

# Guía práctica para la Presupuestación basada en resultados con enfoque en la Agenda 2030



# GUÍA PRÁCTICA PARA LA Presupuestación basada en resultados con enfoque en la Agenda 2030

Derechos Reservados © 2023  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Montes Urales 440  
Col. Lomas de Chapultepec, Alcaldía Miguel Hidalgo  
Ciudad de México. C.P. 11000

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del proyecto 00111181 "Implementación de la Agenda 2020 en el ámbito subnacional". El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de personas expertas y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

[www.undp.org/es/mexico](http://www.undp.org/es/mexico)

**Redacción técnica:** Virginia Leal, Fiódor Rodríguez y José Adrián Escudero

**Administradora del Proyecto:** Dominique Rodríguez

**Diseño editorial:** Gabriela Estrada

# Directorio

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México

**Lorenzo Jiménez de Luis**  
Representante Residente

**Sandra Sosa**  
Representante Residente Adjunta

**Cynthia Martínez**  
Oficial Nacional de Desarrollo  
Social y Económico

**Virginia Leal**  
Especialista en metodologías y  
generación de evidencia para el  
desarrollo

**Fiódor Rodríguez**  
Especialista en formación para la  
localización de la Agenda 2030 y  
planeación del desarrollo

**José Adrián Escudero**  
Asociado para la generación  
y análisis de evidencia para la  
toma de decisiones

**Dominique Rodríguez**  
Administradora de Proyecto

## Grupo Financiero Banorte

**Carlos Eduardo Martínez González**  
Director General Banca de Gobierno,  
Estados y Municipios e Infraestructura

**Samir Abud Espinosa**  
Director General Adjunto Banca de Gobierno,  
Estados y Municipios e Infraestructura

**Ricardo Emiliano Salazar Torres**  
Director Análisis y Relaciones  
Gubernamentales

**Italia Ugalde Amparán**  
Subdirectora de Relaciones Gubernamentales

**Fernando Espinosa Calderón**  
Analista Inteligencia de Mercado



# Agradecimientos

Extendemos nuestro más profundo agradecimiento a las personas funcionarias de los gobiernos subnacionales que han mostrado interés y han participado en las jornadas de capacitación y los estudios realizados en el marco de la presente colaboración, a quienes desde su labor han contribuido con la difusión de los presentes materiales a nivel local. Asimismo, agradecemos al equipo de la oficina de país del PNUD en México y de manera particular a Rocío Villafaña, Alejandra Martínez y Alejandra Pinelo, quienes colaboraron en el desarrollo del presente proyecto, así como al equipo de colegas y colaboradores del Grupo Financiero Banorte: Abelardo de la Torre Domínguez, Adrián Padilla Flores, Alejandro Badillo Villeda, Brenda Azuara Mariel, Claudia Ivette Ávila García, Dagoberto Ortega Prieto, Enrique José Camps Álvarez, Eréndira Hernández Fonseca, Erick Iván García Campuzano, Rodrigo Cuevas Orozco, Fidel Antonio Robles Ramírez, Francisco Luis Rodríguez Daniel, German Ramírez Luna, Guillermo Paúl Pérez Sandi Martínez, Jesús Manuel Sommers Espinoza, Jorge Luis De La Rosa Cantú, José Antonio Calatayud Vázquez, José Antonio Mendoza Baranda, José Raúl Carreto Díaz, Luciano Javier Uribe Olvera, Luis Alfonso Cadena Velasco, María Angélica Rodríguez Ochoa, María Elena Villegas Ramírez, Mario Maldonado Márquez, Medardo Valero Mota, Nadya Ramírez Serrato, Oscar Martínez Gómez, Pedro Luis Godínez de la Rocha, Rafael García Carrillo y Roberto Morales Flores.

# Contenido

<b>Índice de figuras</b>	<b>08</b>
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>10</b>
<b>Glosario</b>	<b>11</b>
<b>Prólogo</b>	<b>12</b>
<b>Introducción</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo 1. La Agenda 2030: principios y mecanismos para alcanzar el desarrollo sostenible</b>	<b>18</b>
1.1 La Agenda 2030: un plan para transformar el mundo	19
1.2 Localización de la Agenda 2030 y mecanismos de implementación	25
<b>Capítulo 2. La Gestión por resultados para el desarrollo: uso del presupuesto basado en resultados</b>	<b>29</b>
2.1 Gestión por Resultados para el Desarrollo: creación de valor público y desarrollo	29
2.2 Principios y pilares de la Gestión por resultados para el desarrollo	32
<b>Capítulo 3. Herramientas para la implementación del PbR con el enfoque de la Agenda 2030</b>	<b>39</b>
3.1 Metodología para la implementación del PbR con enfoque de la Agenda 2030	39
• 3.1.1 Planeación: la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo	44
• 3.1.2 Programación: definiendo los programas presupuestarios que contribuirán a los resultados de la planeación	52

# Contenido

• 3.1.3 Presupuestación: distribución y asignación de los recursos de manera eficiente con base en evidencia	70
• 3.1.4 Ejercicio y control: ejecución y revisión del gasto	80
• 3.1.5 Seguimiento y evaluación: análisis periódico de los resultados los programas presupuestarios	88
<b>Referencias</b>	<b>102</b>
<b>Anexo 1: caso práctico</b>	<b>108</b>
A1.1 Presentación del caso: desarrollo del ciclo presupuestario con el enfoque de la Agenda 2030 del estado de San José del Río	109
A1.2 Planeación: la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo	112
A1.3 Programación: definiendo los programas presupuestarios que contribuirán a los objetivos de la planeación	121
A1.4 Presupuestación: distribución y asignación de los recursos de manera eficiente con base en evidencia	139
A1.5 Ejercicio y control: ejecución y revisión del gasto	148
A1.6 Seguimiento y evaluación: análisis periódico de los resultados de los programas presupuestarios	158
<b>Anexo 2: desarrollo de caso propio</b>	<b>167</b>
A2.1 Presentación del caso: desarrollo del ciclo presupuestario con el enfoque de la Agenda 2030	167
A2.2 Planeación: la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo	169
A2.3 Programación: definiendo los programas presupuestarios que contribuirán a los objetivos de la planeación	170
A2.4 Presupuestación: distribución y asignación de los recursos de manera eficiente con base en evidencia	179
A2.5 Ejercicio y control: ejecución y revisión del gasto	181
A2.6 Seguimiento y evaluación: análisis periódico de los resultados de los programas presupuestarios	186

# Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible	19
<b>Figura 2.</b> Agentes de cambio bajo el enfoque basado en derechos humanos	20
<b>Figura 3.</b> Principios de la Agenda 2030	21
<b>Figura 4.</b> Actores relevantes para el desarrollo sostenible	23
<b>Figura 5.</b> Acciones con las que pueden contribuir los actores sociales en el marco de la Agenda 2030	24
<b>Figura 6.</b> Mecanismos de implementación de la Agenda 2030	25
<b>Figura 7.</b> Implicaciones prácticas del enfoque de la Agenda 2030	27
<b>Figura 8.</b> Implicaciones prácticas para la generación de valor público	30
<b>Figura 9.</b> Creación de valor público en el marco de la Agenda 2030	31
<b>Figura 10.</b> Principios de la nueva gestión por resultados para el desarrollo	32
<b>Figura 11.</b> Pilares del ciclo de la Gestión por Resultados para el Desarrollo	34
<b>Figura 12.</b> Pilares de la Gestión por Resultados en México	36
<b>Figura 13.</b> Reformas legales en el marco de la Gestión por Resultados en México	37
<b>Figura 14.</b> Etapas del ciclo presupuestario	40
<b>Figura 15.</b> Niveles de la planeación estratégica	44
<b>Figura 16.</b> Elementos para analizar en un diagnóstico desde la visión de la Agenda 2030	46
<b>Figura 17.</b> Etapas para la vinculación de los objetivos de los instrumentos de planeación con los objetivos y metas de la Agenda 2030	47
<b>Figura 18.</b> Etapas de la metodología de marco lógico para el diseño de programas presupuestarios	53
<b>Figura 19.</b> Claves para el análisis de problemas de acuerdo con el enfoque de la Agenda 2030	55
<b>Figura 20.</b> Características y elementos de la teoría de cambio	56
<b>Figura 21.</b> Estructura de la Matriz de indicadores para resultados y etapas para su construcción	58



# Índice de figuras

<b>Figura 22.</b> Recomendaciones para la identificación de los supuestos de la MIR	60
<b>Figura 23.</b> Recomendaciones para la revisión de la lógica vertical de la MIR	61
<b>Figura 24.</b> Metodología propuesta por el CONEVAL para la construcción de indicadores	62
<b>Figura 25.</b> Criterios CREMAA para la construcción de indicadores	63
<b>Figura 26.</b> Seis pasos para la construcción de indicadores	64
<b>Figura 27.</b> Recomendaciones para la revisión de la lógica horizontal de la MIR	67
<b>Figura 28.</b> Elementos adicionales para la revisión de la lógica horizontal de la MIR	67
<b>Figura 29.</b> Sugerencias para la cuantificación de la asignación presupuestaria	72
<b>Figura 30.</b> Comparativo entre el presupuesto tradicional y el presupuesto base cero	74
<b>Figura 31.</b> Ejemplo de esquema de clasificación de una clave presupuestaria	76
<b>Figura 32.</b> Características de los Sistemas de Control	82
<b>Figura 33.</b> Proceso de control de la gestión	84
<b>Figura 34.</b> Sistematización de información mínima en cada etapa del PbR	85
<b>Figura 35.</b> Elementos y características del Sistema de Evaluación del Desempeño	88
<b>Figura 36.</b> Características del seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios	89
<b>Figura 37.</b> Etapas para la implementación de un sistema de monitoreo con el enfoque de la Agenda 2030	91
<b>Figura 38.</b> Ejemplo de ficha técnica con enfoque de la Agenda 2030	92
<b>Figura 39.</b> Horizonte de evaluación	95
<b>Figura 40.</b> Criterios de la OCDE para evaluaciones y alternativas de solución con enfoque de Agenda 2030	98

# Siglas y acrónimos

<b>ASM</b>	Aspecto Susceptible de Mejora
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>EBDH</b>	Enfoque Basado en Derechos Humanos
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés)
<b>GpRD</b>	Gestión por Resultados para el Desarrollo
<b>LGDS</b>	Ley General de Desarrollo Social
<b>MIR</b>	Matriz de Indicadores para Resultados
<b>MML</b>	Metodología de Marco Lógico
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PAE</b>	Programa Anual de Evaluación
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PbR</b>	Presupuesto basado en Resultados
<b>Pp</b>	Programa presupuestario / Programas presupuestarios
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>ROP</b>	Reglas de Operación
<b>SED</b>	Sistema de Evaluación del Desempeño
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>TdR</b>	Términos de Referencia

# Glosario

<b>Agenda 2030</b>	Hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones. Consiste en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, con metas específicas, que constituyen una agenda integral y multisectorial.
<b>Dimensiones del desarrollo sostenible</b>	Elementos económicos, sociales y ambientales, que son interdependientes e imprescindibles para garantizar la sostenibilidad.
<b>Error de exclusión</b>	Es la proporción de la población afectada que cumple con los criterios definidos de focalización y priorización pero que no recibe los beneficios. Este tipo de error implica que, durante la etapa de implementación del programa, las personas/hogares fueron excluidos incorrectamente.
<b>Error de inclusión</b>	Es la proporción de beneficiarios del programa que no cumple con los criterios de focalización y priorización pero que recibe beneficios, lo que implica que las personas están inscritas incorrectamente en el programa.
<b>ODS</b>	Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 a través de los cuales se busca a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, desde las tres dimensiones del desarrollo sostenible: el ámbito económico, social y ambiental.
<b>Plan Nacional de Desarrollo</b>	En atención al Art. 26 constitucional y a la Ley de Planeación, se trata del documento rector elaborado cada seis años, en el que el ejecutivo federal determina cuáles son sus objetivos y estrategias prioritarias para lograr el desarrollo nacional. El plan es el pilar del sistema de planeación democrática y debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad, a las cuales deben sujetarse de forma obligatoria los programas de la Administración Pública Federal.
<b>Plan Estatal/Municipal de Desarrollo</b>	Es la herramienta del gobierno para la planeación estratégica del corto, mediano y largo plazos. Se elabora de manera colaborativa con la participación de la ciudadanía y gobierno para estructurar alternativas de acción socialmente compartidas. Es el documento rector de la planeación a nivel local y sirve como hoja de ruta para las acciones que serán emprendidas por las dependencias, las entidades y los organismos estatales/municipales, y que serán ejecutadas dentro del periodo constitucional.
<b>Programas presupuestarios</b>	Categorías que permiten organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas.
<b>Clasificación programática</b>	Es la relación de Programas presupuestarios de un ente Público, la cual guarda relación con las políticas que se definan dentro de los objetivos que se marcan en el Plan de Desarrollo del nivel de gobierno.

# Prólogo

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** tiene un **compromiso permanente para reducir las desigualdades y fomentar la resiliencia de las personas y localidades**. En la búsqueda de este objetivo, tiene presencia a lo largo de 170 países y territorios desde los cuales encabeza esfuerzos para avanzar en la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

México cuenta con 32 gobiernos estatales, 2 mil 446 gobiernos municipales y 16 demarcaciones territoriales que, en suma, presentan una amplia diversidad de recursos, capacidades, narrativas y circunstancias, desde las cuales se requiere impulsar el desarrollo. Si bien esta diversidad es un sinónimo de riqueza, también representa un reto a la hora de implementar estrategias que se traduzcan efectivamente en desarrollo y se reflejen en resultados tangibles en el ámbito local.

Para contribuir con este reto, el PNUD en México tiene en marcha el **Proyecto de Implementación de la Agenda 2030** en el ámbito subnacional, a partir del cual se **brinda acompañamiento técnico y apoyo a los gobiernos locales para la institucionalización, ejecución y evaluación de procesos e intervenciones estratégicos en torno al desarrollo sostenible local**. Como parte de estas acciones, el PNUD desarrolla alianzas con instituciones que comparten sus objetivos, a fin de potencializar sus alcances. En este sentido, **sumar esfuerzos con el Grupo Financiero Banorte, a través de la Dirección General de Banca de Gobierno e Infraestructura, ha permitido desarrollar una estrategia masiva de fortalecimiento** de capacidades en torno a uno de los elementos primordiales en el establecimiento de la acción pública: la presupuestación.

El presente documento se enmarca en los productos de esta colaboración y constituye una herramienta fundamental para orientar los procesos de presupuestación basada en resultados de los gobiernos subnacionales, integrando el enfoque de desarrollo sostenible, es decir, desde la visión de la Agenda 2030. Esta guía tiene un carácter práctico que, dentro del alcance general de la colaboración PNUD- Grupo Financiero Banorte se acompaña de ejercicios de capacitación, así como de la realización de metodologías para valorar el grado de avance en la implementación del enfoque de la Agenda 2030 en los procesos locales de presupuestación y generar diagnósticos a profundidad en cinco estudios de caso. Con estas acciones buscamos contribuir a una parte esencial de este Proyecto que corresponde a la generación de herramientas y el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos subnacionales, como un pilar para la sostenibilidad del desarrollo local.

Finalmente, agradezco el arduo trabajo en colaboración entre los equipos del PNUD y de Grupo Financiero Banorte que dieron como resultado la presente guía y, en particular celebro el interés de las personas lectoras, a quienes les deseo el mayor de los éxitos en sus procesos presupuestarios.



**Lorenzo Jiménez de Luis**  
Representante Residente del PNUD en México

# Prólogo

Para **Banorte**, la prioridad siempre serán nuestras y nuestros clientes, las personas colaboradoras e integrantes de la comunidad, por lo que les escuchamos de manera puntual y siempre al tanto de sus intereses, por ello **hemos integrado la sustentabilidad a nuestra estrategia de negocios, comprometiéndonos con el medio ambiente y brindando beneficios sociales**, a través de buenas prácticas corporativas y el apoyo a la comunidad.

En 2018, logramos convertirnos en **el único banco mexicano fundador de los Principios de la Banca Responsable de la ONU**, y participamos en su lanzamiento junto con la Iniciativa Financiera de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, **buscando la alineación de la banca del mundo con las metas sociales expresadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y en el Acuerdo de París**.

Con la finalidad de continuar enfrentando este reto y reafirmando el compromiso de Banorte como el principal banco proveedor de servicios financieros a los gobiernos de las entidades federativas y municipios del país, **a través de Banca de Gobierno Estados y Municipios y de la mano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**, hemos firmado una **alianza de colaboración para ayudar a los gobiernos subnacionales a orientar sus ejercicios presupuestarios hacia la Agenda 2030**, la cual, es un plan de acción mundial fundamentado en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptado por 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015 .

**Esta colaboración permitirá que los gobiernos estatales y municipales traduzcan las prioridades nacionales en acciones locales**, impulsando la 'localización' de las políticas públicas, la orientación de sus ejercicios presupuestarios hacia la **Agenda 2030**, y los **Objetivos para el Desarrollo Sostenible**, que **buscan poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad**.

Gracias a la **"Guía Práctica para la Presupuestación basada en resultados con enfoque en la Agenda 2030"**, los gobiernos subnacionales podrán integrar esta metodología que busca que las **finanzas públicas locales sean sostenibles en el mediano y largo plazo**; tener una planeación de mayor horizonte temporal para estados y municipios y que los ciudadanos conozcan con claridad y total transparencia, el destino de los egresos con un enfoque en desarrollo sostenible.

En definitiva, la presente guía es una representación fidedigna de los esfuerzos realizados por los equipos del PNUD México y de Banorte, a los cuales externo mi gratitud.



**Carlos Eduardo Martínez González**  
Director General Banca de Gobierno, Estados y  
Municipios e Infraestructura

# Introducción

Desde el inicio de su implementación en México, el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) ha sido un mecanismo de presupuestación que pone énfasis en alcanzar los objetivos de desarrollo determinados tanto en el ámbito nacional, como en el subnacional<sup>1</sup>. Como parte de los pilares de la Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD), este instrumento se engarza con otras de sus herramientas como son la Planeación Estratégica (PE), a través de instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes Estatales de Desarrollo (PED) y Planes Municipales de Desarrollo (PMD); así como del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que, en el ámbito del monitoreo y la evaluación, genera información para verificar los avances en los resultados esperados a partir del ejercicio de los recursos públicos.

Por principio, el PbR tiene como objetivo lograr una asignación eficiente de los recursos públicos disponibles, de tal forma que estos sean distribuidos y ejercidos mediante acciones que generan bienestar en la ciudadanía y valor público. Como resultado de la ejecución del PbR se han observado importantes mejoras en términos de gestión y buenas prácticas. En este sentido, cada vez son más los gobiernos locales que practican una construcción y diseño de los programas presupuestarios como respuesta a los objetivos de su PED o PMD, de tal forma que el ejercicio presupuestario atiende a las necesidades de sus contextos; en materia de transparencia y rendición de cuentas, el PbR ha contribuido al ejercicio periódico no solo de dar a conocer a la ciudadanía cómo se ejecuta el gasto, si no en qué acciones y cuáles han sido sus resultados. En consecuencia, el PbR ha ayudado a fortalecer un andamiaje institucional que promueve la gestión orientada a resultados, la eficiencia presupuestaria, la generación de evidencia y la rendición de cuentas.

En el marco de la Agenda 2030, el conjunto de los pilares de la GpRD como la planeación, la presupuestación, el monitoreo, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas, se convierten en medios para su implementación y la consecución de sus objetivos. En el caso específico del PbR, se interpreta como un medio que permite identificar el financiamiento otorgado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pues a través de la vinculación entre los objetivos de los instrumentos de planeación y los programas presupuestarios con los ODS y sus metas, es posible reconocer y cuantificar los recursos que se invierten en cada uno de los 17 objetivos de la Agenda 2030. Más allá de un ejercicio para la fiscalización de los recursos, el PbR abre la posibilidad de que el enfoque para resultados de la gestión gubernamental tenga herramientas sólidas para contribuir de manera efectiva al logro de los ODS.

---

<sup>1</sup> El ámbito subnacional hace referencia a los estados, municipios y demarcaciones territoriales.



en la orientación de las políticas hacia el desarrollo sostenible. En un segundo capítulo se presenta un acercamiento a la GpRD, como marco de referencia desde el cual debemos entender la función del PbR. En este apartado se hace referencia a cómo, a partir de cada uno de los pilares de la GpRD, se pueden desarrollar acciones aterrizadas para implementar la Agenda 2030. El tercer capítulo se avoca a describir la implementación del PbR a lo largo del ciclo presupuestario. Es en este contenido donde se describen las diferentes herramientas y mecanismos que encadenan a la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio y control, así como el monitoreo y evaluación, para la operación del PbR, reflexionando sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo del proceso. El capítulo también explica, a través de un proceso sencillo, cómo vincular tanto los objetivos de los instrumentos de planeación con los ODS, como los programas presupuestarios con los objetivos de planeación y de la Agenda 2030 a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), entre otros aspectos que resultan de uso cotidiano para las personas funcionarias en México. De forma complementaria, la guía también integra un anexo en el que se presentan materiales prácticos para el desarrollo de un caso hipotético que busca ejemplificar la aplicación práctica de los contenidos teóricos de la GpRD y el PbR en un ejercicio de política local.

En este documento, las personas usuarias encontrarán herramientas para la implementación del PbR en su contexto local, o bien, para identificar y fortalecer los aspectos que actualmente impiden la adecuada operación de los procesos implicados en el PbR. En relación con la Agenda 2030, la guía ofrece mecanismos para la adopción de su enfoque. Como corolario, es importante señalar que la publicación del presente documento estará acompañada de un esfuerzo pedagógico que contempla una serie de tres capacitaciones masivas, dirigidas a las personas funcionarias subnacionales, con el objetivo de facilitar la comprensión de sus alcances y espíritu. Estas, al igual que el documento, son parte del marco de colaboración entre el PNUD México y el Grupo Financiero Banorte a través de la Dirección General de Banca de Gobierno e Infraestructura.

”

**Fortalecer las capacidades de los gobiernos estatales y municipales de México en el uso de instrumentos para alcanzar los objetivos comunes de erradicar la pobreza, proteger al planeta, asegurar la prosperidad para todas y todos y visibilizar los temas prioritarios para el desarrollo**





# Capítulo 1

## La Agenda 2030: principios y mecanismos para alcanzar el desarrollo sostenible

La prevalencia de la pobreza y desigualdad exige un plan de acción renovado a partir de una visión incluyente, universal y multidimensional. En este sentido, la Agenda 2030 es un plan global que busca transformar la realidad de las personas a través del desarrollo sostenible, el cual puede ser entendido como un modelo en el que las necesidades de las generaciones actuales pueden ser satisfechas sin comprometer negativamente la disponibilidad y calidad de los recursos para generaciones futuras.

El desarrollo sostenible se basa en integrar en una misma visión a la inclusión social, la prosperidad económica y la protección del medio ambiente. A la luz de esta perspectiva, las situaciones que disminuyen el bienestar de las personas y frenan el ejercicio efectivo de sus derechos tienen una naturaleza multidimensional, lo que exige que sean tratadas conforme a esta naturaleza. Por lo tanto, se requieren mecanismos de solución integrales que sumen a todos los actores sociales, empoderando a los grupos vulnerables, que comúnmente se encuentran rezagados del desarrollo, y diseñando herramientas que, a partir de la construcción de alianzas y de la coordinación interinstitucional, puedan tener una visión más amplia y robusta para la solución de los problemas.

Para lograr lo anterior, la Agenda 2030 define tres principios que resumen su visión, la integralidad, la universalidad, y el no dejar a nadie atrás; así como un marco de actuación basado en 17 ODS a través de los cuales busca incidir positivamente en las tres dimensiones del desarrollo sostenible (inclusión social, desarrollo económico y sostenibilidad ambiental). En este plan de acción además se definen cuáles son las herramientas con las que cuentan los diferentes actores sociales para abonar al cumplimiento de las metas de la Agenda 2030.

En este capítulo se realiza una aproximación a la visión y principios de la Agenda 2030 con la finalidad de sensibilizar a la persona lectora sobre la importancia de sumarse desde su ámbito de actuación a las acciones orientadas al logro de los

ODS. Así mismo, se explican las implicaciones prácticas de la adopción de la visión de la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible. Finalmente, se enlistan las diferentes herramientas que, desde su declaración, se definieron como estratégicas y como medios de implementación de la Agenda 2030.

## 1.1 La Agenda 2030: un plan para transformar el mundo

El 25 de septiembre de 2015, en el marco de la 70 Asamblea General de la ONU, 193 países aprobaron el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (ONU, 2015a) y con ello adoptaron la Agenda 2030 como un compromiso de los Estados para el desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 es un plan de acción mundial en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, orientado a fortalecer la paz universal, erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, hacer realidad el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas y a alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Desde un enfoque integral sobre el desarrollo se basa en 17 ODS, 169 metas y 231 indicadores globales (ONU, 2017) (Ver *Figura 1*).

*Figura 1. Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible*



Fuente: ONU (s. f.).

La Agenda 2030 es una agenda de derechos que aspira “a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida” (ONU, 2015a: 4).

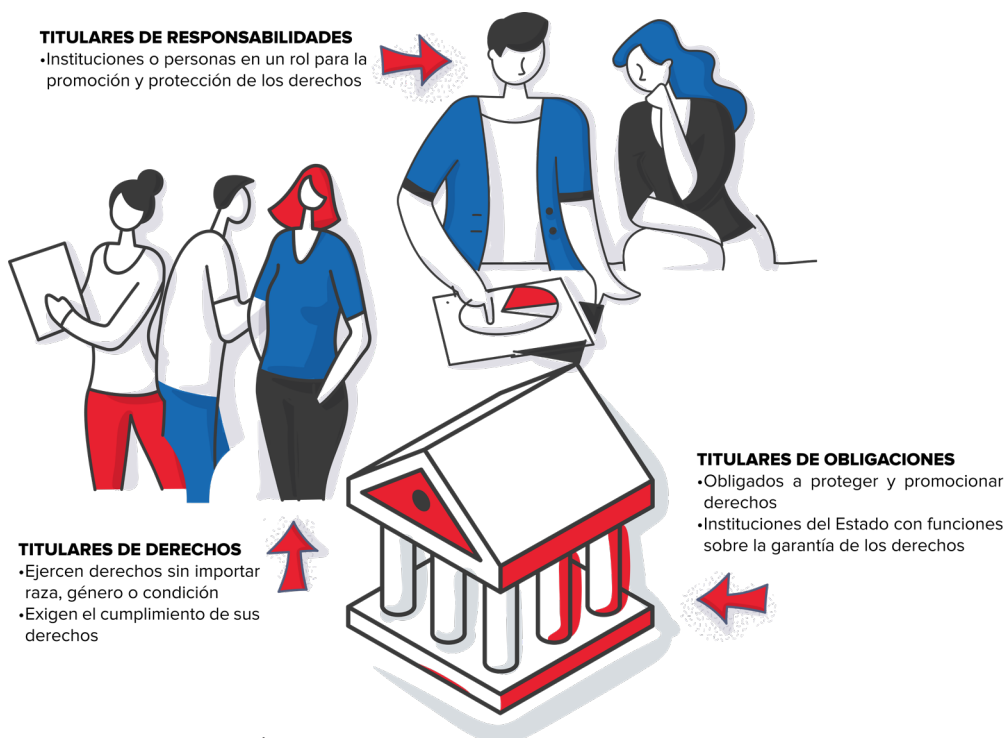
En consecuencia, la Agenda 2030 se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UN, 1948), reconoce y reafirma el compromiso de los países firmantes para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, trabajando para erradicar la discriminación y exclusión.

Para contribuir con acciones precisas en esta materia, la Agenda 2030 retoma el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), el cual, de acuerdo con Ramos Robles (2018), “es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”.

El EBDH supone una visión transformadora de la realidad que requiere de la participación de las personas o instituciones que, de manera directa o indirecta, influyen en el ejercicio de los derechos humanos. En consecuencia, resulta relevante la identificación de los roles que las personas e instituciones juegan en la protección y fomento de los derechos.

El EBDH clasifica a los actores del desarrollo en tres grupos: titulares de derechos, titulares de obligaciones y titulares de responsabilidades (ver *Figura 2*). Los titulares de derechos son todas las personas que tienen la capacidad de ejercerlos, exigirlos y disfrutarlos; bajo este enfoque son los protagonistas de los cambios en su contexto local. Los titulares de obligaciones se integran por las instancias del Estado, instituciones y personas servidoras públicas, que tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Por último, los titulares de responsabilidades son las personas, organizaciones y sectores de la sociedad que de acuerdo con su rol tienen la responsabilidad de promover y contribuir al ejercicio de los derechos humanos.

*Figura 2. Agentes de cambio bajo el enfoque basado en derechos humanos*



Fuente: elaboración propia.

Como se comentó previamente, la Agenda 2030 se erige a partir de tres principios: integralidad, universalidad y no dejar a nadie atrás (ver **Figura 3**). Comprender cada uno de estos principios resulta relevante en la medida que la visión de este plan de transformación busca materializarse a través de acciones e instrumentos que adoptan su visión y que se vinculan a sus objetivos, metas e indicadores.

*Figura 3. Principios de la Agenda 2030*

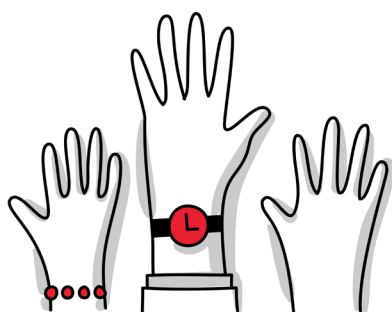
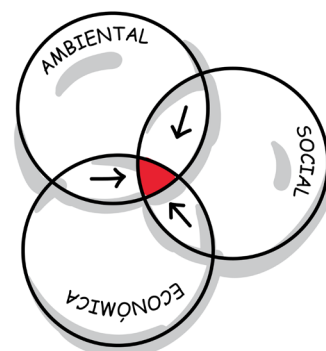


### Universal

- Los objetivos y las metas son relevantes para TODOS los gobiernos y actores
- No significa uniformidad sino diferenciación (principio de responsabilidad común pero diferenciada)

### Integral

- Equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: inclusión social, desarrollo económico y protección ambiental
- Gestionar compromisos y maximizar sinergias entre objetivos



### No dejar a nadie atrás

- Llama a los Estados a ir más allá de los promedios.
- Los ODS tienen que beneficiar a todas las personas, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades

Fuente: elaboración propia.

El principio de universalidad de la Agenda 2030 descansa en el reconocimiento de que el desarrollo sostenible requiere que todos los países corrijan importantes rezagos en materia de inclusión social, igualdad de género, empleo decente y, sobre todo, en transformar la matriz productiva depredadora del medio ambiente. Todos enfrentan tareas pendientes y retos comunes en el camino hacia el logro de los ODS. Es por lo que la Agenda 2030 es implementada por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración. Su enfoque universal se extiende tanto a países desarrollados, como aquellos en vías de desarrollo, reconociendo obligaciones diferenciadas, y aplica a todos los sectores ya sean gobierno, sector privado, sociedad civil o ciudadanía y en todos los ámbitos (global, nacional y local). En suma, tanto los objetivos como sus metas e indicadores establecen un marco de referencia universal, aplicable a todos los países sean pobres o ricos.

Por su parte, el principio de integralidad implica que los ODS de la Agenda 2030

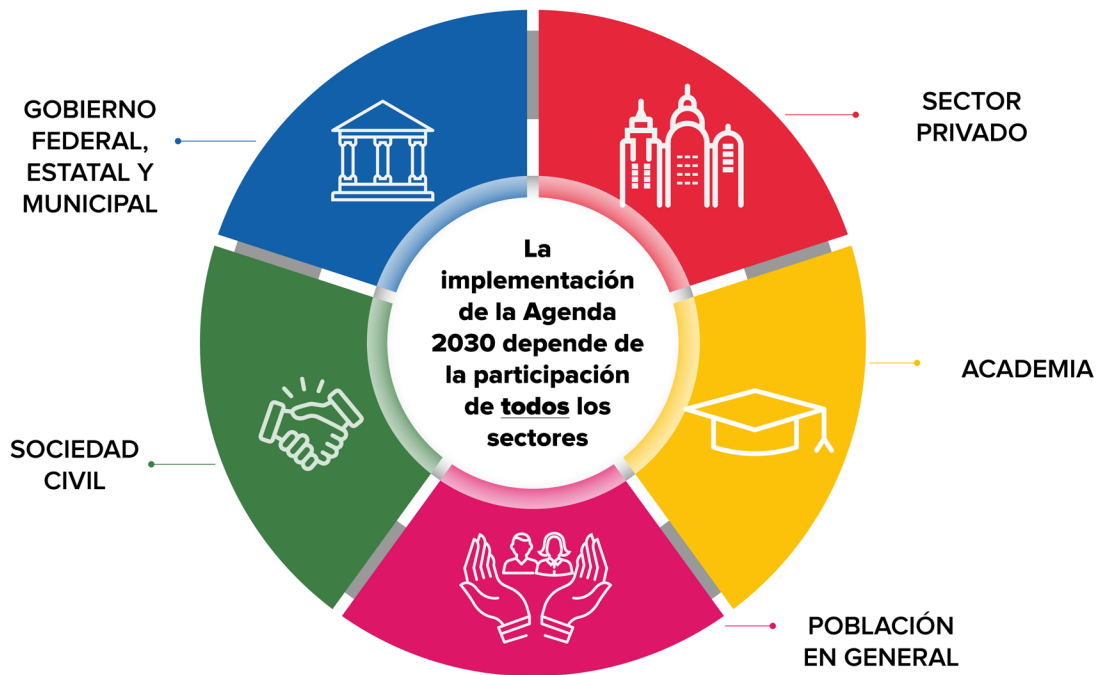
son interdependientes e indivisibles, de tal forma que no existe jerarquía entre estos y ninguno tiene prioridad sobre otro, en consecuencia, es necesario lograr su totalidad. Esto significa que para alcanzar una meta es necesario anticipar los impactos y externalidades generadas por el resto de los ODS, procurando que el resultado sea favorable en más una de dimensión del desarrollo. La integralidad también refiere a la interdependencia entre los ODS, esto significa que las acciones orientadas al logro de un ODS específico condicionan y favorecen el logro de otros. Por ejemplo, las acciones en favor de la meta “10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional”, correspondiente al ODS 10 “Reducción de las desigualdades” impactan y necesitan del cumplimiento de las metas relacionadas con los ODS 1 “Fin de la pobreza”; las acciones en favor de la meta “10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”, tienen un impacto directo con las metas relacionadas con el ODS 13 “Acción por el clima”, por solo citar algunos; esto se explica porque la pobreza, la degradación ambiental, el hambre, el rezago educativo, la desigualdad de género, la precariedad e informalidad laboral son problemas que se relacionan entre sí y que conjuntamente representan una expresión de la desigualdad social.

Finalmente, el principio de la Agenda 2030, “no dejar a nadie atrás”, revela su carácter de inclusión social y su énfasis en la lucha contra las desigualdades. Durante el proceso de la formulación de los ODS se identificó como prioridad la necesidad de atender las crecientes desigualdades entre y al interior de los países, por ello, en el marco de la Agenda 2030 se establecen dos ODS orientados específicamente a erradicar las desigualdades: ODS 5 “Igualdad de género”, orientado a erradicar las desigualdades con base en las relaciones de género, y ODS 10 “Reducción de las desigualdades”, enfocado a eliminar todas las formas de exclusión social, económica y política, y las múltiples maneras en las que se ejerce la discriminación.

En suma, el hecho de que la erradicación de las desigualdades y la discriminación sean tanto objetivos específicos como enfoques transversales provocan que la Agenda 2030 sea un vehículo para superar las barreras que obstaculizan el desarrollo de los grupos sociales tradicionalmente vulnerados. Con la Agenda 2030 los Estados están llamados a lograr los ODS para todas las personas, con especial atención en los más vulnerados, se trata de institucionalizar y articular el enfoque de reducción de brechas en las acciones orientadas a garantizar la universalidad en el ejercicio de los derechos humanos.

Por lo anterior, y desde el EBDH, es fundamental comprender que la Agenda 2030 no es una agenda de los gobiernos. En un sentido integrador, tanto las personas como instituciones que pertenecen a los diferentes sectores de la sociedad pueden participar activamente y contribuir al logro de los ODS, (ver *Figura 4*).

Figura 4. Actores relevantes para el desarrollo sostenible



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, la Agenda 2030 realiza un llamado a que todas las personas e instituciones, desde su campo de acción, promuevan y participen en el logro de los 17 ODS y sus respectivas metas. Con base en su rol, diversos actores del sector público y privado, academia, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, pueden contribuir para alcanzar el desarrollo sostenible. La **Figura 5** describe una serie de acciones que fomentan el desarrollo a partir de especificidades, atribuciones, competencias y capacidades específicas de los distintos actores sociales.



Figura 5. Acciones con las que pueden contribuir los actores sociales en el marco de la Agenda 2030

ACTOR SOCIAL	ACCIONES
 <p><b>GOBIERNOS LOCALES</b></p>	<p>Localización de la Agenda 2030<sup>2</sup>.                      Vinculación con los actores sociales del contexto local.                      Promoción de actores no gubernamentales en la toma de decisiones a través de ejercicios participativos.                      Diseño e implementación de planes o estrategias, políticas públicas y programas presupuestarios alineados con el enfoque y objetivos de la Agenda 2030.                      Elaboración y aprobación de presupuestos vinculados con los objetivos de desarrollo.                      Revisión y actualización de normas y leyes para promover el desarrollo sostenible.                      Fomento de la cultura de respeto y protección de los derechos humanos.                      Identificación de mejoras e impartición de justicia en los ámbitos vinculados con la Agenda 2030.</p>
 <p><b>SECTOR PRIVADO</b></p>	<p>Desarrollo de emprendimientos productivos.                      Vigilancia y cumplimiento de estándares para un trabajo decente.                      Fomento de esquemas de producción sostenibles.                      Aliado para el diseño y financiamiento de alternativas de solución.                      Fomento de la inclusión laboral.                      Innovación y desarrollo tecnológico sostenible.</p>
 <p><b>ACADEMIA</b></p>	<p>Formación de capacidades humanas en áreas y temas de la Agenda 2030.                      Generación de recursos técnicos para realizar la evaluación de políticas públicas y alternativas de solución para el logro de los ODS.                      Realización de estudios científicos o investigación en torno a temas de Agenda 2030 y el desarrollo humano.                      Participe de alianzas con el sector público y colaborador en los procesos de política pública.</p>
 <p><b>ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL</b></p>	<p>Promover el diálogo con la ciudadanía y otros actores.                      Diseño, ejecución y financiamiento de mecanismos de solución desde un enfoque ciudadano.                      Identificación de las brechas de desarrollo desde un enfoque ciudadano.</p>
 <p><b>PERSONAS</b></p>	<p>Conocer y apropiarse de la Agenda 2030.                      Exigir y promover el ejercicio efectivo de los derechos particulares y del resto de las personas.                      Exigir a autoridades y actores relevantes transparencia y rendición de cuentas sobre recursos y acciones en torno a la Agenda 2030.                      Adoptar estilos de vida acordes con el desarrollo sostenible.</p>

Fuente: elaboración propia.

<sup>2</sup> La localización debe entenderse como “el proceso de contextualización y atención a la medida de los retos que se presentan en cada contexto territorial– involucra herramientas y estrategias que efectivamente traduzcan los ODS y sus metas en resultados tangibles en el ámbito local” (PNUD México, 2019a). En el siguiente apartado se detallan los aspectos relativos a la localización de la Agenda 2030.



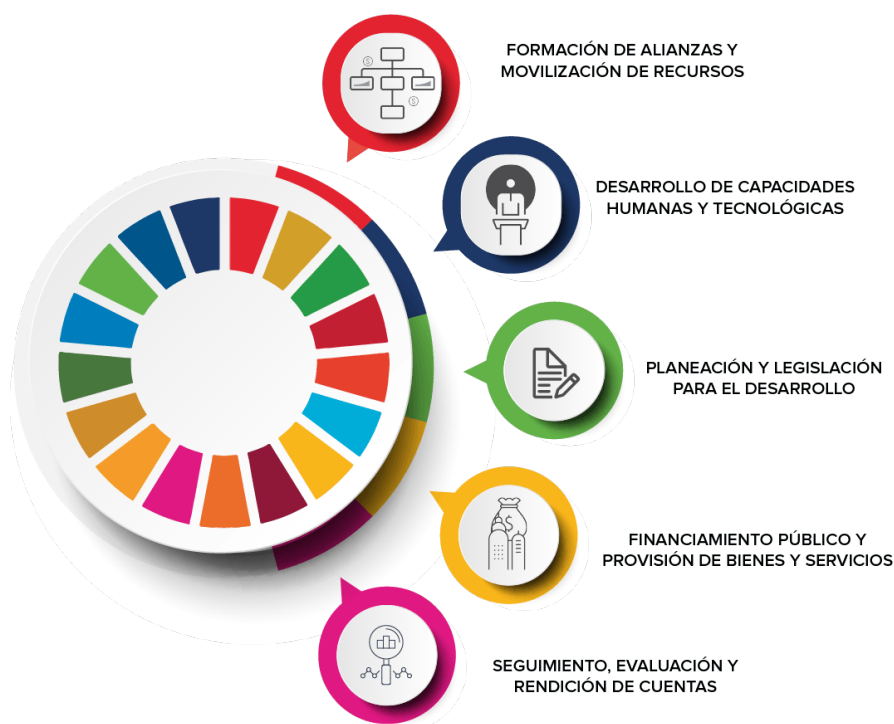
Es importante resaltar que el contexto en el que se encuentran cada uno de estos actores determina sus necesidades, capacidades e intereses. Ante esta diversidad, el principal reto de la Agenda 2030 es su localización.

## 1.2 Localización de la Agenda 2030 y mecanismos de implementación

Una de las grandes reflexiones derivadas de la conclusión de los Objetivos del Milenio es que, si bien los países lograron avanzar en el cumplimiento de sus metas, al interior de las naciones prevalece una gran heterogeneidad del desarrollo a nivel regional o local. Dicha heterogeneidad responde a las características del entorno y los rasgos distintivos y estructurales de su población. Si bien existen rasgos genéricos propios de la pobreza y la desigualdad, su expresión en la población se manifiesta con mayor o menor intensidad entre los diferentes grupos de personas, ejemplo de ello es la diferencia existente en la brecha de desarrollo de las mujeres indígenas que habitan en comunidades rurales y la brecha que viven las mujeres con discapacidad, o las mujeres trabajadoras del hogar.

En un contexto como este, se requiere aterrizar acciones y estrategias que atiendan las necesidades específicas que se presentan en la población. A este proceso se le conoce como localización de la Agenda 2030. La localización de la Agenda 2030 implica que los diferentes actores del desarrollo conozcan y se adueñen de los principios y objetivos de esta ruta crítica, que se sensibilicen en torno a la importancia que tiene su rol en el desarrollo y en el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Así mismo, la localización de la Agenda requiere de un conjunto de mecanismos que atiendan las necesidades de desarrollo local sin dejar de lado su contribución a los ODS (Ver *Figura 6*).

*Figura 6. Mecanismos de implementación de la Agenda 2030*



Fuente: elaboración propia.

Si bien no existe una receta única para la implementación de la Agenda 2030 en un lugar determinado, desde su declaración se han establecido un conjunto de mecanismos para materializar acciones en favor del desarrollo sostenible, los cuales se encuentran definidos en el ODS 17 “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

Entre los mecanismos para implementar la Agenda 2030 se encuentra la creación de alianzas entre gobierno, sociedad civil, sector privado y organismos internacionales, con la intención de respaldar y dar cumplimiento a todos sus objetivos y metas. Estas alianzas implican la movilización e intercambio de recursos financieros, conocimiento y tecnología. Como parte de la movilización de recursos, la Agenda 2030 hace especial énfasis en los recursos tecnológicos y las capacidades técnicas para respaldar los ejercicios de planeación. En materia tecnológica, la Agenda 2030 resalta la importancia del intercambio del conocimiento para mejorar la coordinación de los mecanismos con los que actualmente cuentan los gobiernos. En cuanto a la creación de capacidades, se refiere a la relevancia de crear competencias para contribuir al ejercicio eficiente y efectivo de la planeación del desarrollo.

Otro de los mecanismos propuestos es la planeación y legislación para el desarrollo. En su declaración, la Agenda 2030 reconoce y respeta la soberanía de los gobiernos y la responsabilidad de cada país de promover el desarrollo económico y social en sus territorios. En consecuencia, la planeación y la legislación son herramientas que guían el proceso para alcanzar los ODS sin supeditar los propios objetivos de cada país o contexto local.

Un aspecto central entre los mecanismos de implementación de la Agenda 2030, es el financiamiento. Con respecto al financiamiento, mismos que deben apoyarse en las políticas y medidas consideradas en la Agenda de Acción de Addis Abeba (ONU, 2015b). A través de la formación de alianzas, intercambio de capacidades y coordinación de políticas, se habla intrínsecamente del financiamiento de las acciones a favor del desarrollo y se pone en el centro la implementación, la movilización de recursos a través de la recaudación de ingresos fiscales o de otra índole, lo que implica la movilización de recursos financieros adicionales provenientes de otras fuentes como puede ser la actividad financiera y comercial privada en los ámbitos nacional e internacional, la cooperación internacional para el desarrollo, el comercio internacional, y la deuda y la sostenibilidad de la deuda. En conjunto, propone esquemas de financiación integrados que abonen a la ejecución de políticas o acciones orientadas a las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible y que desde diferentes esferas suman al logro de los ODS.

Finalmente, de manera transversal a la implementación de la Agenda 2030, el proceso de seguimiento y evaluación de las acciones impulsadas para el logro de los ODS tiene como finalidad analizar el progreso alcanzando en el avance del cumplimiento de las metas de la Agenda 2030. Este ejercicio de seguimiento se caracteriza por ser voluntario y, aunque parte de un mismo marco de indicadores, tiene la particularidad de adaptarse a las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo. El marco de resultados de la Agenda 2030 se caracteriza por tener una visión de largo plazo y un enfoque participativo y transparente centrado en las personas, lo que exige una revolución en el levantamiento,

sistematización y generación de estadísticas para la medición o cuantificación de variables como sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica, características comunes en los contextos nacionales que, sin embargo, a nivel local resulta compleja su medición.

En México, los mecanismos de implementación citados se han adaptado a través de procesos ya existentes y son parte de la GpRD que se desarrolla a nivel nacional y subnacional. En este contexto, la planeación estratégica, el PbR y el SED, se han convertido en instrumentos esenciales para definir e instrumentar las prioridades de desarrollo además de cuantificar el financiamiento realizado desde el sector público y las diferentes alianzas construidas con actores estratégicos.

Estas esferas de la gestión de las políticas públicas se caracterizan principalmente por su enfoque orientado a resultados, el cual permite su vinculación con los objetivos y metas de la Agenda 2030. Este proceso es guiado por la planeación estratégica, donde es posible comenzar a identificar la vinculación de las prioridades nacionales o locales con los ODS y sus respectivas metas. Como se verá más adelante, la alineación o vinculación entre los objetivos de los instrumentos de planeación y los objetivos de la Agenda 2030, sienta la base para construir la vinculación entre los programas presupuestarios y el ejercicio del gasto público con los ODS, abriendo así la posibilidad de cuantificar el financiamiento del desarrollo sostenible.

Es importante precisar que, para implementar acciones orientadas al logro de la Agenda 2030, no basta con realizar una vinculación entre los objetivos de desarrollo nacionales o subnacionales, se requiere a su vez que el enfoque de la Agenda 2030 se adopte en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, así como en los procesos de gestión orientados al desarrollo. En consecuencia, son diferentes las implicaciones que derivan del ejercicio práctico del enfoque de la Agenda 2030 (ver *Figura 7*).

*Figura 7. Implicaciones prácticas del enfoque de la Agenda 2030*

## Adopción del enfoque de la Agenda 2030

Incorporar en los mecanismos de implementación y en los instrumentos de política, los principios de la Agenda 2030 y dimensiones del Desarrollo sostenible.



Fuente: elaboración propia.

Derivado de la localización de la Agenda 2030, la transversalización de su enfoque implica aterrizar las acciones y estrategias de desarrollo sostenible que respondan a las necesidades específicas del contexto local. Esta contextualización de la Agenda en cada país, región o localidad requiere que los actores del desarrollo conozcan los ODS y sus metas, y las operacionalicen con base en sus definiciones, prioridades y medios de solución a partir de sus propios recursos humanos, tecnológicos y financieros, así como arreglos institucionales y alianzas para el desarrollo.

Como parte de la visión inclusiva de la Agenda 2030, es necesario tener una identificación clara de los grupos de la población que se encuentran rezagados del desarrollo debido a sus condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en las personas con discapacidad, adultas mayores, indígenas y afrodescendientes, mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Esta identificación resulta relevante principalmente por dos razones, la primera debido a que la prevalencia de problemas públicos en ciertos contextos responde a la exclusión y existencia de brechas en el desarrollo de estos grupos vulnerables; la segunda razón es que el empoderamiento de estos grupos y su inclusión en procesos como la elaboración de diagnósticos, planeación, implementación y evaluación de políticas públicas, puede contribuir al ejercicio efectivo de sus derechos, y al diseño de intervenciones que atienden cercanamente las necesidades de la ciudadanía. En este sentido, el enfoque de la Agenda 2030 invita a la realización de procesos participativos con la finalidad de tener un acercamiento con estos grupos y poder rescatar con el mayor acercamiento posible, sus necesidades y propuestas de solución.

Finalmente, el enfoque de la Agenda 2030 contribuye al diseño de mecanismos de solución ad hoc a las necesidades del contexto donde se desarrolla la problemática; idealmente, las políticas deben tener una visión integral que incorpore las tres dimensiones del desarrollo sostenible, así como medidas para erradicar la exclusión y la desigualdad.



**Como parte de la visión inclusiva de la Agenda 2030, es necesario tener una identificación clara de los grupos de la población que se encuentran rezagados del desarrollo debido a sus condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en las personas con discapacidad, adultas mayores, indígenas y afrodescendientes, mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes.**

# Capítulo 2

## La Gestión por resultados para el desarrollo: uso del presupuesto basado en resultados

Como se explicó en el capítulo anterior, la Agenda 2030 se vale de diferentes procesos y herramientas para instrumentar acciones que resulten favorables para promover el desarrollo sostenible. Particularmente, el ODS 17 destaca el papel de la planeación estratégica, el financiamiento, el monitoreo y evaluación, así como la creación de alianzas entre actores estratégicos, como medios de implementación de la Agenda 2030. En este sentido, el móvil de todas las acciones encaminadas a lograr el desarrollo sostenible es la creación de valor público.

En el presente capítulo se busca explicar en qué consiste la creación de valor público y su importancia en las intervenciones públicas para promover avances en los ODS, en el marco del enfoque orientado a resultados de la GpRD. Posteriormente, se analiza la forma en que los pilares de este modelo de gestión constituyen medios de implementación de la Agenda 2030 que promueven el desarrollo sostenible en un marco contextual que analiza la forma en que se ha implementado la GpRD en México, situando en el centro del análisis al PbR.

### **2.1 Gestión por Resultados para el Desarrollo: creación de valor público y desarrollo**

El concepto de valor público en el entorno de las políticas públicas es relativamente reciente, siendo la década de 1990 el referente para la introducción extendida de este enfoque como parte de la expansión de la corriente conocida como la Nueva Gestión Pública (NGP) (Moore, 1998). Esta perspectiva busca priorizar la consecución de la eficacia y la eficiencia entorno a las funciones de la administración pública y emular de cierto modo una filosofía empresarial orientada a satisfacer las preferencias de la ciudadanía. En este sentido, el valor público implica conocer las opiniones y los intereses de la ciudadanía, y entender sus necesidades desde el conocimiento colectivo, lo que conlleva también, el desarrollo de un proceso de legitimación y generación de capacidades requeridas en las democracias modernas (Paz, 2014).

Desde la perspectiva de la Agenda 2030, el valor público puede expresarse de diferentes formas, una de ellas es el bienestar producido a partir de la garantía de los derechos de las personas y/o la satisfacción a sus demandas ante la existencia de problemas o necesidades públicas. El valor público entendido como la generación de bienestar y desarrollo colectivo empalma su visión con la perspectiva de la Agenda 2030 al buscar transformar la realidad de las personas, reconocer sus necesidades en un contexto particular, y legitimar e implementar acciones que producirán resultados que impactan positivamente en su desarrollo.

Para la creación de valor público se requiere de poner en marcha procesos de gestión y de “producción” de bienes o servicios públicos en torno al diseño de una cadena de valor (o teoría de cambio como se explicará más adelante) asociados con el enfoque de la GpRD. En ese sentido, la gestión pública se orienta a la creación de condiciones que beneficien a la población y, en particular, el enfoque de la Agenda 2030 busca que estos permitan a los grupos vulnerables superar sus condiciones de exclusión y desigualdad, a fin de cerrar las brechas del desarrollo y promover el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.

Considerando lo anterior, la GpRD se fundamenta e implementa tomando como base la creación de un mayor valor público que promueva el bienestar y desarrollo de la población. Para ello se identifican tres aspectos claves de la gestión – la gestión política, la programática y la organizacional – que tienen una naturaleza complementaria y requieren esfuerzos equivalentes e integrales para impulsar la eficiencia de la gestión pública (Moore, 1998; Mokate & Saavedra, 2006) (ver **Figura 8**).

*Figura 8. Implicaciones prácticas para la generación de valor*



Fuente: elaboración propia con base en Mokate & Saavedra, 2006.

La **gestión política** integra la agenda pública en la que se reconoce, legitima e institucionaliza al conjunto de las demandas ciudadanas que requieren del diseño de instrumentos de política pública para su solución. Es en esta fase de la gestión se moviliza la creación de alianzas y se establecen los compromisos y responsabilidades de la administración pública con la ciudadanía y las y los representantes de otros actores del desarrollo como el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, otros órdenes de gobierno y la academia.

La **gestión programática** se refiere al proceso en el que se definen los mecanismos para cumplir los compromisos adquiridos por la administración pública. En este sentido, se establece una ruta de intervenciones que respondan a la lógica de la obtención de resultados. Es en este ámbito en el que se vinculan estratégicamente los medios y los fines, visibilizando la cadena de valor, orientada a producir los bienes y servicios que requiere la sociedad.

La **gestión organizacional** se refiere a aquella orientada a coordinar las capacidades, recursos, estructuras y procesos para implementar la programación y proveer de manera efectiva y eficiente de bienes y servicios a la sociedad mediante la creación de valor público, lo que implica el reconocimiento de la población de los resultados alcanzados, de tal forma que se reconozca que efectivamente el nivel de satisfacción de las necesidades (ver **Figura 9**).

*Figura 9. Creación de valor público en el marco de la Agenda 2030*

### Enfoque a resultados

El enfoque del valor público promueve la gestión basada en resultados, por lo tanto, se requiere conocer cuáles son las situaciones de cambio deseables para la población.

### Conocer los resultados

En este sentido, no basta con la provisión de servicios o bienes públicos, es necesario conocer (o medir) la percepción del resultado en la población.

### Creación efectiva

El valor público se crea de manera efectiva, en la medida que la población receptora de los bienes o servicios públicos, reconoce que estos “medios” dieron respuesta a una necesidad o problema, o bien, que transformaron su realidad.

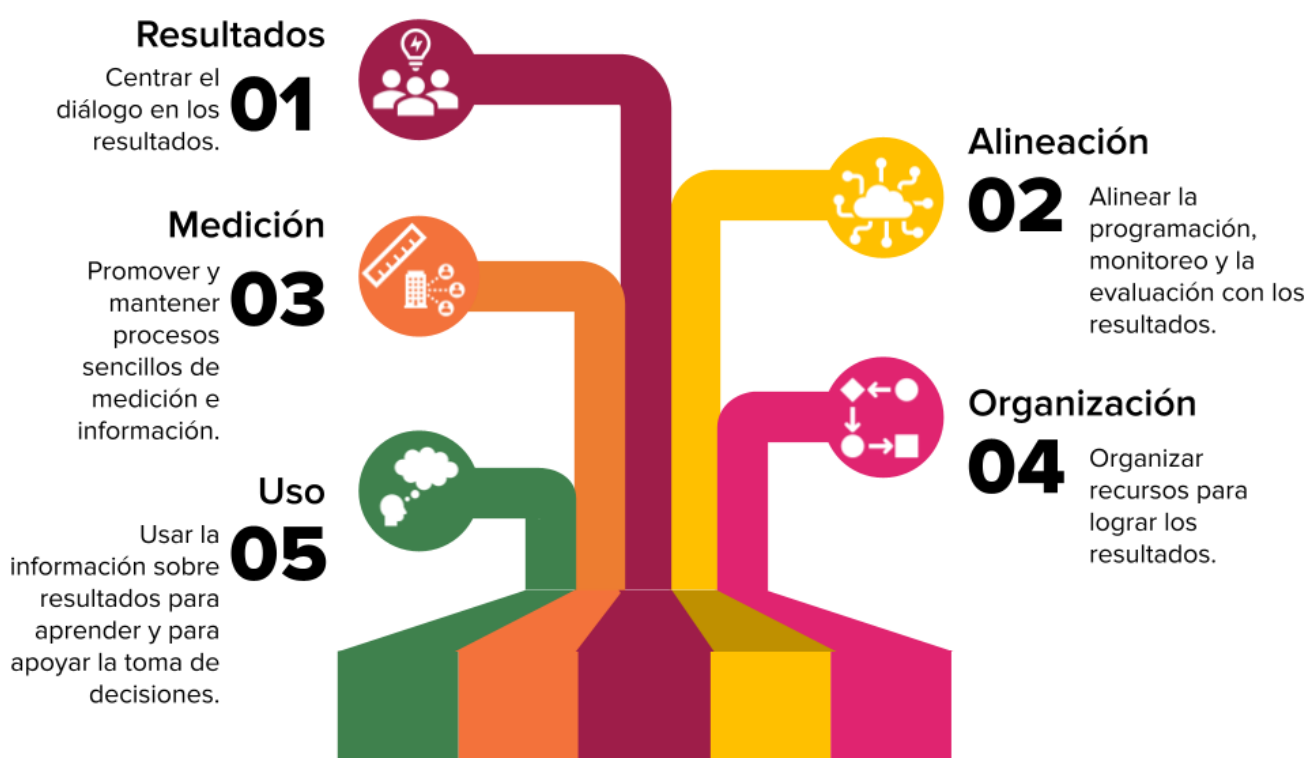
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los elementos previamente señalados, la creación de valor público requiere de la operación de una cadena de resultados. Esta cadena es un símil de un proceso productivo en el que se requieren recursos e insumos que derivan en la generación de productos o servicios que, al distribuirse entre la población, generan un valor público que contribuye positivamente en el bienestar y desarrollo de la población. Al respecto, existen herramientas como la metodología de marco lógico (MML) que, de manera estructurada, permite orientar la gestión pública bajo esta racionalidad.

## 2.2 Principios y pilares de la Gestión por resultados para el desarrollo

Como modelo de gestión pública, la GpRD se enfoca en el logro de resultados de desarrollo y, por lo tanto, “es el camino para asegurar que los procesos, productos y servicios contribuyan al logro de resultados encaminados al desarrollo” (PNUD México, 2019a). Este modelo se enmarca en la nueva gestión pública (NGP) que es una visión que transforma el quehacer gubernamental para transitar de los procesos a los resultados, y se basa en cinco grandes principios que en conjunto integran el enfoque orientado a resultados (ver *Figura 10*).

*Figura 10. Principios de la nueva gestión por resultados para el desarrollo*



Fuente: elaboración propia con base en OCDE y Banco Mundial (2005) y PNUD México (2018).



01

La GpRD pone en el centro de la gestión pública a **los resultados**, esto significa que los actores involucrados en la atención de un problema público actúan pensando las situaciones de cambio que persiguen, por lo tanto, cada uno de los procesos de gestión se desarrolla con miras a lograr un objetivo que transforma las condiciones de vida de las personas.

02

En la segunda característica relevante de la GpRD, **la alineación**, los diferentes procesos de gestión pública como la presupuestación, el monitoreo y la evaluación, deben realizarse teniendo como guía los objetivos definidos en los instrumentos de planeación, de tal manera que, a través de los recursos existentes, sea posible materializar acciones encaminadas al logro de dichos resultados a la par que se da un proceso de seguimiento para verificar el avance en su cumplimiento.

03

El tercer principio de la GpRD, **la medición**, promueve que la medición de resultados y generación de información sea lo más sencilla posible para que permita a los tomadores de decisiones llevar a cabo ajustes en su gestión a partir de evidencia clara y precisa lo que, al mismo tiempo, facilita la comunicación entre los diferentes actores involucrados.

04

La cuarta característica, **la organización**, abre las puertas a un proceso de reflexión y aprendizaje. En la medida en que la etapa de planeación da pauta para organizar los recursos y mecanismos existentes en torno a la obtención de resultados y que el seguimiento y la evaluación generan información para valorar, en términos cualitativos y cuantitativos, el nivel y calidad de los resultados alcanzados, es posible que las y los tomadores de decisiones analicen la forma en que se han alcanzado resultados y que determinen los ajustes que resulten necesarios en la planeación y/o implementación.

05

Finalmente, la quinta característica, **el uso**, nos habla sobre hacer uso de la información para la toma de decisiones, de tal forma que, a través de la evidencia obtenida mediante la medición del desempeño, sea empleada por los actores involucrados para identificar acciones correctivas o preventivas que se traduzcan en cambios y mejoras para el fortalecimiento de la estrategia.

Este conjunto de principios son la base para el encadenamiento práctico de la GpRD, con base en lo siguiente (ver **Figura 11**).

**Figura 11. Pilares del ciclo de la Gestión por Resultados para el Desarrollo**



Fuente: elaborado con base en García, R. y García, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Basándose en este esquema es que, en la práctica, la GpRD toma como punto de partida y retorno a la planeación, y es en torno a ella que los recursos públicos se distribuyen, monitorean y evalúan. De acuerdo con el BID, son cinco los elementos centrales de este modelo de gestión (ver Figura 10).

Como primera etapa del proceso de gestión, la planeación implica que los actores gubernamentales definan cuáles son los objetivos de desarrollo que responden a las necesidades de la ciudadanía en el contexto en el que se encuentran y desarrollan. Para ello, la planeación requiere de actividades puntuales que más adelante serán explicadas desde el enfoque de la Agenda 2030.

Una vez que se define el plan de acción a través de la planeación, le continúa la etapa de presupuestación la cual, en el marco de la GpRD, debe partir de los resultados a alcanzar, es por ello que el presupuesto por resultados o PbR, “es una combinación de sistemas y procedimientos con la capacidad de integrar consideraciones en torno a los resultados de la gestión pública en el proceso de la elaboración del presupuesto. De esta manera, (...) promueve la mayor integración entre planeación y asignación de recursos” (BID, 2009). Es importante subrayar que, desde el enfoque orientado a resultados, la presupuestación distingue dos momentos.

- El primer momento es cuando se diseña por primera vez un plan de acción, pues en esta etapa los recursos son asignados en función de los resultados esperados y de los insumos y productos identificados como necesarios para lograrlos.
- El segundo momento viene con la implementación del plan. A partir del

seguimiento y evaluación, se genera información de desempeño que los tomadores de decisiones deben tomar en consideración para una reasignación de recursos en función de los ajustes realizados en la planeación misma.

Son estos dos momentos lo que distingue al proceso de presupuestación de la GpRD, pues como resultado de la implementación del plan, es posible abrir el mencionado espacio de reflexión y aprendizaje necesario para tomar las mejores decisiones que permitan monitorear los resultados esperados y, con base en ello, definir acciones correctivas y preventivas para alcanzar los resultados esperados.

Los siguientes elementos se encuentran fuertemente relacionados con el ejercicio presupuestario. Por su parte, la gestión financiera, auditoría y adquisiciones, se integran por tres componentes que tienen como objetivo la captación de recursos y vigilancia de su uso.

- El primer componente es la gestión financiera, la cual consiste en la recaudación, distribución y ejercicio de recursos encaminados al logro de objetivos.
- El segundo componente es la auditoría que, a través de mecanismos de control interno y externo, vigila el ejercicio adecuado de los recursos.
- El último componente son las adquisiciones que, dentro del contexto gubernamental, consisten en la compra de bienes y servicios que realiza el Estado para su operación.

Por otro lado, la gestión de programas y proyectos es la forma en que se materializa la cadena de resultados en la ejecución de los programas o proyectos que se encargan de proveer de bienes o servicios públicos a la ciudadanía para la satisfacción de sus necesidades, que es posible financiar y materializar un objetivo de desarrollo. Finalmente, las actividades de monitoreo y evaluación proveen de herramientas de las que se obtiene información sobre los resultados que puede ser empleada en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

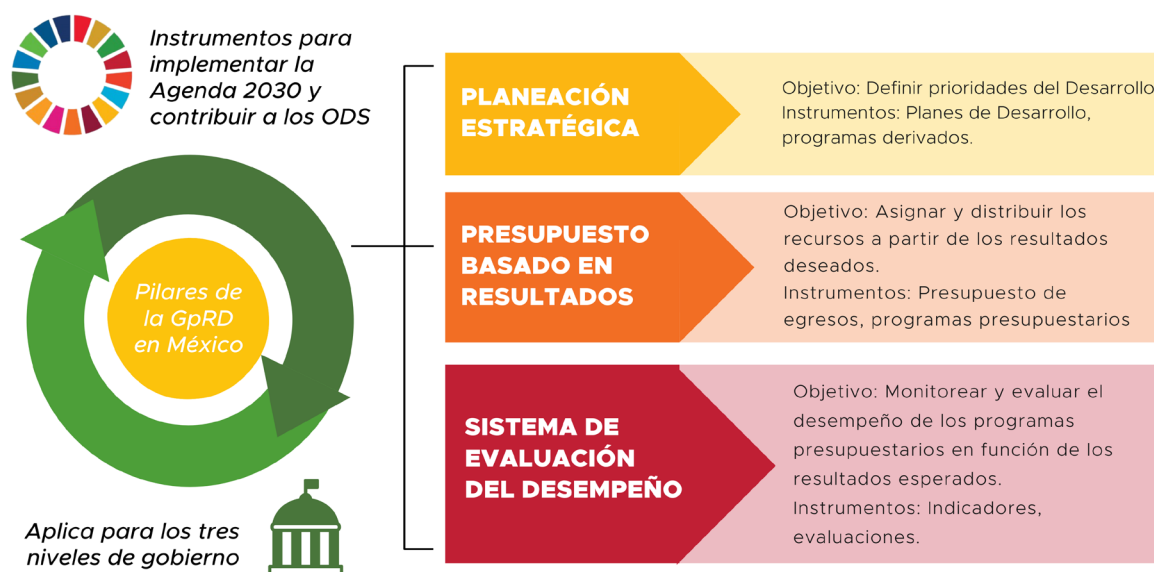
La característica más valiosa de este conjunto de elementos es que, al adoptar el enfoque orientado a resultados, el quehacer público se orienta directamente a la solución de problemas públicos que impactan negativamente en el nivel de bienestar y desarrollo de las personas.

### *Pilares en México*

Como parte de su compromiso con la Agenda 2030, México ha alineado su modelo de gestión con el cumplimiento y seguimiento a los ODS, de forma que la planeación, la presupuestación, el sistema de monitoreo y la evaluación, están orientados a reportar el cumplimiento de los objetivos que atienden las prioridades nacionales y locales en torno a las metas de la Agenda 2030.

El modelo de la GpRD implementado en México contempla tres pilares: la Planeación Estratégica (PE), el PbR y el SED. La articulación de estos como parte del sistema se explican en el siguiente diagrama (ver *Figura 12*).

Figura 12. Pilares del ciclo de la Gestión por Resultados en México



Fuente: elaboración propia.

En la Figura 11 se muestra la relación entre los mecanismos implementados en México para la GpRD enmarcada en el contexto de la Agenda 2030. La primera etapa del modelo de gestión es la **Planeación Estratégica**, que se orienta de acuerdo con los requerimientos normativos de las administraciones públicas en curso, tanto en el ámbito nacional como en el estatal y municipal, en los que se requiere definir los objetivos y metas en el periodo de funciones del poder ejecutivo. Estos objetivos se reflejan en una estructura que contempla los planes de desarrollo y las políticas sectoriales plasmadas en los planes o programas derivados, asimismo, deben reflejar un encadenamiento jerárquico a los objetivos atendiendo los distintos niveles de desagregación territorial.

El **Presupuesto basado en Resultados** tiene por objetivo garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, de manera que sean distribuidos y asignados en función de las prioridades de desarrollo en cada territorio y se abordará con más detalle en el siguiente capítulo.

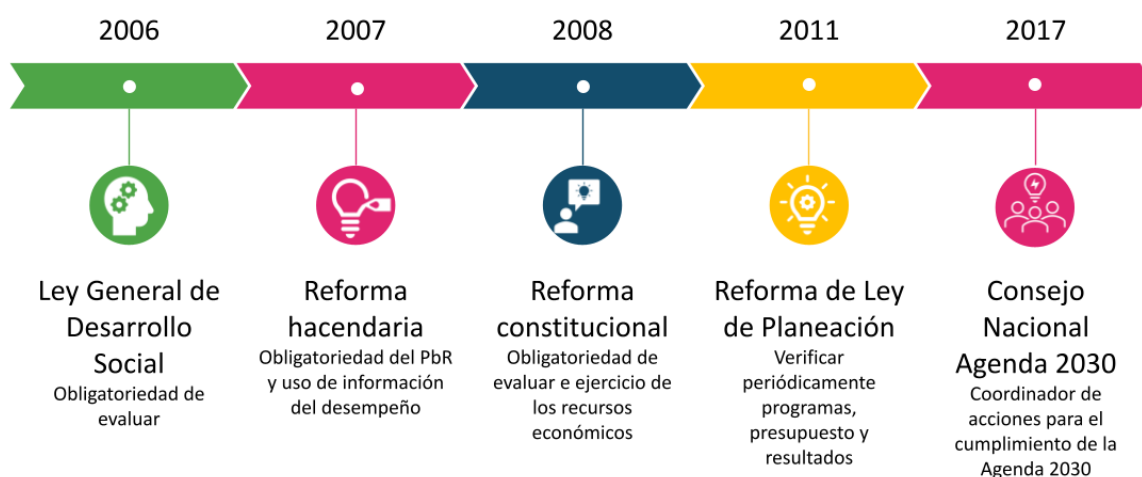
Finalmente, el **Sistema de Evaluación del Desempeño**, es el puente entre la planeación y presupuestación, pues a partir de la información de desempeño generada con el monitoreo y evaluación de los resultados parciales de políticas y programas públicos, es posible que las y los tomadores de decisiones ajusten la planeación -como guía de acción- y el presupuesto - como medio- para ejercer los recursos para lograr resultados.

Aunque en un principio la gestión pública estaba orientada a los objetivos de desarrollo nacional, desde que México forma parte, primero, de la estrategia para los ODM y, ahora, de la estrategia para los ODS, sus pilares deben contemplar una vinculación con el cumplimiento de las metas de orden global señalados en la Agenda 2030.

Cabe mencionar que la puesta en marcha de este modelo de gestión no ha sido un

proceso simultáneo, más bien ha sido paulatino. Una particularidad del modelo de GpRD en México es que su adopción fue resultado de un proceso de investigación y adaptación de experiencias externas y buenas prácticas a la realidad nacional. Su arreglo, a diferencia de casos como el chileno, es top-down (es decir, de arriba hacia abajo) por el cual su operación ha sido el resultado de diferentes reformas de ley que le dan un carácter normativo a su aplicación (Gómez y Sánchez, 2014). Por tanto, **las reformas de ley realizadas en México han dado la pauta para que la PE, el PbR y el SED se desarrollen en los diferentes niveles de gobierno.**

*Figura 13. Reformas legales en el marco de la Gestión por Resultados en México*



Fuente: elaboración propia con base en la legislación mencionada.

A continuación, se enlistan de manera cronológica las principales reformas de ley.

- En 2006, a través del Capítulo II de la **Ley General de Desarrollo Social**, se establece la **obligatoriedad de evaluar los resultados de los programas sociales**, así como la **verificación periódica del cumplimiento de sus metas** para “corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (Cámara de Diputados, 2004).
- En el mismo año se publica la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** (LFPRH) que **regula la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos federales**.
- En 2007 se lleva a cabo una **“Reforma Hacendaria Integral”**, con cuatro vertientes: “administración tributaria, fortalecimiento del federalismo, sistema tributario y, gasto público” (SHCP, 2009). En particular, en relación con el gasto público se establece lo siguiente:
  - a. La **creación del Presupuesto basado en Resultados**, estableciendo la obligatoriedad de hacer **uso de información del desempeño** de los programas, a través de indicadores que monitorean el avance

- en el cumplimiento de los objetivos de los programas y, a través de evaluaciones para el análisis de diferentes aspectos los programas.
- b. Se sientan las bases para llevar a cabo la **armonización contable en los tres niveles de gobierno**.
  - c. Se fortalece a la Auditoría Superior de la Federación para **fiscalizar los recursos ejercidos a nivel federal y estatal**.
  - d. Se establece la **obligatoriedad de evaluar los resultados a nivel local** con base indicadores.
- En 2008 **se reforma el artículo 134 Constitucional** en materia de gasto y fiscalización, quedando establecida, a nivel constitucional, la **obligatoriedad de evaluar el ejercicio de los recursos económicos de la Federación, tanto a nivel federal como subnacional**.
  - En 2011 se **reforma el artículo 14 de la Ley de Planeación** (DOF, 2011), estableciendo que el Plan Nacional de Desarrollo se debe elaborar considerando la **participación de los diferentes niveles de gobierno y de grupos sociales**; establece también la obligatoriedad de **verificar periódicamente la relación los programas, el presupuesto y los resultados de su ejecución**, con la finalidad de tomar medidas y **corregir desviaciones detectadas**.
  - En 2017, como parte de la adopción de la Agenda 2030, se emite el **decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Presidencia de la República, 2017)**, como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia y como coordinador de las acciones para el **diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la referida Agenda 2030**. Esta instancia también es la encargada de informar el seguimiento de sus Objetivos, metas e indicadores.
  - En 2018, como parte de la **reforma a la Ley de Planeación (DOF, 2018)**, se establece en los transitorios de esta ley, la obligatoriedad de que **las administraciones públicas de los periodos 2018-2024 y 2024-2030, consideren, como parte de sus estrategias, los ODS y sus metas**.

Este conjunto de reformas ha establecido las bases, necesarias y homologadas, para que en los diferentes niveles de gobierno puedan practicarse la PE, el PbR y el SED en aras de alcanzar los objetivos de desarrollo nacionales y locales.



# Capítulo 3

## Herramientas para la implementación del PbR con el enfoque de la Agenda 2030

Habiendo explicado en qué consiste el enfoque de la Agenda 2030 y la GpRD<sup>3</sup>, es posible enfocar el contenido de este documento a la explicación de diferentes herramientas que forman parte del PbR.<sup>4</sup>

### 3.1 Metodología para la implementación del PbR con enfoque de la Agenda 2030

El PbR, al basarse en un enfoque de resultados, es una herramienta que orienta la asignación de los recursos públicos de manera eficiente y prioritaria hacia los Programas Presupuestarios (Pp) que generan más beneficios a la población. Al mismo tiempo, el PbR a través del SED, genera información y evidencia que resulta de utilidad en la toma de decisiones para corregir el diseño de aquellos Pp que no están funcionando correctamente ya sea, en términos de los resultados entregados o del gasto del presupuesto.

Para entender mejor la vinculación de la Agenda 2030 con el PbR debemos comprender de manera clara cuáles son las etapas o procesos del ciclo presupuestario. El ciclo presupuestario se conforma de 7 etapas o procesos, que llevan a cabo los gobiernos para organizar la planeación, el ejercicio y el control de los recursos públicos.

Si bien en México, tanto a nivel federal como local, el ciclo presupuestario se ajusta a las definiciones anuales, algunas etapas en el ciclo tienen procesos alineados a esta periodicidad como la programación y la presupuestación; algunas otras como la planeación y la evaluación tienen, además de las programaciones anuales, horizontes de mediano o largo plazo; algunos otros, como el monitoreo o el ejercicio y control, atienden a un aspecto cotidiano de la operación. Además, el proceso de rendición de cuentas en el PbR tiene un carácter transversal, integrando aspectos dentro de cada una de las etapas, para asegurar que el

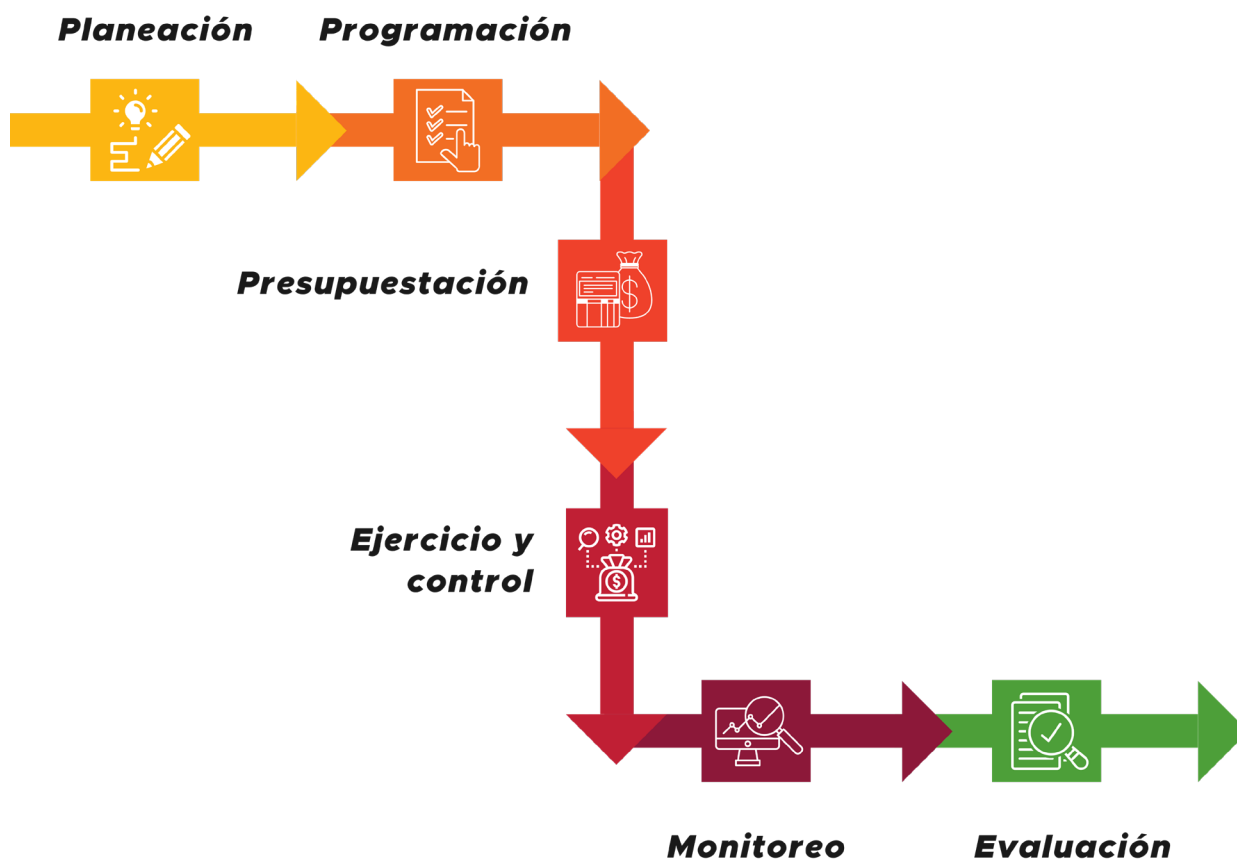
---

<sup>3</sup>. Se reitera el uso de la sigla GpRD para referirse a la Gestión por Resultados para el Desarrollo.

<sup>4</sup>. Se reitera el uso de la sigla PbR para referirse al Presupuesto Basado en Resultados.

ejercicio sea responsivo y obedezca a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y fiscalización del uso de los recursos públicos (SHCP, 2009) (ver **Figura 14**).

**Figura 14.** Etapas del ciclo presupuestario



Fuente: elaboración propia con base en IMCO (s.f.).

La primera etapa del ciclo presupuestario es la planeación. Como tal, la planeación resulta en una ruta que establece objetivos y estrategias para alcanzar las prioridades de desarrollo social, económico, medio ambiental o de cualquier otra índole, de un país o contexto local. Estratégicamente se elabora al inicio de cada administración, donde se verifica la necesidad y en torno a ella se analiza disponibilidad y distribución de los recursos de acuerdo con los objetivos y metas de mediano y largo plazo.

Por su parte, la programación consiste en la definición del conjunto de los Pp (también llamada estructura programática) a los que se les asignarán los recursos disponibles y necesarios para cumplir con sus funciones y alcances. En esta etapa es fundamental, como parte del diseño de los Pp, contar con diagnósticos que identifiquen de manera precisa las problemáticas públicas que atenderán, así como a las poblaciones vulnerables, hacia las cuales se deben dirigir los recursos y esfuerzos públicos de manera prioritaria. Como resultado de este proceso, se integra el Paquete Económico que comprende, en parte, la iniciativa de Ley de



Ingresos en la que se determina el monto de recaudación para el ciclo fiscal, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos que propone la distribución de los recursos disponibles.

En la etapa de presupuestación se calcula la distribución de los ingresos estimados en la Ley de Ingresos, entre los diferentes componentes del gasto público. Por lo tanto, de aquí deriva el Presupuesto de Egresos, el cual describe las cantidades, formas de distribución y el destino de los recursos públicos.

El ejercicio y control comienza con la aprobación del presupuesto de egresos y son las dependencias y entidades de la administración pública, las responsables de ejercer los recursos públicos asignados a los Pp conforme a los tiempos establecidos y a las reglas y normatividad aplicables. Mientras que el ejercicio de recursos se refiere a la ejecución del gasto conforme a la lógica, metas y finalidades definidas para cada Pp, el control busca el uso de los recursos para el logro de los resultados esperados a través de un gasto eficiente.

El monitoreo y la evaluación, particularmente en México, se llevan a cabo a través del SED, que define los elementos metodológicos para valorar de manera objetiva el desempeño de los Pp.

La herramienta principal en el seguimiento del ejercicio de recursos y cumplimiento de metas es la MIR<sup>5</sup>, cuyo registro de resultados, a través del uso de indicadores del desempeño, permite conocer los avances de los Pp; si bien, se presenta como una quinta etapa del ciclo presupuestario, este comienza desde la etapa de planeación, en donde se identifican los objetivos a alcanzar, sus metas y se diseñan los indicadores con los cuales se verificará su avance y cumplimiento. Por su parte la evaluación, consiste en el análisis sistemático y objetivo de las diferentes etapas de vida de los Pp; en esta etapa es posible determinar, mediante el uso de información, si la asignación de recursos es pertinente y si se han logrado los resultados esperados, así como también es posible valorar la eficiencia, eficacia, calidad, impacto y sostenibilidad de los programas.

Finalmente, la rendición de cuentas es vista como un proceso transversal a cada una de las etapas del ciclo presupuestario y consiste en la comunicación, apertura y difusión pública de los resultados del ejercicio de los recursos públicos, su objetivo es el de informar y justificar el uso de los recursos y los resultados observados a la ciudadanía.

---

<sup>5</sup>. Matriz de Indicadores para Resultados.

## Cuadro 1. Entendiendo la transversalización de la rendición de cuentas

Para entender como transversalizar la rendición de cuentas en el ciclo presupuestario, es importante identificar los elementos que la componen y las herramientas o condiciones necesarias para su consecución. Debemos partir de que, la rendición de cuentas se refiere al derecho ciudadano de cuestionar, exigir razones y justificaciones sobre el manejo y uso de los recursos públicos por parte de las personas servidoras públicas y de contar con mecanismos retroalimentación que permitan el estímulo o sanción sobre su actuación (ver la *figura A*).

*Figura A. Elementos constituyentes de la rendición de cuentas*



Fuente: adaptación propia, con base en Schedler, 2004.

El primer elemento de la rendición de cuentas se vincula con la responsabilidad, tanto en la dimensión gubernamental, como en la ciudadana. De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) (DOF, 2021a), desde el punto de vista gubernamental, la responsabilidad en el comportamiento y actuar de las personas servidoras públicas se rige por los principios de disciplina, integralidad, objetividad, honradez, legalidad y profesionalismo. De forma particular, la LGRA establece directrices para las personas servidoras públicas que se vinculan directamente con el proceso del PbR, tales como:

- Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
- Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.
- Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

## **Cuadro 1. Entendiendo la transversalización de la rendición de cuentas (continuación)**

- Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del cumplimiento de estas directrices, se califica el actuar de las personas servidoras públicas y se determina si existe alguna falta que amerite un acto de sanción o reforzamiento. Adicionalmente, existen medios adicionales para calificar el actuar de las personas funcionarias, y sus equipos, como los procesos electorales, el crecimiento en el servicio público de carrera o el reconocimiento moral.

Desde la ciudadanía, la responsabilidad se liga con el derecho de las personas, a la participación, a solicitar información sobre la acción gubernamental y exigir razones sobre la racionalidad en las decisiones y el uso de los recursos públicos. Cuando la información provista por las autoridades no es clara y suficiente, es derecho y compromiso ciudadano exigir argumentos convincentes para comprender las acciones tomadas y valorar su pertinencia, eficacia y eficiencia. Esto requiere de la activación de mecanismos de retroalimentación y, sobre todo, de la constitución de una ciudadanía empoderada, informada y crítica.

En este contexto, la transparencia y la participación son condiciones habilitadoras fundamentales para garantizar las acciones de observación, vigilancia e incidencia por parte de la ciudadanía frente al aparato gubernamental, al mismo tiempo que proveen elementos de legitimización de las propias acciones públicas.

Siendo el PbR uno de los pilares del actuar de las administraciones públicas en México, se considera que institucionalizar las prácticas de transparencia y participación en cada etapa del ciclo presupuestario abonará a generar una masa crítica social, legitimar las acciones por el desarrollo, así como a aportar recursos adicionales para el actuar público que no se limitan a aspectos financieros.

En esta misma línea, la Agenda 2030 se plantea como una herramienta para reforzar un nuevo marco de gobernanza pública y arquitectura estatal, encaminado al desarrollo sostenible y a la renovación del pacto democrático entre la sociedad. En este sentido, la apertura de los procesos gubernamentales se considera una condición necesaria para acompañar y articular a los diversos actores del desarrollo.

A fin de profundizar en este aspecto, a lo largo de esta guía a través de la descripción de cada etapa del ciclo del PbR, se incorporarán y describirán mecanismos para institucionalizar y transversalizar los elementos de la rendición de cuentas.

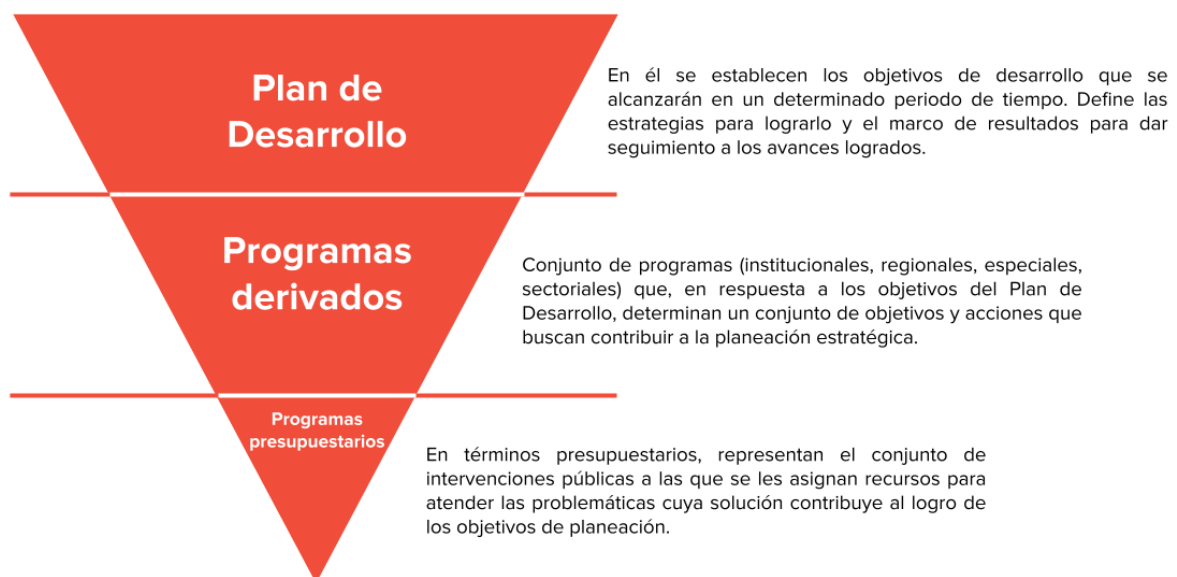
En los siguientes apartados de este capítulo, se explicará desde un punto de vista metodológico, cada una de las etapas del ciclo presupuestario y sus implicaciones prácticas para implementar o fortalecer la práctica del PbR a nivel local. Esta propuesta metodológica es lo suficientemente general para replicarse por los diferentes gobiernos subnacionales y destaca herramientas prácticas para fortalecer los procesos de planeación, monitoreo evaluación y rendición de cuentas. Cabe destacar que los mecanismos aquí planteados parten de la experiencia del gobierno federal y de la metodología elaborada en 2018 por la SHCP y el PNUD en México, para vincular los Pp con los objetivos y metas de la Agenda 2030 y así poder cuantificar el financiamiento para el desarrollo sostenible.

### 3.1.1 Planeación: la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo

La planeación estratégica es una herramienta de gestión que apoya a la toma de decisiones en torno al quehacer actual y el camino a seguir en el mediano y largo plazo para alcanzar los objetivos de desarrollo de cierto contexto.

En el ámbito nacional se conforma de tres niveles cuya base es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual define el objetivo del proyecto de país, y expresa las aspiraciones y metas nacionales. Del PND derivan los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales que establecen propósitos específicos, de alto nivel, con los que se busca alcanzar los objetivos planteados en el Plan. El tercer nivel de la planeación nacional corresponde a la organización de las asignaciones de recursos en programas presupuestarios que reflejan las acciones para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas derivados del PND (ver *Figura 15*).

*Figura 15. Niveles de la planeación estratégica*



Fuente: elaboración propia.

A nivel subnacional esta estructura no difiere, sin embargo, a nivel de los programas presupuestarios, la estructura puede variar debido a la normatividad de cada contexto local. En consecuencia, se identifican los siguientes elementos.

1. Planes de desarrollo, estatales o municipales, que conforman la hoja de ruta para las acciones y estrategias que llevarán a cabo los gobiernos a partir de los objetivos, estrategias, metas y líneas de acción. Comúnmente, a nivel subnacional, los objetivos de la planeación estratégica se vinculan con los objetivos a nivel nacional, como parte de un ejercicio integral para que las políticas públicas se orienten a un mismo fin.
2. Programas especiales o derivados de los planes estatales o municipales, que definen objetivos y estrategias puntuales por sectores o poblaciones, derivados de las estrategias de los planes de desarrollo. En este aspecto en particular, es relevante considerar la normatividad establecida en cada contexto, pues el tipo de programas pueden variar en función de las leyes del estado o municipio.
3. Estructura programática: al igual que la federación, los gobiernos estatales y municipales distribuyen y asignan los recursos disponibles a diferentes programas presupuestarios o proyectos a través de los cuales implementan acciones que contribuyen a los objetivos estratégicos. Sin embargo, esta estructura se encuentra sujeta a la normatividad aplicable a cada contexto local por lo que puede ser distinta entre cada gobierno o nivel de administración.

Como se explicaba en el apartado anterior, los instrumentos de planeación son la llave que permiten la vinculación con los objetivos y metas de la Agenda 2030. Un aspecto clave fue la reforma a la Ley de Planeación en 2018, que en su quinto transitorio establece que:

***“Las Administraciones Públicas Federales correspondientes a los periodos 2018-2024 y 2024-2030 podrán considerar las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, contenidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para efectos de lo anterior, en los procesos de elaboración de los proyectos de dichos planes se considerarán las propuestas que, en su caso, elabore el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.” (DOF, 2018)***

Lo anterior ha abierto la puerta para que, a nivel federal y subnacional, los instrumentos de planeación, desde los planes de desarrollo hasta los programas presupuestarios, vinculen sus objetivos, con los objetivos y metas de la Agenda 2030.

Así mismo, como se ha explicado con anterioridad, la vinculación con la Agenda 2030 no se limita a la alineación con los ODS, por el contrario, promueve, en un sentido más amplio, la adopción de la visión y principios de la Agenda 2030 en el proceso de construcción de los instrumentos de planeación desde la elaboración de sus diagnósticos, definición de objetivos y construcción de marco de resultados, de tal forma que el enfoque del desarrollo sostenible es transversal a los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

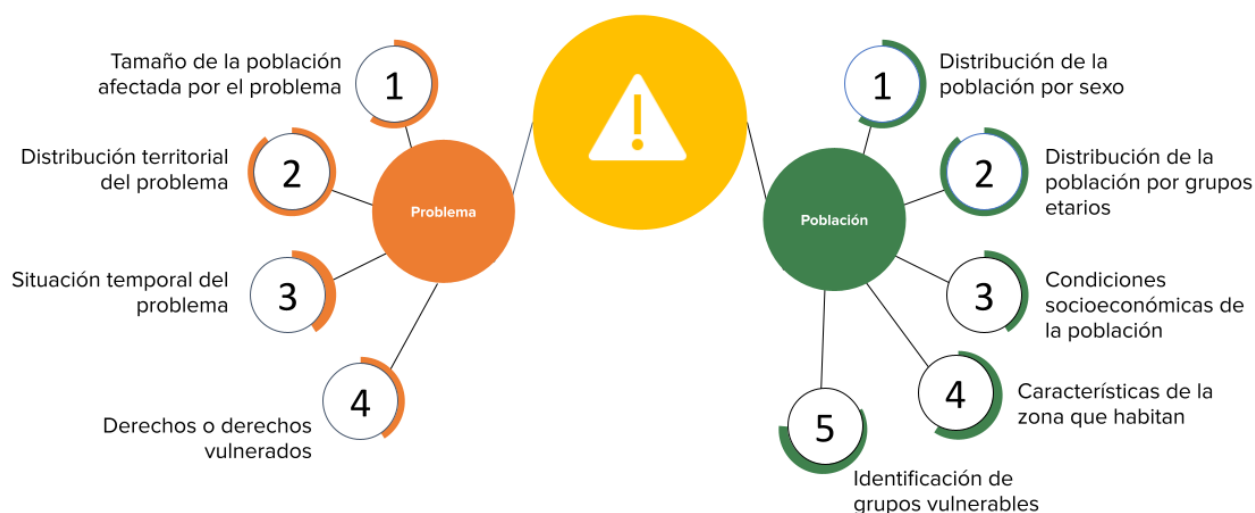
Como parte del proceso de diseño de los instrumentos de planeación, un aspecto

básico es la elaboración de diagnósticos. Estos diagnósticos consisten en el análisis de los problemas públicos, o situaciones indeseables que reducen el bienestar y desarrollo de la población, que generan o amplían las brechas de desarrollo entre las personas que forman parte de un territorio.

Para analizar los problemas públicos desde la perspectiva de la Agenda 2030 se recomienda, además de explicar las causas y efectos de dicha situación conforme la MML, medir o cuantificar el tamaño de la población que es afectada por el problema y analizar cómo se comporta dicha situación a lo largo del territorio y en el tiempo; así mismo, es recomendable que se identifiquen los derechos humanos que son vulnerados como resultado de esta situación, (ver **Figura 16**).

**Figura 16.** Elementos para analizar en un diagnóstico desde la visión de la Agenda 2030

## ¿Qué analizar en un diagnóstico?



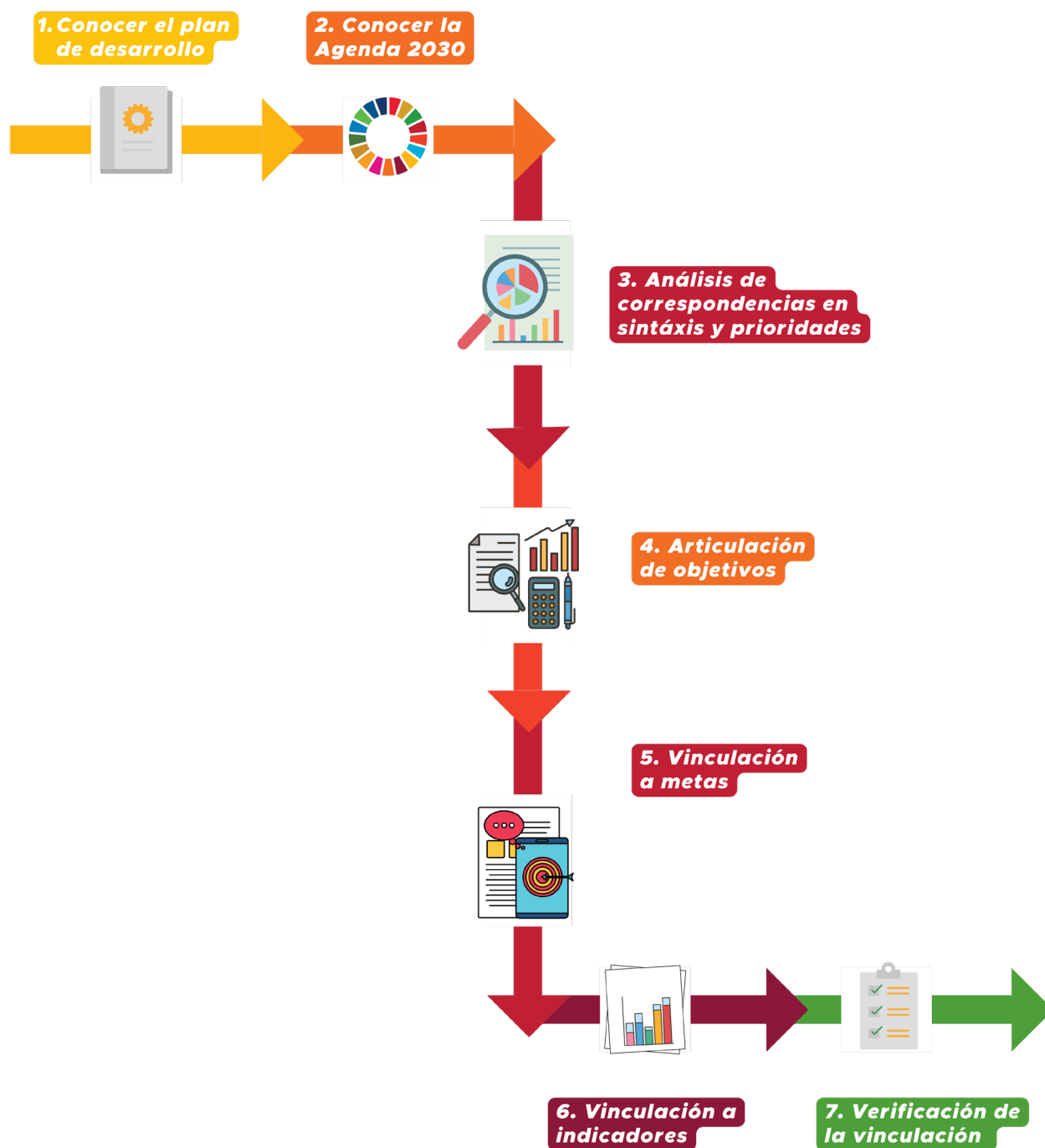
### Construcción de una línea base

Fuente: elaboración propia.

Uno de los principales retos de la Agenda 2030 es la localización del desarrollo, lo que implica diseñar estrategias de solución a los problemas públicos que respondan de manera adecuada a las características del contexto. En este sentido, como parte del proceso de análisis diagnóstico, la Agenda 2030 pone en el centro de acción, el uso de datos estadísticos con el mayor nivel de desagregación posible con el objetivo de lograr identificar y medir las brechas de desarrollo existentes entre la población. Por ello, se recomienda que como parte del análisis de la población que es afectada por una situación negativa, se empleen diferentes tipos de desagregación como género, grupos etarios, condiciones socioeconómicas, y características territoriales y geográficas. Como resultado, será posible establecer una línea base del problema, la cual puede emplearse como insumo para la toma de decisiones y así definir las prioridades de desarrollo que se materializan en los objetivos que forman parte del plan de desarrollo, orientándose a la atención de la población con mayor nivel de vulnerabilidad.

Una vez definidas las prioridades de desarrollo es posible establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción que integrarán el Plan de Desarrollo. Es a través de los objetivos de estos instrumentos de planeación que es posible construir la vinculación con los objetivos de la Agenda 2030. Para lograrlo, se puede seguir una serie de pasos que se basa en la información de los instrumentos de planeación y de la Agenda 2030 (ver **Figura 17**).

**Figura 17.** Etapas para la vinculación de los objetivos de los instrumentos de planeación con los objetivos y metas de la Agenda 2030



Fuente: elaboración propia.

El primer y segundo paso consisten en conocer con claridad los elementos que forman parte del Plan de Desarrollo y la Agenda 2030, para lo cual se requiere identificar cuáles son los objetivos, metas e indicadores de ambos planes de acción. En este ámbito también es necesario conocer cuáles son los compromisos que el Estado Mexicano adoptó como parte de su compromiso con la Agenda 2030.

Al tener claridad tanto de los objetivos y marco de resultados del Plan de Desarrollo y de la Agenda 2030, el siguiente paso consiste en identificar en qué puntos y grados las prioridades locales del desarrollo tienen intersecciones con las planteadas en la Agenda 2030. Por ejemplo, se puede comenzar analizando una correspondencia temática identificando cuáles son los temas generales que se contienen en los objetivos del Plan y posteriormente revisar si esa misma temática se encuentra contenida en la Agenda 2030.

Como cuarto paso, y una vez identificadas las grandes intersecciones temáticas entre el Plan de desarrollo y la Agenda 2030, es posible avanzar hacia la articulación entre ambos instrumentos a nivel de objetivos. Para ello es primordial identificar la situación de cambio definida en cada objetivo, así como la población a la que se dirige el resultado esperado.

Para construir la articulación a nivel de metas, se requiere analizar si, derivado de la articulación de objetivos previa, se desprenden metas afines entre los instrumentos de planeación y la Agenda 2030. En este caso, es importante identificar qué es lo que se requiere del planteamiento concreto de resultados a alcanzar durante el período administrativo vigente y valorar en qué medida estas metas contribuyen al logro de objetivos superiores planteados por la Agenda. Esta vinculación de las metas deberá permitir identificar las diferencias de alcance correspondientes a las distintas atribuciones entre los ámbitos de gobierno y, con ello, visibilizar las necesidades de concurrencia y complementación de acciones de estos en el territorio.

Como sexto se contempla la vinculación de indicadores, a partir de la identificación anterior y del análisis de la medición de las metas y los medios locales existentes para su reporte, esta vinculación consiste en definir en qué medida los indicadores planteados para la medición local pueden contribuir a algún indicador de las metas de los ODS. Este mecanismo puede replicarse observando la congruencia y vinculación entre los distintos órdenes superiores de planeación.

Por último y como séptimo paso, se recomienda realizar la verificación de la vinculación o articulación construida, para ello, se debe analizar la claridad de la relación establecida entre objetivos, metas e indicadores del Plan de desarrollo y de la Agenda 2030.

En el Anexo se detalla este proceso y se muestra un caso práctico en el que se desarrolla paso a paso la construcción de la vinculación entre los objetivos de un Plan de desarrollo y los ODS de la Agenda 2030.



## Cuadro 2. Rendición de cuentas en la etapa de planeación

Incluir la participación de una diversidad de agentes del desarrollo en la planeación estratégica es una de las medidas más generalizadas y normalizadas entre los mecanismos responsivos del ejercicio de los recursos públicos. Esto, en parte, se debe a que los instrumentos de planeación tienen su base en los acuerdos y compromisos realizados entre las plataformas electorales y la base de las personas votantes, durante el proceso electoral previo a la llegada de una nueva administración. En el mejor de los casos, estos acuerdos incorporan una visión plural desde diferentes sectores y, en este sentido, la planeación estratégica cuenta con elementos para retomar una parte medular de las prioridades y preferencias reveladas por la mayoría población.

Si bien los compromisos de campaña son un insumo importante para definir las prioridades del desarrollo local, el proceso de planeación estratégica requiere de una interpretación clara de estos objetivos, señalando la forma en la que deben alcanzarse, los tiempos y los resultados particulares de las acciones. Además, a diferencia de la plataforma electoral, la planeación requiere de incluir la participación de todos los grupos sociales, rescatando las aspiraciones y necesidades de todas y todos en condiciones equitativas, independientemente de sus afinidades o participación electoral.

Actualmente, un número importante de planes de desarrollo local señalan haber incorporado procesos de participativos en su diseño, sin embargo, son pocos los que describen los criterios, alcances o los elementos metodológicos que sustentan estos procedimientos. A continuación, se plantean algunas de las consideraciones encadenadas que deben de tomarse en cuenta para incorporar la participación en los procesos de planeación estratégica.

- **Alcance y objetivos de la participación.** Es importante definir anticipada y claramente los alcances de los procesos de participación. Por ejemplo, delimitar el alcance del ejercicio pasa por definir el nivel de involucramiento de las y los actores. Es decir, define si el proceso participativo incluirá aspectos de consulta, colaboración, toma de decisiones descentralizadas o si considera aspectos de delegación de control en los procesos de planeación. Asimismo, es necesario identificar el objetivo al cual responde la participación, dando claridad si esta cumple funciones en el diagnóstico, el establecimiento de objetivos, la definición de estrategias, la formulación de metas, el seguimiento de estas, entre otras. Resulta fundamental plantear de manera explícita estos puntos a fin de tener claridad en la de comunicación con los grupos participantes, esto, considerando que uno de los principales reveses de los procesos participativos tiene que ver con la creación de falsas expectativas entre los actores involucrados.

## **Cuadro 2. Rendición de cuentas en la etapa de planeación (continuación)**

- **Reglas y criterios de inclusión.** A la par de los alcances y objetivos, es importante atender la normativa aplicable en el ámbito local y, con base en ella y en el perfil poblacional, definir la representación mínima que deberá cubrir el proceso participativo. En este punto debemos responder a la pregunta de quiénes deben participar para lograr los alcances y objetivos propuestos. Para considerar que un proceso de planeación es participativo, es importante sumar todas las voces, en particular aquellas de los grupos vulnerables o en desventaja que, de manera habitual, no son tomados en cuenta en la toma de decisiones. Además de considerar elementos como la representación geográfica y la inclusión de los diferentes actores de la sociedad – por ejemplo, la academia, la sociedad civil, el sector privado – las reglas y criterios de inclusión deberán tener en cuenta aspectos como la representación etaria, étnica, de género, de personas con discapacidad, entre otras. En este paso se debe considerar que la población tiene características heterogéneas, con diversos intereses, que viven de distinta forma los problemas y que esta información resulta útil para la planificación estratégica (OEA, 2010).
- **Procedimientos y metodologías para la participación.** Una vez que sabemos sobre qué grupos debemos asegurar representación, el siguiente paso es establecer cuáles son los métodos más adecuados para cumplir los objetivos y alcances propuestos. En este punto se debe contemplar que puede ser necesario implementar distintos procedimientos o metodologías según lo requiera la variedad de actores y los objetivos de la participación. Por ejemplo, las convocatorias podrán tener requerimientos diferenciados de acuerdo con las tipologías de participantes a convocar – en este sentido, no será lo mismo convocar a una institución académica, empresas del sector privado, ciudadanas y ciudadanos de un entorno urbano, personas indígenas, personas con discapacidad, migrantes, entre otros. El procedimiento de convocatoria y comunicación con las y los actores deberá responder a la cuestión de cómo hacemos para que estos se involucren en la planeación. En este paso deberán definirse también las metodologías y técnicas mediante las cuales deberá captarse o conducirse la participación que, al igual que la convocatoria, puede variar dependiendo de las y los actores, así como del objetivo de la participación. Algunas de las técnicas pueden ser: consultas directas, consultas dirigidas, grupos de discusión, foros participativos, análisis de problemas, generación de inteligencia colectiva, negociaciones colectivas, incluso talleres de sensibilización, entre muchas otras.

## Cuadro 2. Rendición de cuentas en la etapa de planeación (continuación)

Las opciones pueden ser tan variadas como las necesidades del proceso, así como del ingenio y capacidades de las y los convocantes. Además de las metodologías, deben plantearse de forma clara las reglas y los enfoques que permitan garantizar la suma en igualdad de condiciones de las voces de los grupos vulnerables, por ejemplo, garantizar que los procedimientos cuenten con un enfoque participación de género o que los temas a discutir sean abordados desde un enfoque multidimensional.

- **Publicación y difusión de los consensos y resultados.** El procedimiento de planeación involucra la toma de decisiones y el establecimiento de una misión y visión del desarrollo consolidadas, que se vuelven el punto de referencia hacia el que se orientan los objetivos estratégicos. Este compromiso público recae en la generación de consensos y resultados a diferentes niveles en el proceso participativo. En este sentido, como parte de las metodologías deberán definirse las vías mediante las cuales se llevará a cabo el procesamiento de información generado en los procesos participativos, la construcción de consensos y los acuerdos de dichos ejercicios. Los resultados alcanzados deberán ser claros para todas las personas participantes y estos deberán ser difundidos como parte del proceso de planeación.
- **Incorporación de actores y seguimiento social.** Finalmente, deberá contemplarse que, así como la etapa de planeación es solo el inicio del proceso del PbR, la planeación participativa busca generar entre la ciudadanía una masa crítica, interesada en dar seguimiento a los asuntos públicos. Considerando la valía de este tipo de capital social, se recomienda tener claridad, desde la etapa de planeación, de los mecanismos de participación a incluir en las etapas subsecuentes, a fin de incorporar y encauzar el interés social generado desde el inicio en los procesos de políticas públicas.

En paralelo, la rendición de cuentas requiere la integración de mecanismos de transparencia en el proceso de planeación. Generalmente, las leyes de planeación locales consideran un período máximo para la publicación de los planes de desarrollo estatales y municipales, que van de los tres a los seis meses. A la par de los resultados de la planeación en la forma de los planes de desarrollo, se considera relevante transparentar los documentos que configuran la estructura de la planeación, como los planes y programas sectoriales, transversales, regionales o especiales de gobierno, según sean requeridos y desarrollados por la estrategia de desarrollo.

## **Cuadro 2. Rendición de cuentas en la etapa de planeación (continuación)**

En esta etapa, no solo es relevante transparentar los resultados plasmados en los planes y programas, sino que es necesario documentar los insumos y procedimientos mediante los cuales se sustenta la planeación. En este sentido, los mecanismos de transparencia en esta etapa deben documentar los diagnósticos, tanto los provenientes de la investigación institucional, como de los resultados participativos. En general, la difusión de información deberá poner especial énfasis en la sistematización del proceso participativo descrito anteriormente, para dar a conocer sus resultados sin vulnerar la protección de los datos personales de las personas participantes.

Para ello, se recomienda poner el énfasis en la descripción de los procedimientos, metodologías y mecanismos utilizados, así como en la publicación y difusión de los acuerdos y resultados finales.

Una buena práctica en materia de transparencia proactiva es vincular los resultados de la planeación con las etapas subsecuentes del PbR. Por ejemplo, mantener en un mismo sitio o página web la información relacionada con los planes, los objetivos, las estrategias y los instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación, para la consulta pública. En este sentido deberán ser claros los objetivos y metas a alcanzar, así como su instrumentación dentro del marco de resultados y responsabilidades de las institucionales.

Tomando en consideración todo lo abordado en este apartado, los productos que mínimamente se obtendrán del proceso de planeación son los mencionados a continuación.

- Plan de Desarrollo a nivel estatal o municipal que contiene los diagnósticos de los problemas identificados en el contexto territorial y temporal.
- Definición de prioridades de desarrollo expresadas en los objetivos, metas y estrategias de los planes.
- Marco de resultados de los objetivos del Plan para el monitoreo de los resultados de dicho instrumento.
- Vinculación con los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030.

### **3.1.2 Programación: definiendo los programas presupuestarios que contribuirán a los resultados de la planeación**

Dentro del ciclo presupuestario, la etapa de programación consiste en la definición de Pp que tendrán a cargo las dependencias y entidades y a través de los cuales ejercerán los recursos que son asignados con miras a cumplir con los objetivos que cada uno persigue y, al mismo tiempo, a contribuir a los objetivos de mayor

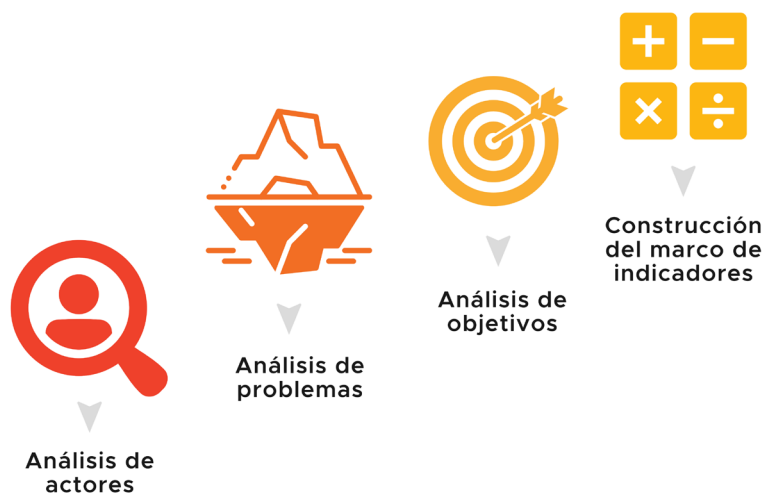
aliento que se encuentran establecidos en el Plan de Desarrollo.

Los Pp se pueden definir como las categorías programáticas a través de las cuales se organiza, de manera representativa y homogénea, la asignación de los recursos y el gasto público, que serán ejecutados a través de las dependencias y entidades públicas para el cumplimiento de sus objetivos y metas (SHCP, 2021c). El conjunto de los programas presupuestarios correspondientes a un año fiscal, se encuentran en la estructura programática que los clasifica o agrupa en torno a la ejecución del gasto que obedece a los objetivos de la planeación.

Dentro del PbR esta etapa es crucial, pues los Pp y sus respectivas herramientas de monitoreo, son la clave para conectar la presupuestación con la planeación, y la generación de evidencia con la toma de decisiones. El aspecto clave es la vinculación que se construye en torno a los objetivos de la planeación y los objetivos de cada programa presupuestario, estos últimos son concretamente las acciones con las que se busca dar solución a los problemas públicos y que aterrizan las estrategias y líneas de acción definidas en el plan de desarrollo. Así mismo, considerando que desde la planeación ya se construye el vínculo con los ODS de la Agenda 2030, la articulación entre objetivos de planeación y programas presupuestarios sienta las bases y genera información para conocer y medir cuántos recursos se destinan al desarrollo sostenible, y de manera específica, cómo se financia el logro de las metas de la Agenda 2030.

Cabe destacar que la definición de los Pp implica un proceso de diseño intrínseco a través del cual se busca que cada Pp tenga congruencia interna a partir de la identificación de un problema público y la definición de un objetivo, o situación de cambio, en determinado grupo de la población; este proceso comúnmente es resultado de la aplicación de la metodología de marco lógico, (ver **Figura 18**). En el Anexo se detalla este proceso mediante el desarrollo de un caso práctico de carácter hipotético.

**Figura 18.** Etapas de la metodología de marco lógico para el diseño de programas presupuestarios



Fuente: elaboración propia.

En términos generales a través de la metodología de marco lógico es posible analizar una situación negativa o no deseada por la población y determinar cuál es la situación de cambio que se desea alcanzar a través de un conjunto de acciones y bienes y servicios públicos. Como resultado, el diseño de la intervención se materializa a través de una teoría de cambio y de un marco de resultados que será la base para el monitoreo de resultados y la generación de evidencia para la toma de decisiones en torno a la implementación de dicha intervención.

La primera etapa del proceso es el análisis de actores, cuyo principal producto es la identificación de las personas o grupos de la población vinculados con la problemática y/o que pueden contribuir activamente en cada una de las etapas de vida de la intervención pública, no solo en el proceso de diseño. Para ello, se parte de una selección temática que va en línea con los objetivos del Plan de Desarrollo y se identifican los actores que de alguna manera tienen relación o incidencia en dicha temática. El principal objetivo de esta etapa es poder definir los roles de cada uno de los actores involucrados con la finalidad de determinar de qué manera pueden contribuir (u obstaculizar, de ser el caso) en cada una de las etapas del ciclo de vida de la intervención. Cabe destacar que desde el enfoque de la Agenda 2030, es primordial que, como parte de este análisis, se realice un ejercicio de sensibilización sobre la importancia de la participación de los grupos involucrados con la intervención pública y en su incidencia sobre el logro de los ODS.

La segunda etapa consiste en el análisis de problemas, que deseablemente debe realizarse de manera participativa a través de los actores identificados en la etapa previa. En línea con la definición temática que permite delimitar el análisis, la identificación de los problemas o situaciones no deseadas por la población es la base para el diseño de la intervención pública. Por ello, el diagnóstico del problema debe explicar el estado actual de la situación no deseada, así como determinar cuáles son las causas que lo generen y los efectos que su existencia y prevalencia, producen. Es importante precisar que el diagnóstico puede insumir la construcción del árbol de problemas que justamente diagrama las relaciones causales de la situación no deseada.

Como parte del análisis del problema es fundamental que se identifique, defina y cuantifique el tamaño de la población con la intención de poder focalizar qué grupo o sector de la población será el atendido por la futura intervención. Así mismo, el ejercicio diagnóstico del mismo es deseable que se base tanto en información cuantitativa como cualitativa que permita estimar el tamaño de la situación, (ver **Figura 19**).

Figura 19. Claves para el análisis de problemas de acuerdo con el enfoque de la Agenda 2030



## FOCALIZACIÓN



Es el proceso mediante el cual se selecciona a las poblaciones que serán atendidas. Estas poblaciones se identifican a través de los diagnósticos y los objetivos de los Pp, elaborados en la etapa de programación.

Tal como lo señala el Programa Mundial de Alimentos (PMA), cuando la focalización se basa en las necesidades, es posible garantizar que las intervenciones se dirigen a las personas indicadas, en el lugar adecuado, en el momento adecuado y de la forma adecuada<sup>6</sup>.

Para realizar una focalización adecuada, es necesario que las decisiones de política pública sean tomadas con base en el conocimiento local y en conjunto con los gobiernos locales y los grupos de interés. En este sentido, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones respecto a la focalización<sup>7</sup>.

1. Asegurarse que la ayuda llegue a quienes más lo necesitan, y que alcance al mayor número posible de personas, dadas las limitaciones de recursos (minimizar los errores de exclusión).
2. Minimizar la distribución involuntaria de ayuda a los no vulnerables (errores de inclusión).
3. Determinar con precisión quién debe recibir ayuda.
4. Mantener la transparencia y la integridad de los Pp y sus recursos, con el fin de asegurar la confianza de la población y la participación local con el enfoque adoptado.



## DIAGNÓSTICOS



El diagnóstico es una pieza fundamental en la formulación de las políticas públicas, pues identifica las problemáticas o situaciones indeseadas que afectan o limitan el desarrollo sostenible, con la finalidad de determinar cuál o cuáles son las alternativas de solución más adecuadas.

El diagnóstico requiere de un análisis técnico riguroso, basado en información cuantitativa y cualitativa que permita magnificar y/o tener una estimación de la situación que se busca atender.

En la elaboración de un diagnóstico, se recomienda el uso de los siguientes elementos que ayudan a incorporar la visión de la Agenda 2030.

- Identificación del problema público o necesidad que se debe atender.
- Análisis de las causas y subcausas del problema.
- Identificación de la relación del problema con los ODS y las metas de la Agenda 2030.
- Identificar a las poblaciones más afectadas por el problema y determinar si estas corresponden en mayor medida a grupos vulnerables.
- Análisis del problema desde una perspectiva integral, comprendiendo las relaciones del problema con otros problemas del desarrollo.
- Análisis de las causas del problema desde la perspectiva de las 3 dimensiones de desarrollo sostenible.
- Uso de información cuantitativa que dé cuenta de la magnitud de problema, además de la localización geográfica de éste.
- Análisis de brechas de desarrollo entre grupos sociales.
- Identificación de una línea de base de la situación actual para poder evaluar la evolución de la situación y determinar los logros de las intervenciones.

Fuente: elaboración propia.

<sup>6</sup> Programa Mundial de Alimentos. (2021, enero). Focalización y priorización. Guía metodológica para su operacionalización. Recuperado 13 de septiembre de 2022, de <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000131459/download/>

<sup>7</sup> Programa Mundial de Alimentos. (2021, enero). Focalización y priorización. Guía metodológica para su operacionalización. Recuperado 13 de septiembre de 2022, de <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000131459/download/>

Concluido el análisis de problemas, es posible avanzar al análisis de objetivos, que, como su nombre lo indica, define el objetivo o la situación de cambio que se perseguirá a través de la intervención pública y que dará solución a la situación no deseada. Esta etapa se basa en la construcción del árbol de objetivos, que es una expresión positiva del árbol de problemas construido en la etapa anterior, y que contiene las diferentes relaciones causales que pueden explicar la definición del objetivo. Por lo anterior, el árbol de objetivos contiene diferentes mecanismos de solución y acción, y diferentes efectos o impactos que pueden detonarse a partir del logro del objetivo planteado.

Ante esta diversidad de mecanismos es necesario realizar un análisis de alternativas que permita seleccionar la más adecuada a partir de un conjunto de criterios multidimensionales. Como resultado final, será posible construir la teoría de cambio que en esencia sustentará el diseño del Pp o intervención pública, (ver **Figura 20**).

**Figura 20.** Características y elementos de la teoría de cambio







## TEORÍA DE CAMBIO



Como se ha explicado a lo largo de este apartado, una vez que se ha definido la situación actual y la situación a la que se desea llegar a través de la intervención, lo siguiente es desarrollar una teoría que explique cómo se va a pasar de la situación actual a la deseada. Esta teoría debe constar de dos partes:

- Una teoría sobre cómo se producirá el cambio (p. ej. adquisición de habilidades, rentabilidad económica de MIPYMES).
- Una teoría sobre el modo en que la intervención lo desencadenará (capacitación y formación, créditos y financiamiento).

Es recomendable que en la elaboración de una teoría de cambio se utilice información y procesos, tales como:

- Evaluación de necesidades o análisis de factores determinantes que establezcan los requisitos de éxito
- Objetivos documentados
- Evaluaciones y estudios previos sobre programas o políticas semejantes, especialmente, si incluyen un análisis del funcionamiento de los programas o políticas
- Opinión de expertos sobre esa clase de programas o políticas
- Puntos de vista de los actores clave que participarán o participan en la implementación y resultados de la intervención
- Teorías fundamentadas en estudios sobre la forma en la que se produce el cambio

La teoría de cambio es equivalente a la estructura del Pp, por lo que, si el diseño del programa no responde a una debida aplicación de la metodología de marco lógico y a la construcción de una teoría de cambio adecuada, dicho programa correrá el riesgo de materializar inconsistencias en su implementación gestadas desde su proceso de diseño. Igualmente, correrá un elevado riesgo de contar con un marco de resultados inadecuado, cuya evidencia no contribuirá necesariamente a la adecuada toma de decisiones.

Cabe destacar que la adecuada construcción de la teoría de cambio puede abonar positivamente en la construcción de la vinculación del objetivo del Pp con los ODS y metas de la Agenda 2030. Como se explicará más adelante, si bien, hay un vínculo prácticamente automático entre el objetivo del Pp y los ODS, dado el vínculo Pp con los objetivos del Plan de desarrollo, es posible que, dada la multidimensionalidad de los objetivos de los programas, estos puedan vincularse de manera directa o indirecta a más de un ODS y a más de una meta de diferentes ODS.

Fuente: elaboración propia con información de UNICEF (2014).

Por último, la cuarta etapa de la metodología de marco lógico es la construcción del marco de resultados o del marco de indicadores con los que se dará seguimiento a la implementación y resultados del Pp. Este marco de resultados también es conocido como MIR.

La MIR es una fotografía del diseño de cada Pp, por lo tanto, captura la teoría de cambio de la intervención y de manera rápida y sencilla permite identificar sus características más relevantes como sus objetivos, estrategias e indicadores convirtiéndose así en un instrumento de gestión aplicado como herramienta de seguimiento (o monitoreo) para medir el grado de avance en el logro de los objetivos de la intervención.

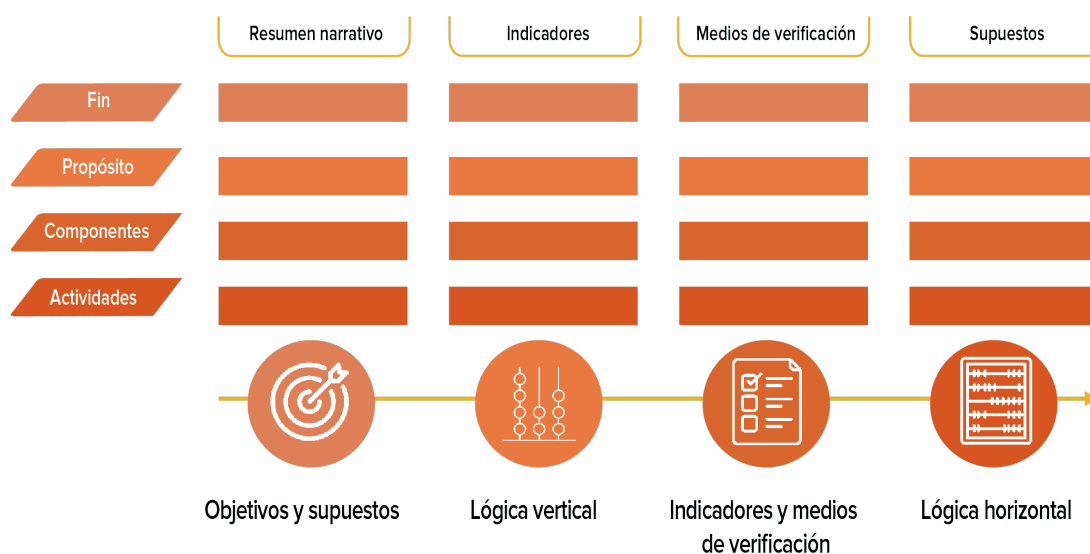
Es importante precisar que la MIR es una herramienta que debe actualizarse conforme se realicen cambios en el diseño de los Pp y su contenido debe ser claro para evitar que quede sujeto a la interpretación. Así mismo, resulta relevante subrayar que la **MIR no es un método de evaluación** ni un instrumento de gestión autosuficiente. Aunque, desde la perspectiva de la Agenda 2030, contribuye a fortalecer la orientación a resultados en la implementación de las intervenciones públicas.

La MIR es una matriz de cuatro columnas y cuatro filas; las columnas incorporan los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos, mientras que las filas clasifican la información de acuerdo con cada uno de los elementos de la cadena de resultados denominados: Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Para su construcción se identifican cuatro grandes pasos.

1. Definición de objetivos y supuestos
2. Verificación de la lógica vertical
3. Construcción de indicadores y definición de medios de verificación
4. Verificación de la lógica horizontal

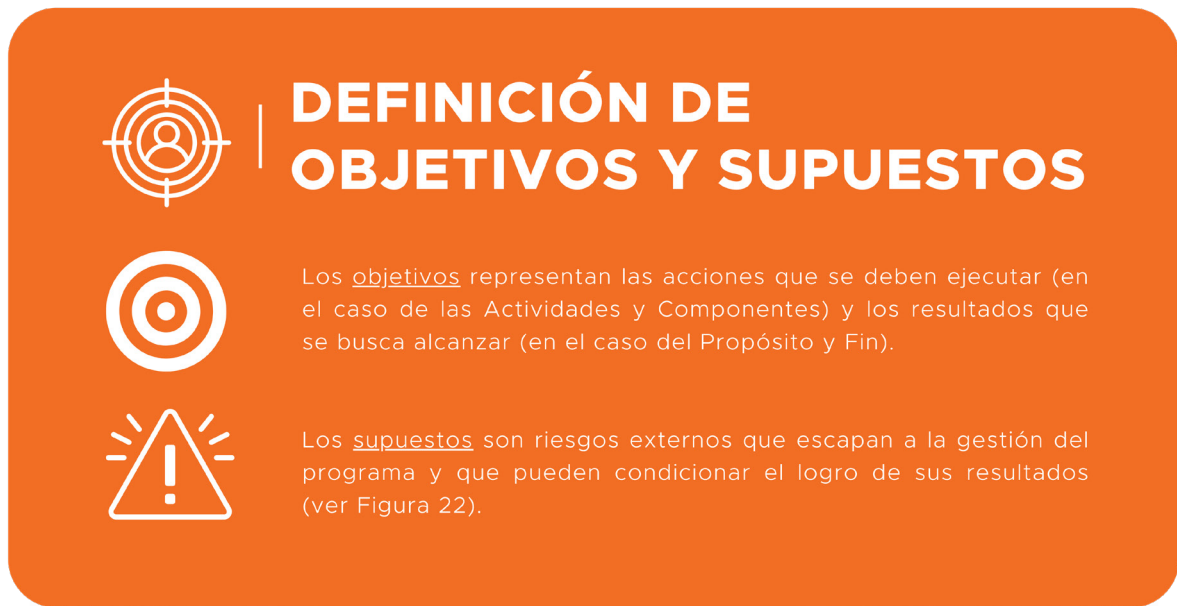
Se recomienda seguir este orden metodológico para poder identificar si existe alguna inconsistencia en el diseño de la matriz (ver **Figura 21**).

**Figura 21.** Estructura de la Matriz de indicadores para resultados y etapas para su construcción



Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en la **Figura 21**, el primer paso para la construcción de la MIR es la definición de sus objetivos y supuestos.



## DEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y SUPUESTOS

Los objetivos representan las acciones que se deben ejecutar (en el caso de las Actividades y Componentes) y los resultados que se busca alcanzar (en el caso del Propósito y Fin).

Los supuestos son riesgos externos que escapan a la gestión del programa y que pueden condicionar el logro de sus resultados (ver Figura 22).

El punto de partida es la definición de los objetivos tomando en consideración la teoría de cambio de la intervención, de este modo, garantizamos que exista consistencia entre la cadena de resultados y este instrumento de gestión. Para ello, los diferentes elementos de la teoría de cambio se trasladan hacia cada nivel de la matriz: la estrategia de ejecución integra los objetivos de nivel Actividad, los productos se convierten en los Componentes, el resultado define el objetivo de nivel Propósito, y el impacto el objetivo de nivel de Fin (ver **Figura 19**).

Una vez definidos los objetivos, deben definirse los supuestos. Como se menciona en su definición, los supuestos son situaciones externas que escapan al control del programa, es decir, desde la gestión del Pp no se tiene incidencia para controlar dicha situación, por lo tanto, en caso de que ocurriera dicha situación o riesgo, podría condicionarse el logro de los objetivos de la intervención. Para identificar los supuestos se debe valorar su probabilidad de ocurrencia: si el riesgo identificado es elevado de modo que puede resultar fatal en la implementación del Pp, se analiza si debe formar parte del diseño de la intervención o bien, si se evita poner en marcha y reformular su diseño.

Es importante considerar que, en la definición de los supuestos, estos deben redactarse en términos positivos y no como un problema o situación negativa, de tal forma que se entienda que es una condición que debe ocurrir para que existan los eslabonamientos de la cadena de resultados. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que los supuestos se definen en torno a cada una de las etapas de la intervención, por lo tanto, no es posible repetir supuestos entre niveles de la MIR, pues responden a diferentes momentos de la ejecución de la intervención. La **Figura 22** presenta las condiciones a verificar en cada nivel de supuestos, mismas que sirven de guía a la hora de definirlos.

## Elementos de verificación

### Fin

Relacionadas con las condiciones que se requiere que ocurran fuera del programa para garantizar la sostenibilidad de los resultados de la intervención.

### Propósito

Relacionadas con las condiciones que se requiere que ocurran fuera del programa para que los resultados de la intervención puedan contribuir a un objetivo estratégico superior.

### Componentes

Relacionadas con las condiciones que se requiere que ocurran fuera del programa para que las personas beneficiarias alcancen la situación deseada.

### Actividades

Relacionadas con las condiciones que se requiere que ocurran fuera del programa para que las personas beneficiarias puedan recibir los componentes del programa.

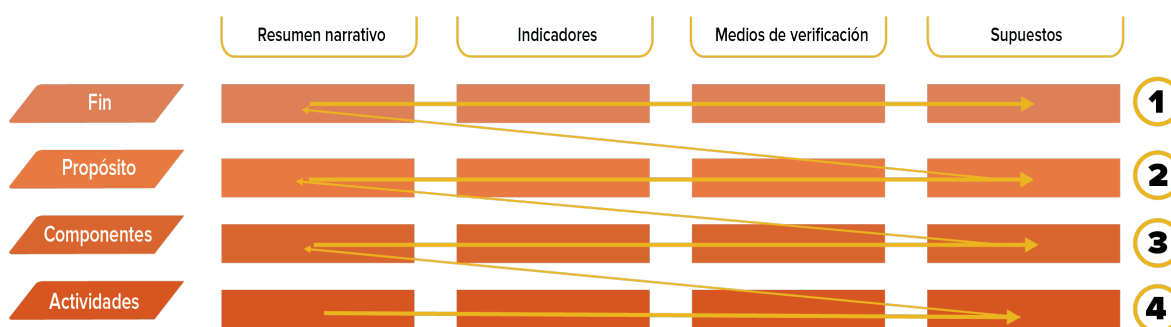
Fuente: elaboración propia.

Las siguientes son algunas recomendaciones para la definición de los supuestos de acuerdo con el nivel de objetivos de la MIR:

- **Fin**, los supuestos deben reflejar las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de los resultados alcanzados por la intervención.
- **Propósito**, los supuestos pueden definirse tomando en consideración aquellas situaciones externas que son necesarias para que el resultado alcanzado por la intervención contribuya efectivamente al objetivo estratégico superior.
- **Componente**, deben capturar aquellas situaciones externas que se requiere ocurran para que las personas que han recibido los apoyos de la intervención logren cambiar su situación actual y efectivamente alcanzar el resultado esperado.
- **Actividad**, se sugiere que la definición de supuestos se oriente o se relacione con condiciones externas a la intervención que deben existir u ocurrir para que sea posible su ejecución.

Ya que se han definido los objetivos y supuestos en la matriz, es recomendable analizar y verificar la lógica vertical de la MIR, es decir, la congruencia en el eslabonamiento de los objetivos de la intervención tomando en consideración la definición de los supuestos, de tal forma que sea posible revisar si se cumple o no la relación causal entre el conjunto de objetivos y supuestos de cada nivel de la MIR. Para ello, se realiza una lectura de abajo hacia arriba y de izquierda a derecha, cuestionando respecto al logro de cada nivel sumado a la ocurrencia del supuesto, de modo que permita lograr el objetivo inmediato superior, (ver **Figura 23**).

**Figura 23.** Recomendaciones para la revisión de la lógica vertical de la MIR



**Tipos de redacción**

- ① ¿El logro del Fin más el supuesto garantizan la sostenibilidad de los resultados del programa en el tiempo?
- ② ¿El logro del Propósito más el supuesto permiten contribuir al objetivo del Fin?
- ③ ¿El conjunto de Componentes más el supuesto permiten lograr el objetivo de Propósito?
- ④ ¿El conjunto de Actividades más el supuesto permiten lograr el objetivo de Componente?

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Figura 22, es posible emplear como guía las preguntas mencionadas comenzando por el nivel de Actividad hasta llegar al nivel de Fin. Solo en caso de que la respuesta a cada pregunta sea afirmativa, es posible avanzar hacia el siguiente nivel de la matriz. En caso de que la respuesta a alguna de estas preguntas sea negativa, es necesario identificar cuál elemento rompe con la lógica vertical de la matriz, que puede ser tanto del lado de los objetivos, como de los supuestos. Si se trata de un objetivo, se debe revisar si se está expresando de manera adecuada la cadena de resultados en la MIR; si se trata de un supuesto, es necesario analizar si éste, en realidad es una situación externa a la intervención o bien, si se debe considerar como parte de esta.

Únicamente cuando se responde de manera afirmativa a cada una de estas preguntas, es posible afirmar que la MIR tiene lógica vertical; solo en este escenario es posible continuar hacia la construcción de los indicadores.

Los indicadores de la MIR son el instrumento principal para el monitoreo y medición de los resultados de los Pp. Un indicador es una relación de dos o más variables que deben estar acotadas temporal y geográficamente, que funcionan como un medio de contraste para analizar resultados, de ahí que sea fundamental que cuente con valores de referencia (línea base y metas).

Desde el enfoque de la Agenda 2030, la construcción de indicadores presenta grandes retos, pues ante los desafíos que enfrenta el desarrollo sostenible, el

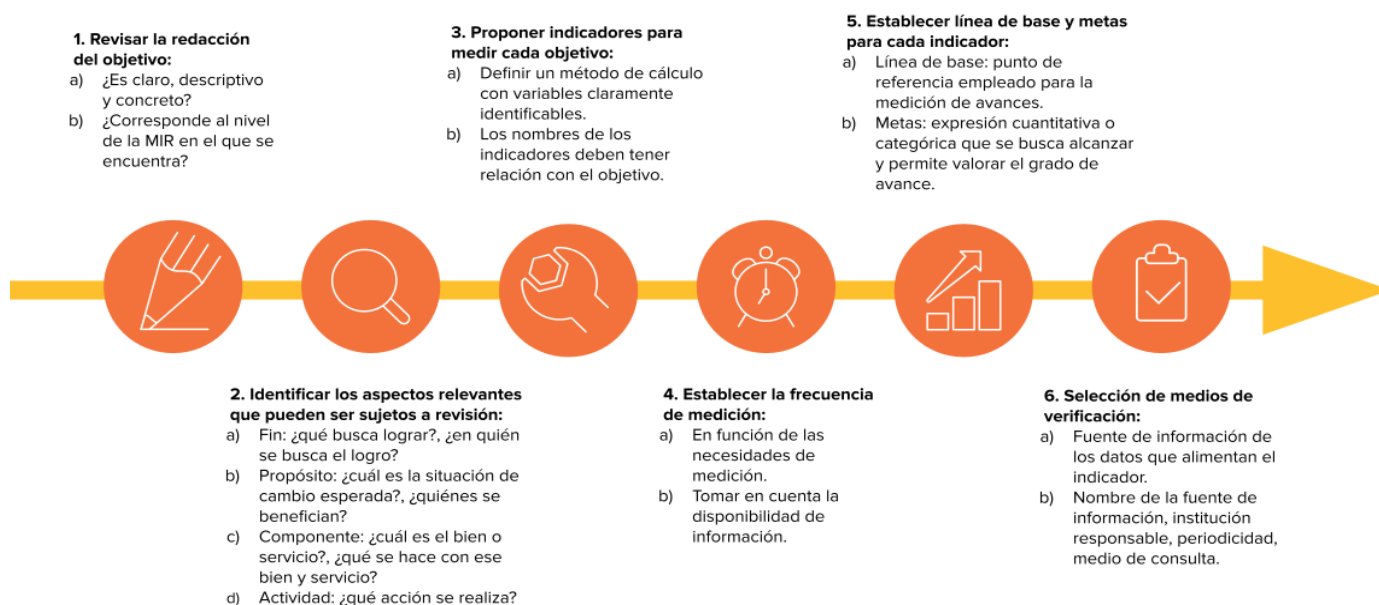
uso de los indicadores no debe limitarse al monitoreo de los resultados de la intervención. En este contexto, se espera que también sean empleados como herramientas para conocer la evolución de las brechas de desarrollo presentes en la población que es afectada por el problema público y de la que se busca transformar su realidad a través de la intervención.

Es importante tener presente que cada indicador mide un aspecto diferente de la intervención: a nivel de **Fin** y **Propósito** se trata de medir **resultados** mientras que a nivel de **Componente** y **Actividad** se miden aspectos de **gestión**; por lo tanto, dependiendo del nivel de la MIR que se trate, los indicadores responderán a diferentes preguntas:

- **Fin:** ¿En qué medida el programa contribuye en efectos sociales, económicos, etc.?
- **Propósito:** ¿En qué medida se da solución a la problemática?
- **Componentes:** ¿Cómo se generan y entregan los bienes o servicios del programa?
- **Actividades:** ¿Cómo se llevan a cabo los procesos del programa?

Para la construcción de indicadores es recomendable seguir la metodología propuesta por el CONEVAL, la cual consta de seis grandes pasos (ver **Figura 24**).

**Figura 24.** Metodología propuesta por el CONEVAL para la construcción de indicadores



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2013).

En la Figura 23 se muestra una serie de recomendaciones a seguir para la construcción de un indicador. Como primer paso se recomienda revisar la claridad del objetivo y verificar que dicho objetivo se encuentre en el nivel de la MIR apropiado. Si estas características se cumplen es posible avanzar a hacia la identificación de los rasgos más importantes o relevantes que pueden ser sujetos de la medición a través del indicador. Posteriormente, se selecciona un método de cálculo y se establece la frecuencia de medición del indicador, la cual se sujeta a la disponibilidad de información para garantizar su monitoreabilidad.

Como parte de la trazabilidad de los indicadores es necesario que, a partir de los datos disponibles, se establezca una línea base y un marco de metas a partir de los cuales se dará seguimiento al desempeño del programa en torno al logro de los objetivos de los diferentes niveles de la MIR. Por último, se incorporan los medios de verificación para cada indicador, entendidos como las fuentes de información mediante las cuales se obtienen los datos que alimentan la medición de los indicadores.

Como parte de la construcción de indicadores, es necesario verificar que estas herramientas para el monitoreo de los resultados de los Pp cumplan con un conjunto de criterios comúnmente conocidos como criterios CREMAA (claro, relevante, económico, monitoreable, adecuado y aportación marginal), (ver **Figura 25**).

**Figura 25.** Criterios CREMAA para la construcción de indicadores

<b>CLARO</b>	No debe de haber dudas sobre lo que pretende medir.
<b>RELEVANTE</b>	El indicador genera información sustancial sobre el objetivo al que se vincula.
<b>ECONÓMICO</b>	El beneficio de medirlo es mayor que el costo para su generación.
<b>MONITOREABLE</b>	Claridad en las fuentes de consulta para replicar el indicador.
<b>ADECUADO</b>	La información es suficiente y permite emitir un juicio sobre el indicador.
<b>APORTACIÓN MARGINAL</b>	En caso de existir más de un indicador asociado al objetivo, el segundo indicador aporta información adicional.

Fuente: elaborado a partir del CONEVAL (2013). Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. Ciudad de México: CONEVAL.

De acuerdo con su definición, un indicador es claro cuando no existe ambigüedad sobre lo que pretende medir, para valorar este criterio se debe revisar la consistencia entre el nombre, método de cálculo y definición. El criterio de relevancia analiza si la información que se genera a partir del indicador es sustancial respecto al objetivo que mide; para verificar esto se debe cuestionar si a partir de él es posible conocer cómo se avanza en la solución del problema o bien cómo se genera el cambio esperado en la población.

Un indicador es económico cuando el beneficio de medirlo es mayor que el costo de generarlo, para ello se debe tomar en consideración el costo de los recursos (humanos, tecnológicos o de recopilación de información) empleados en su medición.

El indicador es monitoreable cuando la información requerida para su construcción se genera de manera oportuna en relación con la frecuencia de medición del indicador. Adicionalmente, es necesario especificar cuál es el nombre de la fuente de información, la institución responsable y su medio de consulta.

Un indicador es adecuado cuando la información que genera es suficiente y permite emitir un juicio sobre su comportamiento, lo cual también incide favorablemente en el uso que se puede hacer de esta información en la toma de decisiones relacionadas con la intervención, sus procesos y resultados.

Finalmente, el criterio de aportación marginal se emplea cuando se tienen dos indicadores asociados a un mismo objetivo; este valora qué tan significativa y relevante es la información que se obtiene a partir del segundo indicador de tal forma que si la información no parece tener una aportación adicional en la medición del objetivo es recomendable no emplearlo como herramienta de medición.

A modo de corolario, en la **Figura 26** se describen seis pasos para la construcción de indicadores que sintetizan el proceso.

**Figura 26.** Seis pasos para la construcción de indicadores

PASOS	DESCRIPCIÓN
<p><b>1</b> Revisar la redacción del objetivo</p>	<p>Para verificar que sea claro y que efectivamente corresponda al nivel de la MIR en el que se encuentra; en caso de que no se cumpla esta condición es necesario replantear el objetivo.</p>
<p><b>2</b> Identificar cuáles son los aspectos relevantes del objetivo que pueden ser sujetos a medición</p>	<p>Los aspectos relevantes son distintos entre cada nivel de la MIR, como guía es posible responder las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fin: ¿qué se busca lograr? ¿en quién se busca lograr?</li> <li>• Propósito: ¿cuál es la situación de cambio esperada? ¿quiénes se benefician?</li> <li>• Componente: ¿cuál es el bien o servicio? ¿qué se hace con ese bien o servicio?</li> <li>• Actividad: ¿qué acción se realiza?</li> </ul> <p>Respondiendo estas preguntas se identifican los aspectos relevantes del objetivo y se definen las variables que tienen el potencial de formar parte del indicador.</p>



## PASOS

## DESCRIPCIÓN

### 3

#### Seleccionar el método de cálculo

De acuerdo con lo que se pretende medir; en la práctica, se hace uso con mayor frecuencia de los porcentajes, tasas de variación y promedio.

Es importante considerar que, como parte de su construcción, se debe asignar un nombre al indicador que sea consistente con su método de cálculo.

En la construcción del indicador también es posible incorporar el enfoque de la Agenda 2030, si, desde el análisis del problema se busca identificar las brechas existentes entre la población que es afectada procurando definir cuáles son los grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la situación no deseada. Una vez diseñada la intervención, es posible dar seguimiento a estas brechas y grupos a través de los indicadores, por lo tanto, se recomienda hacer uso de mediciones desagregadas con el objetivo de analizar el comportamiento de los resultados (negativos o positivos) que se generan en los bloques de población en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la intervención.

#### Selección del método de cálculo



##### PORCENTAJE

- Cociente (relación) entre dos variables.
- Misma unidad de medida.
- Mismo periodo de tiempo.

$$\left( \frac{\text{Variable 1 en el periodo } t}{\text{Variable 2 en el periodo } t} \right) \times 100$$



##### TASA DE VARIACIÓN

- Cociente (relación) entre dos observaciones de una misma variable.
- Misma unidad de medida.
- Diferente periodo de tiempo.

$$\left( \left( \frac{\text{Variable en el periodo } t}{\text{Variable en el periodo } t-k} \right) - 1 \right) \times 100$$



##### PROMEDIO

- Cociente (relación) entre dos variables cualesquiera.
- Diferente unidad de medida.
- Mismo periodo de tiempo.

$$\left( \frac{\text{Variable 1 en el periodo } t}{\text{Variable 2 en el periodo } t} \right)$$

### 4

#### Establecer la periodicidad de medición

Tiene como finalidad, contar con información oportuna en relación con el objetivo asociado para analizar su grado de avance, retroceso o estancamiento, y tomar las decisiones que mejoren la implementación de la intervención pública.

La frecuencia de medición depende de la disponibilidad de las fuentes de información que alimentan el indicador, de tal forma que, si se pretende medir un indicador de manera anual, se deberá seleccionar una fuente de información que se genere con la misma frecuencia.

## PASOS

## DESCRIPCIÓN

### **5** Construir la línea base y definir las metas para cada uno de los indicadores de la MIR

- a. La línea base es la primera medición del indicador que permite cuantificar la situación existente o punto de salida al inicio de la intervención pública y, al mismo tiempo, representa el medio de contraste para analizar el comportamiento de las metas y verificar la existencia de avances en torno a los resultados esperados.
- b. En la práctica, la línea base se define al finalizar el primer año de operación del programa, sin embargo, es recomendable que, en caso de contar con información disponible, se defina previo a su puesta en marcha o bien, que se recurra a métodos estadísticos para realizar una estimación aproximada.
- c. Desde el enfoque de la Agenda 2030, la definición de las metas forma parte del proceso de planeación ya que implica diseñar un horizonte de corto, mediano y largo plazo acompañado de una estrategia de cobertura de la población que será atendida por la intervención pública. El objetivo de este horizonte es dar seguimiento al cumplimiento de los resultados esperados de la intervención y analizar los resultados alcanzados (positivos o negativos) haciendo uso de la línea base como medio de contraste.

El uso de la línea base y del horizonte de metas como parte del análisis de los avances de la intervención abre un proceso de reflexión y aprendizaje sustentado en información del desempeño que contribuye a la identificación de áreas de mejora en los procesos operativos y de gestión. Así mismo, la visión de largo plazo resulta estratégica en el análisis de la sustentabilidad de los avances y resultados positivos en torno a la situación de cambio en la población atendida por la intervención pública.

### **6** Seleccionar e incorporar los medios de verificación en la MIR

Constituyen las fuentes de información a partir de las cuales se obtienen los datos que alimentan la medición de cada indicador.

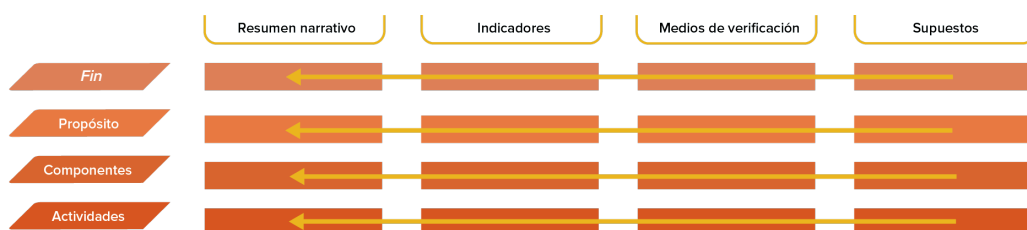
Los medios de verificación pueden tratarse de fuente oficiales y públicas, como lo son los bancos de información estadística del INEGI o los anexos estadísticos de la medición de la pobreza del CONEVAL, o bien, de registros administrativos que son gestionados desde el interior de la intervención pública.

Esta etapa se vincula con el paso número tres ya que, uno de los determinantes para seleccionar la mejor propuesta de indicador radica en la disponibilidad de la información, por lo tanto, es importante cuidar la consistencia temporal entre la frecuencia de medición del indicador y la periodicidad de las fuentes que lo alimentan.

Fuente: elaboración propia.

Al finalizar la construcción de los indicadores para cada objetivo de la MIR, es necesario verificar su lógica horizontal, es decir, asegurar la consistencia entre los objetivos a medir y los indicadores empleados para su seguimiento, así como entre los indicadores y las fuentes de información que alimentan su construcción. A diferencia de la revisión de la lógica vertical, el análisis de la lógica horizontal requiere de una lectura de verificación acotada por cada nivel de la MIR. Para ello, se realiza una lectura de derecha a izquierda, es decir, comenzamos por los medios de verificación y terminamos con los objetivos (ver **Figura 27**).

**Figura 27. Recomendaciones para la revisión de la lógica horizontal de la MIR**



**Algunas preguntas clave**

- ¿Los medios de verificación son suficientes para obtener la información necesaria para la estimación del indicador?
- ¿La frecuencia de generación de los medios de verificación es compatible con la frecuencia de medición del indicador?
- ¿El indicador genera información relevante sobre el objetivo al que se asocia?

Fuente: elaboración propia.

La Figura 27 muestra un conjunto de preguntas para guiar la revisión de la lógica horizontal, la cuales deben responderse para cada conjunto de objetivos-indicadores-medios de verificación de la MIR. Al igual que en la revisión de la lógica vertical, si alguna de estas preguntas obtiene una respuesta negativa, será necesario revisar la construcción del indicador, su relevancia respecto al objetivo que mide, y su relación con las fuentes de información seleccionadas. La **Figura 28** describe los elementos adicionales que se deben revisar para verificar la lógica horizontal de la MIR.

**Figura 28. Elementos adicionales para la revisión de la lógica horizontal de la MIR**

ELEMENTOS DE REVISIÓN	CONSIDERACIONES
<p><b>1</b> Los medios de verificación son suficientes para obtener la información necesaria para la construcción del indicador.</p>	<p>Si no es así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorar si es posible obtener los datos necesarios para la construcción del indicador a través de alguna otra fuente de información.</li> <li>• Optar por emplear algún método de levantamiento o recolección de datos para generar la información necesaria desde la gestión de la intervención.</li> </ul> <p>El indicador debe ser económico, por lo tanto, si el costo de las fuentes de información o de los mecanismos para el levantamiento o recolección de datos es más elevado que el beneficio por calcular el indicador, este debe rechazarse y buscar otra opción de medición.</p>
<p><b>2</b> La periodicidad con la que se generan los datos de las fuentes de información permite calcular de manera puntual al indicador de acuerdo con su frecuencia de medición.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta información es de gran importancia para realizar el reporte de avance en las metas de los indicadores.</li> <li>• En caso de que los insumos de información no se obtengan de manera oportuna no se estaría en condiciones de presentar los resultados alcanzados por la intervención de acuerdo con la periodicidad de medición determinada.</li> <li>• En dicho escenario se debe valorar la pertinencia de la frecuencia establecida para medir el indicador o bien u optar por una fuente de información adecuada en estos términos.</li> </ul>
<p><b>3</b> Valorar si el indicador genera información relevante sobre el objetivo al que se asocia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un aspecto central para decidir si el indicador es la mejor opción de medición.</li> <li>• Esto es diferente para cada nivel de la MIR, pues cada indicador mide aspectos distintos de la intervención.</li> <li>• Por lo tanto, si se trata de un indicador de nivel Actividad esperaríamos que genere información relacionada con los procesos de la intervención, a nivel Componente que fuese posible obtener información en torno a los apoyos entregados, mientras que a nivel Propósito y Fin, información sobre los resultados de la intervención.</li> <li>• En caso de no considerar que el indicador sea relevante, se debe replantear su diseño y enfocarse en los aspectos sustantivos de cada objetivo para su medición.</li> </ul>

Fuente: PNUD México

Como parte del proceso de definición de los Pp en la etapa de programación del ciclo presupuestario, pueden resultar, mínimamente, los siguientes productos:

- Definición de los Pp que formarán parte del ciclo presupuestario y contribuirán en la generación del resultado del Plan de desarrollo.
- Análisis diagnóstico de los problemas públicos que atienden cada programa.
- Definición de las poblaciones: potencial y objetivo, del programa.
- Teoría de cambio de la intervención.
- Matriz de indicadores para resultados.
- Vinculación con los objetivos de la planeación estratégica.
- Vinculación con los ODS de la agenda 2030.
- Fichas técnicas de los indicadores.

### **Cuadro 3. Rendición de cuentas en la etapa de programación**

Sin duda, los aspectos contemplados en la MIR, la construcción de una teoría de cambio en torno de las intervenciones o las estrategias de focalización son mecanismos orientados a construir políticas públicas más responsivas. Pero el solo hecho de que los programas cuenten con estos mecanismos, no garantiza que estos atiendan el interés superior de las necesidades colectivas, garanticen el logro de resultados y promuevan el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. A fin de integrar factores que contribuyan al perfil responsivo de las intervenciones, a continuación, se señalan algunos ejercicios que pueden integrarse en la etapa de programación:

- **Diseño participativo:** si pudiéramos tener un diagnóstico sobre el número y tipo de programas públicos diseñados con un enfoque participativo, nos daríamos cuenta de que la gran mayoría de las intervenciones se construyen sin tomar en cuenta las condiciones culturales, ambientales, tecnológicas o productivas de la población a la que atienden. En consecuencia, se observa poca apropiación por parte de las personas beneficiarias, baja calidad de los bienes y servicios proporcionados por los programas y nulos impactos de mediano y largo plazo, al no tener los elementos necesarios para generar un cambio cualitativo en las condiciones de vida de la población. Contar con un diseño participativo implica insumir información directamente de la realidad de las personas afectadas para definir las alternativas de solución del problema que atiende el programa. Esta información puede provenir de consultas, de ejercicios de diseño colaborativos, de la experimentación social en ejercicios pilotos, de la observación y la documentación a través de terceros (como la academia, las OSC o distintos ámbitos gubernamentales), entre otros métodos, y puede derivar en cambios profundos en la interpretación de una realidad y los mecanismos de solución o, por el contrario, reflejarse en cambios aparentemente mínimos del diseño de las intervenciones (modificar la fecha de entrega de las transferencias o la persona que las recibe dentro del hogar) que harán impactos relevantes en el aprovechamiento de los bienes y servicios por parte de la población. Si bien esta cualidad del diseño de las políticas públicas es relevante en todos los aspectos de las intervenciones, un ámbito en el que se ha hecho cada vez más presente es en aquellas que involucran la intervención en espacios públicos o viviendas (para más información consulte ANPR México (2018), Enet (2012) o Villareal Martínez (2006)).

### **Cuadro 3. Rendición de cuentas en la etapa de programación (continuación)**

- **Claridad de los mecanismos de selección:** un elemento fundamental para que los programas puedan rendir cuentas es que se dirijan a quienes los necesitan. Como se vio previamente, la priorización es uno de los elementos fundamentales en la programación, sin embargo, no basta con que se identifique con claridad a qué poblaciones e individuos está dirigida la intervención. Más allá de ello, es necesario que los medios de implementación de la focalización y las estrategias de cobertura contempladas por las políticas sean de carácter público y compartidas con los grupos interesados. En este sentido, se considera ideal que, al igual que pasa con los indicadores del programa, la asignación de los beneficios tenga la calidad de monitoreables. Esto implica que la información sobre los requisitos, los criterios de selección y la priorización o calificación de solicitudes sean compartidos de forma tal que, si un ente independiente y externo realiza por su cuenta el ejercicio, se pueda llegar a los mismos resultados de asignación. Un aspecto bien entendido en la asignación de los beneficios públicos es que, habitualmente, la demanda excede a la oferta. En estos casos, se considera responsabilidad de las instituciones encargadas de implementar los programas de documentar los criterios empleados, fuera de las características poblacionales para la elección de beneficiarios (se refieren a aspectos como: el criterio de primero en tiempo, garantizar alguna cobertura mínima a nivel geográfico, entre otras) así como documentar si se llevaron a cabo procesos de aleatorización y con qué herramientas. En particular, el uso de procedimientos de aleatorización para la asignación de beneficiarios es un elemento valioso que puede ser utilizado en la etapa de evaluación de los programas.
- **Mecanismos de implementación y seguimiento:** como parte del diseño de los programas públicos es necesario incorporar, desde la construcción de la MIR, mecanismos que garanticen estándares mínimos de transparencia en la gestión y ejecución de los programas. Un paso ulterior, en este sentido, es contemplar la incorporación de alianzas estratégicas con otros actores del desarrollo para participar, ya sea como entes externos y observadores, como informantes, colaboradores o socios en la consecución de las intervenciones. Esto implica la asignación de responsabilidades claras para los actores involucrados, así como la elaboración y formalización de convenios y marcos de colaboración que pavimenten el camino hacia la acción colectiva por el desarrollo. Estas experiencias pueden reforzar las capacidades de implementación, supervisión y seguimiento de los programas al integrar recursos que pueden ser humanos, financieros o materiales de parte de las colaboraciones, así como pueden reforzar aspectos de fiscalización y reforzar la confianza entre la población. Estos esquemas pueden llevarse a cabo con instituciones del sector académico, social, privadas, u otros ámbitos gubernamentales o alianzas horizontales que conforman asociaciones regionales. Asimismo, las alianzas con las organizaciones de base y la ciudadanía organizada a nivel comunitario son un aspecto de fortaleza en la implementación de políticas locales.

### **3.1.3 Presupuestación: distribución y asignación de los recursos de manera eficiente con base en evidencia**

A partir de la presente guía puede observarse que, para cada una de las etapas del ciclo presupuestario, se identifica un documento o producto que resume los resultados de las actividades propias de cada fase. El encadenamiento de estas etapas queda de manifiesto toda vez que el producto de la etapa previa resulta la base para construir la siguiente. Así, el presupuesto es el resultado de la etapa de presupuestación.

En este sentido, el presupuesto o la presupuestación no pueden desligarse de la programación. De hecho, es recomendable que, a la par que se realizan las actividades de la programación, se desarrollen los insumos para la fase de la presupuestación. Esto toma en cuenta que es en la presupuestación donde se cuantificarán los recursos financieros, materiales y humanos, necesarios para llevar a cabo las actividades, los componentes y los programas y que, en consecuencia, plantea una estrategia de asignación de los recursos con la cual se podrán cumplir los objetivos de la planeación.

Al igual que en cualquier empresa, y de acuerdo con los principios económicos, la presupuestación pública debe interiorizar los conceptos de escasez y costo de oportunidad. Esto responde, en el caso de la escasez, al hecho de que las acciones públicas están encaminadas a resolver problemas complejos, para los cuales las necesidades y deseos de la población sobrepasan la disponibilidad de recursos, tanto financieros, materiales y humanos disponibles por parte de la administración pública. El costo de oportunidad reconoce que al momento que utilizamos los recursos para llevar a cabo un programa, estos dejarán de estar disponibles para emprender otra acción. La escasez y el costo de oportunidad indican que los recursos deben emplearse eficaz y eficientemente a fin de cumplir la mayor cantidad de objetivos posibles. Por ello, si bien es importante identificar cuántos recursos son necesarios para llevar a cabo los programas, también es necesario saber con cuántos recursos cuenta la administración para distribuir entre sus prioridades.

En ese marco, y de acuerdo con la definición del Banco de México, el presupuesto público es la “estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del sector público, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación” (Banco de México, s.f.).

El proceso de presupuestación, en sí, se considera un proceso de planificación en el que, por un lado, se estiman los ingresos de los que dispondrá el aparato gubernamental, para luego asignarlos con el nombre de egresos, de acuerdo con el plan de acción construido en las etapas de planeación y programación. El presupuesto refleja en gran medida la verdadera priorización de las políticas, mediante la distribución de los recursos financieros disponibles o previstos, que deben ser administrados por el gobierno y las dependencias públicas a través de las secretarías de hacienda o de finanzas de los gobiernos locales (Mendoza-Zamora et al., 2018).

Es importante considerar que la elaboración y aprobación del presupuesto de egresos es un trabajo coordinado entre el poder ejecutivo y el legislativo, toda vez que el primero remite un proyecto de presupuesto de egresos que considera las erogaciones necesarias para cumplir con los objetivos y funciones gubernamentales, mientras que el segundo tiene la facultad de revisarlo y aprobarlo. En el ámbito federal, la SHCP es la encargada de elaborar la propuesta correspondiente a cada ejercicio fiscal que se somete a revisión y aprobación por la Cámara de Diputados. En el ámbito estatal este arreglo se traslada a las secretarías de hacienda o finanzas y las Cámaras de diputados locales, mientras que en los municipios son las tesorerías municipales y los ayuntamientos locales quienes absorben estas funciones. Es importante resaltar que, de acuerdo con el arreglo de coordinación fiscal, el presupuesto de egresos de la federación contempla entre sus erogaciones una serie de transferencias para los estados y municipios y que estas constituyen una proporción elevada de su gasto, alcanzando el 82% de los ingresos para el caso de las entidades federativas (IMCO, 2022a).

No obstante que para el proceso presupuestario global se visibilizan las etapas de la cuantificación tanto de los ingresos como de los egresos, para efectos prácticos, en la presente guía se enfatizarán las acciones referentes a la presupuestación programática, priorizando la revisión y cuantificación de los gastos, costos y recursos necesarios para poner en práctica los programas públicos. Asimismo, se abordarán las consecuencias derivadas de la suficiencia presupuestaria, como la aprobación presupuestal, el déficit o superávit fiscal. En el Anexo de este documento se desarrollan de forma práctica, a manera de ejemplo, estas acciones mediante el desarrollo de un caso práctico de carácter hipotético.

## **A. Análisis de gasto y planeación presupuestaria**

El PbR consiste en una metodología mediante la cual es posible vincular la asignación de los recursos públicos al logro de resultados, que hace uso de herramientas de la contabilidad financiera, así como de distintos métodos de clasificación que se revisarán más adelante. Sin embargo, antes de analizar los aspectos operativos y administrativos del gasto, es necesario partir de algunos elementos clave para determinar las asignaciones presupuestarias.

El proceso de planificación presupuestaria es una herramienta fundamental a partir de la cual los gobiernos, tanto a nivel federal como local, discuten y aprueban los gastos, retroalimentándose de los elementos previos a su ejecución, control y evaluación. Para lograr lo anterior y considerando que todas las acciones o intervenciones públicas precisan de recursos humanos, materiales, y/o financieros para ponerse en marcha, que deben presupuestarse de manera anticipada para asegurar su flujo en el momento que sean requeridos, se entiende por asignación presupuestaria a la definición de importes financieros que se destinan para cubrir las erogaciones previstas en los programas, subprogramas y proyectos, necesarios para el logro de los objetivos y metas definidas en la planeación estratégica y la programación (Transparencia Fiscal Jalisco, s. f.).

La definición de los recursos necesarios para poner en marcha un programa precisa de la realización de un análisis de gastos y, a pesar de que el PbR no se centra en la delimitación de insumos si no en el desempeño, definirlos resulta un paso crucial para determinar prioridades de desarrollo, máxime cuando está

por iniciarse un proyecto o programa. A continuación, se enlistan algunos de los pasos sugeridos a la hora de realizar una planificación presupuestaria inicial (ver **Figura 29**).

**Figura 29.** Sugerencias para la cuantificación de la asignación presupuestaria



Fuente: elaboración propia con elementos de CEFP (2005) y Méndez Bañuelos et al., (2018).

Como se mencionó previamente, es recomendable que algunos elementos de la programación y la presupuestación se desarrollen en momentos cercanos o paralelos, de manera que puedan tener una retroalimentación mutua. Esto se refiere fundamentalmente a los primeros dos pasos del esquema de la figura 26, en donde la presupuestación parte de los objetivos y metas establecidos en la programación como las prioridades del gasto, a la vez que la propuesta de las alternativas de operación, realizadas en la presupuestación, pueden modificar la definición de las actividades en la programación.

En línea con los principios y objetivos de la Agenda 2030, las alternativas de operación deben considerar, además de lograr una efectividad y eficiencia de los recursos públicos, procesos que garanticen el aprovechamiento de recursos de otras fuentes como, por ejemplo, contemplar la inclusión de mecanismos de participación directa entre actores no gubernamentales. Otros elementos son la inclusión de criterios de consumo responsable, como la contratación de servicios o productos de proveeduría local, por empresas social y ambientalmente responsables, entre otros.

Del mismo modo, la evaluación costo-beneficio entre las alternativas deberá ir más allá de los aspectos económicos y financieros, sino que deberá considerar, además, los elementos de beneficio social y ambiental asociados a estas. Esto implica indagar, en la medida de lo posible, aquellas externalidades positivas o negativas de los cursos de acción propuestos. En materia del establecimiento de los costos y niveles de los bienes y servicios, se recomienda tomar en cuenta, además de las economías de escala, los aspectos de atención a poblaciones



prioritarias. Es decir, identificar qué nivel de producción, distribución y consumo de un bien o servicio serán suficientes para atender a las poblaciones más vulnerables y cuáles son sus costos asociados.

Finalmente, el proceso deberá considerar los ajustes necesarios derivados de la disponibilidad presupuestal reflejada en la asignación presupuestaria y de los posteriores resultados de la evaluación del desempeño del programa de acuerdo con el marco de indicadores establecidos desde la planeación y la programación.

Además de estos, los cálculos de los gastos para la implementación de un programa en particular deben tomar en cuenta las economías originadas al interior de las Unidades Responsables (UR)<sup>8</sup> o de las dependencias responsables de los mismos. Esto incluye la existencia de materiales, activos fijos o capacidades técnicas del equipo de personal, que pueden influir en la viabilidad y en operaciones propuestas. Asimismo, los gastos asociados con compromisos y obligaciones preexistentes, como los pagos de pensiones, obligaciones salariales, prestaciones, deuda, entre otros, resultan determinantes para definir qué parte específica del gasto atenderá las acciones de desarrollo o las nuevas inversiones, y por consiguiente a la búsqueda de sus resultados. Por lo anterior, la clasificación del gasto juega un papel fundamental a la hora de determinar el seguimiento del desempeño.

## B. Metodologías para la presupuestación

A la par de estos pasos, se identifican diversas metodologías para la elaboración de presupuestos que han evolucionado a través de los años (Meneses Jimarez y Oliva Zárate, 2017) y que presentan ventajas y desventajas dependiendo del contexto en el que se aplican. A continuación, se describen algunas de estas:

- **Presupuesto incremental o tradicional.** En este tipo de presupuesto se utiliza como referencia la asignación presupuestaria del ejercicio pasado para, con base en criterios como la inflación o la identificación de nuevas necesidades o el ejercicio de los recursos, proponer aumentos (o incluso recortes). Este tipo de presupuesto presenta una dinámica inercial que, al no tener una técnica clara para estimar los cambios en los gastos, depende de que las personas tomadoras de decisiones cuenten con conocimientos contextuales y la mejor información disponible. Este tipo de presupuestación suele utilizarse con menores contraindicaciones en programas que realizaron una presupuestación detallada en su etapa inicial, tienen más de un ciclo de operación estable y han demostrado resultados positivos en su desempeño.
- **Presupuesto base cero.** Contrario al presupuesto incremental, el presupuesto base cero plantea iniciar con “una hoja en blanco”, a partir de la cual es necesario realizar cálculos particulares para cada partida de gasto, de acuerdo con el nivel de desempeño y prioridades que se busca alcanzar, en cada uno de los ejercicios fiscales. Esto implica que se deja de lado la información histórica y cada gasto debe justificarse de acuerdo con su

---

<sup>8</sup> Una UR es la unidad administrativa facultada para ejercer el gasto y llevar a cabo las acciones del programa presupuestario en cuestión.

necesidad (CEFP, 2005). De acuerdo con Mora Paz (2012), esta metodología permite liberarse del compromiso explícito de sostener los niveles pasados de financiamiento. En contraparte, requiere una importante inversión de tiempo y recursos, al tiempo que puede enfrentar resistencias políticas y sociales en aspectos vinculados a la reasignación inmediata del gasto. Este tipo de presupuestación suele utilizarse para ajustar los gastos a raíz de una crisis, cuando se deben plantear o replantear prioridades o controlar y eliminar costos y gastos no alineados con la consecución de los resultados, o cuando se tienen programas de nuevos o de reciente creación.

Al respecto de estas dos metodologías se han hecho distintas comparaciones para ejemplificar sus diferencias y clarificar qué tipo de preguntas atienden (ver **Figura 30**).

**Figura 30.** Comparativo entre el presupuesto tradicional y el presupuesto base cero

	Tradicional	Base cero	
¿Cuánto debemos gastar?	Principia en la base existente	Principia con el programa “en blanco”	¿Por qué debe gastarse?
	Examina el costo-beneficio de nuevas actividades	Examina el costo-beneficio de todas las actividades	
	Principia con unidades monetarias	Principia con propósitos y objetivos	¿La forma elegida es la mejor?
	No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso	Examina explícitamente enfoques nuevos	
	Concluye en un presupuesto de “tomar o dejar”	Concluye en alternativas de varios niveles de servicio y costo	

Fuente: Shelby (2013), retomado de Méndez Bañuelos et al., (2018).

- **Presupuesto por formula.** Se refiere que la asignación presupuestal se define (ya sea total o parcial) mediante la determinación matemática en función de variables explícitas (Robinson, 2011). Este tipo de presupuestación se asocia con la determinación de costos unitarios en productos que pueden considerarse estandarizados en cierto grado. Por ejemplo, al utilizar una fórmula para determinar los costos de educación en función del número de estudiantes o los fondos de un hospital de acuerdo con la afluencia esperada de pacientes, se asume cierta homogeneidad entre las personas estudiantes o pacientes. Como otro ejemplo, se puede mencionar que la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) responde a una fórmula de asignación que involucra aspectos de la pobreza relativa en las entidades y que ha ido evolucionando en los últimos años (Ibarra Salazar, 2018; DOF, 2021b). Este tipo de presupuestación establece un vínculo todavía más estrecho entre los fondos y los resultados esperados.
- **Evaluaciones costo-beneficio.** Este tipo de evaluaciones se contemplan como parte de los procedimientos asociados a la elaboración de programas y proyectos de inversión e involucra la identificación, cuantificación y valoración de los costos directos, indirectos, intangibles y de las externalidades negativas, así como de los beneficios directos, indirectos,

intangibles y de las externalidades positivas, para determinar la rentabilidad socioeconómica de una intervención. El análisis involucra un diagnóstico de la oferta y la demanda asociada con el proyecto o programa, así como los análisis de sensibilidad y riesgos que permiten identificar las posibles amenazas que afecten el desempeño de estos. Para revisar la metodología con mayor detalle, consulte Morín Maya (2018).

Además de estas metodologías, los manuales de presupuestación y programación emitidos, tanto para normar el gasto de la federación como en las entidades federativas y municipios, cuentan con referencias a metodologías, modelos o métodos de cálculo para establecer balances financieros, en línea con diferentes rubros o ámbitos de actividad (SHCP, 2021a).

A pesar de que las metodologías de presupuestación comparten muchos elementos utilizados por la empresa privada, la presupuestación pública debe poner el énfasis en los beneficios sociales y los impactos medioambientales derivados de la aplicación del presupuesto y la planeación del desarrollo con un horizonte de mediano y largo plazo. En este sentido, los horizontes de retorno de las evaluaciones de proyectos deben estar abiertos a considerar escenarios con rentabilidades no inmediatas. De acuerdo con el CEFP (2005), es posible prever ya sea un déficit fiscal o un superávit para los cuales es necesario establecer el destino preciso del endeudamiento o del empleo de los excedentes del gasto. Para los casos de déficit las opciones involucran la aprobación de créditos, la emisión de bonos o deuda pública, la utilización de reservas, el aumento o creación de impuestos, entre otros mecanismos fiscales.

### **C. Vínculo entre el financiamiento y la planeación**

Un aspecto central en el PbR es la vinculación del presupuesto con los resultados esperados. Para la sistematización de estas relaciones se ha desarrollado un sistema de catálogos, criterios y elementos que dan origen a la estructura de la clasificación del gasto público y permite el seguimiento y la consolidación de la presupuestación con un enfoque de resultados (ASF, 2016).

En este sentido, el PbR tiene la finalidad de que las dependencias y los organismos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos asignados a sus respectivos programas y que el grado de su consecución se pueda verificar a través del SED. Dado lo anterior, la clasificación de las acciones y, por lo tanto, de sus asignaciones presupuestales responde a una estructura establecida a la par de la programación.

La clasificación del gasto permite, de una manera sencilla y sistematizada, responder preguntas como: quién gasta los recursos, para qué se gastan, en qué se gastan, de dónde provienen o en qué lugar o zonas se ejercen. En este sentido, la federación, las entidades y los municipios definen claves presupuestarias basadas en catálogos, con criterios y categorías, que organizan los rubros de gastos atendiendo diferentes modalidades de gestión y que resultan útiles en las etapas de asignación, registro, control y evaluación. La **Figura 31** esquematiza las generalidades de las clasificaciones de gastos y sus componentes, mismas que pueden variar de una entidad a otra.

**Figura 31. Ejemplo de esquema de clasificación de una clave presupuestaria**

	Temporal	Clasificación administrativa			Clasificación funcional-programática							
	Año	Ramo	Institución	Unidad Responsable	Finalidad	Función	Subfunción	Eje	ODS	Programa Presupuestario	Subprograma Presupuestario	Actividad Institucional
Dígitos	2	2	3	4	1	1	1	1	2	4	2	3

	Clasificación económica						Clasificación geográfica		Inversión	
	Identificador de Gasto	Fuente de Financiamiento	Origen	Procedencia	Actividad específica	Objeto de gasto	Tipo de gasto	Región	Municipio	PPI
Dígitos	1	1	1	3	3	4	1	2	3	6

Fuente: elaboración propia, con ejemplos retomados de SHCP (2021a), Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Puebla (2022) y Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2020).

A partir de la figura 30 podemos entender que la construcción de las claves presupuestarias responde a una codificación que ordena de manera secuenciada la información correspondiente al ejercicio presupuestal y a distintas clasificaciones del gasto, mismas que se describen a continuación.

**Clasificación administrativa.** Esta clasificación asigna responsabilidad ya que permite conocer quiénes son las instancias de la administración pública ejecutoras del gasto, es decir, a quienes les fueron asignados los recursos públicos, quienes se encargaron de la ejecución y, por lo tanto, quienes deben rendir cuentas de los resultados. Al interior de esta clasificación se encuentran el **Ramo** o **Sector**, que corresponde al nivel más agregado de administración y en estos se pueden identificar los ramos autónomos, los administrativos, los generales, por poderes, las entidades, entre otros. En segunda instancia se puede identificar a la **Institución** o **Unidad Administrativa**, que distingue de forma específica que secretaría, dependencia u órgano es responsable del control indirecto del gasto. Finalmente, se identifica a la **Unidad Responsable**, que responde a la unidad básica de administración y se encuentra facultada para ejercer el gasto. De acuerdo con el nivel de desglose de la estructura administrativa, la clasificación podrá variar al incluir algún nivel adicional de control.

**Clasificación funcional-programática.** Esta clasificación permite identificar el propósito del gasto, es decir, orienta sobre los resultados buscados con la asignación presupuestal y, en este sentido, permite responder de forma sintética y directa cuáles son las prioridades y los fines del presupuesto. Para apoyar a la homologación de esta clasificación, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) ha emitido distintas normativas, entre las que destaca el acuerdo que define la clasificación funcional del gasto (DOF, 2010). En esta clasificación se definen tres niveles de desagregación para la función: **Finalidad**, **Función** y **Subfunción**. La primera distingue tres finalidades para el gasto programable (gobierno, desarrollo social y desarrollo económico) y una para los gastos no clasificados en los anteriores, como la deuda, transferencias entre órdenes de gobierno u otras no susceptibles a incluirse en las clasificaciones previas. Adicionalmente, las funciones se clasifican en 28 tipos, asociadas con las

responsabilidades y acciones de las unidades responsables del gasto, a la vez que las subfunciones – clasificadas en 111 categorías – desglosan de forma más precisa el tipo de actividad asociado con la asignación del gasto.

Los siguientes componentes dentro de esta clasificación responden a la estructura programática y de planeación detrás del gasto. En estos se pueden identificar aspectos relacionados con la planeación estratégica, como los **Ejes** del plan de desarrollo o los **ODS** a los cuáles se alinea el gasto. La categoría de **Programa Presupuestario** permite hacer referencia a una estructura homologada de asignación del gasto que se puede vincular con un objetivo, metas, componentes y actividades, que fueron planteadas previamente en la etapa de programación y constituyen la propia estructura de la MIR. Asimismo, estos pueden vincularse con la solución de problemas públicos y la atención a poblaciones objetivo. En esta clasificación puede identificarse el **Subprograma** o **Componente**, mismo que refiere a las estrategias al interior de un programa presupuestario. Finalmente, es posible identificar categorías como la **Actividad Institucional** o la **Asignación de Recursos**, que puede dar cuenta de las acciones sustantivas de las Unidades Responsables, así como de las tipologías de los programas.

**Clasificación económica.** En esta clasificación se puede identificar en qué se gastan los recursos, así como su naturaleza económica. Entre estos podemos encontrar **Identificadores del gasto**, que en este ejemplo nos indican si los recursos corresponden a gasto etiquetado o gasto no etiquetado. La categoría **Fuente de financiamiento** señala, por ejemplo, si el presupuesto proviene de fuentes fiscales, ingresos propios, recursos federales, etc. Por **Origen** podemos identificar si estos tienen su origen en capital o intereses y por **Procedencia**, por ejemplo, se han descrito la identificación particular de los fondos, programas o convenios de los que proceden los recursos. Las clasificaciones de **Actividad Específica** orientan sobre las acciones de los ejecutores para llevar a cabo su función, mientras que el **Objeto de Gasto** orienta sobre la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos adquiridos con el presupuesto. En la categoría de **Tipo de Gasto** se identifican grandes agregados de la clasificación como el gasto corriente, de capital, amortización de la deuda y disminución de pasivos, pensiones y jubilaciones, así como las participaciones.

**Clasificación geográfica.** Esta hace referencia al lugar en el cual se deberá ejercer o se ejerció el recurso. Al interior de las entidades se divide generalmente en **Región** o **Municipio**, y resultan fundamentales para la identificación de la localización de las acciones del desarrollo en un espacio vinculado con un contexto, población y territorio propios.

Los clasificadores temporales o de inversión, no se consideran parte de las grandes categorías mencionadas, pero también brindan información valiosa ya sea del ejercicio al que se hace referencia, así como del tipo de registro en la cartera de inversión pública del programa o proyecto correspondiente. En conjunto, las anteriores – con más o menos ajustes – pueden ilustrar la conformación de un código correspondiente a una clave presupuestaria.

Con la finalidad de contribuir a que el proceso de presupuestación se fortalezca de la visión de la Agenda 2030, y considerando que desde la aprobación de la Agenda 2030 en 2015, varios de los países firmantes asumieron el compromiso

de vincular los ODS a sus instrumentos de planificación, al presupuesto y a sus planes nacionales de inversión pública (CEPAL, 2019). A continuación, se enlista un conjunto de recomendaciones para presupuestar con el enfoque de la Agenda y del desarrollo sostenible:

- 1. Identificar la asignación de los recursos considerando la vinculación de los objetivos de los Pp con los ODS y sus metas.** Si bien este ejercicio se realiza desde la programación, al concluir un ejercicio general de presupuestación es importante verificar si la asignación de recursos puede ser rastreable, destinando y atendiendo a la totalidad de proyectos y programas vinculados a los ODS con los que se identifican las prioridades locales. En este sentido, la Oficina de la Presidencia (2015) identifica dos casos de vinculación a nivel concepto del gasto que pueden ser útiles a la hora de realizar este análisis:
  - Cuando la contribución de los Pp a alguno de los ODS es directa.
  - Cuando el presupuesto puede generar las condiciones que contribuyen a la meta o submetas, en este caso se trata de una contribución indirecta.
- 2. Asignar equilibradamente los recursos entre los programas y proyectos que contemple las tres dimensiones del desarrollo sostenible.** En este sentido, es importante prestar atención a las dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) a las que atienden o se vinculan los Pp, de tal forma que las asignaciones presupuestarias no se concentren de manera exclusiva o preponderantemente en las categorías de desarrollo social o económico, mismas que son privilegiadas por la clasificación de finalidad del gasto, sino que busque una forma de destinar los recursos públicos hacia diversos proyectos asociados de manera equilibrada a las tres dimensiones. En este sentido, lo ideal es transitar hacia intervenciones que contemplen de forma integral las tres dimensiones.
- 3. Focalizar la asignación presupuestaria.** En este punto se retoma uno de los procedimientos de la etapa de programación: la focalización. Conforme a lo anterior, y atendiendo la vinculación con la Agenda 2030, la asignación presupuestaria debe tener en cuenta y visibilizar la identificación de grupos vulnerables y su localización en el territorio de acuerdo con las necesidades plasmadas en el diagnóstico y la priorización de estrategias de implementación de intervenciones de acuerdo con los objetivos y líneas de acción definidas en el Plan de desarrollo.

#### **Cuadro 4. La rendición de cuentas en la etapa de presupuestación | Presupuesto participativo**

El presupuesto participativo es el proceso por el cual las personas pueden proponer y decidir como invertir una parte del presupuesto público para mejorar su comunidad (Herrera et al., 2020).

El presupuesto participativo es un enfoque alternativo a la presupuestación tradicional que promueve la colaboración de los responsables de las políticas

públicas y de la población en un proceso de toma de decisiones que compromete una parte o un porcentaje del presupuesto de un determinado nivel de gobierno (Bloj, 2009a).

Tal como lo expresa ONU-Habitat las ciudades son los lugares para pensar de manera diferente, innovar y experimentar nuevas prácticas, por lo que, en este tipo de ejercicio, la población local es la protagonista en cuanto a la definición de las prioridades de obra e inversión pública para sus entornos territoriales de referencia (localidades, colonias, barrios, distritos, regiones) (UN-Habitat, 2020); estas propuestas y decisiones se refrendan posteriormente a través de votaciones (Bloj, 2009a).

La evidencia internacional respecto a la implementación de presupuestos participativos ha demostrado que es una herramienta con potencial transformador para abordar diversos problemas relacionados con el desarrollo sostenible. Esta característica multidimensional es particularmente relevante para propiciar un enfoque integral hacia el logro de los ODS, para lo cual se requiere promover sinergias entre los objetivos y fomentar los vínculos entre los gobiernos y ciudadanía desde la toma de decisiones hasta la implementación de programas o proyectos (Herrera et al., 2020).

Los presupuestos participativos contribuyen a la disminución de las brechas de desigualdad, especialmente con respecto a la educación ciudadana y la participación de las mujeres, de las personas adultas mayores y de los jóvenes. El presupuesto participativo es una herramienta que favorece la visibilización y el acercamiento a todas las personas, sin distinción, que enfrentan problemas de desigualdad, principalmente aquellos relacionados con la educación que involucra a los grupos sociales marginados y desfavorecidos (p. ej., mujeres, personas con discapacidad), así como a grupos indígenas, especialmente en contextos de fragilidad, barrios rurales y entornos desfavorables (Cabannes, 2019).

Anualmente, los congresos locales aprueban los presupuestos de los estados y municipios, una parte del cual se establece como presupuesto participativo, destinado principalmente a proyectos propuestos por los ciudadanos (IECM, 2019).

Los proyectos que suelen someterse a propuesta y votación a través los presupuestos participativos son:

- Obras y Servicios
- Equipamiento
- Infraestructura urbana
- Prevención del delito
- Actividades recreativas
- Actividades deportivas
- Actividades culturales

Las obras o servicios seleccionados para recibir la inversión de recursos a través del presupuesto participativo en las localidades se hacen a través de consultas ciudadanas que típicamente son convocados y realizados por los Comités de Planeación locales.

Como resultado del proceso de presupuestación, se obtienen los siguientes productos:

- Ley de ingresos
- Presupuesto de egresos
- Clasificaciones programáticas
- Estados financieros e información contable
- Estado analítico de ingresos
- Estado analítico del ejercicio
- Información presupuestaria de endeudamiento
- Sistema de información presupuestaria

### **3.1.4 Ejercicio y control: ejecución y revisión del gasto**

La cuarta etapa en el proceso de PbR tiene que ver con el acompañamiento de la implementación de los programas y proyectos como tal. Durante este proceso se definen actividades vinculadas al ejercicio y control, las cuales implican determinar con precisión el conjunto de acciones, la asignación de responsables, organización y operación que deberán llevarse a cabo para lograr los resultados esperados, así como establecer un sistema de control de la gestión.

El ejercicio es, en sí mismo, el proceso mediante el cual los programas están destinados a la creación del valor público. Por ello, es importante asegurarse que las acciones se sujeten a los planes definidos en las etapas previas y que se verifique que estas reproducen las situaciones o condiciones de la cadena de resultados descrita en la teoría de cambio de la intervención.

El cambio se opera a partir del ejercicio de los recursos públicos que se transforman en productos, servicios, regulaciones, instituciones, entre otras acciones que van a producir un cambio sustancial frente a los problemas de la población. Una vez que se aprueba el presupuesto de egresos, las dependencias y entidades de la Administración Pública son las encargadas de ejercer los recursos asignados, conforme a la calendarización establecida (SHCP, 2021b). La mayor parte del presupuesto asignado deberá ceñirse un periodo anual correspondiente a un ejercicio fiscal determinado, comprendido este del 1 de enero al 31 de diciembre, tiempo durante el cual se deben ejecutar las acciones para generar y entregar los bienes y servicios públicos de los programas que recibieron recursos.

De esta manera, la naturaleza cíclica del proceso presupuestal y del sistema contable, da la pauta para integrar mecanismos de ejecución, verificación y control del gasto que permitan hacer ajustes y correcciones en el horizonte de las intervenciones para mejorar los resultados. Asimismo, y dado que los recursos de los que dispone el aparato gubernamental son de origen público, es indispensable implementar mecanismos de control que verifiquen el ejercicio adecuado de dichos recursos.

El ejercicio busca ordenar los procedimientos mediante los cuales se opera el gasto, al tiempo que el control busca asegurar los medios para saber si los programas están implementando correctamente las estrategias contempladas en todo el proceso que inicia a partir de la planeación. En este sentido, el control abona al objetivo de no ejercer el gasto de manera arbitraria, sino al ejercicio del



gasto de manera eficiente, cumpliendo con las funciones que le corresponden al gobierno, minimizando los gastos de operación (Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, 2016). A continuación, se describen los elementos clave en este proceso, mismos que se complementan en la sección A2.5 del Anexo, mediante la ejemplificación del ejercicio práctico.

### **A. Mecánica operativa y manuales**

Un primer paso en el ejercicio de los programas consiste en tener claridad del flujo de los procesos y de las decisiones operativas que tendrán que tomar en el día a día las y los encargados de las actividades. Para homologar los requisitos, procedimientos y criterios es necesario formalizar los programas presupuestarios mediante la publicación, por un lado, de Reglas de Operación o Lineamientos de Operación, así como de mecánicas o manuales operativos. En el caso de los primeros, se orientan a divulgar entre la población objetivo y público en general, las características y reglas para aplicar los recursos. Cuando pensamos en las mecánicas o manuales operativos, identificamos que son documentos de uso interno que guían y orientan las decisiones de las y los operadores de los programas.

En este sentido, los manuales operativos deberán contemplar apartados de acuerdo con cada una de las etapas de operación de los programas y contener instrucciones sobre los procedimientos y decisiones. Por ejemplo, los manuales operativos deberán contener información e instrucciones sobre los procedimientos requeridos para las convocatorias o apertura de ventanillas, las fechas y los tiempos de cada una de las etapas, los criterios de calificación de solicitudes y/o selección de beneficiarias o beneficiarios, las especificaciones técnicas de los proyectos o de los bienes y servicios que proporciona el programa, sobre los procedimientos de seguimiento a las acciones o a la población atendida, indicaciones en caso de desistimiento de las y los beneficiarios, mecanismos de graduación, entre otros que contemple el programa.

Dicho lo anterior, los manuales de operación serán una especie de recetario en el que las y los operadores basarán sus decisiones. Estos deberán construirse considerando que el trato y las oportunidades dadas a la población tiendan a ser imparciales y basadas en criterios de focalización que prioricen la equidad y el no dejar a nadie atrás. Los manuales deberán, a su vez, conectar con documentación asociada con los propios procedimientos de los programas de manera que los procesos tiendan a homologarse y sistematizarse para toda la población. Entre esta documentación pueden encontrarse: formatos de convocatorias, solicitudes de apoyos, cédulas de calificación o evaluación de las solicitudes, cuestionarios, guías de contratación, formatos de supervisión y reporte, entre otros considerados necesarios.

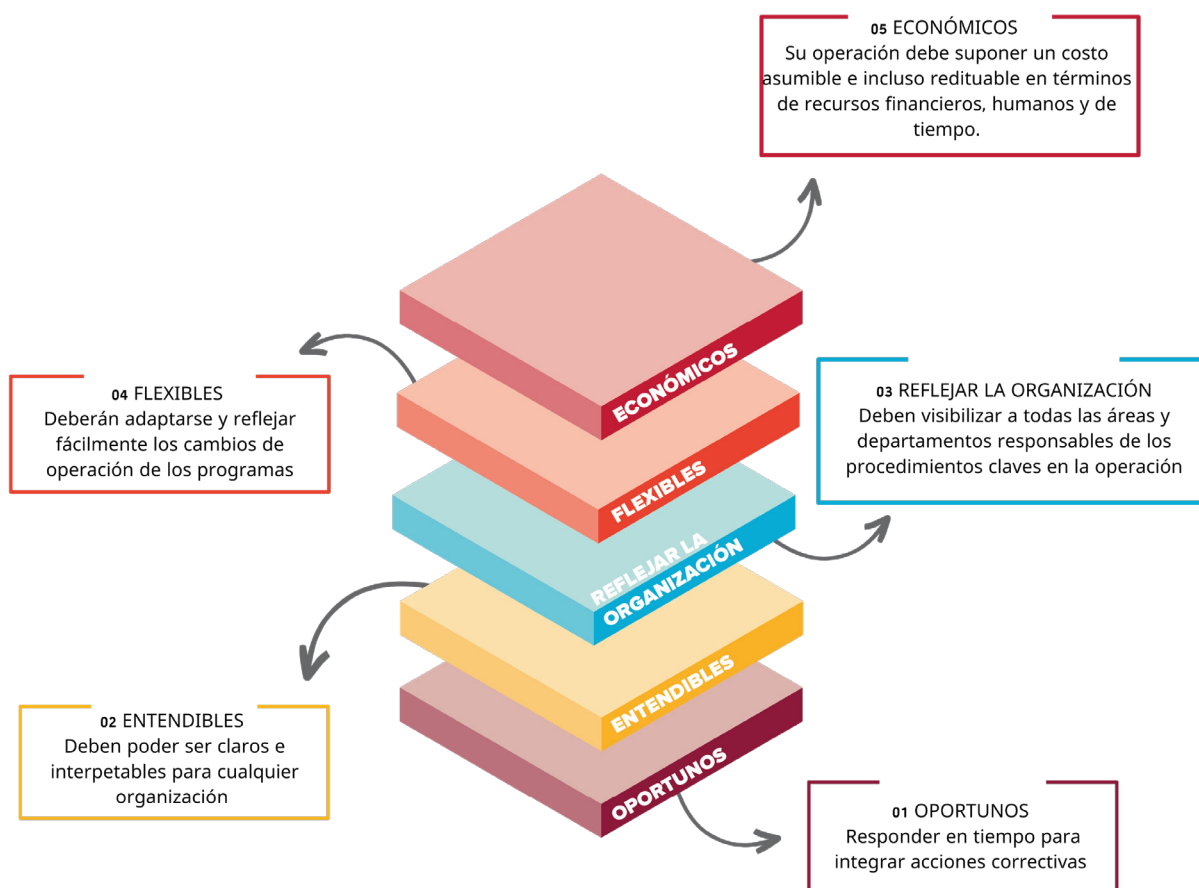
Una buena práctica al definir un manual operativo o mecánica es partir de un diagrama de flujo o de procesos, esto es una representación gráfica que ayuda a visibilizar de forma rápida y sencilla la operación del programa. En este diagrama busca identificarse el paso a paso para la consecución de los componentes del programa, mapeando los procedimientos, las áreas o personas responsables, las decisiones y el funcionamiento general. De esta forma pueden identificarse aquellas tareas que siendo necesarias no se han asignado o, por el contrario,

acciones duplicadas o que no aportan a la consecución de objetivos. Los manuales también sirven para orientar al personal recién incorporado o para que los evaluadores externos se familiaricen con los sistemas de manera ágil.

## B. Sistema de control de la gestión

Además de la definición de manuales, se propone la construcción de un sistema de control de la gestión que provea y sistematice información de la operación, la contabilidad, la ejecución financiera y el avance de la planeación estratégica y de la forma en la que se realizan las acciones. Entre varias características, los procedimientos de control o los sistemas de control deberán mantener una oportunidad temporal a fin de poder integrar acciones preventivas y/o correctivas ante aquellos casos en los que la operación de los programas se aleja de lo previsto (ver **Figura 32**).

**Figura 32.** Características de los Sistemas de Control



Fuente: elaboración propia, con base en SHCP y UNAM. (s.f.).

Además de la oportunidad, estos deben ser entendibles. Esto supone que deben ser de fácil interpretación y claros frente a la toma de decisiones. Lo anterior implica reflejar parámetros relevantes sobre la calidad de la operación o el desempeño al interior de los programas. Si bien es indispensable que los sistemas

de control documenten sus indicadores y los parámetros a partir de los cuales se determinarán la calidad del desempeño y la magnitud de las desviaciones en la operación, lo deseable es que el sistema sea intuitivo y de fácil interpretación por parte de los operadores del programa y, en particular, de sus tomadores de decisión.

Otra característica que debe estar asociada a los sistemas de control es su correspondencia con la estructura organizativa del programa y la asignación de responsabilidades. En otras palabras, el sistema de control deberá reflejar el proceso operativo del programa en sus fases claves, por lo que, deberá visibilizar a las áreas o dependencias responsables de los procesos y la implementación de las estrategias, de forma que se pueda retroalimentar su acción.

Se identifica que los sistemas de control deben ser flexibles. Esta característica resulta inherente a las ambiciones del propio sistema, toda vez que es deseable que los programas se modifiquen y ajusten con la misma oportunidad y flexibilidad frente a los resultados de la evaluación de la gestión. En este sentido, se espera que el sistema de control mute de acuerdo (y a la par) con los cambios de los programas.

Por último, se espera que los sistemas de control sean económicos. Esto significa que su operación debe suponer un costo razonable, asumible e incluso redituable en términos de recursos financieros<sup>9</sup>, humanos y de tiempo para la organización de los programas. En este sentido, el sistema de control deberá privilegiar un enfoque estratégico a la hora de determinar el conjunto de indicadores para calificar el desempeño de la gestión.

De lo anterior se deriva que los sistemas de control deben poder medir de manera cuantitativa y/o cualitativa el desempeño de los programas y las dependencias, procurando comparar e identificar las desviaciones entre la operación y el ejercicio real. Para ello es necesario identificar, por un lado, variables ligadas con las acciones propias de la operación.

De acuerdo con la SHCP y la UNAM (s.f.), el proceso de control de la gestión se plantea en cinco puntos (ver *Figura 33*).

---

<sup>9</sup> Esto se refiere a la posibilidad de que los costos de operación del sistema de control resulten menores que los costos de operar de forma ineficiente el presupuesto.

Figura 33. Proceso de control de la gestión



Fuente: SHCP y UNAM. (s.f.).

Conforme al proceso, este debe apoyarse de herramientas que midan, sean capaces de predecir los resultados de la gestión y que informen oportunamente sobre los resultados de cada una de las áreas involucradas en la realización del proyecto. Para apoyar estas funciones, se integran los llamados tableros de control o cuadros de mando, utilizados también en la etapa de seguimiento.

### C. Procesos de sistematización de la información

Es relevante subrayar que un aspecto fundamental de la presupuestación en el contexto del PbR, y en particular para el control y el aprendizaje, es la generación y uso de información para la toma de decisiones. Como parte de este proceso, es necesario integrar prácticas de sistematización de los procesos y resultados de los Pp, como un asunto cotidiano de la ejecución. Como ya se ha explicado antes, la comparación con los resultados del ejercicio deberá realizarse con los resultados esperados y plasmados en el marco de indicadores de actividades de la intervención.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) define la sistematización como “la organización y ordenamiento de la información existente con el objetivo de explicar los cambios positivos o negativos sucedidos durante un proyecto, los factores que intervinieron, los resultados y las lecciones aprendidas que dejó el proceso” (Acosta, 2005). Esta sistematización deberá considerarse parte

integrante de las acciones contenidas en los manuales operativos, de forma que se establezcan procedimientos mínimos de recopilación de información, se definan responsabilidades y se puntualicen sus usos.

La sistematización requiere de registros. Estos pueden verse beneficiados del incremento sustancial de la conectividad en casi todos los aspectos de la vida, así como del empleo extensivo de las tecnologías de información por parte de una gran parte de la población. En este aspecto, la creación o el uso de instrumentos informáticos de captura potencian la capacidad de dar un seguimiento sistemático, homologado y analizar la información sobre el ejercicio de los programas, proyectos y el presupuesto para realizar una verificación de avances con información actualizada y de primera mano. De lo anterior, puede mencionarse lo siguiente.

- Respecto al concepto de sistema homologado, se hace referencia a un sistema implementado y utilizado por todas y cada una de las entidades públicas y las personas funcionarias públicas estatales o municipales, en el cual registran su programación, avance, resultados y cumplimiento de objetivos programáticos y presupuestarios (SHCP y PNUD, 2017).
- La información de primera mano implica la generación, captura y verificación de la información por parte de los mismos responsables de cada uno de los procesos y etapas de los programas presupuestarios. Idealmente, la información que se genera debe ser de fácil acceso para los ciudadanos sin necesidad de desplazamientos y sin esperas.

Para cada una de las etapas del PbR se identifica un mínimo de información que se recomienda recabar y sistematizar para su acceso tanto a personas funcionarias y servidoras públicas como para los ciudadanos y al público en general (ver **Figura 34**).

**Figura 34. Proceso de control de la gestión**



Fuente: elaboración propia, con base en SHCP (2022).

Entre algunos de los reportes de control utilizados de forma estándar y generalizada en materia del ejercicio presupuestal federalizado se encuentran los Informes Trimestrales, que son los documentos que proporcionan información sobre los avances de la situación económica, ingresos, egresos y finanzas públicas. En términos generales, estos dan cuenta primordialmente del ejercicio de los recursos públicos que son complementados con información desde el punto de vista de los avances físicos-financieros, para integrar la perspectiva de procesos y funcionamiento en términos de servicios y productos.

- La información mínima que deben contener los informes trimestrales es:
- Información sobre los ingresos obtenidos y cómo se gastan
- Resultados y avances de los programas gubernamentales
- Comparación sobre el desempeño de la economía con respecto a trimestres anteriores a partir del uso de indicadores

Dicha información se considera un insumo importante para contar con un panorama actualizado del ejercicio de los recursos y corroborar el cumplimiento de la planeación. Para atender la necesidad de control central de los gobiernos, existen entidades como la contraloría, que es una entidad pública cuyo fin es la vigilancia, control, administración y manejo de los impuestos, presupuestos o gastos públicos. En los gobiernos locales, las contralorías son las encargadas de planear, programar, organizar y coordinar las acciones de control, evaluación, vigilancia y fiscalización del correcto uso de patrimonio, el ejercicio del gasto público por conducto de las dependencias y entidades, en congruencia con los presupuestos de egresos. Además de observar el desempeño de los servidores públicos, en apego a las normas y disposiciones legales aplicables, para contribuir con la transparencia y rendición de cuentas (Gobierno Municipal Puebla, s. f.).

### **Cuadro 5. Rendición de cuentas en la etapa de ejercicio y control | Contraloría ciudadana**

Existe un consenso generalizado de que uno de los problemas más importantes a combatir en la administración pública mexicana es la corrupción. Este consenso se soporta en evidencia, por ejemplo, la documentada por el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparency International, 2022), así como en las preferencias reveladas en las elecciones. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, una de las áreas más vulnerables a la corrupción son las compras públicas (IMCO, 2022b). Es necesario asegurar que estos procedimientos se lleven a cabo respetando las normas y de manera que rindan cuentas, lo que requiere de la participación ciudadana. Las prácticas de contraloría ciudadana se han venido consolidando como espacios para vigilar y supervisar la implementación del presupuesto mediante el gasto público. En el ámbito subnacional, algunos casos destacados de estas prácticas pueden verse en el Estado de México, Veracruz y la Ciudad de México, donde las personas contraloras ciudadanas han adquirido una serie de derechos y responsabilidades, como:

- colaborar en la implementación transparente, eficaz y eficiente del gasto público, y el presupuesto participativo, mediante su vigilancia, observación y supervisión.
- participar en los procesos de adquisiciones de bienes, obras y servicios (ya sea con la elaboración de bases, juntas de aclaraciones, apertura de sobres y fallo), así como en la ejecución, supervisión y entrega de estos.
- participar en los procesos de dictaminación para vigilar y supervisar que las acciones gubernamentales se realicen conforme a la normatividad aplicable.
- denunciar las posibles faltas administrativas. (Mota Islas, 2020).

Cabe señalar que las personas contraloras ciudadanas son voluntarias y no reciben honorarios por su labor, con excepción de apoyos materiales para llevar a cabo su función, como ejemplares legales, papelería o exenciones servicio de transporte público. En contraparte, tienen la responsabilidad de recibir capacitaciones, asistir a las actividades designadas, dar seguimiento puntual y vigilar los procesos asignados, rendir informes de sus actividades, entre otros, según la normatividad aplicable.

La figura del testigo social permite que un buen número de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general, se involucren en acciones de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de los procesos públicos, con el ánimo de promover la rendición de cuentas y prevenir la corrupción (Rivera Sánchez, s.f.). La sistematización de estas prácticas por parte de la ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. permite poner al alcance de la ciudadanía en general dichas experiencias a fin de favorecer su alcance y profesionalización (CCRC, s.f.). Entre los recursos publicados por esta página, se pueden encontrar los reglamentos y leyes en los ámbitos federales y estatales, así como de los entes autónomos que dan sustento a esta práctica. Del mismo modo, puede encontrarse un directorio, publicaciones y sitios relacionados de interés.

Durante la etapa de ejercicio y control, se obtendrán mínimamente los siguientes productos:

- Manuales o mecánica operativa
- Sistema de Control de la Gestión
- Informes trimestrales
- Informe de la Cuenta Pública
- Informe de avance de Componentes
- Marco jurídico de adquisiciones
- Publicación de requisitos y convocatorias para contrataciones y licitaciones públicas
- Contrataciones y licitaciones públicas realizadas por periodo

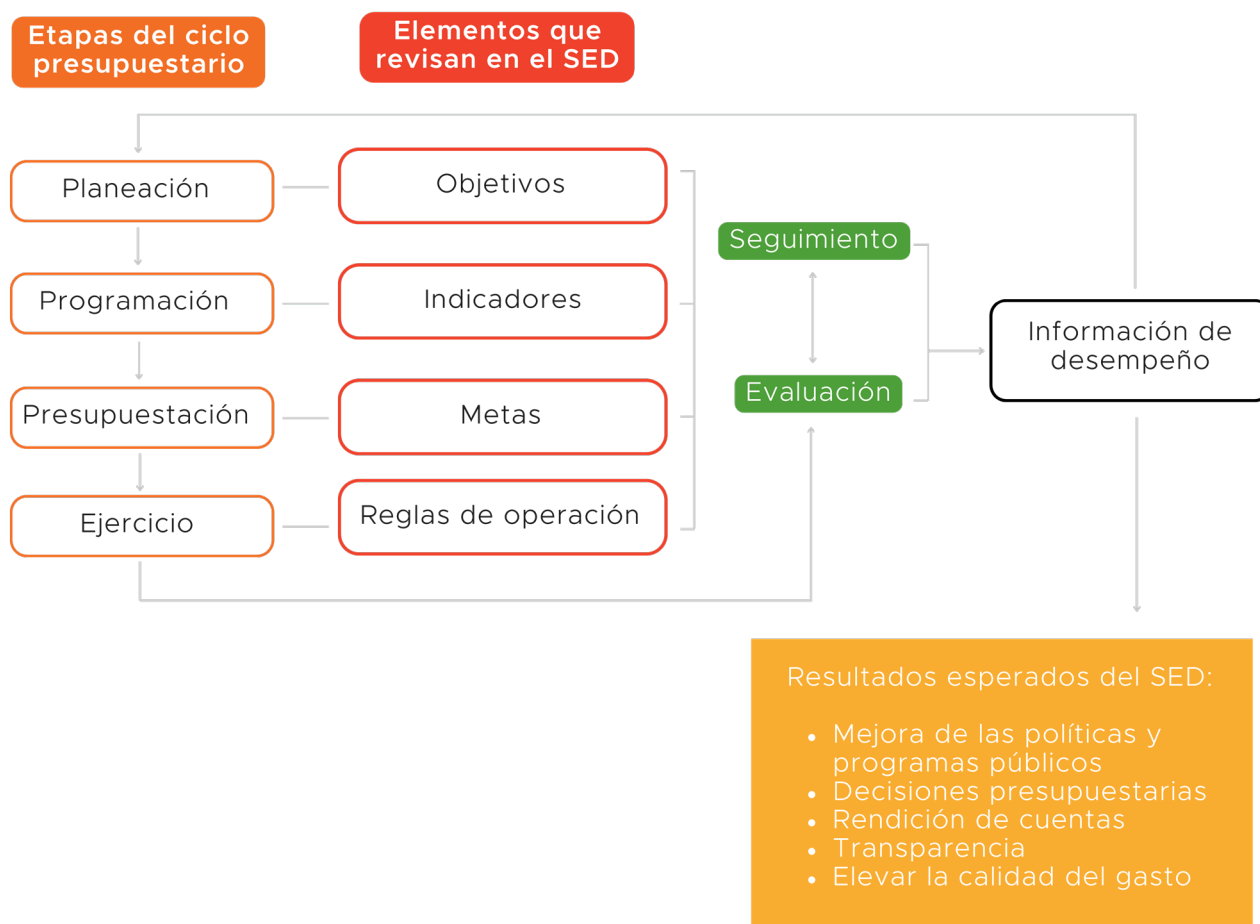
### 3.1.5 Seguimiento y evaluación: análisis periódico de los resultados los programas presupuestarios

Desde el enfoque de la GpRD, el SED es una parte fundamental del proceso presupuestario. El SED es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, mediante la verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, basados en indicadores estructurados en las MIR que permiten a los programas:

1. Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y sus impactos sociales, ambientales y económicos.
2. Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto en las acciones programáticas.
3. Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

A través del SED se verifica la información aportada en las etapas previas, determinado el desempeño de los programas y su avance en relación con la consecución de resultados (ver **Figura 35**).

**Figura 35.** Elementos y características del Sistema de Evaluación del Desempeño



Fuente: SHCP, 2016



Es en esta etapa dónde el seguimiento y la evaluación se complementan para generar información en torno al desempeño de los Pp, (ver **Figura 36**).

**Figura 36.** Características del seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios



## SEGUIMIENTO

El monitoreo es un procedimiento continuo de recopilación sistemática de datos que permite dar seguimiento puntual y oportuno a la operación, avances y resultados de las intervenciones, a través de parámetros específicos o un grupo de indicadores. El seguimiento en tiempo real o en periodos cortos del comportamiento de los parámetros permite detectar y corregir a tiempo las anomalías o desvíos en los resultados esperados por la intervención.

Los indicadores se estructuran en la MIR, que se construye con base en la metodología de marco lógico (MML).

## EVALUACIÓN



La evaluación es aplicada, típicamente, de manera externa por partes independientes a los Pp.

Es la apreciación sistemática y objetiva de una intervención de política pública que esté en operación, por concluir o finalizado, sobre su diseño, puesta en marcha y/o sus resultados. Sirve para determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad para el desarrollo.

El diseño del seguimiento o monitoreo y la evaluación se debe contemplar desde la etapa de planeación estratégica y de diseño de los programas presupuestarios, para llevarse a cabo de manera continua durante toda la fase de implementación, hasta el cierre de una intervención. En términos del PbR, el reporte de avances en metas y el uso de un sistema de monitoreo y evaluación es esencial porque a través de este se obtiene información en tiempo real sobre el desempeño y resultados de las intervenciones públicas.

Para complementar las descripciones y el contenido de esta sección, se recomienda consultar el apartado A2.6 del Anexo, en el que se ejemplifica la aplicación de la etapa de monitoreo y evaluación para un caso práctico.

## A. Tablero de seguimiento o cuadro de mando

En complemento al sistema de control de la gestión, revisado en la etapa previa, un tablero de seguimiento o cuadro de mando es una herramienta para la administración de programas o proyectos que mejora la capacidad para centrarse en el avance de las estrategias y sus resultados, en lugar de reducir la revisión al mero cumplimiento de actividades. El uso de los cuadros de mando surge como parte de los métodos de gerencia y fue propuesto en la década de 1990 por parte de los profesores de la Universidad de Harvard, Robert Kaplan y David Norton, bajo el nombre de “Balanced Scorecard” para integrar una herramienta que permitiera a los tomadores de decisión una visión integral de la marcha de una empresa o proyecto uniendo factores financieros y no financieros (Higuera Sacristán, 2016).

El tablero de control es un sistema de información que permite vigilar el avance en indicadores financieros y no financieros, a lo largo de la cadena de acciones y de responsables de la operación del programa, de manera que puedan realizarse ajustes oportunos para lograr los resultados planeados. Esta herramienta permite mantener clara la misión y visión de las acciones, al visibilizar los objetivos buscados y las contribuciones de cada etapa al resultado global. Funciona como un sistema de administración cuando cumple con sus funciones de manera adecuada.

Un tablero de control ayudará también a sistematizar los procesos y a mapear los resultados parciales de cada una de las etapas de la implementación y, en etapas avanzadas, revisar los progresos en los resultados esperados. La decisión del tipo de indicadores de los que se conformará deberá tomar en cuenta un balance entre la necesidad y relevancia de la información detallada, así como superar la exigencia de conformar un sistema eficiente, funcional, de bajo costo y con el menor número de indicadores posibles. Por ello, a la hora de determinar los indicadores que se emplearán en un cuadro de mando es importante valorar, por un lado, lo estratégico de la información que recaba y, por el otro, la rapidez o inmediatez con la que podemos obtener esta información.

Un tablero de control puede integrar la visión interna, así como también la perspectiva desde el ciudadano; si se integran indicadores para medir aspectos de la satisfacción, calidad de los servicios o preferencias. Al mismo tiempo, es una herramienta que permite el proceso de aprendizaje.

## B. Características de un sistema de seguimiento con la perspectiva de la Agenda 2030

El seguimiento o monitoreo es un proceso de bajo costo, continuo y rápido, de resultados concretos, compuesto de distintos pasos que pueden ser observados desde un sistema o tablero de monitoreo en el cual se puede consultar el avance de distintos parámetros. Así mismo, un sistema de monitoreo es un dispositivo, aplicación o software que permite llevar a cabo el seguimiento de los indicadores a través de la recolección, tratamiento, análisis y difusión pública o interna de la información.

En la **Figura 37**, se muestran los pasos recomendados para la implementación de un sistema de monitoreo que integre el enfoque de la Agenda 2030.

**Figura 37.** Etapas para la implementación de un sistema de monitoreo con el enfoque de la Agenda 2030



Fuente: elaboración propia.

Como se ha señalado a lo largo del capítulo, la localización de la Agenda 2030 implica que el diseño de las políticas públicas responda a las necesidades del contexto local y que se identifique cuáles son los grupos prioritarios para garantizar el “no dejar a nadie atrás”. Este paso, conocido como monitoreo bottom-up, consiste en la identificación y medición desagregada de la línea base de los indicadores, así como de las metas y avances que se registran. El efecto de este elemento permea a lo largo del resto de las etapas, por lo que el uso de datos con la mayor desagregación posible debe adoptarse como una práctica rutinaria del monitoreo.

Tal como se mencionó en la etapa previa, el monitoreo deberá contar con los parámetros prioritarios de gestión (Componentes y Actividades) y resultados (Fin y Propósito) que se esperan observar. Propiamente esta etapa va de la mano con el diseño de la intervención pública, en particular con el diseño y la construcción de la MIR que, además de incorporar los objetivos de la intervención, también define el conjunto de indicadores con los que se dará seguimiento al avance de sus procesos y logro de resultados.

La tercera característica vincula al seguimiento con la información generada en la etapa de control, de manera que el programa cuente con parámetros que permitan crear juicios de valor sobre la información generada a través de los indicadores. Para ello, es fundamental que todo indicador cuente con: a) una línea base, es decir, un valor que funcione como “punto de partida” en su medición, a partir del cual se valorarán los avances (o retrocesos) en los resultados del mismo; b) metas, que con base en la periodicidad de medición del indicador, establezcan

los valores deseables en un periodo determinado; c) criterios de semaforización, es decir rangos mínimos y máximos que identifiquen los límites aceptables en el comportamiento de los indicadores, permitiendo informar si el resultado del indicador se ha desviado de lo esperado y cuándo se requiere de la toma de decisiones para ejecutar cambios al diseño, gestión o implementación de la intervención. Las fichas técnicas con información detallada sobre el indicador y sus parámetros son una herramienta indispensable en el proceso de seguimiento, considerando que algunas precisiones o puntualizaciones no alcanzan a incorporarse o sistematizarse en la MIR como, por ejemplo, la vinculación con los ODS y las metas de la Agenda 2030.

Es importante que cada uno de los indicadores de la MIR cuente con una ficha técnica única y propia, que se publique y difunda a la par o en los mismos sitios o espacios en los que se difunde la MIR. La **Figura 38** muestra la información que se recomienda incluir en las fichas técnicas incorporando el enfoque de la Agenda 2030.

**Figura 38.** Ejemplo de ficha técnica con enfoque de la Agenda 2030

CAMPO	DESCRIPCIÓN
Objetivo	Asegurar el acceso igualitario de niñas, niños y adolescentes más vulnerables, a una enseñanza primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad.
ODS o meta de la Agenda 2030 con la que se vincula	ODS 4, meta 4.1: Incrementar la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (6 a 11 años de edad) en las regiones más rezagadas del estado
Nombre del indicador	Incrementar la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (6 a 11 años de edad) en las regiones más rezagadas del estado X.
Definición	Es el incremento del porcentaje de la población de 6 a 11 años de edad, matriculada en la educación primaria en un año, con respecto a la tasa de matriculación del año anterior.
Tipo de indicador	Estratégico, cuantitativo.
Método de cálculo	$(\text{Matrícula atendida en la enseñanza primaria, entre la población de 6 a 11 años, de las regiones más rezagadas del estado X, en el año N} / \text{Matrícula atendida de enseñanza primaria, entre la población de 6 a 11 años, de las regiones más rezagadas del estado X, en el año N-1}) - 1 * 100$ .
Descripción narrativa del cálculo del indicador	Este indicador resulta de dividir la matrícula atendida en la enseñanza primaria, entre la población de 6 a 11 años, de las regiones más rezagadas del estado X, en el año N, entre la matrícula atendida de enseñanza primaria, entre la población de 6 a 11 años, de las regiones más rezagadas del estado X en el año N-1, todo lo anterior menos 1 y por 100.
Unidad de medida	Porcentaje
Cobertura geográfica	Entidad federativa y municipio.
Referencia temporal	1990/1991-2016/2017
Oportunidad	1 año
Periodicidad del indicador	Ciclo Escolar

CAMPO	DESCRIPCIÓN
Fuente generadora de la información estadística	Secretaría de Educación Pública (SEP). Dirección General de Planeación y Estadística Educativa. Sistema de Estadísticas Continuas
	Consejo Nacional de Población (CONAPO). Proyecciones de la población de México 2010-2050 y estimaciones 1990-2009. Abril 2013
Observaciones	El ciclo escolar abarca de la segunda mitad de agosto de un año (inicio) a julio del siguiente (fin).
Contacto	Nombre y datos de contacto de la persona encargada de dar seguimiento al indicador y/o de quien lo reportó por última vez.
Parametros de evaluación del indicador	
NO SATISFACTORIO	Puede incluirse un color rojo, por ejemplo, se la meta está entre el 0 y el 6.99
SATISFACTORIO	Puede elegirse un color amarillo, por ejemplo, si la meta está entre el 7 y el 8.99
SOBRESALIENTE	Puede elegirse un color verde, por ejemplo, si la meta está entre el 9 y el 10.

Fuente: PNUD México, 2019b.

Adicionalmente, es recomendable establecer metas intermedias y de largo plazo para los indicadores. Un horizonte de metas intermedias alineadas a los periodos de medición del indicador, permiten tener un referente sobre el cumplimiento de los objetivos durante el ciclo de vida de los Pp, definir e instrumentar acciones preventivas y correctivas, y comprobar si efectivamente las estrategias trazadas nos acercan a la consecución de los objetivos plasmados en las metas de largo plazo de la planeación estratégica.

Para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en un sistema de monitoreo y seguimiento, es deseable incluir acciones participativas que involucren a actores no gubernamentales o instituciones ajenas a la institución implementadora. La suma de participantes permite enriquecer las visiones y el conocimiento sobre los resultados de los programas al contrastar las experiencias o necesidades experimentadas a lo largo de la intervención, considerando información cualitativa y cuantitativa. Así mismo, la participación ciudadana en las actividades de monitoreo puede tener un efecto de validación de la información generada en el proceso de seguimiento.

Son diversas las instancias e instituciones que pueden tener un rol activo en los procesos de seguimiento y monitoreo. A continuación, se enlistan algunas con sus funciones.

- Instituciones de información y estadística: formulan indicadores, definen metodologías de medición y medios de verificación (censos, encuestas).
- Personal de instituciones implementadoras: miden el avance, reportan, identifican mejores prácticas.
- Ciudadanía en general: responden censos, encuestas y aportan información. Participan en observatorios y mecanismos de contraloría ciudadana.
- Población beneficiaria: aporta información para el monitoreo, participan de la implementación, califican y retroalimentan las acciones de los programas.

- Instituciones académicas: desarrollan investigación, pueden hacer evaluaciones y asesoran el monitoreo. Identifican mejores prácticas.
- Organismos internacionales: desarrollan ejercicios comparativos, fortalecen capacidades técnicas, formulan alianzas estratégicas, dan seguimiento a nivel nacional, reportan avances y emiten recomendaciones.
- Sector privado: generan información que puede complementar la que se obtiene del monitoreo. Participan en la puesta en marcha de instrumentos de medición.

El establecimiento de un sistema de seguimiento deberá diferenciar entre la naturaleza interna de los sistemas de control de la gestión y complementar los aspectos de transparencia y rendición de cuentas requeridos en la etapa de evaluación. En este sentido, el informe sobre los avances y resultados deberá considerar, además de los implementadores y tomadores de decisión, a diferentes públicos: personas beneficiarias, actores clave, aliados estratégicos, ciudadanía en general, así como a la comunidad internacional, en el marco de acción de la Agenda 2030. Para ello, es posible poner al alcance general sistemas de información que sean de carácter público y accesibles, de tal modo que sea posible conocer los resultados del conjunto de indicadores de los programas o intervenciones públicas.

Un aspecto central del monitoreo es la retroalimentación de los operadores de la intervención. Por ello es importante que, en el monitoreo al igual que en la evaluación, se genere evidencia confiable relevante para la toma de decisiones. En este sentido, en esta etapa se deben generar espacios de análisis y diálogo con las personas involucradas en las intervenciones para, a partir de sus experiencias, identificar las alternativas que permitan mejorar sus resultados.

Finalmente, es fundamental contar con un calendario que contribuya a la gestión de la recopilación de la información y de reporte de resultados. Considerando que los indicadores de un sistema de monitoreo pueden alimentarse de diversas fuentes de información tanto externas como internas a la gestión del programa, el calendario para la planificación de la recopilación y sistematización de la información debe partir de la periodicidad con que dichas fuentes se encuentran disponibles. En el caso de las fuentes externas, la calendarización puede no corresponder con las necesidades propias de las intervenciones, sin embargo, en el caso de las fuentes internas, como son los registros administrativos, deberá considerarse que la periodicidad con la que se genera la información deberá ir de la mano con la periodicidad en la que se publicarán los resultados del indicador al que responden, de tal forma que sean consistentes y se garantice la disponibilidad de la información.

### **C. Características de la evaluación con la perspectiva de la Agenda 2030**

De acuerdo con Carol Weiss, la evaluación es un proceso sistemático para valorar el diseño, la operación o los resultados de los programas en la que estos se comparan con un conjunto de estándares o valores implícitos o explícitos y se utiliza como un medio para mejorar las políticas públicas (Weiss, 1998). La evaluación de los programas responde a varias necesidades, entre ellas resaltan: 1) que los recursos públicos son limitados y es importante asegurar su eficiencia, 2) que

los gobiernos deben rendir cuentas y garantizar que el gasto público llegue a la población objetivo, que los programas se instrumenten con respecto a la ley, que logren sus objetivos, entre otros, y 3) que los programas tengan un medio creíble para validar o corregir sus acciones.

Las evaluaciones permiten resolver preguntas puntuales en torno a las intervenciones, para lo cual es importante identificar las necesidades de información detrás de las intervenciones. En particular, permiten identificar si existe algún cambio en la vida de las personas como consecuencia de la implementación de los programas públicos. Por ejemplo, a través de la evaluación es posible determinar si estos cambios han sido significativos y si los resultados son los deseados, así como identificar la manera en la que se llegó a ellos. De forma general, la etapa de evaluación no se limita a la medición de resultados finales de las intervenciones, sino que estos ejercicios representan un análisis objetivo que puede responder a las necesidades propias de la etapa en la que se encuentra la intervención.

Para definir una buena evaluación es necesario tener claridad sobre el qué queremos evaluar, cómo lo vamos a evaluar y para qué queremos evaluarlo. La **Figura 39** presenta un esquema del horizonte de evaluación de las intervenciones de acuerdo con las preguntas clave asociadas a cada etapa de los programas y a distintos tipos de evaluación.

**Figura 39.** Horizonte de evaluación

ETAPA	PREGUNTAS	TIPO DE EVALUACIÓN
E 0	¿Cómo se caracteriza la problemática, cuáles son sus causas, efectos y análisis de alternativas?	Diagnostico de la política social
E 1	¿Es lógico que el diseño de la intervención atenderá la problemática para la que fue creado?	Evaluación de diseño Levantamiento de línea de base
E 2	¿El programa es consistente con la normatividad aplicable y se encuentra orientado a resultados?	Evaluación de Consistencia y Resultados
E 3	¿La gestión operativa del programa cumple con lo necesario para el logro de sus metas y objetivo?	Evaluación de Procesos
E 4	¿El programa es responsable de los cambios identificados en la población beneficiada?	Evaluación de impacto

Fuente: De la Garza, 2017.

La evaluación es un proceso de aprendizaje, a partir del cual podemos recopilar información que permite tener evidencia sobre aspectos particulares para planear una política como: ¿de qué magnitud y naturaleza es el problema?, ¿estos se relacionan con los identificados por la Agenda 2030?, ¿cómo es la población que tiene el problema?, ¿existen personas más afectadas que otras?, ¿cuáles son las necesidades de la población?, ¿qué bienes o servicios son necesarios y por cuánto tiempo?; para diseñar una política como: ¿a quiénes se debe dar atención prioritaria y cómo se identificarán?, ¿qué tipo de bienes o servicios pueden proveerse?, ¿cómo podemos asegurarnos de que la provisión de bienes y servicios sea sostenible?, ¿cuáles serán los mejores esquemas de organización y de distribución de los servicios?, ¿qué recursos necesita el programa?, ¿cómo pueden los resultados de esta intervención mantenerse en el tiempo?; para valorar sus procesos y operación como: ¿se cumplen con los objetivos administrativos?, ¿los servicios están llegando a la población objetivo, en particular a la que presenta más rezagos?, ¿las funciones administrativas u operativas están bien cubiertas?; o de impacto como: ¿los servicios otorgados tienen efectos positivos en la población beneficiaria?, ¿existen efectos negativos?, ¿existen diferencias en los efectos entre las personas beneficiarias?, ¿el programa ha generado cambios con respecto al problema diagnosticado?, ¿se cumplen los objetivos del programa?.

En este sentido, responder a diferentes preguntas requiere de distintos instrumentos y, por lo tanto, representa limitar los alcances de los resultados de las propias evaluaciones. Los tipos de evaluación identificados en la figura 33 corresponden a aquellos determinados y estandarizados en el sistema federal mexicano mediante Términos de Referencia (TdR) y/o lineamientos, y que se encuentran normados dentro de los Programas Anuales de Evaluación (PAE). Adicionalmente, puede considerarse la aplicación de evaluaciones complementarias, estratégicas, específicas, análisis particulares o aquellas que las dependencias consideren necesarias para reforzar la orientación a resultados de las políticas.

El PAE determina el calendario de ejecución de las evaluaciones para los programas identificados como sujetos a evaluación. En el ámbito federal, las entidades responsables de la elaboración y publicación del PAE son la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En los ámbitos subnacionales, la elaboración, publicación y difusión de este documento recae en las entidades responsables de la planeación, programación y evaluación, de conformidad con la organización y normatividad de cada administración en los gobiernos estatales y municipales.

Desde el punto de vista del PbR, resulta fundamental generar evidencia sobre la utilización adecuada del gasto público. En este sentido, las evaluaciones contribuyen a dar certeza a la población y a los tomadores de decisiones de que las intervenciones van por ese camino o necesitan corregir el rumbo. Adicionalmente, las evaluaciones estratégicas, por ejemplo, las vinculadas con el avance en los ODS permiten explicar si las acciones puestas en marcha han tenido impacto y qué tanto se ha contribuido a alcanzar las metas definidas en la Agenda 2030.

De lo anterior puede concluirse que, si bien el PAE es el instrumento en el que



se programan y norman las evaluaciones a realizarse en el marco de un ejercicio fiscal, el ejercicio de la planeación de la evaluación de los programas y políticas deberá considerar un horizonte más amplio en el cual se integren los objetivos de mediano y largo plazo de los proyectos de desarrollo establecidos por las administraciones. Esto implica considerar la buena práctica de establecer una programación multianual que considere la propia evolución de las intervenciones y las necesidades particulares de información en cada año de los gobiernos.

Una herramienta clave en la ejecución de las evaluaciones son los TdR. Estos instrumentos han tenido amplio alcance a raíz de las acciones impulsadas por el CONEVAL, mediante la elaboración de metodologías y formatos estandarizados que brindan una guía metodológica clara y detallada sobre el tipo de información a recopilar, revisar y analizar. Estos se estructuran a partir de una serie de preguntas o temas mínimos a abordar en correspondencia con el tipo de evaluación y han permitido generar un acervo importante de conocimiento sobre las políticas públicas y el desempeño de los programas sociales tanto en el ámbito federal, como en el subnacional, reflejado en los informes de resultados, que puede usarse como evidencia para el diseño, la implementación y la evaluación de los programas actuales<sup>10</sup>.

Un aspecto vinculado a la evolución de la evaluación en México tiene que ver con el hecho de que, dado el dado su origen normativo, la evaluación de la política ha tenido un amplio desarrollo de capacidades en el país, pero estas se han concentrado primordialmente en aspectos de la dimensión social, visibilizando cierto rezago en la estandarización, generalización e incorporación de estas prácticas en las dimensiones de la política económica y ambiental. En este sentido se considera una buena práctica que el PAE considere evaluaciones de intervenciones de distintos sectores, vinculadas con las tres dimensiones de desarrollo y que las propias dependencias e instituciones promuevan ejercicios de evaluación integrales en torno a las políticas sectoriales. Del mismo modo, un aspecto para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en el proceso de evaluación es incluir la aplicación de los enfoques de derechos, género o participativo en las metodologías, como medios para transversalizar dichas prioridades en los procesos de aprendizaje de las dependencias.

A fin de contribuir con las herramientas para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la etapa de la evaluación y que estos tengan un vínculo directo con el enfoque del PbR, el PNUD adoptó 5 criterios para la evaluación, propuestos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que han sido ampliamente consensuados y utilizados en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto. Estos criterios pueden utilizarse dentro de las evaluaciones de los programas públicos respondiendo a preguntas específicas que indican en qué medida se ha incorporado el enfoque de derechos y la integralidad de la visión de la Agenda 2030 (*Figura 40*).

---

<sup>10</sup> Para más información puede consultar el sitio del Cuadro de Evaluaciones e Informes de Programas y Políticas de Desarrollo Social, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

**Figura 40.** Criterios de la OCDE para evaluaciones y alternativas de solución con enfoque de Agenda 2030

CRITERIOS OCDE	ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO	INTEGRALIDAD DEL DESARROLLO SOSTENIBLE
Pertinencia	¿El planteamiento de los problemas y la intervención se construyen con un enfoque centrado en las personas, sus capacidades y necesidades, especialmente las de los grupos prioritarios?	¿El diagnóstico y el diseño estratégico de la alternativa se construyen reconociendo la influencia e interrelación de las diferentes dimensiones del desarrollo (social, ambiental y económica)?
Eficacia	¿El logro de los objetivos de la alternativa supone la garantía, aplicación y reconocimiento de los Derechos Humanos, con especial atención a la igualdad entre mujeres y hombres?	¿El logro de los objetivos de la alternativa contemplan la armonización entre las dimensiones social, ambiental y económica del contexto de intervención?
Eficiencia	¿El logro de los objetivos, estrategias y líneas de acción de la alternativa se consiguió optimizando los recursos disponibles, pero sin contribuir al detrimento de los Derechos Humanos y la igualdad entre mujeres y hombres?	¿El logro de los objetivos, estrategias y líneas de la alternativa se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin contribuir al detrimento de las dimensiones sociales, ambientales y económicas del contexto de intervención?
Sostenibilidad	¿Se contempla la aplicación, garantía y reconocimiento de los Derechos Humanos y la igualdad entre mujeres y hombres como elementos medulares de la sostenibilidad sociocultural?	¿Se contempla la integralidad de las tres dimensiones del desarrollo (social, ambiental y económica) como condición para la sostenibilidad de la intervención?
Impacto	¿Qué afectos positivos puedan atribuirse a la adopción del Enfoque de Derechos Humanos y Género?	¿Que afectos positivos pueden atribuirse a la adopción del enfoque de integralidad del desarrollo sostenible?

Fuente: adaptado de PNUD México, 2019b.

Además de tener claridad del qué y el cómo se va a evaluar un programa, es importante identificar el para qué se va a evaluar. A diferencia de las auditorías, la evaluación consiste en comprender los procesos para luego incorporar cambios que mejoren los resultados. Un aspecto importante para el proceso de evaluación es que este sea realizado por un ente externo a las dependencias responsables del programa, a fin de garantizar su imparcialidad en torno a los resultados. Así, en la evaluación, a la par del monitoreo, debemos identificar una etapa de asimilación de los resultados y de incorporación de los aprendizajes en el programa.

En este sentido, los informes de evaluación se componen de una sección de conclusiones y recomendaciones, mismas que deben estar sustentadas en los hallazgos y la evidencia de los reportes de manera tal que puedan identificarse el qué, el para qué y el cómo se pueden implementar estas recomendaciones. Si bien es deseable aprovechar la mayor cantidad de recomendaciones, es importante que las dependencias sean capaces de analizar, priorizar y calendarizar los cambios a realizar en la intervención. Como consecuencia se espera que la dependencia evaluada trabaje con el ente evaluador en determinar cuáles y cuántas de las recomendaciones se convertirán en Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) en torno a los cuales se desarrollará un plan de atención.

Finalmente, la evaluación es en sí mismo un ejercicio de rendición de cuentas, que se ha desarrollado en el marco de los modelos democráticos para mantener a los gobiernos como sujetos responsables de los resultados de las políticas públicas de manera que se informe si el gasto se emplea de la manera más adecuada y eficiente

## **Cuadro 6. Rendición de cuentas en las etapas de monitoreo y evaluación**

Las instituciones responsables de los recursos públicos están obligadas a informar, explicar y justificar sus acciones tanto ante los órganos facultados para calificarlas como ante la ciudadanía a la cual responden. En México, existe un sistema normativo que establece los procedimientos de control mediante los cuales el Estado se asegura de que las dependencias actúan con concordancia ante las normas y procedimientos, así como a los fines y resultados planeados y los principios de eficacia y eficiencia planteados por la GpRD. Entre estos procedimientos se encuentra el monitoreo y la evaluación, cuyos resultados deberán ser tomados en cuenta para reconducir el manejo de los recursos públicos al interior de las dependencias, pero también por parte del Poder Legislativo en los ámbitos federal y locales para definir las asignaciones presupuestales.

Si bien los procedimientos y las normas son vigiladas por el Estado, la ciudadanía tiene un papel relevante como vigilante e impulsor de los ejercicios de rendición de cuentas por medio de la demanda social. La construcción y consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación incrementa los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública y contribuye al fortalecimiento de la cultura de la gestión basada en resultados al interior de las administraciones, al sustentar de mejor manera la formulación de las políticas y promover el uso de evidencias en la toma de decisiones. Asimismo, refuerza procesos de gobernabilidad, en la medida en que los actores sociales se integran de forma activa y utilizan sus resultados como evidencia en sus demandas.

Tal como el sistema de monitoreo y evaluación permite la rendición de cuentas externa, estos sistemas deben contar también con mecanismos de responsabilidad que impliquen un ejercicio abierto y transparente. En principio, una regla que deben de seguir los sistemas es la publicación de sus resultados. Aprovechando el avance y penetración de los medios electrónicos, la difusión por medio de los sitios oficiales se ha vuelto el mecanismo estandarizado para publicar la información oficial incluyendo los resultados del seguimiento de la gestión y de los ejercicios de la evaluación. Si bien existen las páginas de los portales de transparencia, como sitios dónde se vincula la información relacionada con las obligaciones de legales de las instituciones en calidad de sujetos obligados por la ley, son los sitios de las dependencias los principales medios para publicar y difundir la información relacionada con las acciones y los resultados de las dependencias.

Además de los resultados, los ejercicios de evaluación precisan de publicar aspectos inherentes a los procesos, toda vez que estos se consideran ejercicio de los recursos públicos. Por ello, la publicación de la MIR, las fichas y parámetros de los indicadores, y los resultados de la gestión de los programas, son piezas clave para reforzar la información pública y promover ejercicios de evaluación ciudadana.

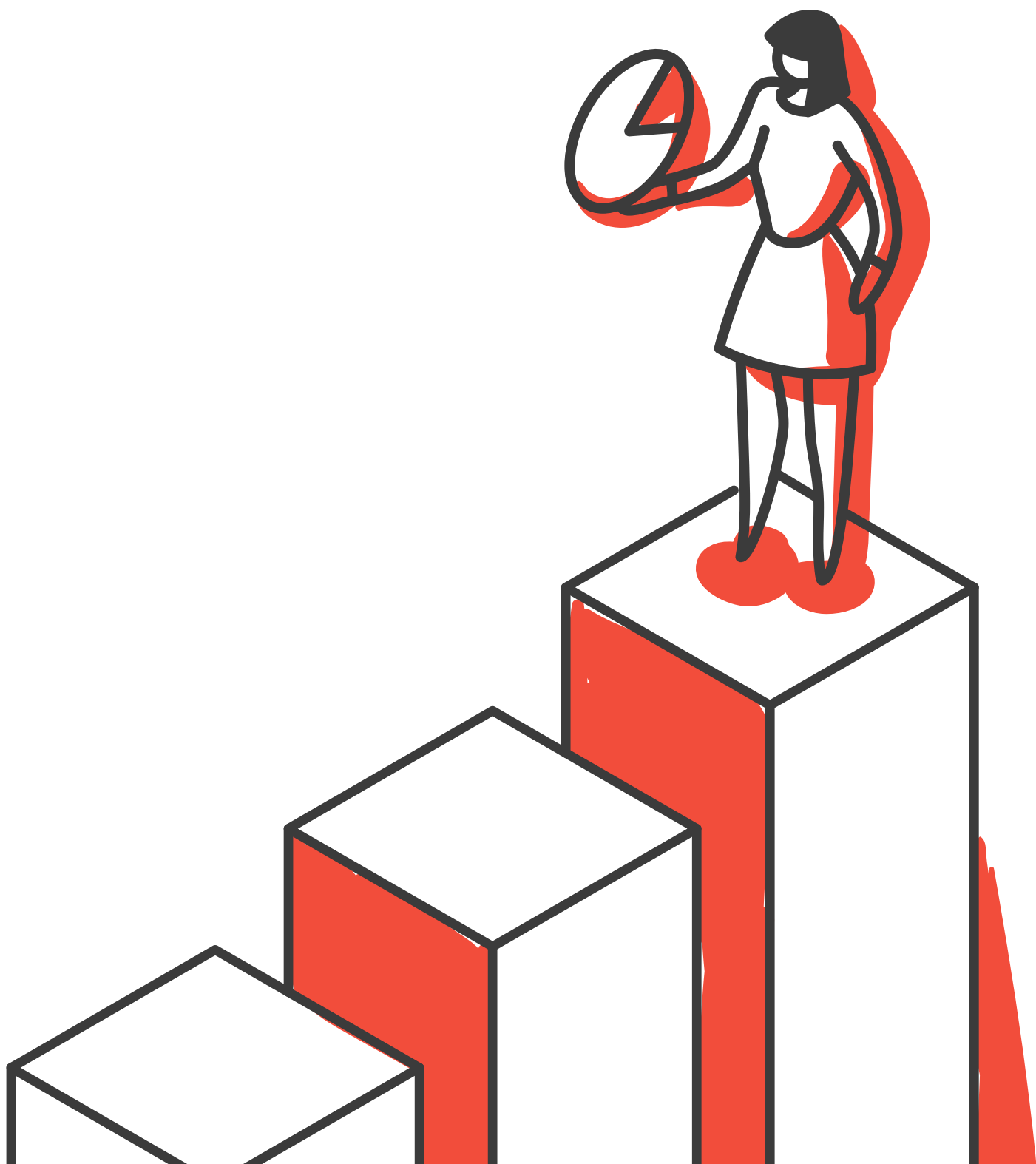
## **Cuadro 6. Rendición de cuentas en las etapas de monitoreo y evaluación (continuación)**

Al preparar un ejercicio de evaluación es importante que se den a conocer aspectos como la convocatoria, las metodologías o TdR, los tiempos, así como los costos y las referencias de los equipos evaluadores. En caso de una evaluación con enfoque participativo, es necesario que además se difundan las bases para determinar el tipo de actores a sumar, por ejemplo, si se trata de instituciones o personas operadoras, beneficiarias, socias, observadoras externas, entre otras, así como los alcances de la participación según el enfoque a utilizar.

Si bien el enfoque participativo está normado y consolidándose en los procesos de planeación, todavía existe un amplio margen de avance para incorporarlo en el resto de las etapas, particularmente en la de monitoreo y evaluación.

Para concluir con este apartado, se enlistan los productos mínimos que pueden derivar del monitoreo y la evaluación de los programas presupuestarios:

- Matriz de Indicadores para Resultados
- Manual de procedimientos de monitoreo
- Fichas técnicas de los indicadores de resultados y de gestión del programa
- Parámetros para el seguimiento de los indicadores
- Reportes de avance en el desempeño de los indicadores
- Actualización o modificaciones al sistema de monitoreo
- Programa Anual de Evaluación
- Términos de Referencia estandarizados
- Informes públicos de las evaluaciones realizadas
- Convocatoria para contratación de evaluaciones
- Aspectos Susceptibles de Mejora y plan para su seguimiento



# Referencias

- Acosta, L. A. (2005).** Guía para la sistematización de proyectos y programas de cooperación técnica. Julio 2005. Recuperado 26 de septiembre de 2022, de <https://www.fao.org/3/ah474s/ah474s.pdf>
- ANPR México. (2022).** Procesos de Diseño Participativo. Romahn, Luis para la Asociación Nacional de Parques y Recreación de México. Disponible en: <https://anpr.org.mx/procesos-de-diseno-participativo/>
- ASF. (2016).** Técnicas Presupuestarias. Serie Apuntes Didácticos. Auditoría Superior de la Federación, marzo 2016. Recuperado 20 de septiembre de 2022, de [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/9.\\_Tecnicas\\_Presupuestarias.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/9._Tecnicas_Presupuestarias.pdf)
- Banco de México. (s. f.).** Banxico Educa: Glosario. Recuperado 26 de septiembre de 2022, de [http://educa.banxico.org.mx/recursos\\_banxico\\_educa/glosario.html](http://educa.banxico.org.mx/recursos_banxico_educa/glosario.html)
- Bloj, C. (2009).** El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. Serie Políticas Sociales, 151. <http://hdl.handle.net/11362/6157>
- Cabannes, Y. (2019).** The contribution of participatory budgeting to the achievement of the Sustainable Development Goals: lessons for policy in Commonwealth countries. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 21, 1-19.
- CCRC. (s. f.).** Testimonioteca, una ventana de acceso a la información pública. Testigo Social. Recuperado 3 de noviembre de 2022, de <http://www.testigosocial.org.mx/index.html>
- CEFP. (2005).** El presupuesto base cero (compilación de notas seleccionadas). CEFP/023/2005. Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, H Congreso de la Unión. Palacio Legislativo de San Lázaro, julio de 2005.
- CEPAL. (2019).** Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/S1900433\\_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/S1900433_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y)
- CNAP. (2021).** Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Disponible en: <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap>
- CONEVAL. (2013).** Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)
- CONEVAL. (2020).** Resultados de Pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- Davidson, S. (1998).** Spinning the wheel of empowerment. *Planning*, 1262(3), 14-15. Disponible en: <https://bit.ly/39sktL6>
- De la Garza, T. (2017).** Los tipos de evaluación en el sistema federal mexicano. Diplomado en Políticas Públicas y Evaluación. CIDE-CLEAR. Abril del 2017. Ciudad

de México: CIDE.

**DOF. (2010).** ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2010. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5146511&fecha=10/06/2010#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146511&fecha=10/06/2010#gsc.tab=0)

**DOF. (2011).** DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Planeación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2011. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan\\_ref04\\_20jun11.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_ref04_20jun11.pdf)

**DOF. (2018).** Clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2018. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador\\_por\\_Objeto\\_del\\_Gasto\\_para\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Federal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_para_la_Administracion_Publica_Federal.pdf)

**DOF. (2021a).** Ley general de responsabilidades administrativas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Nación. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

**DOF. (2021b).** ACUERDO por el que se dan a conocer las variables y fuentes de información para el cálculo de la fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y los porcentajes de participación que se asignará a cada entidad federativa, para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Nación. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5626540&fecha=13/08/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626540&fecha=13/08/2021#gsc.tab=0)

**Enet, M. (2012).** Diseño participativo: Estrategia efectiva para el mejoramiento ambiental y economía social en viviendas de baja renta. Cuadernos de vivienda y urbanismo, 5(10). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/6297/629768826002.pdf>

**Gobierno de México & INEGI. (2019).** Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx\\_VF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf)

**Gobierno de México & INEGI. (2020).** Indicadores por Objetivo y Meta. Disponible en: <https://agenda2030.mx/ODSopc.html?ti=T&goal=0&lang=es#/ind>

**Gobierno Municipal Puebla. (s. f.).** Contraloría Municipal: Objetivo. Gobierno Municipal de Puebla. Recuperado 4 de octubre de 2022, de <https://www.pueblacapital.gob.mx/iii-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/455-contraloria-municipal>

**Gómez, J. G., & Sánchez, E. V. (2014).** La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (58), 101-134. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533690004.pdf>

**Higuera Sacristán, J. A. (2016).** Ventajas del balance scorecard en el sector público. Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Ciencias Económicas, Especialización en Finanzas y Administración Pública. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7866/HIGUERASACRISTANJIMMY2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

**Herrera, R., Tesoriere, G. & Kamiya, M. (2020).** Explorando la Función del Presupuesto Participativo en la Aceleración de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): Un Enfoque Multidimensional en General Escobedo, México. ONU Hábitat, agosto 2020. Recuperado 13 de septiembre de 2022, de [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/exploring\\_the\\_role\\_of\\_participatory\\_budgeting\\_and\\_sdgs\\_spanish.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/exploring_the_role_of_participatory_budgeting_and_sdgs_spanish.pdf)

**Ibarra Salazar, J. (2018).** Fundamentos de la nueva fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México. El trimestre económico,

- 85(337), 195-218. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-718X2018000100195](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2018000100195)
- IECM. (2019).** ¿Qué es y cómo funciona el Presupuesto Participativo?. Instituto Electoral de la Ciudad de México, 14 de septiembre de 2019. Recuperado 13 de septiembre de 2022, de <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/que-es-y-como-funciona-el-presupuesto-participativo/>
- INEGI. (2019).** Censos Económicos 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- INEGI. (2020).** Censo de Población y Vivienda. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI. (2021).** Producto Interno Bruto por entidad federativa. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/PIBEF/PIBEF.pdf>
- IMCO. (2022a).** Hablemos de Ingresos en los Estados 82% de los ingresos estatales provienen de las transferencias federales. Instituto Mexicano para la Competitividad. <https://imco.org.mx/82-de-los-ingresos-estatales-proviene-de-las-transferencias-federales/>
- IMCO. (2022b).** Índice de Riesgos de Corrupción - Compras públicas en México 2018-2021. Instituto Mexicano para la Competitividad. Recuperado de: <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2022/>
- IMCO. (s.f.).** CICLO PRESUPUESTARIO ¿Qué es y en qué consiste el ciclo presupuestario?. Buen Gobierno y Finanzas Públicas. Recuperado 23 de agosto de 2022, de <https://imco.org.mx/finanzaspublicas/ciclo-presupuestario>
- Informe Nacional Voluntario 2021, Agenda 2030 en México. (2021, 16 julio).** Informe Nacional Voluntario 2021, Agenda 2030 en México. Recuperado 14 de septiembre de 2022, de <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/informe-nacional-voluntario-2021-agenda-2030-en-mexico>
- Méndez Bañuelos, J.A., Cervantes Rosales, J.R., & Hernández Flores, L. (2018).** El presupuesto base cero en México, ¿reingeniería presupuestal o recorte al gasto público?. Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales, Año 5, Número 9, julio-diciembre, 2018.
- Meneses Jimarez, R., & Oliva Zárate, M. (2017).** Notas sobre el presupuesto basado en resultados. Revista Ciencia Administrativa, 2017(1), 184-195. Disponible en: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/10/21CA201701.pdf>
- Mendoza-Zamora, W. M., Looor-Carvajal, V. M., Salazar-Pin, G. E. & Nieto-Parrales, D. A. (2018, 24 agosto).** La asignación presupuestaria y su incidencia en la Administración Pública. Dominio de las Ciencias, 4(3), 313. <https://doi.org/10.23857/dc.v4i3.812>
- Mokate, K., & Saavedra, J. J. (2006).** Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales. Instituto Interamericano para el desarrollo social (INDES). Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, DC: INDES Working paper series. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16492/gerencia-social-un-enfoque-integral-para-la-gestion-de-politicas-y-programas>
- Moore, M. H. (1998).** Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona. Paidós.
- Mora Paz, A. (2012).** Plan estratégico para instrumentar el Presupuesto basado en Resultados en la Secretaría de Educación Pública con el fin de mejorar la calidad del gasto público. Tesis de maestría. IPN. Disponible en: <https://tesis.ipn.mx/jspui/bitstream/123456789/11847/1/ALBERTO%20MORA%20PAZ.pdf>
- Morín Maya, E. (2018).** Guía general para la presentación de evaluaciones costo y beneficio de programas y proyectos de inversión. Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP). México,



septiembre de 2018. [https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/documentos/Guia\\_General\\_Analisis\\_Costo\\_Beneficio\\_\(CEPEP\).pdf](https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/documentos/Guia_General_Analisis_Costo_Beneficio_(CEPEP).pdf)

**Mota Islas, A. (2020).** LA CONTRALORÍA CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. Hegewisch Montes Abogados. Recuperado de: <https://hegewischmontes.com/capsulas/la-contraloria-ciudadana-en-la-ciudad-de-mexico/>

**Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (2020).** Presupuestos públicos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado 14 de septiembre de 2022, de [https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/presupuestos-publicos-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible#\\_ftn1](https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/presupuestos-publicos-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible#_ftn1)

**OEA. (2010).** Guía de Capacitación “Planificación Estratégica Participativa con Enfoque de Género”. <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CIM02970T.pdf>

**Oficina de la Presidencia. (2015).** Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 25 de septiembre de 2015. Recuperado 14 de septiembre de 2022, de [https://www.senado.gob.mx/comisiones/relext\\_orgint/eventos/docs/3134.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_orgint/eventos/docs/3134.pdf)

**ONU. (1945).** Declaración Universal de los Derechos Humanos. Documento A/RES/217, Resolución de la Asamblea General. 10 de diciembre de 1948 Organización de las Naciones Unidas, dirección URL: <https://www.codhey.org/sites/all/documentos/Doctos/Transparencia/DecUnivDH.pdf>

**ONU. (2015a).** Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documento A/RES/70/1, Resolución de la Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas, dirección URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)

**ONU. (2015b).** Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), Documento A/RES/69/313, Resolución de la Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas, dirección URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf)

**ONU. (2017).** Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documento A/RES/71/313, Resolución de la Asamblea General. Organización de las Naciones Unidas, dirección URL: [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework\\_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf)

**ONU. (s.f.).** Objetivos de Desarrollo Sostenible: materiales de comunicación. Disponible en: <https://bit.ly/3DxwNEr>

**Paz, E. C. (2014).** Valor público: una aproximación conceptual. 3c Empresa: investigación y pensamiento crítico, 3(1), 2. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4817944.pdf>

**Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2020).** Lineamientos presupuestales para la administración pública del estado de Jalisco. Poder Ejecutivo. Secretaría de la Hacienda Pública. Jueves 30 de enero de 2020, Guadalajara, Jalisco. Tomo CCCXCVII, sección V. Disponible en: <https://sepbr.jalisco.gob.mx/files/Documentosportal/LINEAMIENTOS%20PRESUPUESTALES%202020.pdf>

**PNUD México. (2019a).** EL ENFOQUE DE LA AGENDA 2030 EN PLANES Y PROGRAMAS PÚBLICOS EN MÉXICO. Una propuesta metodológica centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo. Recuperado 18 de agosto de 2022, de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques\\_transversales/PNUD\\_1.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/PNUD_1.pdf)

**PNUD México. (2019b).** Localización de la Agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Impreso en la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.local2030.org/>

[org/library/609/Location-of-the-2030-Agenda-in-Mexico-Systematization-of-the-installation-and-operationalization-of-the-Follow-up-and-Instrumentation-Bodies-of-the-2030-Agenda.pdf](https://www.un.org/library/609/Location-of-the-2030-Agenda-in-Mexico-Systematization-of-the-installation-and-operationalization-of-the-Follow-up-and-Instrumentation-Bodies-of-the-2030-Agenda.pdf)

**PNUD México. (2021).** Módulo 2: Planeación y gestión para el desarrollo sostenible en México. Curso Agenda 2030.

**Programa Mundial de Alimentos. (2021, enero).** Focalización y priorización. Guía metodológica para su operacionalización. Recuperado 13 de septiembre de 2022, de <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000131459/download/>

**Ramos Robles, J., (2018).** Guía de conceptos clave del Enfoque Basado en Derechos Humanos para la Gestión de Proyectos y Políticas Públicas. Laboratorio de Cohesión Social, AMEXCID – Unión Europea. Disponible en: <https://cohesionsocialmxue.org/wp-content/uploads/2018/11/Guia-de-conceptos-clave-EBDH-Low.pdf>

**Rivera Sánchez, S. (s.f.).** Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas (CCRC) | UNCAC Coalition. Recuperado de: <https://uncaccoalition.org/our-network/anti-corruption-platforms/latin-america/mexico/contraloria-ciudadana-para-la-rendicion-de-cuentas/>

**Robinson, M. (2011).** Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados. Materiales de capacitación de los Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados. Construyendo gobiernos efectivos, 118.

**Schedler, Andreas. (2004).** ¿Qué es la rendición de cuentas? IFAI. Disponible en: <https://bit.ly/3aLrmls>

**Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz. (2016).** El Ciclo Presupuestario Municipal. Septiembre, 2016. Recuperado 4 de octubre de 2022, de <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/Tema1CicloPresupuestarioMunicipal.pdf>

**Secretaría del Medio Ambiente (SMA). (2021).** Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire (SINAICA). Disponible en: <https://sinaica.inecc.gob.mx/>  
Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Puebla. (2022). Manual de Programación 2022.

**SHCP. (2009).** Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestario. Recuperado 22 de agosto de 2022, de [https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/entidades\\_federativas/pbr\\_sed\\_estados.pdf](https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/entidades_federativas/pbr_sed_estados.pdf)

**SHCP. (2016).** Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Recuperado 23 de agosto de 2022, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia\\_MIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf)

**SHCP. (2021a).** Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2022. Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2022. Recuperado 23 de agosto de 2022, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/663345/Manual\\_de\\_Programacion\\_y\\_Presupuesto\\_2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/663345/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2022.pdf)

**SHCP. (2021b).** El Ciclo Presupuestario: Ejercicio y Control. Transparencia Presupuestaria, 5 de octubre del 2021. Recuperado 4 de octubre de 2022, de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Ejercicio\\_y\\_Control#Control](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Ejercicio_y_Control#Control)  
Recuperado 4 de octubre de 2022, de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Ejercicio\\_y\\_Control#Control](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Ejercicio_y_Control#Control)

**SHCP. (2021c).** El Ciclo Presupuestario: Programación. Transparencia Presupuestaria, 5 de octubre del 2021. Recuperado 4 de octubre de 2022, de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Programacion>

**SHCP. (2022).** Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema

de Evaluación del Desempeño 2022 (Anexo 4. Instrumentos de Captación de Información).

**SHCP y PNUD. (2017).** Invertir para el Desarrollo Sostenible: Cómo invierte México en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 13 de septiembre de 2017. Recuperado 26 de septiembre de 2022, de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Planeacion/mexico\\_ods.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Planeacion/mexico_ods.pdf)

**SHCP y UNAM. (s.f.).** Módulo 4. Presupuesto basado en Resultados. Diplomado de Presupuesto basado en Resultados. Disponible en: <https://nirvanawoman.files.wordpress.com/2015/10/modulo-4-presupuesto-basado-en-resultados-diplomado-pbr.pdf>

**Shelby, R. (2013).** Zero-Base Budgeting for the 21st Century Public Administrator. Atlanta: Fiscal Research Center/Andrew Young School of Policy Studies/Georgia State University. Disponible en: [https://csf.gsu.edu/files/2014/06/zero-base-budgeting\\_for\\_the\\_21st\\_century\\_public\\_administrator.pdf](https://csf.gsu.edu/files/2014/06/zero-base-budgeting_for_the_21st_century_public_administrator.pdf)

**Thomas, D. (2005).** Guía para el Análisis de Actores. Pequeñas Donaciones de la Feria Británica de las Aves y BirdLife para la Conservación de las Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (IBAs) y las Especies Mundialmente Amenazadas del Noroeste del Perú. Lima, PE. Disponible en: [https://planificacionyadministracion.files.wordpress.com/2013/06/bbwf\\_guia\\_analisis\\_actores.pdf](https://planificacionyadministracion.files.wordpress.com/2013/06/bbwf_guia_analisis_actores.pdf)

**Transparencia Fiscal Jalisco. (s. f.).** GLOSARIO DE TÉRMINOS PRESUPUESTALES. Recuperado 12 de septiembre de 2022, de <https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/73.pdf>

**Transparency International. (2022).** 2021 Corruption Perceptions Index - Explore the results. Publicado el 4 de febrero del 2022 por Transparency.org. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

**UN-Habitat. (2020).** Future cities, new economy, and shared city prosperity driven by technological innovations. UN-Hábitat, Nairobi. Disponible en: <https://unhabitat.org/future-cities-new-economy-and-shared-city-prosperity-driven-by-technological-innovations>

**UNICEF. (2014).** Supplementary Programme Note on the Theory of Change, sesión del Grupo de Examen entre Pares, 11 de marzo de 2014, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Nueva York, 2014, p.4. Véase: [www.unicef.org/about/execboard/files/PRG-overview\\_10Mar2014.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/PRG-overview_10Mar2014.pdf).

**Villarreal Martínez, M. (2006).** Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento. Serie población y Desarrollo 70. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7209/1/S0600391\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7209/1/S0600391_es.pdf)

**Weiss, C. H. (1998).** Have we learned anything new about the use of evaluation? American journal of evaluation, 19(1), 21-33. Disponible en: <https://citeseerx.ist.psu.edu/>

# Anexo 1

## Caso práctico

Con base en los temas desarrollados en el “Capítulo 3. Herramientas para la implementación del PbR con el enfoque de la Agenda 2030”, se ha construido un caso práctico que tiene el objetivo de ejemplificar la implementación de cada una de las etapas del proceso y la forma en que estas se vinculan con los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030<sup>11</sup>.

En ese sentido, el caso práctico construido en este anexo se estructura de la siguiente forma:

- 1. Presentación del caso: desarrollo del ciclo presupuestario con enfoque de la Agenda 2030 del estado de San José del Río.** Se plantea una situación hipotética en la que un gobierno estatal inicia una nueva administración para los siguientes seis años. En esta sección se presentan las principales características sociodemográficas, económicas y medioambientales del contexto local<sup>12</sup>.
- 2. Planeación: la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo.** Se definen las prioridades de desarrollo locales mediante el diseño de los ejes del Plan Estatal de Desarrollo (PED), sus objetivos, estrategias y líneas de acción; además, se construye el primer nivel de vinculación mediante el análisis de la relación que guardan con los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030.
- 3. Programación: definiendo los programas presupuestarios que contribuirán a los resultados de la planeación.** Se define la estructura programática de un programa presupuestario (Pp) que deriva de la identificación de las prioridades de desarrollo locales y la selección de una temática particular a partir del análisis de los objetivos estratégicos del PED.
- 4. Presupuestación: distribución y asignación de los recursos de manera eficiente con base en evidencia.** A partir de la información que se presenta

---

<sup>11</sup> Para la elaboración de este caso práctico se ha tomado como referencia el ejercicio de vinculación con los ODS de la estructura programática del Presupuesto de Egresos Federal de 2022 que puede ser consultado y descargado a través de la sección “Datos abiertos” del portal de Transparencia Presupuestaria del gobierno federal. Disponible en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

<sup>12</sup> La información y datos aquí presentados son una simulación que tienen fines completamente explicativos.

en la estructura programática, se simula un ejercicio que mide o cuantifica los recursos que se destinan al Pp y la incidencia que tiene en los ODS con los que se vincula.

5. **Ejercicio y control: ejecución y revisión del gasto.** En esta sección se presenta un breve ejemplo del proceso de ejercicio, retomando los instrumentos mencionados en el capítulo 3 y encadenando los elementos de las etapas previas. Es aquí donde el énfasis se pone en la implementación y la gestión de los procesos para alcanzar los resultados.
6. **Seguimiento y evaluación: análisis periódico de los resultados de los programas presupuestarios.** Finalmente, en esta etapa el ejemplo se vincula con los modelos y prototipos de seguimiento y evaluación para los Pp, a partir de los cuales se cuenta con elementos para corroborar el desempeño y sus resultados. En esta etapa es importante considerar el uso de la evidencia para la retroalimentación del ciclo del PbR.

## A1.1 Presentación del caso: desarrollo del ciclo presupuestario con el enfoque de la Agenda 2030 del estado de San José del Río

Este anexo se conforma por un ejercicio práctico que replica el proceso que las administraciones públicas en el ámbito subnacional en México realizan en relación con la implementación de las distintas etapas de la presupuestación basada en resultados, incorporando el enfoque de la Agenda 2030.

En ese sentido, el ejercicio acompaña la explicación teórica de las etapas del ciclo presupuestario (ver **figura 12**) con un ejemplo hipotético construido a partir de la vinculación del enfoque de desarrollo sostenible que promueve la Agenda 2030 con el ejercicio de cada una de las etapas para la implementación del PbR.

En sintonía con lo anterior, el caso se construyó sobre la base de la elaboración del ciclo presupuestario de un estado hipotético denominado San José del Río, en donde está iniciando su gestión una nueva administración. Esta administración estará en funciones en un periodo que abarca del 1° de septiembre de 2022 al 31 de agosto de 2028. De manera que, esta propuesta para el diseño presupuestal corresponde al ejercicio 2023 construido en la entidad en apego a la normativa federal y estatal vigente (ver **Figura A 1**).

**Figura A 1.** Marco normativo vinculado con la implementación del PbR en la entidad



Fuente: elaboración propia

En este contexto, el nuevo gobierno elaboró su Plan Estatal de Desarrollo (PED) en el que se determinaron las prioridades de desarrollo y las metas a alcanzar durante este sexenio. Derivado de lo anterior, se definió un marco de Pp, de entre los cuales se seleccionó uno para ejemplificar las etapas del ciclo presupuestario con enfoque de la Agenda 2030 en el presente ejercicio.

A continuación, se presentan las principales características de la entidad San José del Río en relación con las dinámicas locales asociadas a las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Mediante el análisis del contexto local en el ámbito social, económico y medioambiental se esboza un panorama general del diagnóstico local.

## Panorama sociodemográfico

La entidad tiene una superficie de 39,524 km<sup>2</sup> (aproximadamente 2% de la superficie del país) y está dividido políticamente en 20 municipios que se agrupan en cinco regiones. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, del INEGI (2020), en la entidad habitan 12,320,898 personas (1.8% de la población del país), de las cuales, 51% son mujeres y 49% hombres. Por tamaño de localidad, el 86% de la población se distribuye en localidades urbanas y 14% en rurales; la zona metropolitana concentra 56.7% del total de la población, siendo el municipio de Santa Cruz el que tiene la mayor proporción de la población estatal con 42.8%.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas de la población del estado, de acuerdo con información del CONEVAL (2020), 40.8% de la población estatal se encuentra en situación de pobreza multidimensional; 34.1% en pobreza moderada y 6.7% en pobreza extrema. Además, 33.3% es vulnerable por carencias sociales y 5.5% por ingresos, mientras que 20.4% es no pobre y no vulnerable.

Respecto de las carencias sociales consideradas en la medición multidimensional de la pobreza, se identificó que 19.7% de la población (434.9 mil personas) presentó carencia por rezago educativo, 14.1% (327,246 personas) carencia por acceso a los servicios de salud, 55.3% (1,283,457 personas) carencia por acceso a la seguridad social, 19.4% (415.3 mil personas) carencia por acceso a la alimentación, 38% de la población (807,672 personas) carencia por calidad y espacios de la vivienda<sup>13</sup> y 13.6% carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (CONEVAL, 2020).

Otro indicador relevante en el estado es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal construido por el PNUD México, que refleja de manera agregada el desarrollo de la entidad en materia de educación, salud e ingreso. Al respecto, la entidad reporta un promedio municipal de 0.756 en 2020, ubicándose en un nivel de desarrollo alto, lo que se replica en el 20% de sus municipios, mientras que 40% presenta IDH medio y 40% bajo. En cuanto a los componentes del IDH, el estado registra un promedio municipal del índice de educación de 0.646 (nivel

---

<sup>13</sup> Dado que para este caso hipotético la temática seleccionada se asocia con el acceso a vivienda, se detallan a continuación algunas características: de las 658,085 viviendas particulares habitadas registradas en el estado, 2.1% cuenta con materiales precarios en las paredes, 1.7% en techos y 1.6% tienen piso de tierra. Por otro lado, 75.1% contaban con agua entubada, 87.3% con drenaje, 89.7% con servicio sanitario y cerca de 90% con electricidad.

medio), el índice de salud reporta un promedio municipal de 0.866 y el índice de ingreso un promedio de 0.775.

## Panorama económico

De acuerdo con los resultados del Producto Interno Bruto (PIB) por Entidad Federativa, el PIB de San José del Río es de 245,393 millones de pesos a precios de 2013, representó 1.5% del agregado nacional. Para ese mismo año, el PIB Per Cápita estatal fue de \$105,731 pesos a precios de 2013. De acuerdo con el anuario estadístico del INEGI (2021), el sector terciario representó 70% del PIB estatal, el sector secundario 26% y el sector primario 4%.

De acuerdo con el Censo Económico 2019, existen 112, 503 unidades económicas en la entidad, de las cuales, 95.1% son microempresas, 3.9% pequeñas empresas, 0.77% medianas, y sólo 0.13% grandes empresas. Del total de unidades económicas, 36.1% se dedica a la provisión de servicios, 37% al comercio, 24% a la manufactura y 2.9%, al resto de las actividades económicas (INEGI, 2019). Por otro lado, 63.2% de la población ocupada se concentra en el sector comercio y servicios, seguido del sector industrial, de la construcción (26.3%) y del sector agropecuario (10.2%).

En 2019, se registró una balanza comercial con saldo negativo de 123.73 millones de dólares; destacan las exportaciones en los sectores textil, maquinaria y equipos industrial, pecuario y joyero. Además, la Inversión Extranjera Directa en la entidad decreció en 7.75% entre 2019 y 2020 al pasar de 158.6 millones de dólares en 2019 a 146.3 en 2020 (INEGI, 2020).

## Panorama medioambiental

Esta entidad cuenta con una orografía principalmente montañosa por el sistema de sierras que se encuentra a su alrededor, lo anterior incide en las dinámicas sociales, económicas, políticas, culturales y medioambientales del municipio. De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), de los 20 municipios de la entidad, uno es muy vulnerable al cambio climático y tres son altamente vulnerables.

En la entidad, se trata el 5% de sus aguas residuales, por lo que 14.9% de los cuerpos de agua superficiales (ríos, lagos y presas) de la entidad, presenten calidad del agua contaminada o fuertemente contaminada. En cuanto a la calidad del aire, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire (SINAICA), 60% de los días del año registraron una buena calidad del aire por PM 2.5 y 83.3% tuvieron buena calidad del aire por ozono (SMA, 2021).

Sobre el manejo de residuos sólidos se identificó que, del total de viviendas en la entidad, 71.8% dispone de sus residuos a través del servicio público de recolección y son dispuestos en rellenos sanitarios certificados, mientras que, 28.2% la queman, entierran o llevan a un basurero o tiradero a cielo abierto (en zonas no aprobadas para ello).

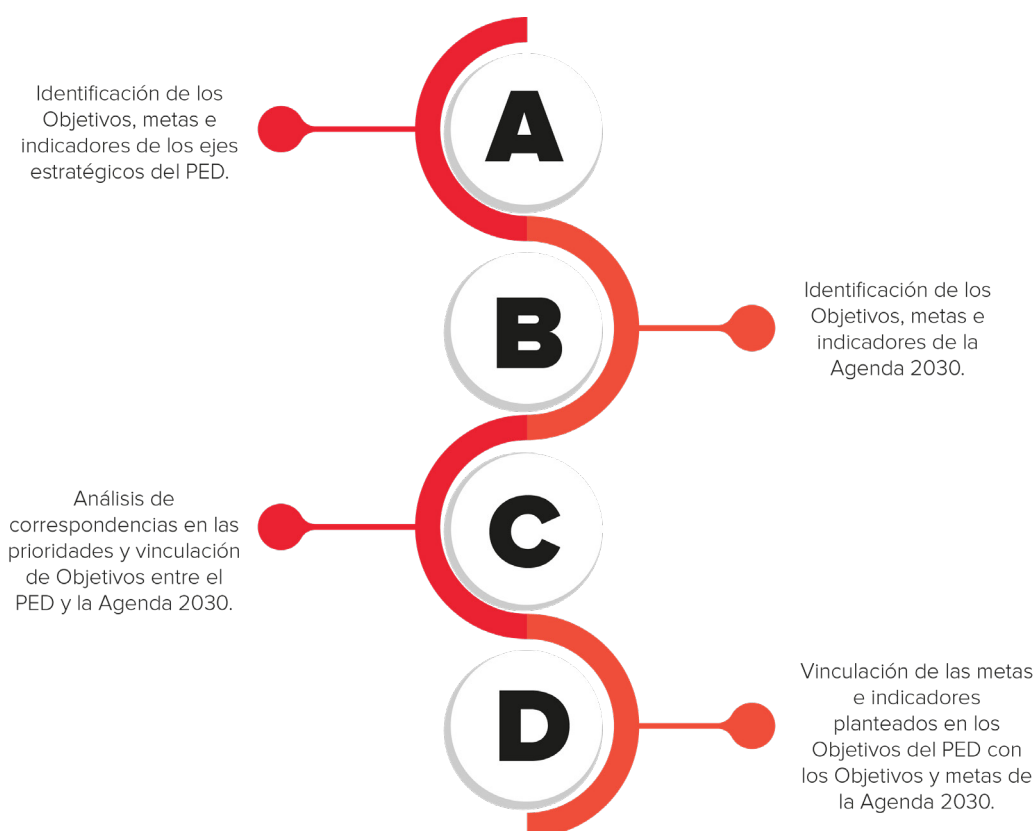
En cuanto a la protección de ecosistemas originarios, la entidad se ubica en la tercera posición en cuanto a su pérdida de uso de suelo con cobertura vegetal

nativa debido a actividades agrícolas, pecuarias o forestales con plantaciones y pastizal inducido o cultivado. Sin embargo, aumentó el total de hectáreas protegidas incluidas en la legislación de la entidad, pasando de 57,526 a 127,172 entre 2010 y 2020 (CNAP, 2020).

## A1.2 Planeación: la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo

De acuerdo con la estructura planteada para la elaboración de este caso práctico, la fase inicial es la planeación, que se lleva a cabo con base en cuatro pasos (ver **Figura A 2**) en los que se definen los objetivos y prioridades de desarrollo del caso hipotético del estado de San José del Río y su vinculación con los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030.

*Figura A 2. Pasos que constituyen la fase de planeación en el estado de San José del Río*



Fuente: elaboración propia

### Paso A. Identificación de los objetivos, metas e indicadores de los ejes estratégicos del PED

El PED 2022 - 2028 de la entidad es el documento rector de planeación estratégica que se estructura por seis ejes estratégicos: Paz y Seguridad Social, Servicios Oportunos y Obras de Calidad, Desarrollo Humano y Social, Economía para el Desarrollo, Igualdad de Género y Gobierno Responsable y Comprometido. Esta estructura atiende las principales demandas y prioridades expresadas por la población en el periodo electoral, mismas que se complementan con el análisis de las fuentes oficiales de información estadística, con los registros administrativos de



las dependencias públicas en la entidad y con los procesos participativos en los que se involucró a los actores del desarrollo en la definición de las problemáticas y posibles alternativas de solución pensadas desde sus esferas de influencia y ámbitos de acción.

Con base en lo anterior, se establecieron las prioridades de desarrollo en la entidad, reconociendo diferencias en la intensidad con la que estos problemas afectan a la población a través de la identificación de las zonas en las que se registra mayor incidencia y los actores del desarrollo con interés e influencia. Para determinar los resultados a los que se orientará la acción pública para atender las prioridades de desarrollo, se definieron un conjunto de metas estratégicas para cada objetivo definido en cada eje del PED de la entidad (ver **Figura A 3**).

**Figura A 3. Ejes estratégicos, objetivos y metas del PED de la entidad**



Fuente: elaboración propia

En la Figura A3 se describen los ejes estratégicos del PED, sus objetivos y metas particulares. En sintonía con lo anterior, se construyeron una serie de indicadores para cada meta definida con el objetivo de definir la estrategia para el seguimiento al desempeño en relación con los avances, retos y áreas de oportunidad de cada meta establecida en los ejes del PED (ver **Tabla A 1**).

**Tabla A 1.** *Indicadores para el seguimiento de los avances, retos y áreas de oportunidad del PED de la entidad*

EJE DEL PED	METAS DE LOS EJES DEL PED	INDICADORES DE LOS EJES DEL PED
1	1.1 Reducir la Incidencia delictiva en la entidad	1.1.1 Tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes
	1.2 Fortalecer las Instituciones relacionadas con la seguridad	1.2.1 Porcentaje de personas funcionarias públicas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) capacitadas respecto del total
		1.2.2 Porcentaje de personal operativo equipado respecto al total
2	2.1 Mejorar las condiciones de las viviendas	2.1.1 Porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda en la entidad
	2.2 Incrementar el nivel de aprovisionamiento de servicios urbanos básicos	2.1.2 Porcentaje de obras de infraestructura urbana para el aprovisionamiento de servicios públicos respecto del déficit en el aprovisionamiento de servicios públicos
3	3.1 Reducir el rezago educativo en la población de la entidad	3.1.1 Porcentaje de población en situación de rezago educativo respecto al total de habitantes en la entidad
	3.2 Disminuir la población sin acceso a servicios de salud pública	3.2.2 Porcentaje de población sin acceso a servicios de salud públicos respecto al total de población
4	4.1 Incrementar la productividad de los sectores productivos estratégicos de la entidad	4.1.1 Productividad de los sectores productivos estratégicos de la entidad, respecto al resto de los sectores productivos en la entidad
	4.2 Promover el crecimiento del turismo sostenible para la creación de empleo y la atracción de inversión a la entidad	4.2.1 Porcentaje de población empleada en los sectores agrícola y turístico de la entidad respecto al total de la población
		4.2.2 Tasa de crecimiento de la inversión privada en el sector turístico
5	5.1 Igualdad entre hombres y mujeres para acceder a la educación, servicios de salud, empleo y las remuneraciones	5.1.1 Brecha en el índice de desarrollo humano entre hombres y mujeres
	5.2 Igualdad entre hombres y mujeres respecto a la propiedad y el acceso a financiamiento	5.2.1 Brecha de acceso a la propiedad y el financiamiento entre hombres y mujeres
	5.3 Empoderamiento de mujeres, niñas y el resto de los grupos de población vulnerable	5.3.1 Tasa de participación de las mujeres, adolescentes y las personas de los grupos de población vulnerable en posiciones de liderazgo y actividades políticas
6	6.1 Garantizar la rendición de cuentas y el acceso público a la información del ejercicio de los recursos públicos	6.1.1 Porcentaje de erogaciones públicas con información reportada acerca del ejercicio de recursos respecto al total de erogaciones

Fuente: elaboración propia

Para diseñar, implementar y monitorear las acciones e intervenciones públicas mediante las cuales se busca atender los objetivos y metas planteadas en cada eje del PED de la entidad, se diseñaron seis programas sectoriales: Seguridad, Desarrollo Territorial, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Gobierno Abierto y Transparencia y Rendición de Cuentas, además de un programa especial: Igualdad e Inclusión. La coordinación de estos programas la llevarán a cabo las diferentes secretarías de la administración pública de la entidad, como se describe más adelante en la Figura A 5, y su operación la realizarán las instituciones, organismos y dependencias de dichas secretarías.

## Paso B: Identificación de los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030

La Agenda 2030 consta de 17 ODS (ver Figura A 4), 169 metas y 232 indicadores que conforman la estructura de un plan de acción en favor de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la formación de alianzas para el desarrollo, y que conjuga las tres dimensiones del desarrollo (social, económica y medioambiental).

**Figura A 4. Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030**



Fuente: PNUD, 2020

En sintonía con lo anterior, México estableció un compromiso para dar seguimiento a los indicadores propuestos en la Agenda 2030 (Gobierno de México & INEGI, 2019), mediante el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) que se encarga de hacer un seguimiento con base en el análisis de diferentes niveles de desagregación territorial: federal, estatal, municipal y metropolitano (como ejemplo, se observa el marco de indicadores para los ODS 1, 2 y 3, ver Figura A 4).

**Figura A 5. Ejemplo de las metas e indicadores de los ODS de la Agenda 2030**

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo		
In.1	1n.1.1	Porcentaje de la población en situación de pobreza <span>N</span>
Meta 1n.2	1n.2.2	Proporción de la población menor a un año de edad con esquema básico completo de vacunación <span>N</span> <span>E</span>
Meta 1n.3	1n.3.1	Porcentaje de población de 65 años o más que recibe jubilación o pensión (contributiva o no contributiva) por un monto igual o mayor al valor promedio de la línea de pobreza por ingresos <span>N</span>
	1n.3.2	Porcentaje de población ocupada con hijos(as) de seis años o menos que tiene acceso a guarderías como prestación laboral <span>N</span>
	1n.3.3	Porcentaje de la población que presenta carencia por acceso a la seguridad social <span>N</span> <span>E</span>
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible		
Meta 2n.1	2n.1.1	Porcentaje de la población menor de 5 años que presenta algún tipo de desnutrición crónica <span>N</span>
Meta 2n.2	2n.2.1	Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación <span>N</span>
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades		
Meta 3n.1	3n.1.1	Porcentaje de la población que presenta carencia por acceso a los servicios de salud <span>N</span>
	3n.1.2	Porcentaje de población que tardaría menos de dos horas en llegar a un hospital en caso de una emergencia <span>N</span>
	3n.1.3	Porcentaje de población derechohabiente que no gastó en servicios médicos la última vez que recibió atención médica <span>N</span>
	3n.1.4	Porcentaje de hogares con gasto catastrófico en salud <span>N</span>
Meta 3n.4	3n.4.1	Porcentaje de la población con sobrepeso y obesidad <span>N</span>

Fuente: Gobierno de México & INEGI, 2020.

\*Nota: La letra “N” significa que la información que presenta tiene desagregación a nivel nacional, mientras que, la letra “E” se refiere a la desagregación de la información a nivel estatal.

### Paso C: Análisis de correspondencias en prioridades y vinculación de objetivos entre el PED y la Agenda 2030

El PED establece las directrices sobre las cuales se llevarán a cabo las intervenciones públicas para promover el desarrollo sostenible en la entidad, mediante la atención de las problemáticas públicas identificadas en el contexto local. La priorización estatal deberá tener en consideración su vinculación con los objetivos, metas y estrategias plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2024, y con los ODS y las metas de la Agenda 2030 de acuerdo con la normativa de planeación federal y estatal. Si bien esto no significa que todas las metas del PND o de la Agenda 2030 deberán estar reflejadas en el PED, si implica

identificar qué tipo de contribución o vínculo se asocia a las acciones locales con objetivos agregados de desarrollo (ver **Tabla A 2**).

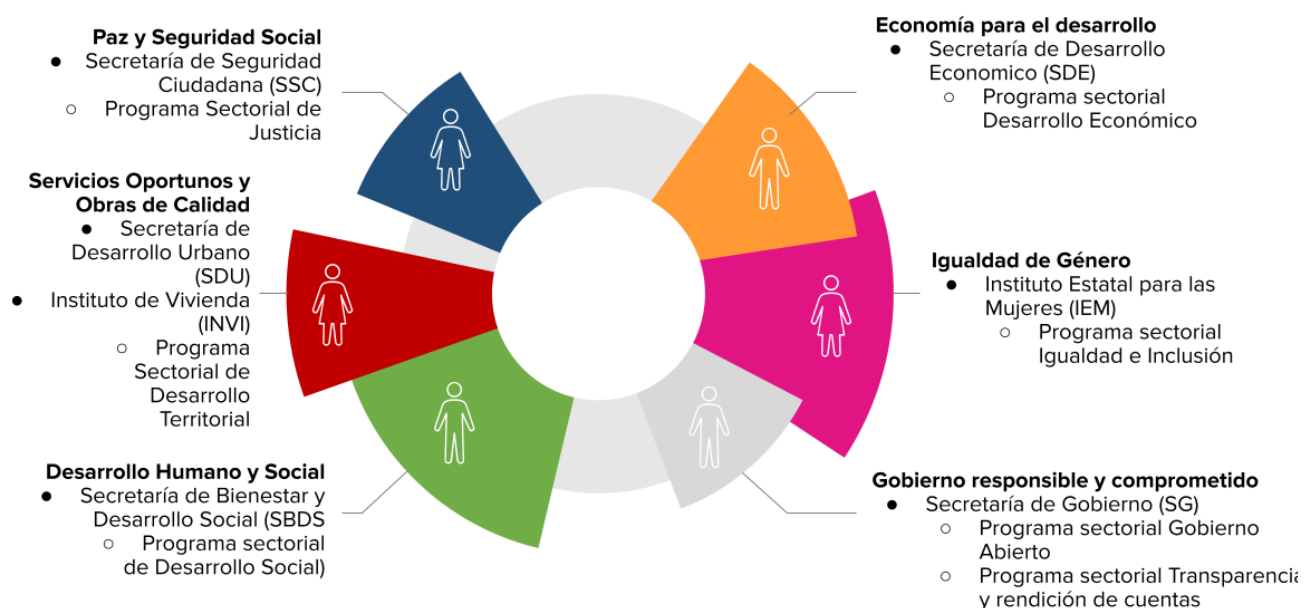
**Tabla A 2.** Correspondencias entre los ejes estratégicos del PED y sus objetivos con otros instrumentos de planeación estratégica

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028	Programas sectoriales	Objetivos de Desarrollo Sostenible
Justicia y Estado de Derecho	Paz y Seguridad Social	Programa sectorial Seguridad	
Bienestar	Servicios Oportunos y Obras de Calidad	Programa sectorial Desarrollo Territorial	
	Desarrollo humano y social	Programa sectorial Desarrollo Social	
Desarrollo Económico	Economía para el desarrollo	Programa sectorial Desarrollo Económico	
Igualdad de Género, no discriminación e inclusión	Igualdad de Género	Programa sectorial de Igualdad e Inclusión	
Combate a la corrupción y mejora de la Gestión Pública	Gobierno responsable y comprometido	(A) Programa sectorial Gobierno Abierto (B) Programa sectorial Transparencia y rendición de cuentas	

Fuente: elaboración propia

Para definir las directrices y responsabilidades entre las áreas de las políticas que atenderán a la planeación, se articularon cinco programas sectoriales y el programa especial, derivados del PED, en conjunto con las secretarías y organismos de la administración pública responsables de coordinar el ejercicio de las acciones en torno estos. Este marco estructura las responsabilidades para el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores definidos en cada eje del PED (ver **Figura A 6**).

**Figura A 6. Dependencias, organismos e instituciones públicas encargadas de la implementación de los ejes estratégicos del PED**



Fuente: elaboración propia

### Paso D: Vinculación de las metas e indicadores planteados en los ejes del PED con los objetivos y metas de la Agenda 2030

Para establecer la articulación de la estructura del PED con la Agenda 2030, es necesario identificar la relación que tienen los objetivos, metas e indicadores de los ejes estratégicos del PED de la entidad con los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030. En ese sentido, las metas planteadas en los ejes del PED de la entidad se vinculan con los ODS a los que contribuyen (ver **Tabla A 3**).

**Tabla A 3. Vinculación de las metas de los ejes estratégicos del PED con los ODS en los que inciden**

EJES DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2022-2028	METAS DE LOS EJES DEL PED	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
1. Paz y Seguridad Social	1.1 Reducir la incidencia delictiva en la entidad	Meta 1.1 y 1.2 
	1.2 Fortalecer las instituciones relacionadas con la seguridad pública	
2. Servicios Oportunos y Obras de Calidad	2.1 Mejorar las condiciones de las viviendas	Meta 2.1  
	2.2 Incrementar el nivel de aprovisionamiento de servicios	Meta 2.2   

EJES DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2022-2028	METAS DE LOS EJES DEL PED	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
3. Desarrollo Humano y Social	3.1 Reducir el rezago educativo en la población de la entidad	Meta 3.1  
	3.2 Disminuir la población sin acceso a servicios de salud pública	Meta 3.2  
4. Economía para el Desarrollo	4.1 Incrementar la productividad de los sectores productivos estratégicos de la entidad	Meta 4.1 y 4.2  
	4.2 Promover el crecimiento del turismo sostenible para la creación de empleo y la atracción de inversión a la entidad	
5. Igualdad de Género	5.1 Asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a la educación, servicios de salud, empleo y las remuneraciones	Meta 5.1   
	5.2 Garantizar la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres respecto a la propiedad y el acceso a financiamiento	Meta 5.2 y 5.3  
	5.3 Promover el empoderamiento de mujeres, niñas y el resto de los grupos de población vulnerable	
6. Gobierno Responsable y Comprometido	6.1 Garantizar la rendición de cuentas y el acceso público a la información del ejercicio de los recursos públicos	Meta 6.1 

Fuente: elaboración propia

Los ODS identificados en la vinculación de las metas estratégicas de la tabla A 3 se refieren a aquellos de impacto directo. Se omiten relaciones de impacto indirecto como la atención transversal al ODS 5 a través de la estrategia de Igualdad de Género que planea implementar el gobierno estatal a lo largo de los programas y estrategias. Siguiendo con este ejercicio, los indicadores de cada eje estratégico del PED fueron revisados y vinculados con las metas de los ODS a las que contribuyen de manera directa (ver Tabla A 4).

**Tabla A 4. Vinculación de los indicadores de los ejes estratégicos del PED con las metas de los ODS en las que inciden**

EJES DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2022-2028	EJES DEL PED	INDICADORES DE LOS EJES DEL PED	METAS DE LOS ODS
1. Paz y Seguridad Social	1.1 Reducir la incidencia delictiva en la entidad	1.1.1 Tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes	ODS 16: 12.1, 16.3, 16n.1,16n.2,
	1.2 Fortalecer las instituciones relacionadas con la seguridad pública	1.2.1 Porcentaje de personas funcionarias públicas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) capacitados respecto del total	ODS 16: 16.5, 16.6, 16.7, 16n.1, 16n.3
		1.2.2 Porcentaje de personal operativo equipado respecto al total del personal operativo	ODS 16: 16.1, 16.2, 16.3, 16.a, 16.b
2. Servicios Oportunos y Obras de Calidad	2.1 Aumentar el acceso de toda la población a viviendas y servicios básicos adecuados	2.1.1 Porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda en la entidad	ODS 1: 1.2, 1.4, 1.5 ODS 11: 11.1, 11.3, 11.5, 11.6 ODS 5: 5.a ODS 10: 10.2
		2.1.2 Porcentaje de obras de infraestructura urbana para el aprovisionamiento de servicios públicos respecto del déficit en el aprovisionamiento de servicios públicos	ODS 1: 1.1, 1.2, 1.4 ODS 6: 6.1, 6.2, 6.3 ODS 7: 7.3, 7n.211: 11.1, 11.3
3. Desarrollo Humano y Social	3.1 Reducir el rezago educativo en la población de la entidad	3.1.1 Porcentaje de población en situación de rezago educativo respecto al total de habitantes en la entidad	ODS 1: 1.1, 1.2 ODS 4:4.1, 4.2, 4.3, 4.4
	3.2 Disminuir la población sin acceso a servicios de salud pública	3.2.2 Porcentaje de población sin acceso a servicios de salud públicos respecto al total de población	ODS 1: 1.1, 1.2, 1n.3 ODS 3: 3.7
4. Economía para el Desarrollo	4.1 Incrementar la productividad de los sectores productivos estratégicos de la entidad	4.1.1 Productividad de los sectores estratégicos de la entidad	ODS 1: 1.1, 1.2, 1.4 ODS 8: 8.1, 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, 8.9
	4.2 Promover el crecimiento del turismo sostenible para la creación de empleo y la atracción de inversión a la entidad	4.2.1 Porcentaje de población empleada en los sectores agrícola y turístico de la entidad respecto al total de la población	ODS 1: 1.1, 1.2, 1.4 ODS 8: 8.1, 8.2, 8.3, 8.5, 8.6
		4.2.2 Tasa de crecimiento de la inversión privada en el sector turístico	ODS 1: 1.1, 1.2, 1.4 ODS 8: 8.1, 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, 8.9
5. Desarrollo Transversal	5.1 Asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a la educación, servicios de salud, empleo y las remuneraciones	5.1.1 Brecha en el índice de desarrollo humano entre hombres y mujeres	ODS 1: 1.1, 1.2, 1.5 ODS 3: 3.7, 3n.1
	5.2 Garantizar la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres respecto a la propiedad y el acceso a financiamiento	5.2.1 Brecha de acceso a la propiedad y el financiamiento entre hombres y mujeres	ODS 5: 5.2, 5.a ODS 10: 10.3, 10.4
	5.3 Promover el empoderamiento de mujeres, adolescentes y el resto de los grupos de población vulnerable	5.3.1 Tasa de participación de las mujeres, adolescentes y las personas de los grupos de población vulnerable en posiciones de liderazgo y actividades políticas	ODS 5: 5.2, 5.a ODS 10: 10.3, 10.4

Fuente: elaboración propia

Una de las prioridades del gobierno de la entidad es reducir las condiciones de pobreza de sus habitantes, por lo que la estrategia para eliminar los rezagos en el ámbito de la vivienda resulta una de las acciones centrales para la administración. En este sentido, el presente ejercicio, se centrará en las estrategias que la administración empleará para avanzar en la meta de aumentar el acceso de toda la población a viviendas y servicios básicos adecuados, por lo que se tomará de base el siguiente indicador y su repercusión en los ODS y sus metas asociadas, considerando la integración del enfoque de desarrollo sostenible:

**Indicador: 2.1.1 Porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda en la entidad**



## ODS 1:

- 1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
- 1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la micro financiación.
- 1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales.

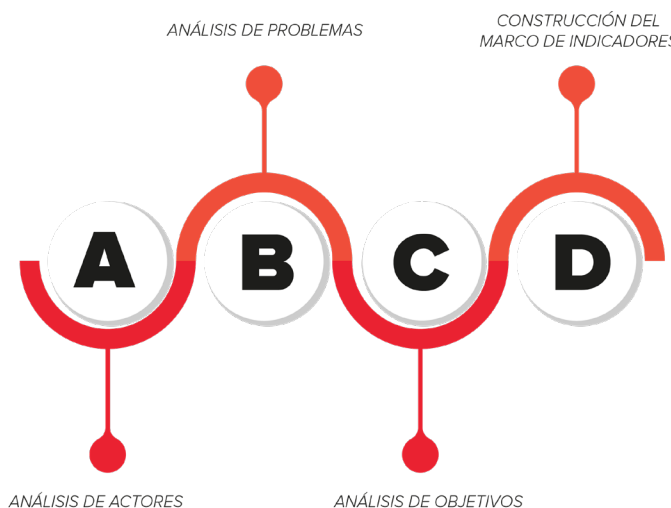
## ODS 11:

- 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales
- 11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países

### A1.3 Programación: definiendo los programas presupuestarios que contribuirán a los objetivos de la planeación

Como se planteó en el contenido del capítulo tres, la etapa de programación está relacionada con cuatro pasos que permiten incluir el enfoque de la Agenda 2030 en los elementos para el diseño y programación de los Pp con los que se busca atender los objetivos y metas definidas en la estructura de los ejes estratégicos con los que se conforma el PED en la entidad (ver **Figura A 7**).

*Figura A 7. Pasos con los que se construye la sección de programación*



Fuente: elaboración propia

En ese sentido, en las siguientes subsecciones se desarrollan estos pasos utilizando como base una de las problemáticas prioritarias y estrategias definidas en el PED del caso hipotético construido para el estado de San José del Río.

## Paso A: Vinculación de las metas e indicadores planteados en los ejes del PED con los objetivos y metas de la Agenda 2030

El primer paso se asocia con el análisis de los actores locales con incidencia e interés en la problemática seleccionada que guarda relación con las prioridades de desarrollo en la entidad.

### *Selección temática y diagnóstico territorial*

Como se mencionó previamente, la estructura del PED vigente consta de seis ejes, uno de ellos es Servicios Oportunos y Obras de Calidad que toma en cuenta dos estrategias: el acceso de las personas a viviendas de calidad y el aprovisionamiento de infraestructura y servicios básicos urbanos. Ambas estrategias seguirán una dinámica conjunta, sin embargo, sus acciones dependen de más de un programa presupuestario. Por un lado, las acciones de vivienda serán encabezadas por el Instituto de Vivienda (INVI) de la entidad, mientras que el aprovisionamiento de servicios estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU). El presente ejercicio, refiere a las acciones que el INVI emprenderá para diseñar e implementar su programa presupuestario de acceso a la vivienda (ver **Figura A 10**).



**Figura A 8.** Estrategias del Eje Servicios Oportunos y Obras de Calidad

Fuente: elaboración propia

En tal caso, si bien es el INVI la unidad responsable del programa, la SDU cumplirá funciones de supervisión y monitoreo de resultados, dado su papel como cabeza de sector. De acuerdo con el diagnóstico y la estructura administrativa del INVI, las acciones con las que se busca atender los objetivos y metas de esta dimensión incidirán en los municipios de las cinco regiones de la entidad: norte, sur, este, oeste y centro, ponderando el ejercicio de los recursos públicos de acuerdo con las necesidades locales.

### *Identificación de los actores del desarrollo con influencia e interés en la temática*

Como se menciona en el capítulo 3, para diseñar un programa es necesario identificar el nivel de interés e incidencia de los grupos de actores del desarrollo en el ámbito local. A nivel interno, la institución deberá definir a las y los responsables que deberán participar en el proyecto y que, de acuerdo con sus funciones y conocimiento, resultan ideales para llevar

a cabo su diseño e implementación, en este sentido se deberán delimitar las direcciones o áreas responsables del programa.

Una vez definido este paso, las y los responsables deberán tener un conocimiento de la situación en cuanto a la temática, en este caso, el acceso a la vivienda en general en el estado y en particular en las regiones identificadas como prioritarias por el INVI. De manera general, el análisis de actores se circunscribe a la identificación de beneficiarios, sin embargo, al implementar un enfoque basado en derechos es necesario ampliar el panorama hacia la interacción y las relaciones entre personas e instituciones que tienen incidencia en la situación analizada.

Al hacer la identificación de actores es importante tratar de definir grupos homogéneos que cuenten con características, condiciones e intereses similares. Estos grupos pueden ser fácilmente identificables por las y los responsables del proyecto, dado su conocimiento. Sin embargo, en algunos casos puede ser necesario realizar alguna investigación, entrevistas o trabajo de campo para conocer la realidad local y tener claridad sobre las personas e instituciones involucradas (Thomas, 2005). A pesar de reconocer el reto de sumar distintos puntos de vista en esta etapa, debe destacarse que tomarlas en cuenta nutrirá la planificación del programa, ayudará a identificar los posibles impactos de este y prevendrá a sus diseñadores de tomar decisiones no informadas.

Para identificar a los grupos es importante preguntarse qué situaciones y quiénes influyeron para que el problema fuera incluido dentro de la planeación como un tema prioritario, quiénes son los grupos afectados, quiénes participan de la situación, entre otros. A partir de este análisis se debe integrar un listado que contemple las visiones de los titulares de derechos, los titulares de responsabilidad y los titulares de obligación. En este caso, también es importante visibilizar si existen actores relevantes desde el sector público, el privado, la academia o la sociedad civil.

El análisis de actores puede fortalecerse con la construcción de una matriz de actores en la que se identifique la relación existente entre los actores del desarrollo locales y la problemática. En esta matriz podemos vaciar el listado de los grupos o personas relevantes, identificar sus características e intereses con relación al programa, prever el tipo de incidencia que el programa tendría sobre estos y el grado de prioridad del grupo en las acciones del programa, así como identificar un probable involucramiento de estos en la implementación del programa. A continuación, se presenta un ejemplo de formato para realizar este análisis (ver **Tabla A 5**).

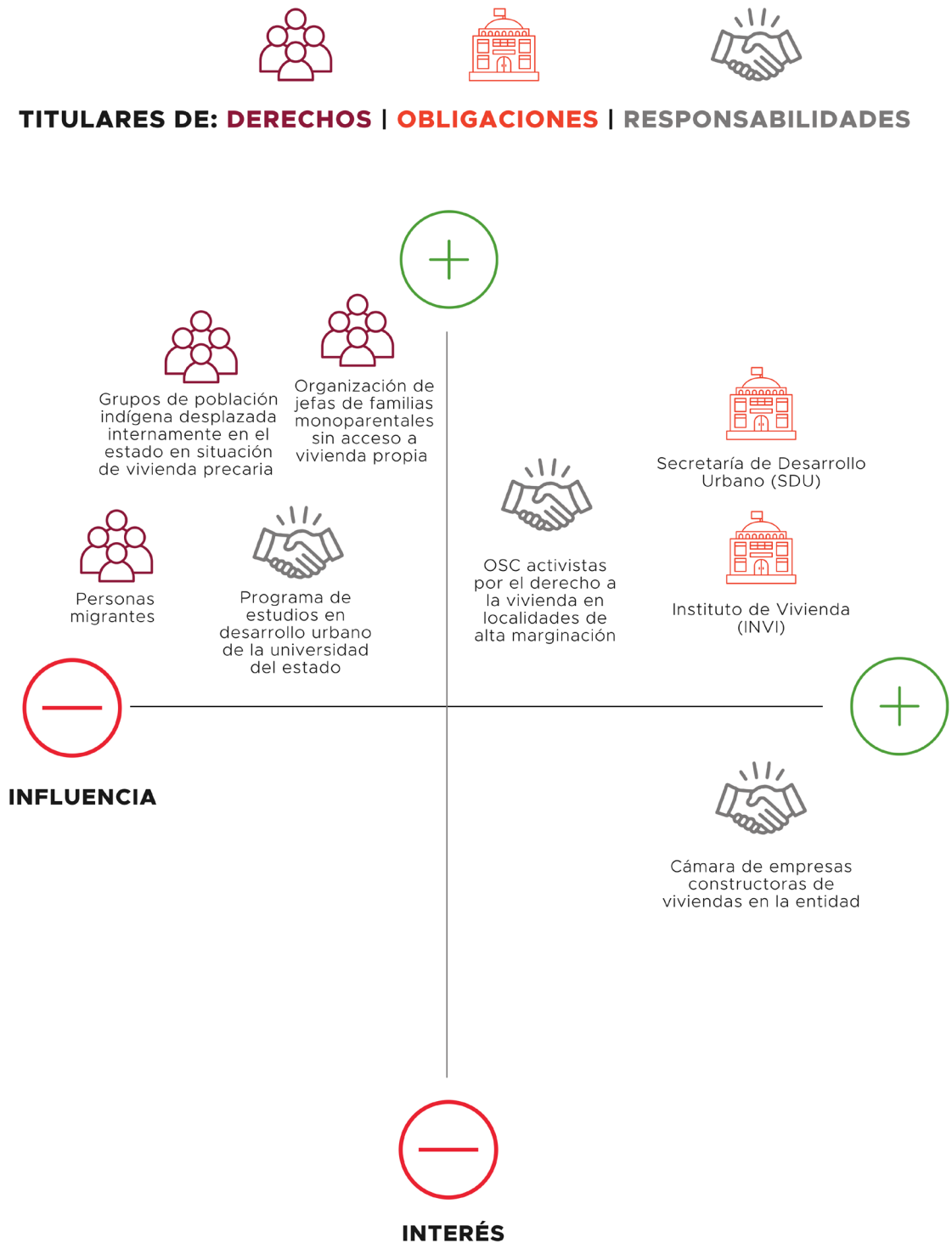
**Tabla A 5. Matriz de Actores**

GRUPO	CARACTERÍSTICAS	INTERESES	INCIDENCIA	PRIORIDAD	OBSERVACIONES
Organización de jefas de familias monoparentales sin acceso a vivienda propia	Grupo organizado de redes de apoyo entre madres de familia con influencia en las localidades	Satisfacer sus carencias. Este grupo fue uno de los principales promotores de la problemática en el PED	Pueden beneficiarse e identificar población objetivo del programa y colaborar en acciones de monitoreo	Alta	Considerando la integración del enfoque transversal, se considera un grupo de atención prioritario
Grupos de población indígena desplazada internamente en el estado en situación de vivienda precaria	Grupos con alta vulnerabilidad expuestos a condiciones adversas	Mitigar sus condiciones de inseguridad y pobreza	Pueden beneficiarse e identificar población objetivo del programa y colaborar en acciones de monitoreo	Alta	La estrategia para atender a este grupo debe estar vinculada con la provisión de servicios básicos
Personas migrantes	Grupos con alta vulnerabilidad en situación de "paso" o estancia temporal por la entidad	Mitigar sus condiciones de inseguridad y pobreza	Inciden en la población flotante sin acceso a la vivienda	Baja	La problemática de este grupo debe ser atendida por el instituto de migración
OSC activistas por el derecho a la vivienda en localidades de alta marginación	Grupos organizados con importante visibilidad en la opinión pública	Posicionar el problema del derecho a la vivienda adecuada y servicios de calidad	Pueden ser socios implementadores del programa	Media	Mantenerles informados e involucrados
Cámara de empresas constructoras de viviendas en la entidad	Empresas privadas organizadas que trabajan en el sector	Obtener ganancias y publicidad positiva	Probables socios	Media	Mantenerles informados e involucrados
Programa de estudios en desarrollo urbano de la universidad del estado	Grupo de académicos reconocidos en la entidad	Contar con información y realizar análisis para el desarrollo de sus agendas de investigación	Probables socios para el diagnóstico y la evaluación del programa	Media	Mantenerles informados e involucrados
Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU) del estado	Institución de la administración pública estatal	Coordinar el diseño e implementación de las intervenciones públicas en materia de promoción del acceso a la vivienda adecuada	Incide en la atención de las necesidades de la población en términos de acceso a servicios básicos y vivienda adecuada	Alta	Coordina el diseño e implementación de las acciones para mejorar el contexto urbano mediante el aprovisionamiento de servicios básicos y vivienda adecuada
Instituto de Vivienda (INVI) del estado	Institución de la administración pública estatal	Atender las situaciones públicas indeseadas en relación con el acceso de las personas a una vivienda adecuada	Incide en la atención de las problemáticas identificadas relacionadas con la provisión de servicios urbanos básicos	Alta	Coordina el diseño e implementación de las acciones para mejorar el contexto urbano mediante el aprovisionamiento de vivienda adecuada

Fuente: elaboración propia

Una vez identificados los diferentes actores sociales y definido su rol en la temática seleccionada, el INVI realizó un mapeo que permite identificar de manera gráfica el grado de interés y la influencia que ejerce cada actor en relación con el ejercicio del derecho al acceso a una vivienda digna (ver **Figura A 9**).

**Figura A 9.** Titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades relacionadas con el acceso de las personas a la vivienda



Fuente: elaboración propia.

Nota: el cuadrante superior derecho (+, +) se refiere a actores con elevado nivel de influencia y gran interés en el tema; el cuadrante superior izquierdo (-, +) incluye a quienes tienen poco nivel de influencia, pero gran interés en el tema; el cuadrante inferior derecho (+, -) incluye a las personas e instituciones de gran influencia en el tema, pero poco interés o interés negativo en el tema; el cuadrante inferior izquierdo (-, -) sitúa a quienes no tienen influencia ni interés en el tema.

Después de agrupar a los actores del desarrollo que tienen interés e influencia en el acceso a las personas a la vivienda digna, se identificó que existen:

- Grupos de **titulares de derechos**: jefas de familia y población indígena que habita en viviendas con problemas en la calidad y espacios de vivienda.
- Grupos de **titulares de responsabilidades**: Programa de Estudios en Desarrollo Urbano de la Universidad del Estado, las OSC activistas por el derecho a la vivienda y la Cámara de empresas constructoras de vivienda en la entidad.
- Grupos de **titulares de obligaciones**: la SDU y el INVI.

La participación del grupo de titulares de derechos responde a la vulneración de su derecho humano al acceso a la vivienda adecuada, lo que a su vez repercute en el acceso a un nivel de vida adecuado. Los liderazgos en los grupos de jefas de familia y la población indígena desplazada tiene el papel de portavoces sobre las necesidades de este sector de la población.

La participación del grupo de titulares de responsabilidades obedece a los intereses particulares de cada grupo. El Programa de estudios en Desarrollo Urbano de la Universidad del Estado tiene interés en el programa, pues este tiene el potencial de generar información relevante para avanzar en sus agendas de investigación. La Cámara de Empresas Constructoras de Vivienda ejerce influencia en tanto que son estas empresas quienes, proporcionalmente, tienen el mayor número de acciones realizadas en términos del aprovisionamiento y mejoramiento de vivienda; sin embargo, su interés en la temática responde más a la generación de rendimientos y ganancias. Las OSC, identifican las problemáticas relacionadas con la vivienda por lo que, fungen como enlaces entre la población vulnerada y las instancias de la administración pública encargadas del diseño e implementación de los Pp.

En relación con el grupo de titulares de obligaciones se asocia a la responsabilidad en distintos órdenes de gobierno con relación al acceso de las personas a la vivienda digna. La SDU tiene alta influencia e interés en la temática en tanto que es la encargada de diseñar y coordinar la hoja de ruta en relación con el acceso a la vivienda digna y el aprovisionamiento de servicios básicos en el estado. Por otro lado, el interés del INVI responde a su mandato de implementar acciones para el mejoramiento y aprovisionamiento de los espacios de la vivienda.

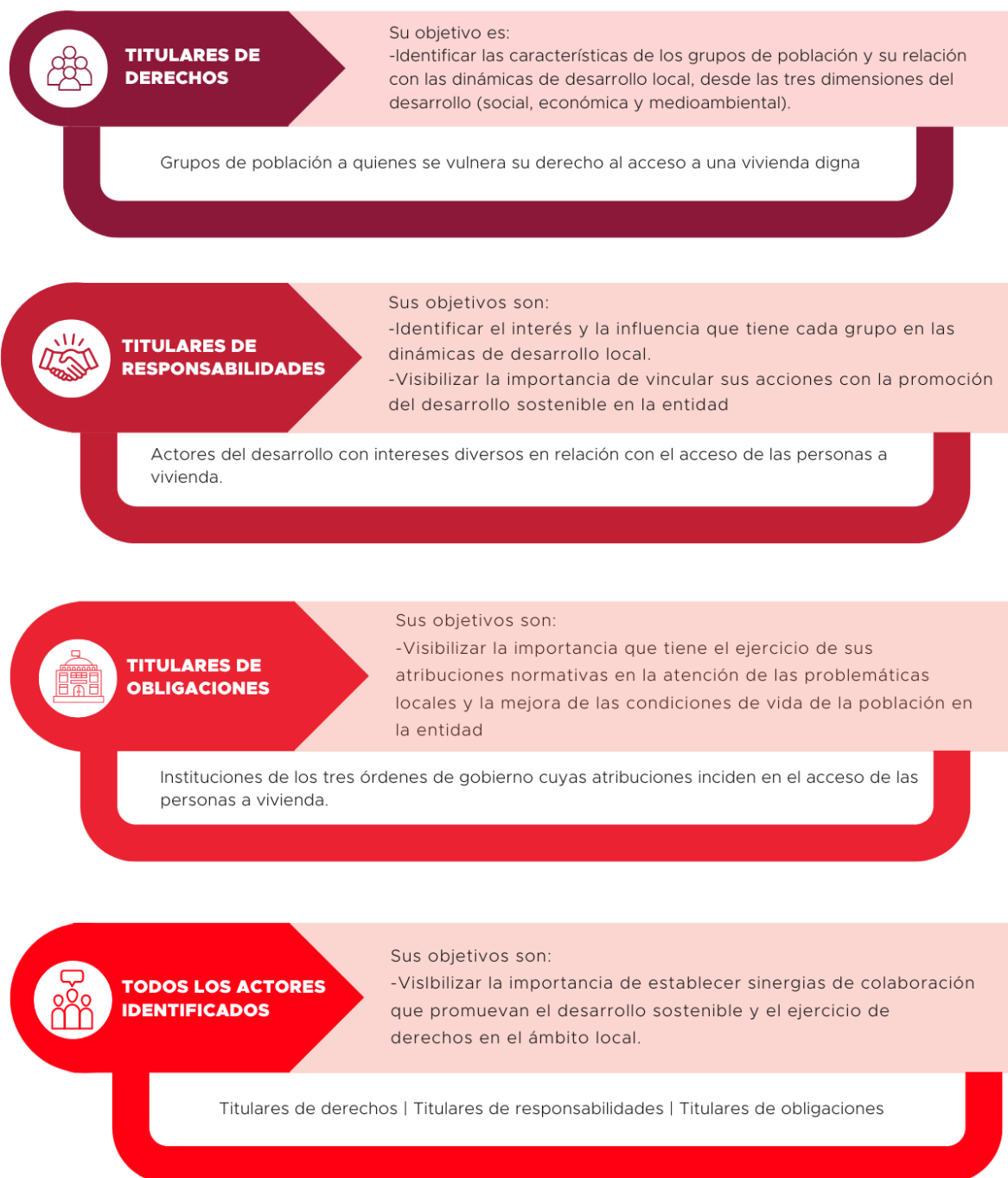
### *Sensibilización para el desarrollo sostenible*

El proceso de sensibilización de los actores del desarrollo con interés e influencia en el aprovisionamiento y mejoramiento de vivienda en el estado de San José del Río busca mostrar a los actores identificados cuál es el papel que tiene su participación en la dinámica de la problemática relacionada con el acceso a las viviendas de calidad. Al mismo tiempo, es importante que cada actor tenga claridad del alcance de las acciones que, de manera individual y colectiva, pueden implementarse para la resolución del problema. En ese sentido, es importante seleccionar, por un lado, la estrategia de comunicación adecuada y, por el otro, desarrollar mensajes clave que promuevan un compromiso por parte de las y los involucrados sobre su futura participación en las diferentes etapas del programa

presupuestario.

En sintonía con lo anterior, el INVI eligió una estrategia de comunicación basada en mesas de trabajo en las que se reúnan las y los representantes de las partes identificadas con el objetivo de visibilizar la importancia que tienen como posibles aliados en la atención de los problemas relacionados con el acceso de las personas a la vivienda digna (ver **Figura A 10**).

**Figura A 10.** Mesas de trabajo con los actores del desarrollo locales relacionados con la dimensión de acceso de las personas a vivienda



Fuente: elaboración propia

Una vez llevadas a cabo estas mesas de trabajo iniciales, lo siguiente fue ahondar en el análisis de las problemáticas relacionadas con el acceso de las personas a la vivienda digna, particularmente aquellas que forman parte de los grupos vulnerables identificados, lo cual se lleva a cabo en los apartados siguientes de este anexo.

### *Paso B. Análisis de problemas*

El análisis de las problemáticas permite definir, con base en el enfoque de desarrollo sostenible, cuáles son las situaciones sociales negativas o indeseables en relación con la temática seleccionada para este caso práctico, cuáles es la situación actual, las causas que lo originan, su relación con otras problemáticas y sus efectos diferenciados en las personas y en las diferentes regiones de la entidad. De manera que, el análisis de problemas se construyó con base en cuatro pasos que se describen a continuación (ver **Figura A 11**).

**Figura A 11.** Estructura con la que se realiza el análisis de problemas



Fuente: elaboración propia



## Definición del problema público

Este proceso comienza, por un lado, con la identificación del problema público y su relación con la vulneración o afectación al ejercicio de uno o varios derechos humanos y, por el otro, con el análisis de las causas y consecuencias de dicha situación.

En ese sentido, el problema público se refiere a las situaciones sociales negativas vinculadas con las carencias de las personas en torno a su derecho a la vivienda digna. En sintonía con lo anterior, el INVI diseñó una estrategia escalonada en la que, en un primer momento, se aplicaron encuestas dirigidas a las personas con carencia por calidad y espacio en la vivienda y, posteriormente, se desarrollaron grupos de trabajo particulares con los actores del desarrollo identificados en las etapas previas.

La aplicación de la encuesta permitió conocer cuáles son las situaciones negativas que experimenta la población afectada. Mientras que, el desarrollo de los grupos de trabajo generó un intercambio de visiones, experiencias y conocimiento derivados de las áreas de influencia y ámbitos de acción de los diferentes actores sociales (ver **Tabla A 6**).

**Tabla A 6.** Problemas identificados en los grupos clasificados como titulares de derechos

TITULARES DE DERECHOS	SITUACIONES NEGATIVAS
Población que habita en viviendas con piso de tierra	<ul style="list-style-type: none"><li>• Constante humedad a causa de filtraciones de agua</li><li>• Afectaciones en la salud de las personas a causa de parásitos y bacterias</li></ul>
Población que habita en viviendas con paredes de cartón, lámina o materiales de desecho	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mala iluminación</li><li>• Mala ventilación</li><li>• Constante humedad por filtraciones de agua</li><li>• Afectaciones en la salud por la descomposición de los materiales</li></ul>
Población que habita en viviendas con techos de cartón, lámina o materiales de desecho	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mala iluminación</li><li>• Mala ventilación</li><li>• Constante humedad por filtraciones de agua</li><li>• Afectaciones en la salud por la descomposición de los materiales</li></ul>
Población que no tiene acceso a viviendas propias, ya sea en renta o propiedad.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hacinamiento</li><li>• Alta variación en los costos habitacionales.</li><li>• Inseguridad patrimonial</li></ul>
Población sin certeza jurídica de la propiedad de su vivienda	<ul style="list-style-type: none"><li>• Irregularidad en situación jurídica</li><li>• Inseguridad patrimonial</li></ul>

Fuente: elaboración propia

Después del levantamiento de información de las encuestas, se desarrollaron las sesiones de trabajo con los actores del desarrollo identificados, lo que permitió conocer la forma en que las situaciones negativas identificadas se vinculan con las características específicas de los contextos regionales.

Derivado de lo anterior, fue posible identificar que, las situaciones negativas se asocian con el acceso a condiciones adecuadas en la estructura de sus viviendas y que en la región centro de la entidad la problemática se presenta con mayor intensidad, afectando al mayor número de personas vulneradas. En ese sentido, el problema identificado se define como: **vulneración del derecho a una vivienda digna de la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en el estado de San José del Río.**

## *Análisis de la situación actual del problema y del contexto*

Esta etapa está orientada a contextualizar el escenario actual de las situaciones negativas identificadas en la entidad. Para ello, el INVI realizó un diagnóstico que considerara los componentes descriptivo, explicativo y predictivo:

- **Componente descriptivo:** en la entidad viven 314,992 personas que viven en viviendas con materiales precarios en paredes, 250,378 con materiales precarios en los techos y 242,302 con piso de tierra. Adicionalmente 170,300 personas habitan en condición de hacinamiento y 180,400 no tienen certeza jurídica sobre su propiedad. Se estima que alrededor de 213,700 personas lideradas por mujeres no han tenido acceso a una vivienda, ya sea en renta o propiedad.
- **Componente explicativo:** en la entidad se identifican diversas problemáticas que influyen la condición habitacional de las personas. Por ejemplo, en los municipios mayoritariamente rurales que conforman la región centro, las acciones para la construcción o acondicionamiento de vivienda no han logrado consolidarse. Esto responde a la dispersión geográfica con la que se localiza la población, a las condiciones del medio natural que dificultan el aprovisionamiento de los materiales adecuados para la construcción de viviendas dignas, a las condiciones laborales que presenta la población que habita estas viviendas en donde hay, por un lado, una baja disponibilidad de ingresos que impide que la población con estas carencias acceda a mejores condiciones estructurales en sus viviendas y, por el otro, el bajo acceso a mecanismos formales de financiamiento para la vivienda y su mejoramiento. En la región norte del estado, la población desplazada de la entidad ha llegado a asentamientos urbanos y semi urbanos, ubicándose en viviendas de mala calidad, en las que conviven generalmente más de dos familias. A lo largo del territorio, se identifica la situación de mujeres madres de familias monoparentales a las que sus condiciones de ocupación y acceso al financiamiento les ha impedido acceder a las garantías para tener una vivienda propia o en renta. A la par se identifica que, a lo largo del territorio, pero especialmente en entornos rurales y semirurales, existen familias que no tienen certeza jurídica sobre la propiedad de sus hogares. Esto se da particularmente por muertes intestadas de propietarios o falta de regularización sobre predios.
- **Componente predictivo:** prevalencia de las condiciones de vulnerabilidad asociadas a la calidad de los espacios de la vivienda e incremento de las enfermedades asociadas a las malas condiciones de habitabilidad que ofrecen las viviendas construidas con materiales de desecho. Inseguridad patrimonial y económica de familias sin acceso a viviendas propias. Falta de resiliencia de la población con carencias sociales ante futuros shocks económicos externos o eventos catastróficos privados.

## *Análisis de la situación actual del problema y del contexto*

Derivado del análisis realizado para identificar las causas y posibles efectos generados de continuar con las situaciones negativas identificadas asociadas a la carencia por calidad y espacios en la vivienda fue posible identificar la relación existente de la problemática definida y otros problemas relacionados con el

desarrollo.

En ese sentido, la carencia por calidad y espacios en la vivienda se relaciona de forma directa con las condiciones de pobreza en la entidad (ver **Figura A 12**).

**Figura A 12.** Relación de la carencia por calidad y espacios en la vivienda con otros problemas del desarrollo



Fuente: elaboración propia

En ese sentido, este conjunto de problemas de desarrollo no son fenómenos aislados, por el contrario, inciden de forma directa o indirecta en las tres dimensiones del desarrollo y en los actores locales identificados previamente.

### *Construcción del árbol de problemas incorporando las dimensiones del desarrollo sostenible*

Con base en lo anterior, el INVI de la entidad y los actores participantes colaboraron en la elaboración de un ejercicio para identificar y agrupar las causas de la vulneración al derecho la vivienda digna y los efectos que de ello derivan, con base en el análisis de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Este proceso

permitió identificar una relación lógica entre la situación social indeseada, sus causas y efectos bajo una estructura que se muestra a continuación (ver **Figura A 13**).

**Figura A 13. Árbol de problemas**



Fuente: elaboración propia

El árbol de problemas reconoce las causas, subcausas y efectos en una coloración distinta en función de la dimensión del desarrollo sostenible a la que se hace referencia: azul, dimensión económica; rosa, dimensión social; verde, dimensión ambiental.

En ese sentido, entre las causas y subcausas identificadas en relación con la vulneración al derecho a una vivienda digna y decorosa de la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en la región centro de San José del Río se identificaron tres elementos a considerar:

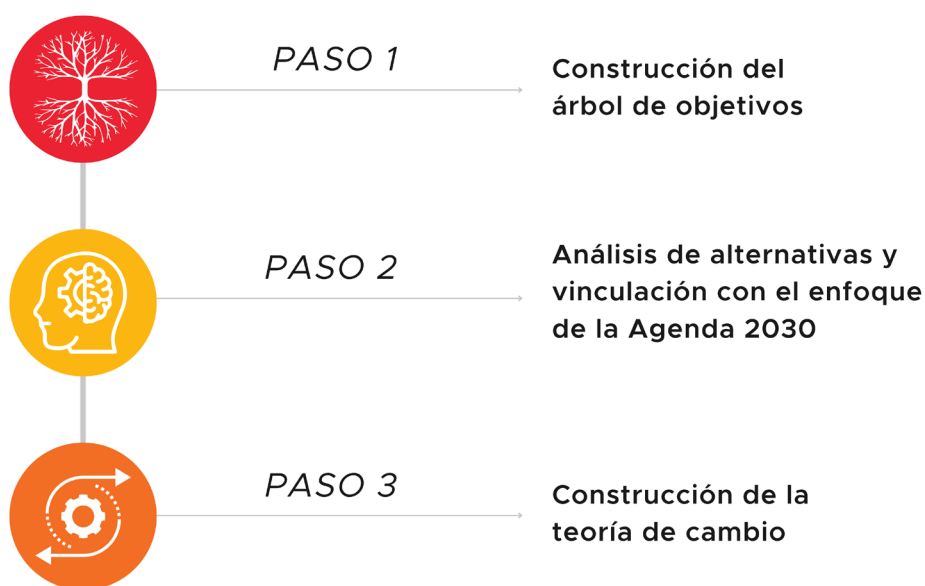
- Las familias tienen problemas para acceder a viviendas propias o en renta. Esto se explica, a su vez, por cuatro subcausas:
  - a. alta tasa de informalidad laboral en la población local que impide el cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a algún esquema de financiamiento,
  - b. bajo nivel de ingresos en el hogar que complica el cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a algún esquema de financiamiento,
  - c. falta de inclusión financiera, y
  - d. participación desigual de hombres y mujeres en el mercado local.
- Existen familias sin certeza jurídica sobre su vivienda. Lo que, a su vez, se explica por dos subcausas:
  - a. fincar en predios familiares o irregulares, y
  - b. el fallecimiento de propietarios intestados.
- La construcción de viviendas en condiciones precarias se explica por las siguientes subcausas:

- a. como consecuencia de las pérdidas y afectaciones derivadas de fenómenos climáticos o desastres,
- b. se registra un bajo nivel de acceso a materiales adecuados para la construcción y mejoramiento de vivienda debido a los ingresos bajos, pero también, debido a la accesibilidad de los mercados, y
- c. el empleo de técnicas de construcción no adecuadas al entorno local, que dificultan que las viviendas respondan a las condiciones climáticas y necesidades particulares de la población.

### *Paso C. Análisis de objetivos*

Una vez definidas las causas, subcausas y efectos derivados del problema público identificado en el árbol de problemas de la sección previa, el INVI identificó los objetivos con lo que se buscará atender la situación social indeseable identificada previamente. En ese sentido, este análisis se llevó a cabo con base en cuatro pasos que se desarrollan a continuación (ver **Figura A 14**).

**Figura A 14.** Estructura con la que se realiza el análisis de objetivos



Fuente: elaboración propia

El objetivo de este análisis es identificar cuál es la situación deseada en relación con la vulneración del derecho a una vivienda digna y decorosa de la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en San José del Río y cuáles son los posibles medios para su atención. Derivado de lo anterior, el INVI identificó cuáles son aquellos mecanismos que posibilitan la transición entre el problema público identificado y la situación deseada que dé atención a la problemática y sus efectos, mediante el análisis de las posibles alternativas de solución.

En las siguientes subsecciones se describe el proceso mediante el cual se abordó el análisis de los objetivos para atender la problemática seleccionada.

## Construcción del árbol de objetivos

Para la elaboración del árbol de objetivos el INVI tomó como base el diseño del árbol de problemas definido en la sección previa. En este ejercicio, el problema se transforma en una situación positiva en la que se atienden las necesidades identificadas con el objetivo de garantizar que la población vulnerable por alguna carencia asociada a la calidad y espacios de la vivienda de San José del Río pueda ejercer su derecho a una vivienda digna y decorosa (ver Figura A 15).

Figura A 15. Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia

Como resultado de este ejercicio, el INVI identificó tres objetivos que las posibles alternativas de solución deben considerar:

- La primera tiene que ver con incrementar el nivel de acceso al financiamiento para la vivienda,
- La segunda alternativa está asociada con promover los medios para dar certeza jurídica a las familias sobre sus viviendas y,
- La tercera alternativa tiene que ver con que la población afectada cuente con medios para construir viviendas adecuadas.

## Análisis de alternativas y vinculación con el enfoque de la Agenda 2030

Derivado del árbol de objetivos, el INVI realizó un análisis de los medios identificados en el árbol de problemas para determinar cuál de ellos, o qué combinación, resulta más adecuada para alcanzar el objetivo planteado y atender la problemática identificada.

Para ello, se propone utilizar una matriz de análisis de alternativas en la cual se

comparan los posibles impactos sociales, económicos y ambientales. Para su ponderación, se otorgó la misma ponderación para los criterios económico y medioambiental (30%), mientras que, para el social se otorgó una ponderación ligeramente superior (40%); además, se asigna una valoración entre 1 y 3 para calificar el posible impacto en cada alternativa, siendo 1 el valor más bajo y 3 el más alto en términos de la pertinencia para la atención del problema y el impacto en la población vulnerada (ver **Tabla A 7**), de manera que, la fórmula de cálculo utilizada para este análisis es la siguiente:

$$VPI * VCP = RAD$$

Donde:

**VPI**= Valor del Posible Impacto

**VCP**= Valor de Criterio de Ponderación

**RAD**= Resultado para la Alternativa en cada Dimensión

*De la suma de las calificaciones individuales en cada uno de los ámbitos resulta la calificación global de la alternativa.*

**Tabla A 7. Matriz de análisis de alternativas**

Criterios/ponderación	Familias con acceso a esquemas de financiamiento para la vivienda	Familias con certeza jurídica en su vivienda	Viviendas en condiciones adecuadas
Social (40%)	$2 * 0.40 = 0.80$	$2.5 * 0.40 = 1.00$	$3 * 0.40 = 1.20$
Económico (30%)	$2 * 0.30 = 0.60$	$3 * 0.30 = 0.90$	$3 * 0.30 = 0.90$
Medioambiental (30%)	$2 * 0.30 = 0.60$	$3 * 0.30 = 0.90$	$3 * 0.30 = 0.90$
Total	<b>2.00</b>	<b>2.80</b>	<b>3.00</b>

Fuente: elaboración propia

Es importante considerar alternativas de solución que eliminen o minimicen los impactos o externalidades negativas ocasionados por la vulneración del derecho al acceso a la vivienda digna y decorosa de la población en situación de carencia por calidad y espacios en la vivienda en al menos una de las dimensiones del desarrollo, en caso de no existir margen de acción, asegurar medidas de mitigación que disminuyan paulatinamente los impactos o consecuencias adversas.

Con base en los resultados obtenidos para este caso hipotético, se identificó que la alternativa mejor calificada es **Viviendas en condiciones adecuadas**, orientada a que las personas incrementen su resiliencia en relación con posibles desastres naturales, tengan mayor acceso a materiales adecuados para la construcción y mejoramiento de vivienda, y cuenten con conocimientos para emplear técnicas de construcción más adecuadas a su entorno local.

En segundo lugar, se ubicó la alternativa **Familias con certeza jurídica** relacionada con que las familias cuenten con certeza jurídica mediante esquemas de regularización y escrituración de viviendas, y de formalización de testamentos y sucesiones.

Finalmente, en la tercera posición se ubicó la alternativa vinculada con el **Acceso a esquemas de financiamiento para la vivienda** que, para los objetivos del INVI, se relaciona con diversas estrategias para incrementar las garantías y el nivel de inclusión financiera entre la población vulnerable. En sintonía con lo anterior, el INVI realizó una vinculación de las alternativas y su contribución con las metas de los ODS en los que cada una incide (ver **Tabla A 8**).

**Tabla A 8.** Análisis de alternativas con enfoque de la Agenda 2030

Alternativas de solución	Mecanismos	Metas ODS	
		Directas	Indirectas
Familias con acceso a esquemas de financiamiento para la vivienda	Acceso a garantías e ingreso en el hogar	11.1	1.2, 1.5, 11.3, 5.a
	Incremento de capacidades en temas de inclusión financiera en la población vulnerable	1.4	
Familias sin certeza jurídica en sus viviendas	Esquemas de regularización y escrituración de viviendas	11.1	1.2, 1.5, 10.2
	Formalización de testamentos y sucesiones	1.4	
Viviendas en condiciones adecuadas	Resiliencia ante afectaciones a viviendas ante desastres naturales	11.1	1.2, 1.5, 11.5
	Mayor acceso a materiales adecuados para la construcción y mejoramiento de viviendas		
	Empleo de técnicas de construcción adecuadas al entorno local		

Fuente: elaboración propia

En relación con lo anterior, se retoman los tres principios de la Agenda 2030 y se vinculan con las alternativas de solución identificadas. De tal forma que, las vías de atención a la problemática identificada buscan incidir en elementos económicos, sociales y ambientales de la problemática, lo que implica la integralidad entre las tres alternativas de solución consideradas y que su implementación se priorizará en función de las necesidades locales.

Por otro lado, la atención de la problemática busca “no dejar a nadie atrás”, razón por la que se pone particular énfasis en los grupos de población que presenten mayor intensidad en la vulneración de su derecho al acceso a una vivienda digna y decorosa, identificados en este caso como las madres de familia monoparentales y los grupos de población indígena desplazada.

<sup>14</sup> Las estrategias relacionadas a este componente se reducen a la inclusión financiera y garantías, considerando las competencias y facultades de la SDU.



## Construcción de la teoría del cambio

La construcción de la teoría de cambio le permitió al INVI de la entidad hacer una articulación lógica que expresa una relación causal que integra las acciones, productos, resultados e impactos esperados de la intervención pública. Para su construcción se retoman los elementos identificados en el árbol de problemas y en el análisis de alternativas, debido a que de los medios y mecanismos derivan las acciones y productos, mientras que del objetivo central derivan el resultado y los impactos esperados de la intervención pública.

En ese sentido, derivado de la construcción de la teoría de cambio, se identificó que el objetivo de la intervención es que la población de la entidad con carencia por calidad y espacios en la vivienda pueda ejercer su derecho a una vivienda digna y decorosa (ver Figura A 16), para lo cual se retomaron los medios identificados en el árbol de problemas para definir tres estrategias de intervención:

- Incrementar el nivel de inclusión financiera de las personas vulnerables para incentivar su acceso al financiamiento para la adquisición de una vivienda o su mejoramiento
- Promover los medios para dar certeza jurídica a las familias sobre sus viviendas
- Ofrecer medios para construir viviendas adecuadas

Estas estrategias se diseñaron en el marco del programa sectorial **Desarrollo Territorial**, coordinado por la SDU, del cual deriva el Pp **Acceso a tu vivienda adecuada** coordinado por la SDU del estado e implementado por el INVI de la entidad, con el cual se busca disminuir la población a la que se vulnera su derecho al acceso a vivienda digna y decorosa y que se encuentra en situación de carencia por calidad y espacios en la vivienda en la entidad.

Figura A 16. Teoría de cambio de la intervención



Fuente: elaboración propia

## Paso D. Construcción del marco de indicadores

Una vez que se consolidó el análisis de objetivos que persigue la intervención pública, el INVI construyó el marco de indicadores que permitirá dar un seguimiento puntual a la atención que la intervención da a la vulneración del derecho a la vivienda digna y decorosa en la población de la entidad con carencia por calidad y espacios en la vivienda. Para elaborar este marco, se siguió el procedimiento y estructura determinado para la construcción de la MIR, planteado en el capítulo 3.

En este sentido, la siguiente figura muestra la estructura de la intervención programada en los niveles de Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Para cada uno de los niveles se establecen indicadores, medios de verificación y los supuestos necesarios para obtener los resultados (ver **Figura A 17**).

**Figura A 17. Matriz de Indicadores para Resultados con enfoque de la Agenda 2030**

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores	Medio de verificación	Supuestos
<b>Fin</b>	Contribuir a la disminución de la carencia por calidad y espacios de vivienda en la población de San Juan del Río	Porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en la entidad	Nombre: carencia por calidad y espacios en la vivienda en la entidad Institución: INVI con base en metodología de CONEVAL y el análisis de sus registros administrativos (RA) y los de la SDU Periodicidad: anual	a. Las condiciones económicas se mantienen estables b. No se presentan fenómenos naturales críticos c. Se mantiene la prioridad de la política pública en materia de vivienda d. Se generan mecanismos de acción conjunta entre los sectores público, social y privado
<b>Propósito</b>	La población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en la entidad ejerce su derecho al acceso a una vivienda digna y decorosa	A) Tasa de variación de población con materiales precarios en paredes B) Tasa de variación de población en vivienda con materiales precarios en techo C) Tasa de variación de población en viviendas con suelo de tierra D) Tasa de variación de población en hacinamiento E) Tasa de variación en la población sin certeza jurídica en su vivienda	Nombre: a. carencia por calidad y espacios en paredes b. carencia por calidad y espacios en techos c. carencia por piso de tierra d. carencia por hacinamiento e. hogares con certeza jurídica en vivienda Institución: INVI con base en sus RA y los de la SDU Periodicidad: anual	Las condiciones económicas permiten que precio del financiamiento para vivienda, o su mejoramiento, dirigido la población objetivo se mantiene estable
<b>C1</b>	Financiamiento para adquisición y mejoramiento de vivienda	Porcentaje de la población atendida que obtiene financiamiento y garantías para acceder a vivienda o su mejoramiento.	Nombre: Financiamiento y garantías otorgadas Institución: INVI con base en sus RA y los de la SDU Periodicidad: anual	La población cumple sus trámites para obtener financiamiento que le permitan acceder a una vivienda
<b>C2</b>	Título de propiedad y escrituración	Porcentaje de población atendida con certeza jurídica en su vivienda, respecto a la población solicitante	Nombre: Certeza jurídica Institución: INVI con base en sus RA y los de la SPU Periodicidad: anual	La población que solicita al INVI apoyo para formalizar o tramitar el registro de su propiedad cuenta con las condiciones para acreditar el trámite.
<b>C3</b>	Mejoramiento de vivienda	Porcentaje de personas beneficiadas con el mejoramiento de su vivienda respecto a la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda	Nombre: mejoramiento de vivienda Institución: INVI con base en sus RA y los de la SDU Periodicidad: anual	Las personas beneficiarias aplican adecuadamente los conocimientos adquiridos y los materiales para la construcción de sus viviendas
<b>A1</b>	Estrategia de inclusión financiera	a. Porcentaje de personas con acompañamiento técnico para la inclusión y el uso de productos financieros respecto al total de población solicitante b. Porcentaje de beneficiarios con garantías para el acceso a vivienda o su mejoramiento, respecto al total de la población solicitante	Nombre: a. Acompañamiento técnico para financiamiento b. Garantías otorgadas Institución: INVI con base en sus RA y los de la SDU Periodicidad: anual	Las condiciones de financiamiento, crédito y arrendamiento para las viviendas se mantienen estables
<b>A2</b>	Subsidios para la formalización de testamentos y sucesiones de la población vulnerable	Porcentaje de subsidios otorgados para la formalización de testamentos y sucesiones, respecto al total de solicitudes	Nombre: apoyo testamento y sucesión Institución: INVI con base en sus RA y los de la SDU Periodicidad: anual	La población cumple con los requisitos para comprobar la regularidad de la propiedad
<b>A3.1</b>	Capacitación para el uso de técnicas de construcción adecuadas al entorno local	Porcentaje de población capacitado en el uso de técnicas de construcción adecuadas al contexto local	Nombre: Acompañamiento técnico Institución: INVI Periodicidad: anual	El grupo de población beneficiaria y los actores del desarrollo en el ámbito local con interés e influencia asisten a las capacitaciones
<b>A3.2</b>	Transferencia de materiales alternativos para la construcción o mejoramiento de vivienda	Porcentaje promedio de necesidades atendidas en las viviendas con la entrega de materiales en especie para la construcción o mejoramiento de vivienda	Nombre: aprovisionamiento de materiales alternativos de construcción Institución: Dirección de Promoción y Fomento a la vivienda Periodicidad: anual	Los materiales se transfieren oportunamente a la población vulnerable

Fuente: elaboración propia

El diseño de la MIR del Pp se realizó con base en la propuesta de intervención referida en la teoría de cambio diseñada previamente. En ese sentido, a partir de la información que se presenta en esta sección, y que se consolida en la MIR del Pp, es posible medir y cuantificar los recursos que se destinan para el diseño, implementación y monitoreo del Pp además de su incidencia en función de la promoción de avances y logros en las metas planteadas en los ODS con los que se vincula.

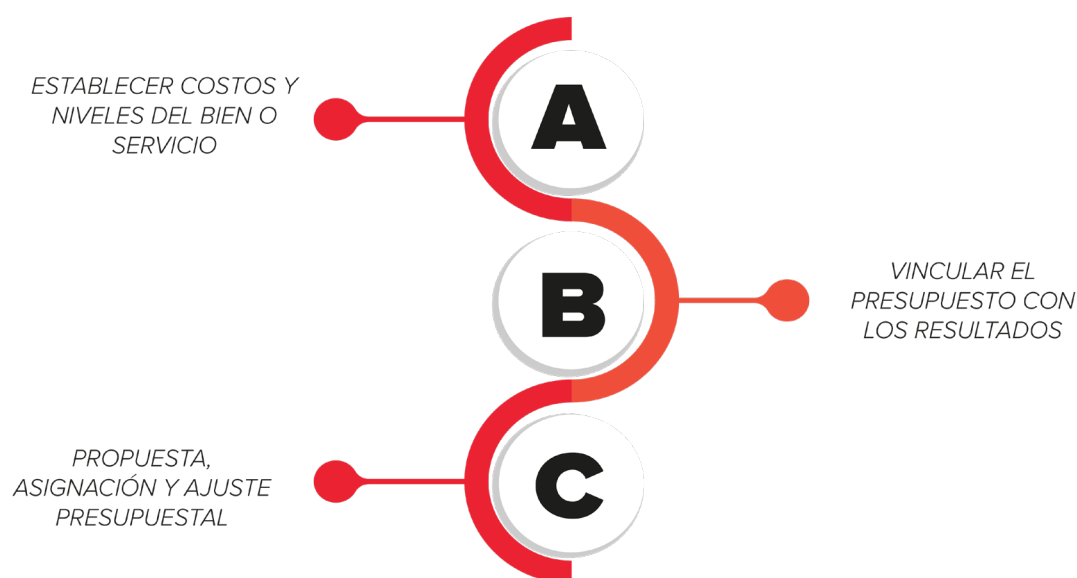
De manera que, una vez atendida la programación y establecidos los componentes y las actividades necesarias para desarrollar el Pp la siguiente etapa es la presupuestación que se desarrolla en las siguientes secciones y subsecciones de este documento.

#### **A1.4 Presupuestación: distribución y asignación de los recursos de manera eficiente con base en evidencia**

Una vez atendida la programación y establecidos los componentes y las actividades necesarias para desarrollar el programa presupuestario **Acceso a tu vivienda adecuada** a cargo del INVI, cuyo objetivo es disminuir la población a la que se vulnera su derecho al acceso a una vivienda digna, el siguiente paso es la presupuestación. Como se mencionó en el capítulo 3, se identifica como una buena práctica encadenar las etapas de programación y presupuestación y, en la medida de lo posible, desarrollar sus productos de manera simultánea, como en el caso de los análisis costo-beneficio de las alternativas de solución para cada uno de los objetivos del programa o la selección de actividades.

A continuación, se desarrollan los pasos en torno a la etapa de presupuestación para el ejercicio hipotético propuesto y cuyo fin es ejemplificar sus procedimientos (ver **Figura A 18**).

*Figura A 18. Pasos con los que se construye la sección de presupuestación*



Fuente: elaboración propia

### Paso A. Establecer costos y niveles del bien o servicio

Para establecer el presupuesto del programa **Acceso a tu vivienda adecuada** es necesario conectar con sus objetivos y, de acuerdo con su marco de resultados, reconocer entre las metas globales o de largo plazo y las metas anuales. De acuerdo con la MIR, se identifica que el programa establece un marco de referencia que busca disminuir la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda cuyo derecho al acceso a una vivienda digna se vulnera y que, actualmente, afecta a 1,201,772 personas<sup>15</sup>. En este sentido, el programa buscará reducir a la mitad estas condiciones entre la población en un horizonte de ejecución asociado con el periodo de la administración. Este periodo considera cinco años de ejecución a cargo del gobierno actual, tomando en cuenta que el primer año de gobierno se invirtió en la planeación y diseñó la intervención. Asimismo, se identifica que el promedio de personas por hogar que presenta esta carencia es de 4.5 personas.

En este sentido, la meta global del programa puede dividirse en avances esperados a lo largo de los cinco períodos. Estos avances pueden ser equitativos o ponderados según se estimen las condiciones esperadas por la administración. Para el presente ejemplo se consideró un escenario de avance constante, a partir del cual el programa tiene como objetivo lograr una disminución anual en 10% de la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda.

Este dato sirve como referencia para estimar los presupuestos anuales de operación del Pp, al estimar una oferta o cobertura necesaria para cumplir con los objetivos del proyecto, como se muestra en la **Figura A 19**.

**Figura A 19.** Estimación de oferta de bienes o servicios



	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	META GLOBAL
COMPONENTE 1	<b>21,370</b> personas	<b>21,370</b> personas	<b>21,370</b> personas	<b>21,370</b> personas	<b>21,370</b> personas	<b>106,850</b> personas
	<b>4,748</b> Hogares	<b>4,748</b> Hogares	<b>4,748</b> Hogares	<b>4,748</b> Hogares	<b>4,748</b> Hogares	<b>23,744</b> Hogares
COMPONENTE 2	<b>18,040</b> personas	<b>18,040</b> personas	<b>18,040</b> personas	<b>18,040</b> personas	<b>18,040</b> personas	<b>90,200</b> personas
	<b>4,009</b> Hogares	<b>4,009</b> Hogares	<b>4,009</b> Hogares	<b>4,009</b> Hogares	<b>4,009</b> Hogares	<b>20,044</b> Hogares
COMPONENTE 3	<b>80,767</b> personas	<b>80,767</b> personas	<b>80,767</b> personas	<b>80,767</b> personas	<b>80,767</b> personas	<b>201,918</b> personas
	<b>17,848</b> Hogares	<b>17,848</b> Hogares	<b>17,848</b> Hogares	<b>17,848</b> Hogares	<b>17,848</b> Hogares	<b>89,741</b> Hogares

Fuente: elaboración propia

<sup>15</sup> 250,378 personas que viven en viviendas con materiales precarios en paredes, 177,688 con materiales precarios en los techos, 339,222 con piso de tierra, 419,989 en hogares habitan en condición de hacinamiento, 180,400 habitan hogares no tienen certeza jurídica sobre su propiedad y 213,700 personas lideradas por mujeres no han tenido acceso a una vivienda, ya sea en renta o propiedad. Lo anterior toma en cuenta que existen personas con más de una carencia o condición en su vivienda, por lo que el total de las personas afectadas es de 1,201,772.

En la figura previa se determina que, para avanzar en los resultados del programa, es necesario presupuestar recursos para cubrir a un 10% de la población que se encuentra en situación de carencia por calidad y espacios en la vivienda, considerando el desglose de acuerdo con cada uno de sus componentes. A partir de este escenario, es necesario cuantificar de manera pormenorizada la cantidad de recursos a utilizar por parte del programa para llevar a cabo sus acciones y alcanzar sus metas.

Esta cuantificación debe considerar los recursos financieros a utilizar en función de las necesidades y requerimientos en términos de flujos de efectivo, empleo de recursos humanos, técnicos, capital y materiales necesarios para llevar a cabo las actividades dispuestas en el plan anual de operación del programa. Es importante que el desarrollo de esta etapa tome en cuenta la relación de los gastos del programa con las partidas definidas en la clasificación por objeto, tipo y actividad o destino del gasto, a fin de armonizar el proyecto con la estructura básica presupuestaria. En la siguiente figura se muestra un ejemplo en el que se utilizan los capítulos de la clasificación por objeto del gasto, como una pequeña guía para identificar los principales rubros y en qué partidas o conceptos se requiere financiamiento para cada uno de los componentes (ver **Figura A 20**).

**Figura A 20.** Ejemplo para matriz de concepto de gasto por componente

	COMPONENTE 1	COMPONENTE 2	COMPONENTE 3
SERVICIOS PERSONALES			
MATERIALES Y SUMINISTROS			
SERVICIOS GENERALES			
TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS			
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES			
INVERSION PUBLICA			
INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES			
DEUDA PÚBLICA			

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la clasificación por objeto del gasto para la APF (DOF, 2018) al interior de cada capítulo de gasto podemos considerar:

- A. SERVICIOS PERSONALES.** Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.
- B. MATERIALES Y SUMINISTROS.** Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas.
- C. SERVICIOS GENERALES.** Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.
- D. TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS.** Asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.
- E. BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES.** Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno.
- F. INVERSIÓN PÚBLICA.** Asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.
- G. INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES.** Erogaciones que realiza la administración pública en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos y valores; así como en préstamos otorgados a diversos agentes económicos. Se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas; así como las erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del Gobierno.
- H. DEUDA PÚBLICA.** Asignaciones destinadas a cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)<sup>16</sup>.

Como se mencionó en el capítulo tres, la presupuestación puede echar mano de diversas metodologías. En este caso, se utilizará principalmente una metodología base cero, considerando que el programa se trata de un ejercicio nuevo en

---

<sup>16</sup> Dentro de los capítulos se incluye también la clasificación de participaciones y aportaciones, referente a las asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios, incluyendo las orientadas a la ejecución de programas federales mediante convenios con las entidades. Para los fines del presente ejemplo, se omite dicha clasificación.

etapa de diseño para el que no se cuenta con una serie histórica. Al respecto, se sugiere partir de la matriz de conceptos de gastos e incluir una desagregación pormenorizada de los insumos en cada Componente (ver **Figura A 21**).

**Figura A 21. Ejemplo de desagregación de costos por conceptos**

Desglose de conceptos	Componente mejoramiento de vida
<b>SERVICIOS PERSONALES</b>	
Remuneración al personal	\$ 5,400,200
Pagos de seguridad social	\$ 1,890,070
<b>MATERIALES Y SUMINISTROS</b>	
Materiales e insumos de oficina	\$ 570,000
Materiales y articulas de construcción	\$ 296,415,624
Herramientas refacciones y accesorios menores	\$ 1,780,670
<b>SERVICIOS GENERALES</b>	
Servicios profesionales y técnicos	\$ 15,045,500
Servicios básico	\$ 45,700
Servicios de arrendamiento	\$ 102,800
<b>TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS, Y OTRAS AYUDAS</b>	
Transferencias	\$ 80,767.200
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 402.017.764</b>

Fuente: elaboración propia

A pesar de que, al ser un programa nuevo no se recomienda utilizar un presupuesto incremental, se sugiere utilizar como referencia los costos asociados con programas que compartan elementos, como acciones de mejoras a la vivienda en Pp que han logrado avanzar con el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, para este ejemplo hipotético, se puede estimar un presupuesto diseñado a partir del costo estándar asociado por la atención de las carencias identificadas dentro de la cobertura anual con base en la siguiente fórmula:

$$CMMV = (VCP\!P * CC\!P\!P) + (VCT\!P * CCT\!P) + (VCPT * CCPT) + (VCPH * CCPH)$$

Donde:

**CMMV:** Costo de Materiales para el Mejoramiento de Vivienda

**VCP\!P:** Viviendas con Carencia en Paredes Precarias

**CCPP:** Costo por atender una vivienda con Carencia en Paredes Precarias

**VCTP:** Viviendas con Carencia en Techos Precarios

**CCTP:** Costo por atender una vivienda con Carencia en Techos Precarios

**VCPT:** Viviendas con Carencia en Pisos de Tierra

**CCPT:** Costo por atender una vivienda con Carencia en Pisos de Tierra

**VCPH:** Viviendas con Carencia por Hacinamiento

**CCPH:** Costo por atender una vivienda con Carencia por Hacinamiento

Sustituyendo los valores con los costos y la cobertura anual esperada para el caso del ejemplo hipotético, la fórmula resultaría de la siguiente manera:

$$\$296,415,624 = (5,564 * \$8,500) + (3,949 * \$17,000) + (7,538 * \$13,000) + (9,333 * \$9,000)$$

En este sentido, la presupuestación del costo de materiales para el mejoramiento de vivienda corresponde a la estimación del total de carencias en el número de viviendas a atender para lograr la meta anual, manteniendo su asociación con una cobertura global. Este presupuesto puede usarse como base para la estimación de los costos variables, mientras que para complementar el presupuesto en los costos fijos se deberá emplear el enfoque base cero, al menos para el primer ejercicio de presupuestación del programa.

### *Paso B. Vincular el presupuesto con los resultados*

La vinculación del presupuesto con los resultados se identifica a partir de la clasificación presupuestal. Para el Programa **Acceso a tu vivienda adecuada** se identifica que su presupuesto se cataloga dentro del gasto programable, y se inserta dentro de los programas tipo S, es decir, programas de subsidios sujetos a Reglas de Operación. Como se mencionó previamente, la institución a cargo del programa es el INVI, a través de la Dirección de Promoción y Fomento a la Vivienda que funge como la Unidad Responsable del programa. Adicionalmente, el Programa prevé realizar acciones coordinadas con la Dirección de Formalización Notarial y Registral. Una vez que se ha realizado la estimación presupuestal para el Programa, considerando los costos de cada uno de sus componentes, es posible integrarla con la clave presupuestal asociada con la programación de los recursos (ver **Figura A 22**).

**Figura A 22. Integración de la clave presupuestal para el programa Acceso a tu vivienda adecuada**

Temporal		Clasificación administrativa			Clasificación funcional-programática						
Año	Ramo	Institución	Unidad Responsable	Finalidad	Función	Subfunción	Eje	ODS	Programa Presupuestario	Subprograma Presupuestario	Actividad Institucional
23	15	DIV	DIV1	2	2	5	2	11	S177	01	03

Clasificación económica					Clasificación geográfica			Inversión	
Identificador de Gasto	Fuente de Financiamiento	Origen	Procedencia	Actividad específica	Objeto de gasto	Tipo de gasto	Región	Municipio	PPI
1	1	1	141	009	4436	1	10	100	0000NA

Fuente: elaboración propia. Nota: la presenta clasificación sigue la estructura de la clasificación presentada en la Figura 31, para los ejemplos desarrollados a partir de esta guía, es importante revisar las estructuras propias establecidas en los gobiernos locales correspondientes.



De acuerdo con lo estipulado en la estructura programática de la Figura A 21, la finalidad del Pp es el desarrollo social (2), que se refieren al conjunto de programas tendientes a reducir las brechas de desigualdad, pobreza, marginación y exclusión social. La función del Pp se enfoca en la vivienda y servicios a la comunidad (2.2) y tiene como subfunción específica el tema de la vivienda (2.2.5). El Pp se vincula con el eje estratégico Servicios Oportunos y Obras de Calidad (2) del PED de la entidad y, principalmente, con el Objetivo Ciudades y Comunidades Sostenibles (11) de la Agenda 2030. Se clasifica como un programa de subsidios y Transferencias (S177), que se integra en el gasto corriente de la entidad (1) y, en principio, se prevé que el gasto incida en todas las regiones del estado (10) y en todos sus municipios (100).

De esta manera, es posible rastrear el uso de los recursos en acciones orientadas al cumplimiento de las estrategias y líneas de acción definidas en el PED, así como el cumplimiento propio de las funciones de las dependencias y entidades partícipes del presupuesto. La vinculación con estos objetivos y metas permite vincular, no solo los objetivos desde los diferentes niveles de la planeación con la programación y la presupuestación, sino también los indicadores.

En este caso, el marco de resultados del Pp se vincula directamente con el ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles en la meta 11.1 “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” a partir de su contribución al acceso a la vivienda digna, así como con el ODS 1 Poner fin a la pobreza, mediante las metas 1.4 “Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la micro financiación” y la meta 1.5 “Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales”.

En este sentido, es posible establecer un vínculo particular directo con el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 a partir de los alcances del Pp. Asimismo, a partir de las particularidades de sus Componentes es posible identificar vínculos indirectos con metas adicionales de la Agenda 2030. Entre ellas pueden mencionarse las contribuciones a la meta 1.2 del ODS 1, en cuanto a su contribución global a la reducción de las carencias y, por ende, a las condiciones de pobreza, las metas 11.3, 11.5 y 11.6 del ODS 11 (ver Tabla A 4), por su contribución a la construcción de ciudades y comunidades sostenibles, así como a las metas 5.a del ODS 5 – Igualdad de género – y la meta 10.2 del ODS 10 –Reducción de las desigualdades–, considerando el componente de focalización en grupos prioritarios, como mujeres y personas indígenas, que contribuye al enfoque de reducción de las desigualdades y al principio de no dejar a nadie atrás.

De acuerdo con el sistema de reportes presupuestales de San José del Río, solo es posible hacer la vinculación a nivel de un ODS o una sola meta de la Agenda 2030, esto usualmente se replica en los sistemas del resto de las entidades y, en casos excepcionales, encontramos la posibilidad de vincular las acciones de los

Pp con dos ODS o metas. Sin embargo, dada la naturaleza holística e integral de los problemas del desarrollo representados en la Agenda 2030 y el principio de no dejar a nadie atrás, en la práctica, utilizar el enfoque de la Agenda 2030 para contribuir con un ODS implica tener impactos directos e indirectos en más de una meta del desarrollo. Por ello, es importante que desde el Pp se documenten estas vinculaciones y se identifiquen las posibles contribuciones del Programa **Acceso a tu vivienda adecuada** a la integralidad del desarrollo.

### *Paso C. Propuesta de asignación y ajuste presupuestal*

Si bien la asignación presupuestal en la entidad de San José del Río parte de la cuantificación de las necesidades por atender a cargo de los Pp y de la estimación de sus costos, los presupuestos se ajustan con base en la suficiencia de recursos y compiten con el resto de los objetivos de desarrollo planteados por la administración en la entidad. En algunos casos, la asignación presupuestal tiene una carga inercial asociada con la asignación histórica de presupuestos a nivel de políticas sectoriales. En este sentido, el presupuesto originalmente planteado por el programa se considera un proyecto que está sujeto a aprobación y, por lo tanto, puede sufrir ajustes y cambios. A continuación, se presenta el Proyecto de Presupuesto para el **Programa Acceso a tu vivienda adecuada** en sus tres componentes, estimados a partir de la etapa de presupuestación (ver **Figura A 23**).

*Figura A 23. Proyecto de presupuesto para el programa Acceso a tu vivienda adecuada*

	Componente mejoramiento de vida
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 788,249,122</b>
<b>Componente 1 - Financiamiento</b>	<b>\$ 225,519,457</b>
<b>Componente 2 - Certeza Jurídica</b>	<b>\$ 160,711,901</b>
<b>Componente 3 - Mejoramiento de Vivienda</b>	<b>\$ 402,017,764</b>

Fuente: elaboración propia

Una vez que el INVI estimó el presupuesto del Programa, este se agregó como parte del anteproyecto de presupuesto anual propuesto por la institución, turnándolo para aprobación a la SDU dado su papel como coordinadora de sector, para ser enviado posteriormente a validación por parte de la Secretaría de Hacienda y Finanzas y del Poder Ejecutivo Estatal. La validación final y aprobación correrá a cargo de la Cámara de Diputados local.

A pesar de que la política en torno al mejoramiento de la vivienda es prioritaria para esta administración, a partir de los procesos de revisión de la suficiencia y la priorización presupuestal se estimaron dos ajustes al presupuesto original. El primero de ellos fue realizado antes de enviar a aprobación y el segundo se

ejecutó durante la discusión de la asignación presupuestal por parte de la Cámara de Diputados. La suma de ambos ajustes resultó en una reducción del 48% de los recursos estimados inicialmente, con un presupuesto aprobado total de \$378,359,578, siendo todavía uno de los presupuestos históricamente más altos asignados a la política de vivienda en la entidad. A partir del monto aprobado, se propone ajustar las acciones del programa considerando el siguiente desglose presupuestal (ver **Figura A 24**).

**Figura A 24.** Presupuesto aprobado para el programa Acceso a tu vivienda adecuada

	Componente mejoramiento de vida
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 378,359,578</b>
<b>Componente 1 - Financiamiento</b>	<b>\$ 16,638,795</b>
<b>Componente 2 - Certeza Jurídica</b>	<b>\$ 160,711,901</b>
<b>Componente 3 - Mejoramiento de Vivienda</b>	<b>\$ 201,008,882</b>

Fuente: elaboración propia

Los ajustes presupuestarios se realizaron tomando en cuenta elementos de la evaluación costo beneficio de los Componentes y los costos fijos asociados con la operación de cada uno de los mismos. En este sentido, los ajustes presupuestarios derivan en ajustes operativos que consideran adecuaciones en tres sentidos: el alcance de los componentes, la cobertura territorial y la focalización poblacional. Sobre el alcance de los componentes, se reformularon las metas de cobertura para dos componentes: pasando de la meta de reducir a la mitad las carencias por calidad y espacios de la vivienda, a reducirlas en un 25% y de atender a la mitad de la población en exclusión financiera para acceder a viviendas, a solo atender al 7% de las personas en esta condición, manteniendo la meta de atender a la población que no tiene certeza jurídica en la propiedad de sus viviendas en la atención a la mitad de la población. Esta cobertura se refleja en la oferta final de bienes y servicios a la población (ver **Figura A 25**).

Figura A 25. Estimación de oferta de bienes o servicios

## Horizonte de Implementación del Programa

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	META GLOBAL
COMPONENTE 1	<b>1,496</b>	<b>1,496</b>	<b>1,496</b>	<b>1,496</b>	<b>1,496</b>	<b>7,480</b>
	personas	personas	personas	personas	personas	personas
	<b>332</b> Hogares	<b>332</b> Hogares	<b>332</b> Hogares	<b>332</b> Hogares	<b>332</b> Hogares	<b>1662</b> Hogares
COMPONENTE 2	<b>18,040</b>	<b>18,040</b>	<b>18,040</b>	<b>18,040</b>	<b>18,040</b>	<b>90,200</b>
	personas	personas	personas	personas	personas	personas
	<b>4,009</b> Hogares	<b>4,009</b> Hogares	<b>4,009</b> Hogares	<b>4,009</b> Hogares	<b>4,009</b> Hogares	<b>20,044</b> Hogares
COMPONENTE 3	<b>40,384</b>	<b>40,384</b>	<b>40,384</b>	<b>40,384</b>	<b>40,384</b>	<b>201,918</b>
	personas	personas	personas	personas	personas	personas
	<b>8,974</b> Hogares	<b>8,974</b> Hogares	<b>8,974</b> Hogares	<b>8,974</b> Hogares	<b>8,974</b> Hogares	<b>44,870</b> Hogares

Fuente: elaboración propia

En cuanto al alcance territorial y a la focalización poblacional, se estableció como condición ser mujer, jefa de familia monoparental, para acceder al Componente de acceso al financiamiento y garantías, al tiempo que las acciones del programa, en particular las de los componentes que se redujeron en cobertura, tendrán una concentración en la región centro y en las áreas semiurbanas de la región norte, dando prioridad a grupos de alto rezago y viviendas con mayor número de carencias, de acuerdo con el principio de no dejar a nadie atrás.

### A1.5 Ejercicio y control: ejecución y revisión del gasto

Una vez que se ha terminado de presupuestar, el programa se encuentra listo para iniciar la etapa de ejecución. Como se revisó en el capítulo tres, es en esta etapa en la que se determinarán con mayor detalle las actividades a realizar y la organización en torno a la gestión. De acuerdo con las definiciones previas, esta etapa debe ceñirse a los planes establecidos a fin de reproducir la teoría de cambio del Programa **Acceso a tu vivienda adecuada**.

#### Paso A. Lineamientos y Reglas de Operación

El Programa **Acceso a tu vivienda adecuada** pertenece a la modalidad S, es decir, es un programa de subsidios sujetos a ROP, por lo que su ejecución depende de la aprobación y publicación de estas en el Diario Oficial de San José del Río. Las ROP

o los Lineamientos, además de ser parte del marco programático y presupuestal de los Pp, son un referente del diseño de los programas. Tomando en cuenta la obligatoriedad establecida en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Entidad sobre la formulación de las ROP para el Programa, a continuación, se presenta una breve estructura con algunas de las referencias a las definiciones clave de la intervención contenidas en dicho documento y que se consideran indispensables en la definición de cualquier programa público.

### **JUSTIFICACIÓN:**

En este apartado se señala el marco jurídico que faculta al INVI para emitir las ROP, haciendo referencia a la Constitución Política de San José del Río y a las normativas que derivan de esta, como la Ley de Vivienda estatal, la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley Orgánica de la Administración estatal, Reglamentos y Normas, entre otros citados en orden de jerarquía, que señalan que es facultad del Instituto la aplicación de las acciones en torno al programa.

### **PRESENTACIÓN:**

En este apartado se presenta un breve resumen del diagnóstico a partir del cual se elaboró el programa. Para ello se retoman los componentes descriptivo, explicativo y predictivo del diagnóstico, así como la identificación de las brechas de desigualdad existentes en materia de género y grupos vulnerables, con una referencia al documento ampliado para la consulta más amplia del contexto de la problemática y el desarrollo de los árboles de problema y solución. En esta sección del documento se presenta también una breve descripción del programa que indica la hipótesis detrás de su teoría de cambio. Es decir que, a partir de los apoyos a la población para obtener financiamiento y garantías para la adquisición y arrendamiento, la regularización de títulos de propiedad y el mejoramiento a la vivienda el Programa **Acceso a tu vivienda adecuada** espera contribuir al ejercicio al derecho al acceso a la vivienda y reducir las carencias en materia de vivienda de la población de San José del Río. En esta sección se presenta una descripción grosso modo de la cobertura que el programa busca alcanzar en el plazo de la administración como parte de las responsabilidades asumidas por el INVI al ser responsable del ejercicio del programa. Entre los elementos mencionados en esta sección están:

- » Nombre del Programa: Programa Acceso a tu vivienda adecuada
- » Alineación con el PED: al indicador 2.1.1 Porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda en la entidad
- » Alineación con la Agenda 2030: a las metas 11.1, 1.4, 1.2, 1.5, 11.3, 11.5, 11.6, 5.a y 10.2.
- » Derecho al que atiende: derecho a la vivienda digna y decorosa
- » Modalidades de apoyo: transferencias, apoyos en especie, capacitación y asesoría.
- » Monto del presupuesto aprobado: \$378,359,578
- » Dependencia responsable: INVI
- » Dirección responsable: Dirección de Promoción y Fomento a la Vivienda.

### **OBJETIVOS**

El objetivo general del Programa **Acceso a tu vivienda adecuada** es que la población con rezagos y carencias por calidad y espacios de la vivienda ejerza su derecho a una vivienda digna. En particular el Pp se plantea tres objetivos

específicos.

- Reducir en 7% el porcentaje de jefas de familias que no tienen acceso a financiamiento y garantías para la adquisición y arrendamiento de viviendas.
- Contribuir a reducir a la mitad el problema de la falta de certeza jurídica de las viviendas, mediante la regularización de los títulos de propiedad en grupos de población vulnerable.
- Reducir en un 25% el porcentaje de población que habita en viviendas con techos, paredes y pisos en condiciones precarias o en hacinamiento.

### **POBLACIÓN OBJETIVO O COBERTURA**

La población de referencia es toda aquella población que presenta carencias por calidad y espacios de la vivienda, considerando aquellas que presentan materiales precarios en techos, paredes, pisos de tierra y condiciones de hacinamiento, hogares de grupos de alto rezago sin certeza jurídica de la propiedad de su vivienda, así como hogares en condición de hacinamiento liderados por mujeres solas que no tienen acceso al financiamiento o garantías para acceder a la compra o renta de vivienda.

### **TIPOS DE APOYO, CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES O SERVICIOS**

El Programa **Acceso a tu vivienda adecuada** contempla la inclusión de tres Componentes de los cuales se derivan diferentes bienes y servicios como tipos de apoyo:

- **Componente 1 Financiando tu vivienda.** Este componente otorga dos tipos de apoyo: 1) capacitación financiera para jefas de familia y acceso a financiamiento, y 2) garantías para el acceso al financiamiento y fianzas para la renta de inmuebles.
- **Componente 2 Certeza jurídica de tu vivienda.** Este componente otorga dos tipos de apoyo: 1) acompañamiento y asesoría jurídica para la regularización de su propiedad, y 2) transferencia única de \$18,000 en apoyo para el trámite notarial.
- **Componente 3 Mejorando tu vivienda.** Este componente otorga tres tipos de apoyo: 1) capacitación de técnicas de construcción adecuadas al entorno local y con materiales alternativos de construcción, 2) apoyo en especie con materiales alternativos para la construcción, mejoramiento o ampliación de vivienda, y 3) transferencia única de \$4,500 para mejoramiento a la vivienda.

### **PERSONAS BENEFICIARIAS**

De acuerdo con la estructura anterior, los beneficiarios se dividen de acuerdo con cada uno de los Componentes de la siguiente manera:

- **Componente 1:** familias monoparentales lideradas por mujeres que se encuentran en condiciones de hacinamiento, habitando viviendas compartidas y sin acceso al financiamiento y garantías para la adquisición y arrendamiento de viviendas.
- **Componente 2:** familias pertenecientes a grupos indígenas, en condiciones de rezago social o monoparentales lideradas por mujeres que no cuentan con certeza jurídica de las viviendas que habitan, pero cuentan con las condiciones para regularizar su propiedad.
- **Componente 3:** población en viviendas con techos, paredes y pisos en condiciones precarias o en hacinamiento que habitan en la región centro

y en las áreas semiurbanas de la región norte.

### **CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN Y SELECCIÓN DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS**

Para la priorización y selección de las personas beneficiarias se contemplarán dos niveles de criterios, los generales y los específicos de cada componente.

- **Criterios generales:**
  - ✓ Presentar carencia en calidad y espacios de la vivienda
  - ✓ Familias pertenecientes a grupos indígenas
  - ✓ Familias en condiciones de rezago social
  - ✓ Familias monoparentales lideradas por mujeres
  - ✓ Familias habitantes en zonas prioritarias
- **Criterios Componente 1**
  - ✓ Familias monoparentales lideradas por mujeres
  - ✓ Haber intentado acceder a crédito con anterioridad
  - ✓ Estar en búsqueda de una vivienda propia
- **Criterios Componente 2**
  - ✓ Pertenecer a un grupo prioritario
  - ✓ Contar con condiciones para regularizar la propiedad
- **Criterios Componente 3**
  - ✓ Presentar una o más carencias en calidad y espacios de la vivienda
  - ✓ Habitar en las zonas de atención prioritaria
  - ✓ Contar con certeza jurídica de su vivienda
  - ✓ Contar con miembros familiares que puedan colaborar en las labores de mejoramiento a la vivienda.

### **DERECHOS Y OBLIGACIONES**

Asimismo, las ROP incluyen el apartado de derechos y obligaciones a las que se comprometen las y los beneficiarios del Programa **Acceso a tu vivienda adecuada**, los cuales incluyen el derecho al trato digno por parte de las y los funcionarios, asesores, capacitadores y demás personal del Programa, las prerrogativas de la recepción de los bienes y servicios proporcionados por los Componentes, así como las cláusulas a las que las personas beneficiarias deben ceñirse, como parte de sus obligaciones. Estas cláusulas incluyen la asistencia a las capacitaciones, los términos de la comunicación con las y los asesores jurídicos, la diligencia de trámites y presentación de documentos válidos para la certificación de propiedad, financiamiento o arrendamiento inmobiliario, o la utilización del apoyo en especie en materiales de construcción, para el mejoramiento a la vivienda, entre otras. Las obligaciones de las personas beneficiarias incluyen proporcionar información relevante con motivos del seguimiento y la evaluación del programa.

En este mismo apartado se mencionan cuáles serán las causas de baja o desistimiento de los apoyos por parte de las personas beneficiarias, como la falta de asistencia a las capacitaciones, la falta de acreditación de medios para la regularización de su propiedad, la incapacidad para llevar a cabo las labores de mejora de la vivienda por parte la familia, entre otras.

### **TRANSPARENCIA, RESULTADOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

En este apartado las ROP del Programa incluyen un cronograma con las fechas y el vínculo dónde se publicarán y difundirán las convocatorias, los resultados de los procesos de selección, los entes responsables de cada uno de estos procesos, así como el sitio para la publicación y difusión de resultados y avances.

Adicionalmente, las ROP incluyen información sobre los canales de comunicación con la ciudadanía y los mecanismos para quejas y denuncias.

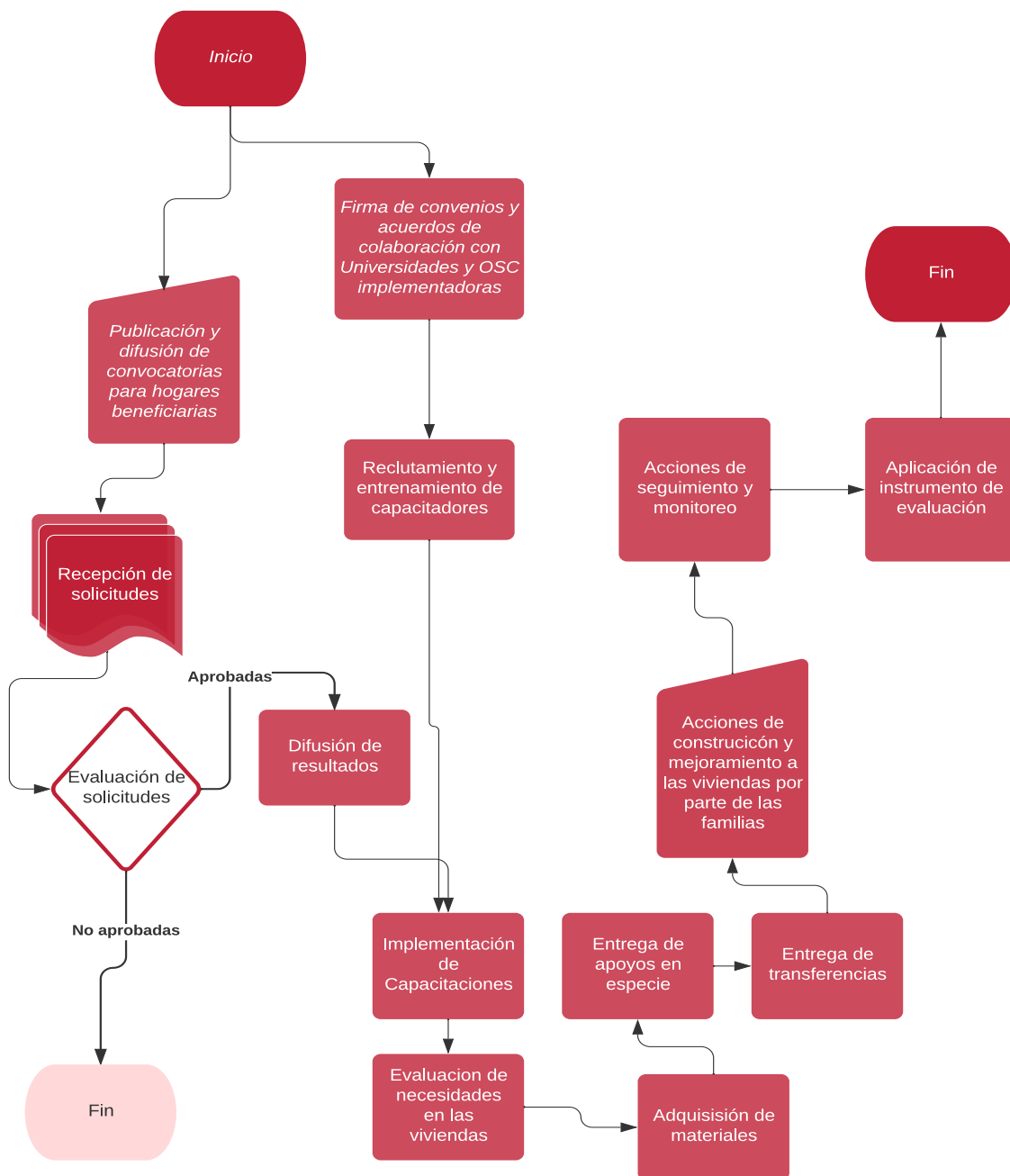
En esta sección se incluye un resumen del marco de resultados y metas del programa, con los vínculos para la consulta de la MIR. Las actividades específicas de evaluación programadas para el año en curso se encuentran también en este apartado, así como los procedimientos y mecanismos de seguimiento que deberán atender las y los beneficiarios durante su participación en el programa. Se mencionan las opciones y medios para la participación ciudadana como observadores y contralores de las acciones del programa.

### *Paso B. Mecánica operativa y manuales*

La mecánica operativa del Programa **Acceso a tu vivienda adecuada** refleja los procesos de operación contemplados en su diseño destacando las etapas, actividades, procedimientos, trámites y responsabilidades que permitirán entregar los apoyos, dar seguimiento y evaluar las acciones. El manual sirve como una receta de cocina para que las y los operadores tengan claridad sobre los plazos y duraciones temporales de cada actividad, los documentos a emplear, las instancias responsables de cada actividad y los sitios o modalidades en dónde se llevarán a cabo los procesos (virtual o presencial). El manual operativo contiene los diagramas de flujo con las actividades contempladas para cada uno de los Componentes. La siguiente figura presenta el correspondiente al Componente 3 (Ver **Figura A 26**).



Figura A 26. Diagrama de flujo del Componente Mejorando tu vivienda



Fuente: elaboración propia

Para cada uno de estos procesos se definió una fecha de inicio y fecha de fin, un responsable, las personas o entes participantes, la modalidad, el producto obtenido al final de cada paso, los sitios o ligas de consulta, así como los formatos de referencia y la descripción del procedimiento. Es importante analizar cada procedimiento desde el principio de no dejar a nadie atrás para vincular aspectos de inclusión en estos. Por ejemplo, para la recepción de solicitudes se definió la siguiente ficha (**Figura A 27**).

**Figura A 27.** Ficha del proceso de recepción de solicitudes del Componente Mejorando tu vivienda

<b>Fecha inicio</b>	25 de febrero
<b>Fecha fin</b>	25 de marzo
<b>Responsable</b>	Dirección de Promoción y Fomento a la Vivienda (DPFV)
<b>Participantes</b>	Delegaciones regionales del gobierno del estado, Dirección de informática y comunicación.
<b>Modalidad</b>	Virtual y presencial
<b>Producto</b>	Concentrado de expedientes de solicitudes
<b>Sitios de consulta</b>	<a href="http://www.invi.mejoratuvienda.solicitudes">www.invi.mejoratuvienda.solicitudes</a>
<b>Formato de referencia</b>	Formato solicitud.pdf Formato_solicitud_traducciones.pdf
<b>Descripción del procedimiento</b>	Entre el 25 de febrero y el 25 de marzo la DPFV dispondrá de las acciones necesarias para recibir solicitudes para el Componente de mejoramiento a la vivienda de manera virtual y en físico tanto en español como en las lenguas de los grupos indígenas de la entidad, solicitando apoyo a la Dirección de informática para habilitar en la página del instituto opción para recibir solicitudes en línea y las Delegaciones regionales del gobierno del estado la asignación de responsables de buzones para la recepción de las solicitudes ingresadas de manera física en sus oficinas. Al finalizar el periodo, la DPFV contará con una semana para traducir y digitalizar los expedientes recibidos en las delegaciones, generar reporte resumen y crear un directorio concentrado de los expedientes de las solicitudes.

Fuente: elaboración propia

Para complementar el hecho de que el programa planea una focalización en grupos altamente rezagados y población indígena, se contempla, además de poner especial énfasis en la difusión de la convocatoria entre estos grupos, la posibilidad de recibir solicitudes en las distintas lenguas habladas en la entidad. Dado que los formatos de solicitud se componen en su mayoría de preguntas cerradas con opciones predefinidas, se considera que la traducción del contenido utilizado para evaluar las solicitudes puede realizarse sin contratiempos.

Otro ejemplo de los elementos desarrollados en esta etapa son los criterios de guía para las y los operadores del programa, que conforman la cédula de evaluación de las solicitudes y la cédula de evaluación de necesidades de la vivienda. En la siguiente figura se presentan los criterios que sigue la cédula de evaluación de las solicitudes del Componente Mejora tu vivienda, del Programa Acceso a tu vivienda adecuada. Las calificaciones de las solicitudes son igual a la suma acumulada de puntos de acuerdo con los criterios mencionados (ver **Figura A 28**).

**Figura A 28.** Criterios de calificación de solicitudes del Componente Mejorando tu vivienda

Criterio	Valores	Máxima calificación acumulada
Número de carencias en calidad y espacios de la vivienda	4 = 4, 3 = 3, 2 = 2, 1 = 1, 0 = 0	4
Condición de pobreza	Sí = 1, No = 0	5
Hogares en municipios prioritarios	Sí = 1, No = 0	6
Hogares con población indígena	Sí = 2, No = 0.	8
Hogares monoparentales liderados por mujeres	Sí = 3, No = 0	11
Hogares monoparentales liderados por hombres	Sí = 1, No = 0	11
Hogares con adultos mayores	Sí = 1, No = 0	12
Hogares con menores de hasta 14 años	Sí = 1, No = 0	13
Integrantes del hogar forman parte del Registro Nacional de Víctimas de la CNDH	Sí=1 No = 0	14
...	...	

Fuente: elaboración propia

Asignando estos criterios y con la sistematización de las solicitudes en electrónico es sencillo automatizar el procedimiento de la evaluación de solicitudes y evitar sesgos en el procedimiento.

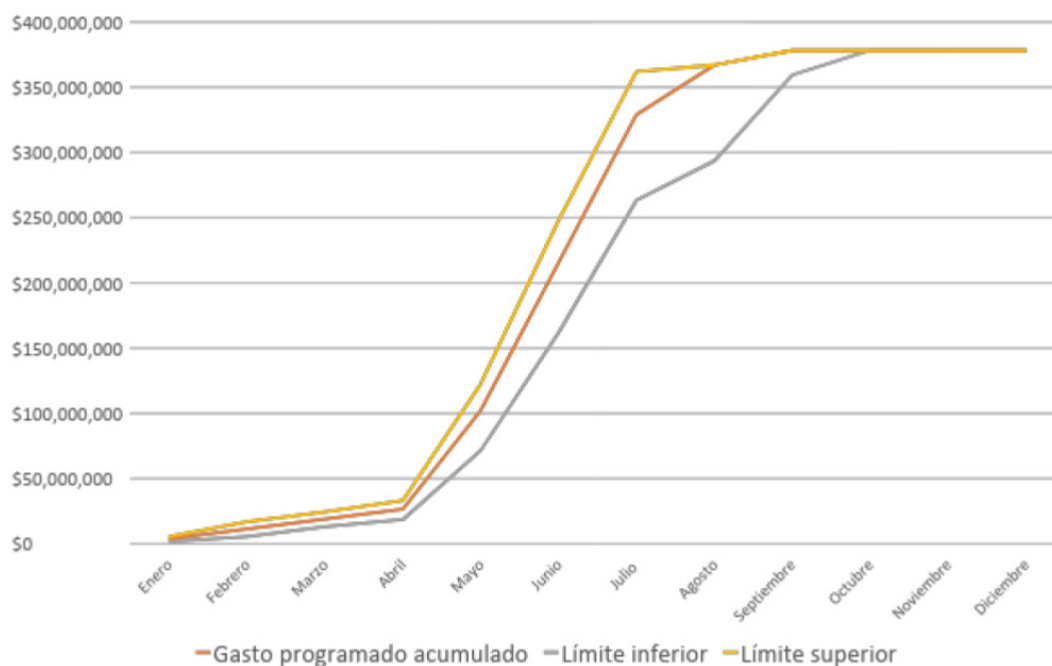
### *Paso C. Sistema de control y gestión*

Una vez que se mapearon los procesos de los tres componentes, fue posible integrar un sistema de control del Programa basándose en dos elementos: el avance financiero y el avance operativo. La planeación financiera de la UR desarrolló una proyección de los gastos en los que incurrirá el Programa para cada etapa según el avance de las actividades de los tres Componentes, lo que permite llevar un control sobre el avance financiero mediante la ejecución de los recursos a la par del registro contable del programa (ver **Figura A 29** y **Figura A 30**).

**Figura A 29.** Programación de gasto para el Programa Acceso a tu vivienda adecuada

MES	GASTO PROGRAMADO	GASTO PROGRAMADO ACUMULADO	LÍMITE INFERIOR	LÍMITE SUPERIOR	% AVANCE PROGRAMADO	% AVANCE ACUMULADO
ENERO	\$3.783,596	\$3,783,596	\$1,891,798	\$5,675,394	1%	3%
FEBRERO	\$7,567,192	\$11,350,787	\$5,675,394	\$17,026,181	2%	5%
MARZO	\$7.567.192	\$18,917,979	\$13,242,585	\$24,593,373	2%	7%
ABRIL	\$7.567.192	\$26,485,170	\$18,539,619	\$33,106,463	2%	27%
MAYO	\$75,671.916	\$102,157,086	\$71,509,960	\$122,588,503	20%	57%
JUNIO	\$113.507.873	\$215,664,959	\$161,748,720	\$248,014,703	30%	87%
JULIO	\$113.507,873	\$329,172,833	\$263,338,266	\$362,090,116	30%	97%
AGOSTO	\$37,835.958	\$367.008,791	\$293,607.033	\$367,008,791	10%	100%
SEPTIEMBRE	\$11.350.787	\$378,359,578	\$359,441,599	\$378,359,578	3%	100%
OCTUBRE	\$ -	\$378,359,578	\$378,359,578	\$378,359,578	0%	100%
NOVIEMBRE	\$ -	\$378,359,578	\$378,359,578	\$378,359,578	0%	100%
DICIEMBRE	\$ -	\$378,359,578	\$378,359,578	\$378,359,578	0%	100%
TOTAL	\$378.359.578	\$378,359,578	\$378,359,578	\$378,359,578	100%	100%

**Figura A 30.** Gráfico de la programación del gasto para el Programa Acceso a tu vivienda adecuada



Fuente: elaboración propia

De acuerdo con esta programación, se estableció un límite inferior y un límite superior con respecto al gasto mensual, de manera que estos umbrales sirvan como un parámetro para valorar si el indicador de gasto se encuentra dentro de los niveles adecuados. El indicador se revisará mensualmente para que, en caso de que el programa caiga en un gasto inferior o superior a estos umbrales, la UR tome acciones correctivas para acercarse al ejercicio presupuestal óptimo. De acuerdo con la programación, se espera que el programa finalice su ejecución de recursos en el mes de septiembre, o más tardar octubre, a fin de estar en condiciones de reportar el ejercicio en el mes de noviembre.

En cuanto al avance operativo, la definición de fechas, responsables, productos y procedimientos de los diagramas de flujo facilitan hacer el seguimiento de la implementación del programa. En este sentido, se estableció un sistema de control sobre la ejecución de los procesos que permite semaforizar la implementación de las acciones de cada área responsable. Este sistema se complementará con las acciones de seguimiento que se presentan en la siguiente etapa para integrar indicadores que ayudan a determinar no solo el grado de cumplimiento, si no la orientación de los procesos. En la **Tabla A 9**, se presenta el ejemplo para las actividades del proceso de recepción de solicitudes.

**Tabla A 9.** Ejemplo del sistema de control para los procesos del Componente Mejora tu vivienda

Etapa	Actividad	Responsable	Fecha programada	Fecha realizada	Estatus
Recepción de solicitudes	Diseño y habilitación de página web	Dirección de informática	1 al 25 febrero	5 al 25 febrero	Completado
	Habilitación buzón norte	Delegación norte	25 febrero al 25 marzo	25 febrero al 25 marzo	Completado
	Habilitación buzón centro	Delegación centro	25 febrero al 25 marzo	25 febrero al 25 marzo	Completado
	Habilitación buzón sur	Delegación sur	25 febrero al 25 marzo	-	No realizado
	Habilitación buzón este	Delegación este	25 febrero al 25 marzo	25 febrero al 25 marzo	Completado
	Habilitación buzón oeste	Delegación oeste	25 febrero al 25 marzo	27 febrero al 25 marzo	Completado con retraso
	Digitalización y traducción de expedientes	DFPV	26 al 31 marzo	26 al 31 marzo	Completado
	Creación de directorio de expedientes	DFPV	26 al 31 marzo	31 marzo -	En proceso
	Elaboración de reporte	DFPV	26 al 31 marzo	31 marzo -	En proceso

Fuente: elaboración propia

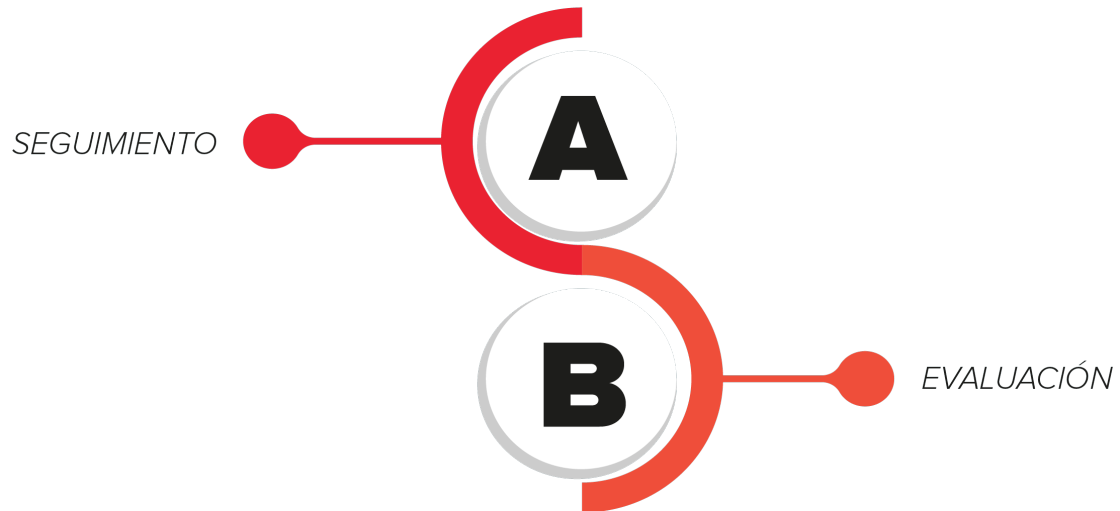
De acuerdo con el ejemplo, el sistema de control permite visibilizar de forma sencilla el avance en la implementación del programa, el cumplimiento de las fechas y la participación de todas las áreas participantes.

### **A1.6 Seguimiento y evaluación: análisis periódico de los resultados de los programas presupuestarios**

Finalmente, el INVI construyó un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para el Programa **Acceso a tu vivienda digna**, que permite valorar el alcance de sus acciones, identificar los retos y las áreas de oportunidad en relación con su ejecución y medir el cumplimiento de sus metas y objetivos. Con base en los resultados del seguimiento y la evaluación del desempeño del programa, es posible definir e instrumentar acciones preventivas o correctivas que reorienten su implementación, teniendo en consideración, por un lado, su impacto en tres dimensiones: económica, social y medioambiental y, por el otro, criterios de eficacia y eficiencia en el ejercicio de los recursos.

En ese sentido, esta sección se centra en los elementos clave del SED con el que el INVI valorará la implementación del Programa y que servirán de base para definir una de seguimiento y evaluación (ver **Figura A 31**).

*Figura A 31. Etapas para el análisis de resultados*



Fuente: elaboración propia

### *Paso A. Seguimiento con la perspectiva de la Agenda 2030*

Como se señaló en el capítulo tres de la presente guía, el seguimiento resulta un eslabón entre las etapas de implementación de los programas al ser un proceso complementario tanto para la etapa de ejercicio y control, como la evaluación. En este sentido, el tablero de seguimiento que retoma los elementos presentados previamente en el sistema de control y los complementa con indicadores estratégicos sobre aspectos financieros y no financieros (Ver **Tabla A 10**).

**Tabla A 10.** Ejemplo del sistema de control y seguimiento para los procesos del Componente Mejora tu vivienda

Etapa	Actividad	Responsable	Fecha programada	Fecha realizada	Estatus
Recepción de solicitudes	Diseño y habilitación de página web	Dirección de informática	1 al 25 febrero	5 al 25 febrero	Completado
	Habilitación buzón norte	Delegación norte	25 febrero al 25 marzo	25 febrero al 25 marzo	Completado
	Habilitación buzón centro	Delegación centro	25 febrero al 25 marzo	25 febrero al 25 marzo	Completado
	Habilitación buzón sur	Delegación sur	25 febrero al 25 marzo	-	No realizado
	Habilitación buzón este	Delegación este	25 febrero al 25 marzo	25 febrero al 25 marzo	Completado
	Habilitación buzón oeste	Delegación oeste	25 febrero al 25 marzo	27 febrero al 25 marzo	Completado con retraso
	Digitalización y traducción de expedientes	DFPV	26 al 31 marzo	26 al 31 marzo	Completado
	Creación de directorio de expedientes	DFPV	26 al 31 marzo	31 marzo -	En proceso
	Elaboración de reporte	DFPV	26 al 31 marzo	31 marzo -	En proceso
Indicadores de seguimiento y orientación de procesos					
Indicador		Valor obtenido		Valor esperado	Desempeño
Total de solicitudes recibidas			13,250	17,900	Adecuado
Porcentaje de solicitudes de hogares con integrantes indígenas			17%	30%	Muy bajo
Porcentaje de solicitudes de hogares monoparentales liderados por mujeres			51%	35%	Sobrerrepresentado
Porcentaje de solicitudes de hogares con 2 o más carencias por calidad y espacios de la vivienda			48%	55%	Adecuado
Porcentaje de solicitudes de hogares en condición de pobreza			75%	90%	Bajo
Porcentaje de solicitudes de la región centro			30%	35%	Adecuado
Costo promedio por solicitudes recibidas			.42	.30	Bajo
Nivel promedio de satisfacción de las personas solicitantes con el proceso			Bueno	Muy bueno	Adecuado

Fuente: elaboración propia



Además de visibilizar el avance en la implementación el tablero de seguimiento incluye indicadores que permitan valorar el desempeño de los procesos de acuerdo con los resultados esperados por la planeación. Por ejemplo, dado que el programa cuenta con una meta de cobertura anual, es importante asegurarse de contar con un número suficiente de solicitudes que permitan cubrir esta meta y que además proporcione un margen suficiente para poder desechar las solicitudes que, por no cumplir con los criterios de selección, deban rechazarse.

Asimismo, es importante identificar parámetros de gestión que permitan monitorear esta orientación a resultados verificando aspectos relativos a la atención a grupos prioritarios, a partir de establecer los rangos o parámetros de interés; por ejemplo, si se esperaba que para cumplir con las metas de cierre de brechas alrededor de un tercio de los hogares beneficiados fueran compuestos por población indígena, es posible observar a partir de los indicadores propuestos que la composición de las solicitudes recibidas no resultó la ideal. Por lo tanto, pueden plantearse desde ahora acciones para corregir este sesgo en la siguiente etapa (evaluación de las solicitudes) o para balancear las solicitudes recibidas en los siguientes ejercicios.

Asimismo, es posible integrar indicadores que miden aspectos de economía o de la calidad de los procesos, así como indicadores desde una visión interna como desde la perspectiva ciudadana. Por ejemplo, el indicador de los costos promedio de las solicitudes recibidas mide aspectos internos de economía del programa, mientras que el indicador del nivel promedio de satisfacción de las personas solicitantes representa un ejemplo de indicador para valorar la implementación del programa desde una perspectiva externa. Como parte del seguimiento continuo se pueden monitorear también elementos de gestión estratégica vinculados con objetivos transversales de las instituciones responsables, como los niveles ahorro de energía en cada etapa, derivado de políticas internas de descarbonización, la integración de lenguaje ciudadano, del enfoque de género, entre otros.

Además de estos indicadores el seguimiento debe incluir la medición de los indicadores definidos a nivel de actividad y componente dentro de la MIR, entendiendo que la medición de estos se hará una vez que se concluyan los procesos necesarios para su implementación. La Tabla A 11 presenta la ficha de un indicador a nivel de Actividad para el Componente de Mejora tu vivienda, que utiliza información de los registros administrativos del propio Programa.

**Tabla A 11.** Ficha del indicador de Actividad para el Componente Mejora tu vivienda

Campo	Descripción
Objetivo	Identificar el nivel de necesidades promedio atendidas en la población beneficiaria del programa con la entrega de materiales en especie para la construcción o mejoramiento de su vivienda
ODS o meta de la Agenda 2030 con la que se vincula	ODS 11, metas: 11.1, 11.5 ODS 1, metas: 1.2, 1.4, 1.5 ODS 5, meta: 5.a ODS 10, meta: 10.2
Nombre del indicador	Porcentaje promedio de necesidades atendidas en las viviendas con la entrega de materiales en especie para la construcción o mejoramiento de vivienda
Definición	Se refiere al porcentaje promedio de las necesidades identificadas en las viviendas que fueron cubiertas mediante la entrega de materiales en especie para la construcción o mejoramiento de vivienda
Tipo de indicador	Porcentual
Método de cálculo	(Materiales en especie proporcionados en la vivienda beneficiada / Total de necesidades identificadas en la vivienda beneficiada) *100)
Descripción narrativa del cálculo del indicador	El resultado de este indicador deriva del promedio obtenido para las viviendas participantes en el Componente de Mejora tu vivienda del cociente entre los materiales proporcionados y las necesidades identificadas en la vivienda, por 100
Unidad de medida	Porcentaje promedio
Cobertura Geográfica	Regional y municipal
Referencia temporal	2022-2028
Oportunidad	1 año
Periodicidad del indicador	Anual
Fuente generadora de la información estadística utilizada para el cálculo del indicador	Dirección de Promoción y Fomento a la Vivienda (DPFV)
Observaciones	
Contacto	Andrea Solis andreass@sanjosedelrio.com
Parámetros de evaluación del indicador	
Insuficiente	Puede incluirse un color rojo, si el resultado está por debajo del 40%
Suficiente	Puede incluirse un color amarillo, si el resultado está entre el 40 y el 60%
Sobresaliente	Puede incluirse un color verde, si el resultado supera el 60%

Fuente: elaboración propia

El empleo de este tipo de indicadores permite valorar en qué medida el programa está contribuyendo con sus objetivos con respecto a sus beneficiarios y si este desempeño se encuentra dentro de los parámetros esperados por el Programa o es necesario realizar algún ajuste. El formato propuesto permite identificar los

vínculos de las acciones con la contribución a los ODS y metas de la Agenda 2030, con el objetivo de no perder de vista su enfoque y encadenamiento con los resultados superiores. Un aspecto relevante en el ámbito del seguimiento es tener claridad sobre las responsabilidades en cuanto a la sistematización y reporte de la información en cada indicador utilizado. Lo ideal es que la información producida en esta etapa sirva de insumo para los reportes internos y externos presentados por el INVI, por ejemplo, los informes trimestrales de avances.

### *Paso B. Evaluación con el enfoque de la Agenda 2030*

Finalmente, para cubrir todo el ciclo presupuestal es necesario contemplar el procedimiento de evaluación del Programa **Acceso a tu vivienda digna**. Al igual que en la etapa de planeación, el planteamiento de la evaluación de los programas requiere de tomar en cuenta un horizonte de corto, mediano y largo plazo con respecto de las acciones del Programa. En este sentido, para alinear a los Pp hacia un enfoque de GpRD es importante asegurar su evaluabilidad. La evaluabilidad se refiere a la posibilidad o la capacidad de las intervenciones de medir sus resultados y esta se construye reforzando los elementos mencionados a lo largo del ciclo presupuestal y asegurando su coherencia con la teoría de cambio propuesta por el programa.

De acuerdo con lo plasmado en el capítulo tres, la estrategia de evaluación del programa dependerá de sus necesidades y del avance de las intervenciones en cuanto a su implementación, considerando el esquema del horizonte de evaluación. En el ejemplo propuesto, la intervención se ubica en el tiempo “E1” (véase la **Figura 39**), por lo tanto, sus necesidades de corto plazo se asocian con asegurar la coherencia y funcionalidad del diseño, así como establecer una línea de base de los indicadores de interés para asegurar en el largo plazo la capacidad para medir sus resultados o impactos.

Si bien las acciones para evaluar el programa se plantean anualmente en el PAE, el INVI ha construido un horizonte de evaluación propio para el programa a fin de delimitar su estrategia de implementación. En la **Figura A 32** puede verse el horizonte de evaluación planteado.

**Figura A 32.** Horizonte de evaluación para el Programa Acceso a tu vivienda digna

ETAPA	PREGUNTAS	TIPO DE EVALUACIÓN
E 0	Contar con evidencia precisa para atender las necesidades en el derecho al acceso a la vivienda en la entidad	Diagnostico de la política social
E 1	Identificar, mediante la visión externa fallas en la lógica del diseño. Asegurar una línea de base para la medición de impactos.	Evaluación de diseño Levantamiento de línea de base
E 2	Fortalecer la consistencia y la orientación a resultados.	Evaluación de Consistencia y Resultados
E 3	Asegurar la efectividad de los procesos de implementación.	Evaluación de Procesos
E 4	Medir los impactos del programa.	Evaluación de impacto Evaluación Específica de desempeño Ficha de Monitoreo y Evaluación

Fuente: elaboración propia

Actualmente, el programa ya cuenta con un diagnóstico. Si bien lo ideal es recorrer el horizonte de evaluación completo, la disponibilidad de recursos hará que se privilegien algunos ejercicios sobre otros. Por ejemplo, desde la Dirección de Promoción y Fomento a la Vivienda es una prioridad medir los impactos del programa, dada su importancia en la política sexenal y la cantidad de recursos invertidos. Por lo tanto, se busca privilegiar el aseguramiento de la implementación de la evaluación de impacto al final de la administración, que tenga robustez cuantitativa pero que permita identificar impactos cualitativos en la población a raíz de la intervención del programa.

Para esto se estableció una alianza con la Universidad Autónoma del Estado, quienes durante el primer año de operación realizarán un análisis del diseño que logre fortalecer el planteamiento de su teoría de cambio, plantearán el diseño metodológico de una evaluación de impacto considerando los requisitos ya mencionados y realizarán el levantamiento de una línea de base para los indicadores de interés del programa. De esta manera, la estrategia del programa busca asegurar sus posibilidades y capacidades para ser evaluado al término de la administración.

La medición de impacto deberá tener como eje la medición de los indicadores de fin y de propósito a nivel del Programa. A continuación, se presenta la ficha técnica del indicador de Fin definido en la MIR del Programa Acceso a tu vivienda adecuada.

**Tabla A 12.** Ficha de indicador de Fin para el Programa Acceso a tu vivienda adecuada

<b>Campo</b>	<b>Descripción</b>
Objetivo	Medir los impactos del programa en la proporción de población del estado de San José del Río en situación de carencia por calidad y espacios en la vivienda
ODS o meta de la Agenda 2030 con la que se vincula	ODS 11: 11.1, 11.5 ODS 1: 1.4, 1.2, 1.5 ODS 5: 5.a ODS 10: 10.2
Nombre del indicador	Tasa de variación del porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en la entidad
Definición	Tasa de variación en la proporción de la población en San José del Río que se encuentra en situación de carencia social por calidad y espacios en su vivienda
Tipo de indicador	Tasa de variación
Método de cálculo	$\left( \frac{\text{Porcentaje de población de San José del Río en situación de carencia por calidad y espacios en su vivienda en el año } n}{\text{Porcentaje de población de San José del Río en situación de carencia por calidad y espacios en su vivienda en el año } 0} - 1 \right) * 100$
Descripción narrativa del cálculo del indicador	El indicador es una tasa de variación del porcentaje de la población en la entidad en situación de carencia por calidad y espacios en sus viviendas entre el año de medición del impacto y el año base.
Unidad de medida	Porcentaje
Cobertura Geográfica	Regional y municipal
Referencia temporal	2022-2028
Oportunidad	5 años
Periodicidad del indicador	Quinquenal
Fuente generadora de la información estadística utilizada para el cálculo del indicador	Dirección de Promoción y Acceso a la Vivienda (DPAV)
Observaciones	
Contacto	estebanrodriguez@sanjosedelrio.com
Parámetros de evaluación del indicador	
Insuficiente	Puede incluirse un color rojo, si el resultado está por debajo del 5%
Suficiente	Puede incluirse un color amarillo, si el resultado está entre el 5% y el 15%
Sobresaliente	Puede incluirse un color verde, si el resultado supera el 15%

Fuente: elaboración propia

Dada la construcción de los indicadores del Programa, es posible sumar la desagregación de lo ocurrido con las carencias a nivel individual, buscando identificar desagregaciones relevantes para los grupos de interés prioritarios, como los hogares monoparentales liderados por mujeres y los grupos de población indígena, o estimar brechas territoriales para identificar impactos de la cobertura geográfica compuesta por el componente.

A fin de contribuir al uso de recursos en la estrategia mencionada, el Programa convocará a organizaciones de la sociedad civil organizada a participar de la supervisión y monitoreo de resultados del programa, así como de la revisión de sus procesos de implementación en las etapas de consolidación. Estos procedimientos se realizarán utilizando una metodología consensuada y basada en los términos de referencia estandarizados por la entidad, buscando garantizar de esta forma independencia y externalidad en los resultados.

# Anexo 2

## Desarrollo de caso propio

El presente apartado constituye a un material para el desarrollo de habilidades para las personas funcionarias públicas de los ámbitos subnacionales que cumplen funciones relacionadas con la implementación del PbR, cuyo objetivo es practicar e interiorizar los ejercicios presentados previamente.

Con base en los contenidos de la Guía y del ejemplo desarrollado en el Anexo 1 se incluyen una serie de herramientas y formatos que orientarán a las personas lectoras a realizar un ejercicio propio usando modelos de referencia para cada etapa del ciclo presupuestal. En este sentido, se solicita a la persona lectora plantear un caso propio basado en sus experiencias desde la función pública o en un ejemplo hipotético que le sirva de apoyo para realizar los ejercicios presentados a continuación.

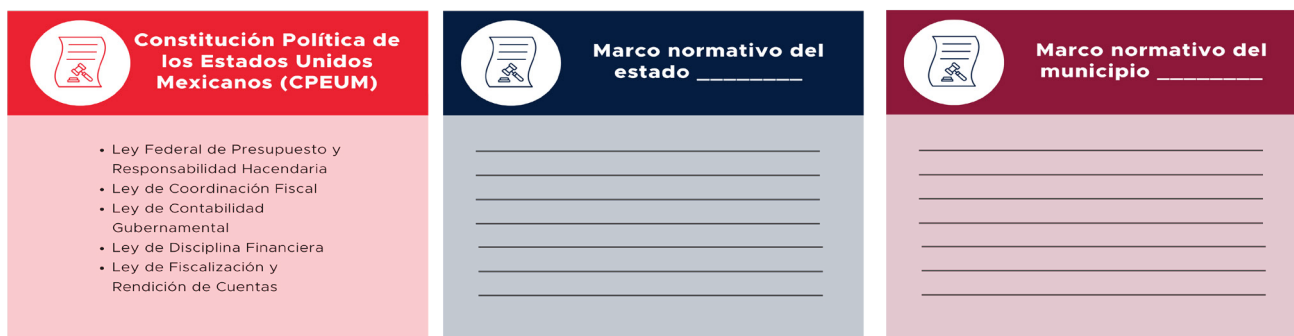
### **A2.1 Presentación del caso: desarrollo del ciclo presupuestario con el enfoque de la Agenda 2030**

Para iniciar, indique el nombre de la entidad o municipio en el que se llevará a cabo la intervención de su ejemplo e identifique el año del ejercicio fiscal correspondiente a su ejecución.

- » **Nombre de la entidad o municipio:** \_\_\_\_\_
- » **Ejercicio fiscal:** \_\_\_\_\_

De acuerdo con estos datos, identifique en la **Figura A2. 1** el marco normativo vinculado con la implementación del PbR en su estado o municipio.

Figura A2. 1. Marco normativo vinculado con la implementación del PbR en la entidad



Fuente: elaboración propia

A continuación, describa el panorama en el cual se desarrollará la intervención considerando los aspectos más relevantes de la situación de su entidad o municipio en las tres dimensiones del desarrollo. Se sugiere analizar elementos como: ¿cuáles son los indicadores relevantes para medir el desarrollo en cada dimensión y cuál es su situación?, ¿cuáles son los retos más importantes identificados? ¿qué actores participan en cada dimensión?, ¿cuál es su actividad y su nivel de incidencia?, ¿cuáles son los grupos de población identificados con vulnerabilidades? y ¿cómo se distribuyen geográficamente los aspectos relevantes en cada dimensión?

» **Social:**

» **Económica:**

» **Medioambiental:**



A partir de este panorama se puede identificar un marco de contexto para la intervención a desarrollar y sus interacciones con otros problemas del desarrollo. Para ello se recomienda analizar como interactúan y retroalimentan los retos identificados entre las diferentes dimensiones. En este sentido, es importante identificar tanto las relaciones que mantienen ciclos viciosos entre las condiciones del desarrollo en más de una dimensión, así como aquellas oportunidades de generar sinergias positivas a partir de las intervenciones públicas.

## **A2.2 Planeación: la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo**

Las intervenciones públicas deben tener su base en los diagnósticos y los objetivos definidos en la planeación estratégica. Considerando esto, en esta etapa se solicita identificar algunas de las prioridades de desarrollo locales, así como el planteamiento de objetivos, metas y su vinculación con los ODS y las metas de la Agenda 2030.

### *Identificación de los objetivos, metas e indicadores de los ejes estratégicos del PED*

Utilizando la **Figura A2. 2**, identifique algunas de las prioridades de desarrollo local de acuerdo con la definición de su Plan de Desarrollo, contemple los ejes prioritarios y las estrategias (según las definiciones propias), e identifique para cada uno de ellos sus objetivos y metas. Utilice las prioridades vinculadas con las líneas de acción que piensa desarrollar en etapas posteriores.

**Figura A2. 2** *Definición de las prioridades de desarrollo local: estrategias, objetivos y metas*

The figure displays three identical templates for defining strategic axes. Each template consists of a header bar with a lightbulb icon and the word 'EJE' in bold, followed by a white rectangular box for the axis name. Below the header is a larger colored box (light red, light blue, and light purple respectively) containing three labeled fields: 'Estrategia:', 'Objetivo:', and 'Meta:'.

Fuente: elaboración propia

## Vinculación de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo con los ODS y sus metas

A partir de la identificación de prioridades locales de desarrollo del ejercicio previo, señale cómo es que estas se vinculan con los ODS y las metas de la Agenda 2030. Para ello, tome como base la Tabla A2. 1 e identifique la relación entre las metas e indicadores de ambos instrumentos de planeación estratégica.

**Tabla A2. 1.** Vinculación del Plan de Desarrollo con las metas de los ODS

Ejes del plan de desarrollo	Metas de los Ejes del Plan del Desarrollo	Metas de los objetivos de Desarrollo Sostenible
Eje:	Metas:	ODS:  Metas:
Eje:	Metas:	ODS:  Metas:
Eje:	Metas:	ODS:  Metas:

Fuente: elaboración propia

### **A2.3 Programación: definiendo los programas presupuestarios que contribuirán a los objetivos de la planeación**

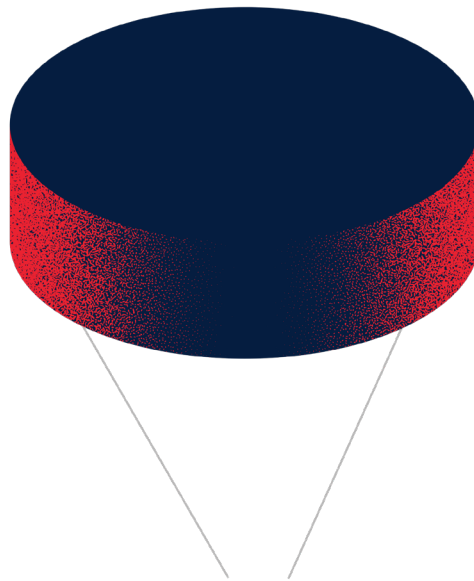
Considerando las prioridades y metas planteadas en los numerales previos, a continuación, desarrolle el ejercicio de programación. Esta etapa vinculará el diseño y programación de los Pp con los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030. En la Figura A2. 3, identifique la dimensión del desarrollo, el eje estratégico del Plan de Desarrollo, el indicador y la meta a la cual responderá la intervención seleccionada para el ejercicio de programación y asignación presupuestaria a desarrollar en las siguientes secciones.

*Figura A2.3. Eje y estrategia seleccionada del Plan de Desarrollo*

**EJE:**

---

---



**ESTRATEGIA SELECCIONADA**

---

---

---

Fuente: elaboración propia

### *Análisis de actores del desarrollo*

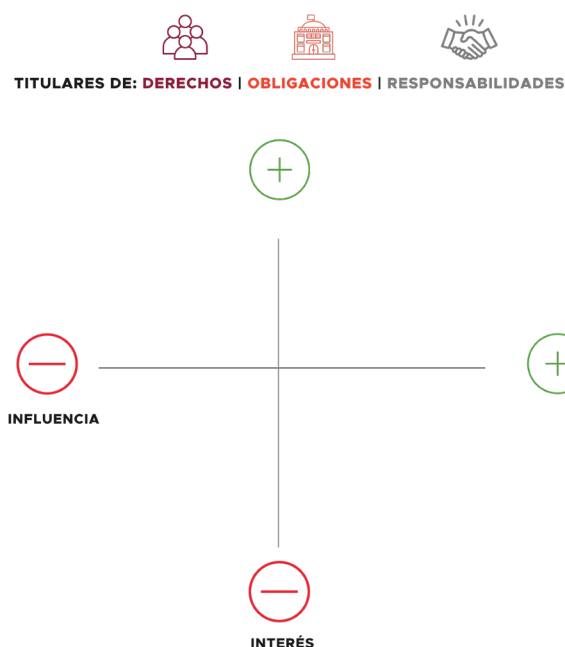
Para continuar, identifique los actores del desarrollo involucrados en la temática seleccionada. Con base en la matriz de incidencia de la Tabla A2.2 describa las características de cada grupo o actor, que tipo de intereses tiene, su nivel de incidencia y la prioridad para considerar su participación en el diseño e implementación de la intervención. Una vez que se identifique al total de actores, distribúyalos de acuerdo con la posición de su nivel de interés e influencia en el plano cartesiano de la **Figura A2.4**. Esta figura le permitirá visibilizar de forma sencilla el papel de los actores e identificar su nivel de involucramiento y el tipo de acciones diferenciadas que deberá contemplar su intervención.

**Tabla A2. 2.** Matriz de incidencia de actores

Grupo	Características	Intereses	Incidencia	Prioridad	Observaciones
a)					
b)					
c)					
d)					
e)					
f)					
g)					
h)					

Fuente: elaboración propia

**Figura A2. 4.** Titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades relacionadas con las dimensiones seleccionada



Fuente: elaboración propia. Nota: el cuadrante superior derecho (+, +) refiere a actores con elevado nivel de influencia y gran interés en el tema; el cuadrante superior izquierdo (-, +) incluye a quienes tienen poco nivel de influencia, pero gran interés en el tema; el cuadrante inferior derecho (+, -) incluye a las personas e instituciones de gran influencia en el tema, pero poco interés o interés negativo en el tema; el cuadrante inferior izquierdo (-, -) sitúa a quienes no tienen influencia ni interés en el tema.

Para continuar con el ejercicio, identifique y analice las problemáticas de interés del eje y la estrategia seleccionada del Plan de Desarrollo. Para ello, defina cuáles son las situaciones sociales negativas o indeseadas y cuál o cuáles de ellas serán seleccionadas debido a su incidencia o a su intensidad en el territorio o en algún grupo de población.

» **Problemáticas identificadas:**



» **Problemática seleccionada:**

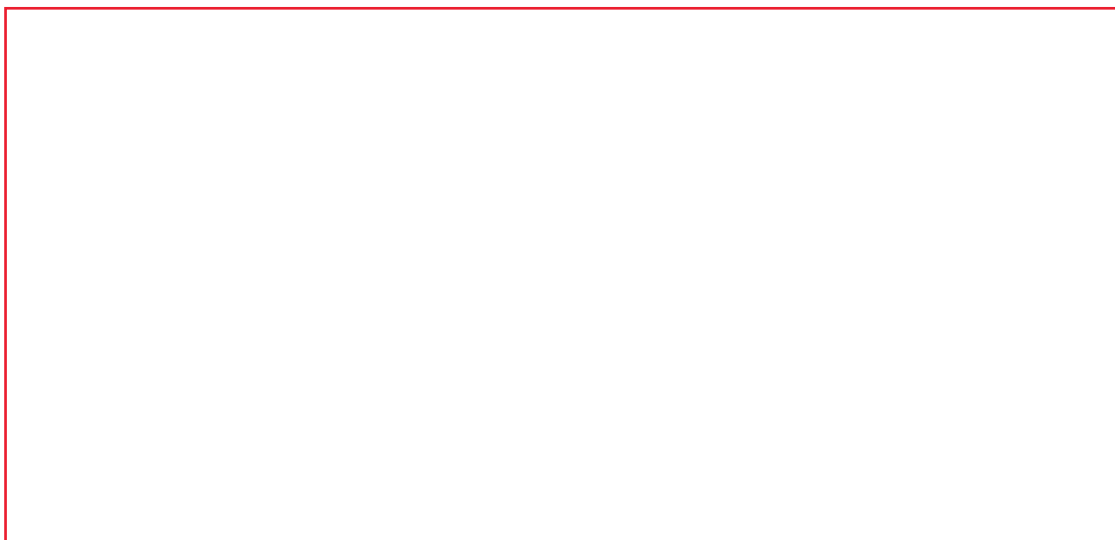
- Vulneración del derecho a \_\_\_\_\_

A continuación, contextualice la problemática definida con base en el desarrollo de tres componentes:

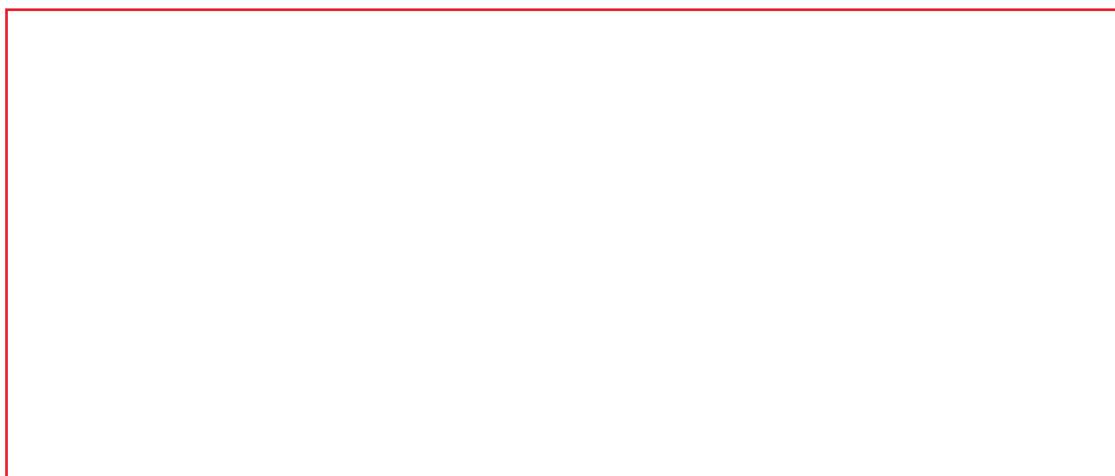
» **Descriptivo:**



» **Explicativo:**

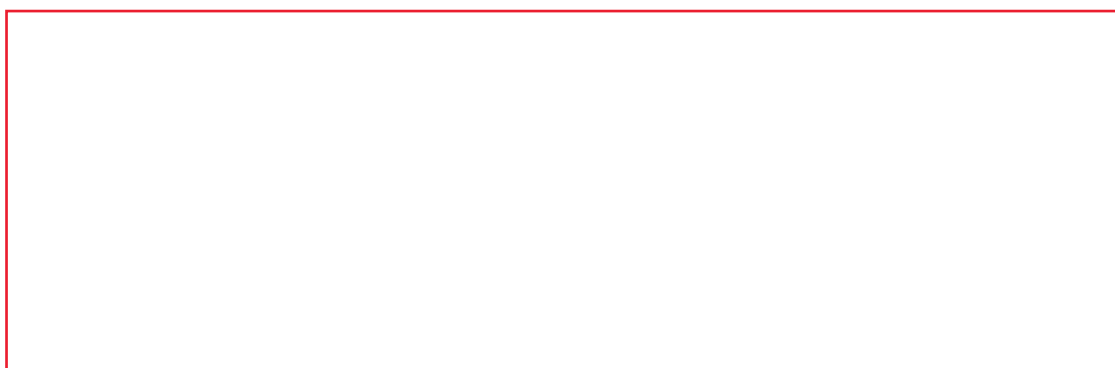


» **Predictivo:**



Defina la forma en que la problemática seleccionada se vincula con otras problemáticas del desarrollo, teniendo en consideración las tres dimensiones del desarrollo:

» **Económica:**



» **Social:**

» **Medioambiental:**

Con base en la información anterior y la estructura de la **Figura A2. 5**, construya el árbol de problemas correspondiente. Tome en consideración las indicaciones referentes a la construcción del árbol de problemas vertidas en el contenido del capítulo 3 y en el **Anexo 1**.

**Figura A2. 5.** Estructura del árbol de problemas

**Efectos:**



**Problema público:**



**Causas:**



**Subcausas:**

Fuente: elaboración propia

## Análisis de objetivos

Con base en el árbol de problemas que diseñó en la Figura A2. 5 y tomando en consideración las indicaciones referentes a la construcción del árbol de objetivos contenidas en el capítulo 3 y el Anexo 1, construya el árbol de objetivos utilizando la estructura de la **Figura A2. 6**.

**Figura A2. 6.** Estructura del árbol de objetivos

**Efectos:**



**Objetivo:**



**Medios:**

Fuente: elaboración propia

Con base en el árbol de objetivos que construyó, identifique cuáles son las alternativas de solución y evalúe cuál de ellas, o qué combinación de estas, es la más adecuada en términos de sus costos, incidencia y los resultados esperados. Para ello, haga uso de la **Tabla A2. 3** para asignar valores de ponderación según la viabilidad social, económica y ambiental e identifique la conveniencia de acuerdo con cada rubro para las alternativas identificadas.

**Tabla A2. 3.** Matriz de análisis de alternativas

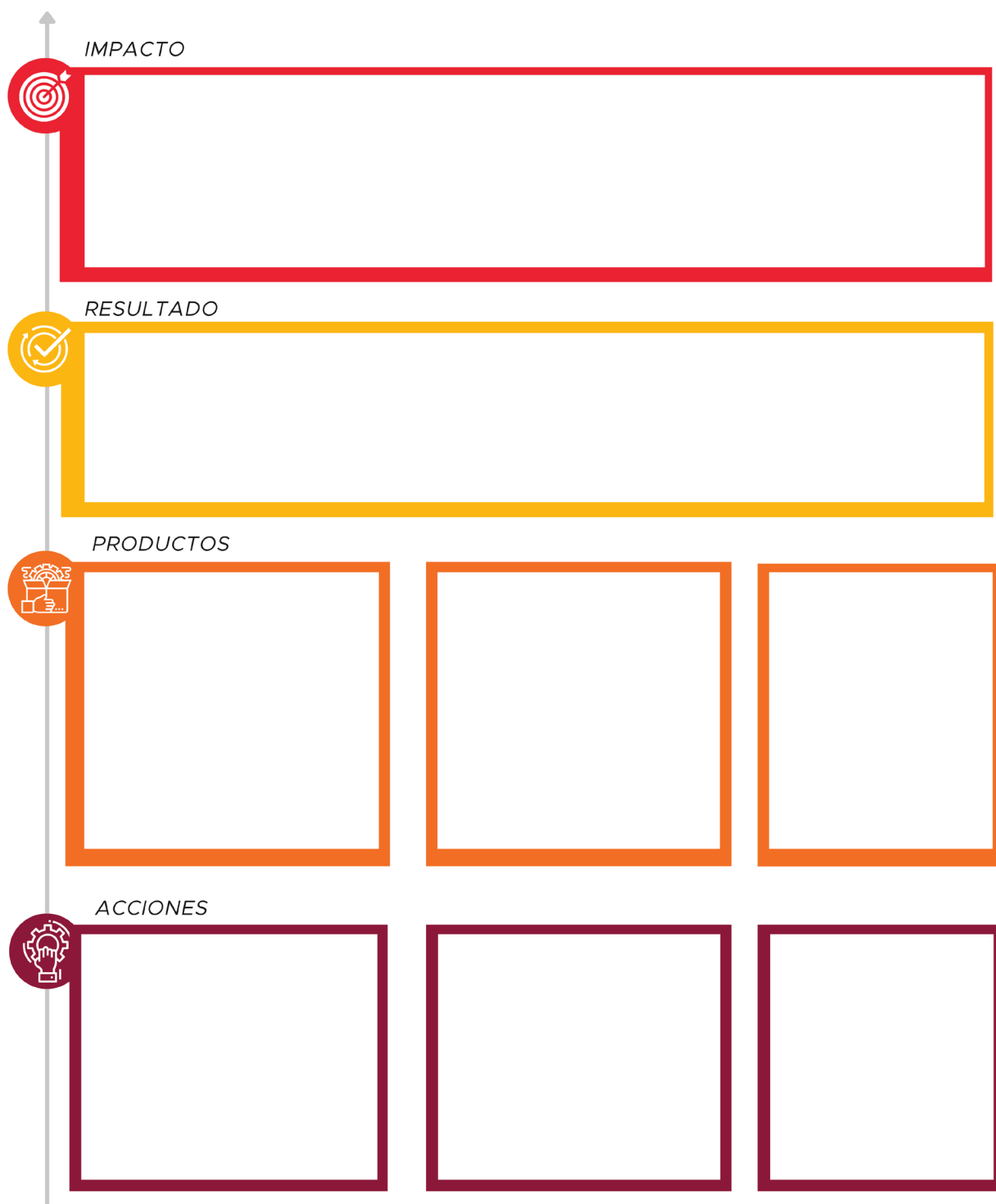
Criterios/ponderación	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Social (___%)			
Económico (___%)			
Medioambiental (___%)			
Total			

Fuente: elaboración propia



Una vez realizado el análisis de alternativas, seleccione la o las soluciones que considere más convenientes. Elabore con base en estas la teoría de cambio correspondiente a su intervención y la cadena de resultados esperada tomando como referencia la estructura de la **Figura A2. 7**.

*Figura A2. 7. Teoría de cambio para la intervención seleccionada*



Fuente: elaboración propia

Con base en la estructura de la teoría de cambio, construya la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) tomando como referencia la estructura de la **Figura A2. 8**.

**Figura A2. 8. Matriz de Indicadores para Resultados**

	Resumen narrativo	Indicadores	Medio de verificación	Supuestos
FIN				
PROPOSITO				
COMPONENTE				
ACTIVIDADES				

Fuente: elaboración propia

## A2.4 Presupuestación: distribución y asignación de los recursos de manera eficiente con base en evidencia

En esta etapa, se miden y cuantifican los recursos que se destinarán al Pp y la incidencia que tienen en los ODS con los que se vincula, definiendo un horizonte de implementación con base en metas en el corto y mediano plazo.

### *Establecer costos y niveles del bien o servicio*

Para definir las metas dentro del horizonte de implementación de su Pp, tome de referencia la estructura de la **Figura A2. 9**.

*Figura A2. 9. Horizonte de implementación del Pp*



	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	META GLOBAL
COMPONENTE 1						
COMPONENTE 2						
COMPONENTE 3						

Fuente: elaboración propia

En adición a lo anterior, identifique y describa los conceptos de gasto implicados en cada uno de los componentes definidos previamente en la MIR para la implementación del Pp, utilizando como base la **Figura A2. 10**.

**Figura A2. 10. Matriz de concepto por componente**

Desglose de conceptos	Componente mejoramiento de vida
<b>SERVICIOS PERSONALES</b>	
Remuneración al personal	
Pagos de seguridad social	
<b>MATERIALES Y SUMINISTROS</b>	
Materiales e insumos de oficina	
Materiales y artículos de construcción	
Herramientas refacciones y accesorios menores	
<b>SERVICIOS GENERALES</b>	
Servicios profesionales y técnicos	
Servicios básico	
Servicios de arrendamiento	
<b>TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS, Y OTRAS AYUDAS</b>	
Transferencias	
<b>TOTAL</b>	

Fuente: elaboración propia

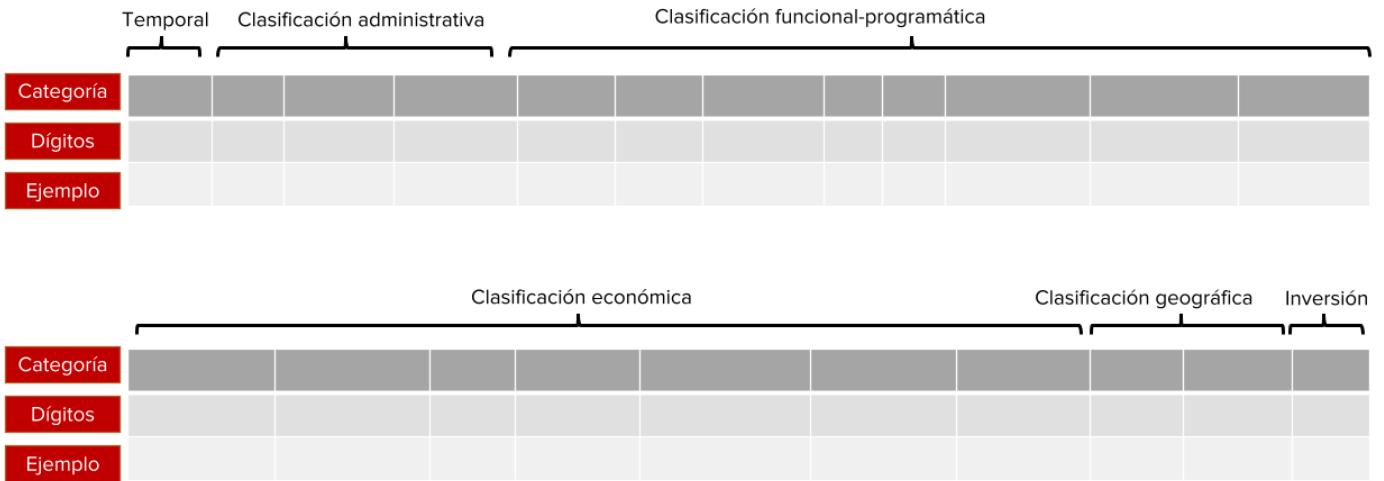
Con base en los costos de operación, defina el presupuesto total requerido para su programa.

» **Presupuesto total:**

### *Vincular el presupuesto con los resultados*

La vinculación del presupuesto con los resultados se identifica a partir de la clasificación presupuestal. Considerando la estructura programática aplicable a su estado y/o municipio, identifique las categorías de gasto, los dígitos asignados a estas y construya la clave presupuestal que correspondiente a su Pp, auxiliándose del formato de la **Figura A2. 11.**

**Figura A2. 11. Clave presupuestal**



Fuente: elaboración propia. Nota: la presente clasificación mantiene la estructura de utilizada en la Figura 31, para el ejemplo se pide completar, de acuerdo con la estructura programática aplicable en su ámbito de gobierno, al menos la información correspondiente a la clasificación administrativa, funcional-programática y económica.

## **A2.5 Ejercicio y control: ejecución y revisión del gasto**

En esta etapa se determinan las actividades a realizar y la organización en torno a la gestión del Pp a fin de reproducir la teoría de cambio diseñada en las etapas anteriores.

### *Lineamientos y Reglas de Operación*

Las ROP o los Lineamientos, además de ser parte del marco programático y presupuestal de los Pp, son un referente del diseño de los programas. De manera que, con base en la estructura propuesta en el capítulo 3 y el Anexo 1 de este documento, defina los siguientes rubros:

» **Justificación del Pp:**

» **Presentación:**

- Nombre del Pp:
- Alineación con el PED y con la Agenda 2030:
- Derecho al que atiende:
- Modalidades de apoyo y monto del presupuesto:
- Dependencia y dirección responsable:

» **Objetivos:**

» **Población objetivo o cobertura:**

» **Tipos de apoyo, características de los bienes o servicios:**

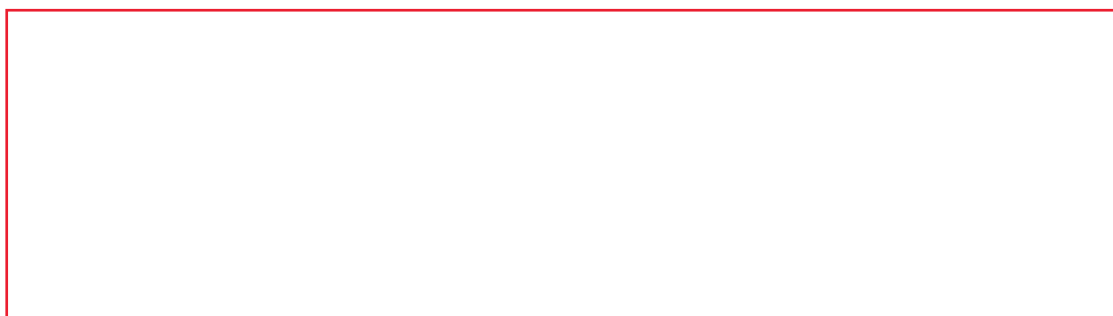
» **Personas beneficiarias:**

» **Criterios de asignación y priorización:**

» **Derechos y obligaciones:**



» **Mecanismos de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas:**



*Mecánica operativa y manuales*

A continuación, basándose en la **Figura A 26** del Anexo 1, construya un diagrama de flujo que refleje los procesos de operación contemplados en el diseño de su Pp, destacando las etapas, actividades, procedimientos, trámites y responsabilidades que permitirán entregar los apoyos, dar seguimiento y evaluar las acciones que de él deriven (ver **Figura A2.12**).

Figura A2. 12. Diagrama de flujo



Fuente: elaboración propia

Teniendo en consideración el enfoque de desarrollo sostenible que promueve la Agenda 2030 y que busca ‘no dejar a nadie atrás’, defina un mecanismo para la calificación de personas solicitantes (en caso de que la cobertura sea por áreas geográficas, adapte la respuesta a este ámbito) que permitan orientar la colocación de recursos de acuerdo con criterios de prelación que permitan reducir las brechas del desarrollo. Tome de base en la **Tabla A2. 4** para definir sus propios criterios, asignar los valores posibles y determinar la máxima calificación acumulada.

**Tabla A2. 4.** Criterios de priorización para la ejecución del Pp

Definición de criterios	Asignación de valores	Máxima calificación acumulada
Criterio 1:		
Criterio 2:		
Criterio 3:		
Criterio 4:		
Criterio 5:		
...		

Fuente: elaboración propia



### *Sistema de control y gestión*

Para continuar con el ejercicio, realice un bosquejo de su sistema de control que permita monitorear la ejecución de los procesos de su Pp, en el que sea posible semaforizar el avance en la implementación de las acciones. Para ello, tenga en consideración la estructura de la **Tabla A2.5**.

**Tabla A2. 5** Sistema de control para las acciones del Pp y sus componentes

<b>Etapa</b>	<b>Actividad</b>	<b>Responsable</b>	<b>Fecha programada</b>	<b>Fecha realizada</b>	<b>Estatus</b>

Fuente: elaboración propia

## A2.6 Seguimiento y evaluación: análisis periódico de los resultados de los programas presupuestarios

En esta etapa, el seguimiento y la evaluación se complementan para generar información en torno al desempeño de los Pp, lo que permite implementar acciones correctivas y preventivas para asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos del Pp y sus componentes.

### *Seguimiento con la perspectiva de la Agenda 2030*

El seguimiento es una etapa complementaria que retoma los elementos del sistema de control y los perfecciona con indicadores estratégicos sobre aspectos financieros y no financieros. Siguiendo con la estructura para la construcción de su ejercicio, complemente su tablero de seguimiento con información relativa a los indicadores de gestión que considere indispensables para el seguimiento de su Pp. Utilice el formato de la **Tabla A2. 6**.

*Tabla A2. 6 Tablero de seguimiento para su Pp*

<b>INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y ORIENTACIÓN DE PROCESO</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Valor obtenido</b>	<b>Valor esperado</b>	<b>Desempeño</b>

Fuente: elaboración propia

Además de estos indicadores, el seguimiento debe incluir la medición de los indicadores definidos a nivel de actividad y componente dentro de la MIR. Para ello, construya las fichas de los indicadores definidos en la MIR de su Pp con base en la **Tabla A2. 8**.

**Tabla A2. 8. Ficha del indicador de actividades del Pp**

<b>Campo</b>	<b>Descripción</b>
<b>Objetivo</b>	
<b>ODS o meta de la Agenda 2030 con la que se vincula</b>	
<b>Nombre del Indicador</b>	
<b>Definición</b>	
<b>Tipo de indicador</b>	
<b>Método de cálculo</b>	
<b>Descripción narrativa del cálculo del indicador</b>	
<b>Unidad de medida</b>	
<b>Cobertura Geográfica</b>	
<b>Referencia temporal</b>	
<b>Oportunidad</b>	
<b>Periodicidad del indicador</b>	
<b>Fuente generadora de la información estadística utilizada para el calculo del indicador</b>	
<b>Observaciones</b>	
<b>Contacto</b>	
<b>Parámetros de evaluación del indicador</b>	
<b>No satisfactorio</b>	
<b>Satisfactorio</b>	
<b>Sobresaliente</b>	

Fuente: elaboración propia

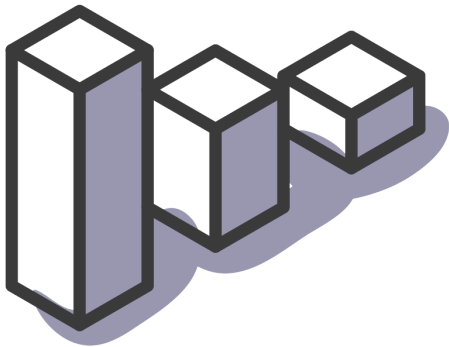
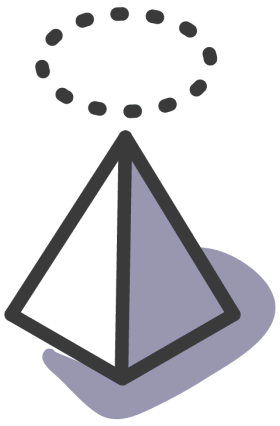
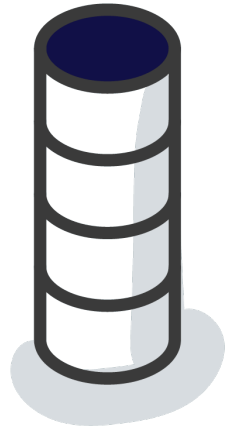
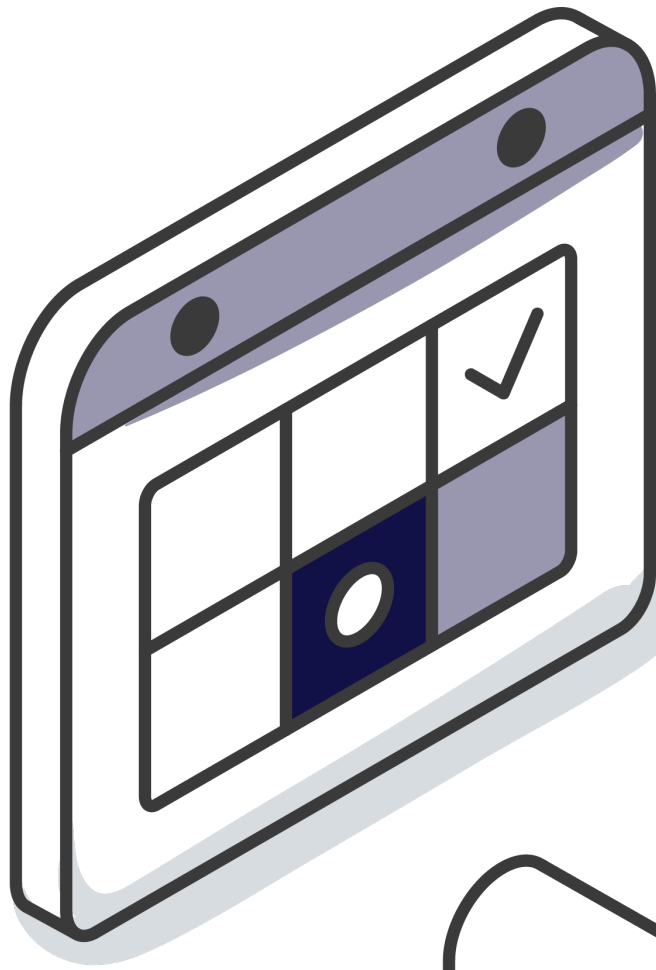
*Evaluación con el enfoque de la Agenda 2030*

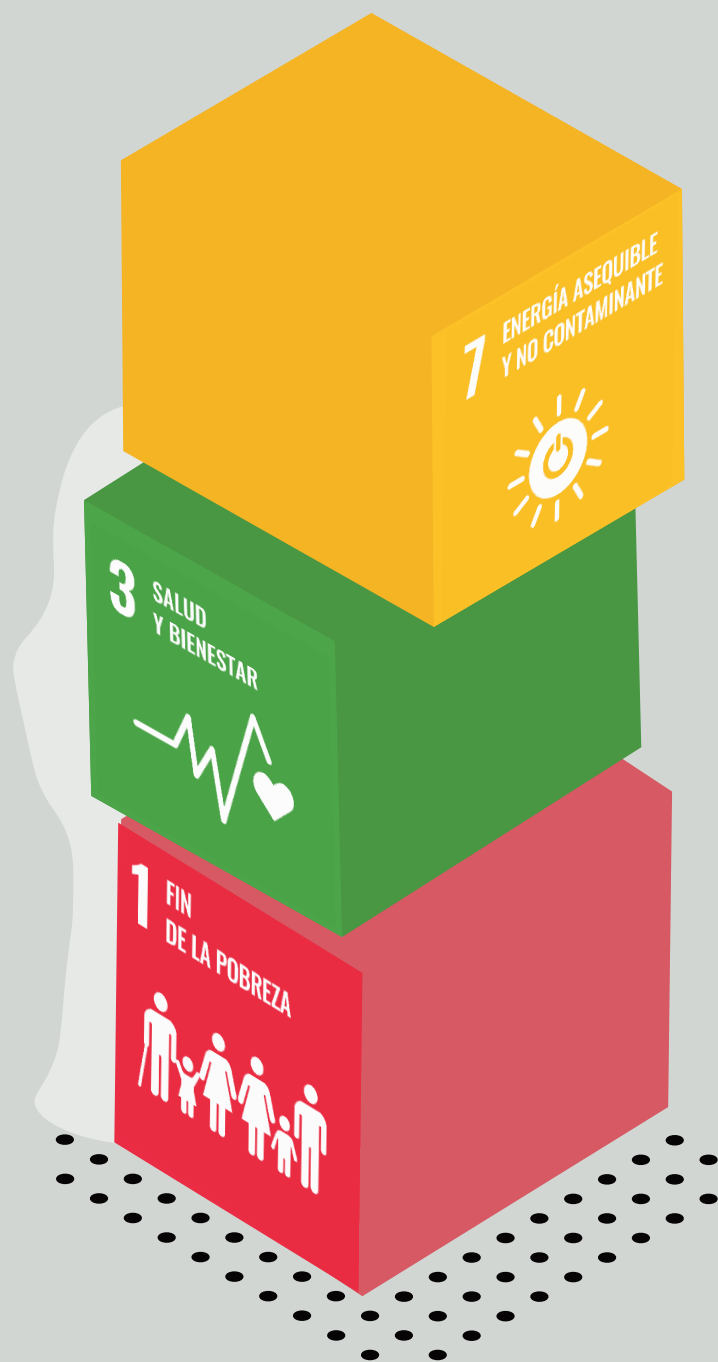
En esta etapa se recomienda elaborar un proceso sistemático para valorar el diseño, la operación o los resultados de su Pp. Para ello, se solicita identifique las necesidades de su Pp a lo largo de su período de implementación y, a partir de ello, defina el horizonte de evaluación, definiendo los ejercicios sugeridos de acuerdo con la temporalidad requerida para su programa; tome como referencia la estructura de la **Figura A2.13**.

**Tabla A2. 13.** Horizonte de evaluación

ETAPA	PREGUNTAS	TIPO DE EVALUACIÓN
E 0 AÑO:		[Barra horizontal]
E 1 AÑO:		[Barra horizontal superior] [Barra horizontal inferior]
E 2 AÑO:		[Barra horizontal]
E 3 AÑO:		[Barra horizontal]
E 4 AÑO:		[Barra horizontal superior] [Barra horizontal inferior]

Fuente: elaboración propia





**Programa de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo en México**

Montes Urales 440, Lomas de Chapultepec  
Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México.  
C.P. 11000

[www.undp.org/es/mexico](http://www.undp.org/es/mexico)