de la Federación.
  Año 2, Número 5. Junio 2010.

- ✓ Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.
  CONEVAL
  http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/matriz.es.do;jsessionid=124B3F3CFDB87964020112C488A6BDBC
  Fecha de consulta 31 de diciembre de 2010.

- ✓ Ley de Coordinación Fiscal.
  http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf
  Fecha de consulta 30 de diciembre de 2010.

- ✓ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
  Viernes 29 de mayo de 2009.
  http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/ley.pdf
  Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.

- ✓ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
  http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf
  Fecha de consulta 29 de diciembre de 2010.

- ✓ Ley de Planeación
  http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf
  Fecha de consulta 24 de enero de 2011

- ✓ Mayntz, Renate, *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Editorial S.A, Madrid, 1985.

- ✓ México Fortaleciendo el Desempeño Administrativo y la Transparencia Fiscal a Nivel Estatal. 12 de Septiembre de 2006 Unidad Administrativa para Colombia y México Adquisiciones, Servicios Operacionales Gestión Financiera, Servicios Operacionales Región de América Latina y el Caribe. Documento del Banco Mundial.
  http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Fort_transpBM.pdf
  Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.

- ✓ Mondragón, Pérez Angélica Rocío. 2002 ¿Qué son los indicadores?
  Revista de Información y Análisis No. 19. 2002.

- ✓ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Civil Service Legislation Contents Checklist*, SIGMA papers, 5. París, 1996.

- ✓ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)
  http://www.olacefs.net/?cat=0
  Fecha de consulta 27 de diciembre de 2010.

- ✓ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)
  http://www.intosai.org/es/portal/about_us/
  Fecha de consulta 27 de diciembre de 2010.

- ✓ Osborne, David y Gaebler, Ted *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, Ediciones Gernika, S.A., Colección Ciencias Políticas, 28, México, 1992.

- ✓ Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, 1994.

- ✓ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
  http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
  Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.

- ✓ Proyecto de Presupuesto de Egresos 2011.
  http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2011/index2.html
  Fecha de consulta 28 de diciembre de 2010.

- ✓ Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
  http://www.asf.gob.mx/trans/obliga/Reglamen.pdf
  Fecha de consulta 27 de diciembre de 2010.

- ✓ Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
  http://www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/2548/4/Regla_Ley_Presupuesto_Contabilidad.pdf
  Fecha de consulta 29 de diciembre de 2010.

- ✓ Salcedo, Aquino Roberto.2009. "La evaluación en el desempeño de la función pública contemporánea". XIV Congreso Internacional del Comité Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil. 27 al 30 de octubre de 2009.

- ✓ Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. *Clásicos de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, Nuevas lecturas de política y gobierno, México, 1999.

- ✓ Simmel, George y Wolff, Kurt, *The Sociology of George Simmel,* Free Press, New York, 1964.

- ✓ Visión Institucional. 2009. Auditoría Superior de la Federación.
  http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/vision.pdf
  Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.

- ✓ Weber, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, Colección Sociología, México, 2008.