

# EVALUACIÓN DE 69 PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (ESPECÍFICA DE MIR)

## I. RESUMEN EJECUTIVO

Con base en la información proporcionada por las autoridades de las áreas de Planeación y Evaluación, así como de Presupuesto del Gobierno del Estado de Colima, Servicios de Información Estratégica, S.C. analizó y evaluó los 69 Programas Presupuestarios (PP) con sus respectivas Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), lo que permitió identificar las áreas de oportunidad y formular recomendaciones puntuales.

A fin de contar con un método consistente y sistemático para el análisis y la evaluación de los 69 Programas Presupuestarios, se establecieron siete conceptos claves y siete criterios de evaluación, con base en la Metodología de Marco Lógico (MML) y los elementos estratégicos del Modelo de Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), conforme a la legislación y normatividad federal y estatal aplicable, así como a los lineamientos y criterios que en esta materia consideran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

### **Los criterios de evaluación utilizados fueron los siguientes:**

- a) **Aplicación de la Metodología de Marco Lógico.** El primer aspecto para la evaluación de las MIR consistió en verificar en qué grado cada una de las 69 matrices es producto de la aplicación de la MML. Por ello, en esta etapa de la evaluación se valoró si se elaboraron árboles de problemas y de objetivos previamente a la integración de la MIR, de tal manera que la MIR considere la información generada con la aplicación de la MML.
  
- b) **Integración de Ficha Técnica por Programa Presupuestario.** La Ficha Técnica es uno de los elementos cruciales para el éxito en la implementación

del Modelo de PbR – SED. Por ello, la evaluación de PP (específica de MIR) valoró si cada PP cuenta con una ficha que incluya, al menos, los siguientes elementos:

- Descripción precisa del problema principal que el PP busca atender.
- Referencias básicas al marco jurídico y normativo.
- Alineación con el Plan Estatal de Desarrollo y Programas Sectoriales.
- Definición precisa del objetivo del Programa Presupuestario.
- Identificación de causas y consecuencias de la situación que se busca atender (derivadas del Árbol de Problemas).
- Identificación de la población potencial.
- Identificación de la población objetivo.
- Cuantificación de la población objetivo.
- Bienes y/o servicios que entregará el Programa (Componentes).
- Relación con otros Programas Presupuestarios.
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

**c) Definición de objetivos (resumen narrativo) a nivel FIN, PROPÓSITO, COMPONENTE y ACTIVIDAD, consistente con el Modelo PbR – SED, conforme a los siguiente:**

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

d) Observancia de las Reglas de Sintaxis en la integración de la MIR, conforme a lo siguiente:

	Resumen Narrativo/Objetivos (Reglas de Sintaxis)
<b>FIN</b>	<b>Contribuir + Objetivo</b> superior a la razón de ser del programa + Mediante + Solución del problema (propósito del programa)
<b>PROPÓSITO</b>	<b>Población Objetivo o Área de Enfoque + Verbo en presente + Resultado logrado</b>
<b>COMPONENTE</b>	<b>Producto terminado o servicio proporcionado + Verbo en participio pasado</b>
<b>ACTIVIDAD</b>	<b>Sustantivo</b> derivado de un verbo + Complemento

e) Cumplimiento de los atributos CREMAA en la selección de indicadores estratégicos y de gestión. Como parte de la evaluación específica de MIR se revisó en qué medida cada uno de los indicadores cumple con los siguientes atributos:

- Claridad. Que sea preciso y de fácil interpretación.
- Relevancia. Que dimensione lo importante del logro del objetivo.
- Economía. Que provenga de información disponible a un costo razonable.
- Monitoreable. Que sea verificable por terceros.
- Adecuado. Que aporte una base confiable para evaluar el desempeño.
- Aportación marginal. Que aporte información adicional a lo que ya se tiene.

- f) **Pertinencia de las metas definidas en la MIR.** Las metas son la expresión cuantitativa de un objetivo. La evaluación consistió en valorar si las metas incluidas en la MIR son consistentes con el indicador y la unidad de medida adoptada. También se evaluó que ésta fuera realista, acorde con la línea base.
- g) **Relevancia y pertinencia de los supuestos establecidos.** Los supuestos son los factores externos al funcionamiento del programa y sus operadores, que tienen que suceder para el logro de los objetivos del programa. La evaluación consideró si éstos verdaderamente son factores externos (y no internos); si son relevantes para el logro del objetivo; y si fueron redactados en forma positiva.

## **Resultados de la evaluación: principales hallazgos**

- a) **Aplicación de la Metodología de Marco Lógico.** La evidencia revisada confirma que las 69 MIRs se elaboraron sin aplicar la Metodología de Marco Lógico, en virtud de que no se integraron los árboles de problemas y de objetivos. Como consecuencia, en muchos casos, el objetivo principal del Programa Presupuestario no se corresponde con el problema que el PP busca atender o resolver; en el mismo sentido, en algunas de las MIRs evaluadas el resumen narrativo a nivel FIN, no es consistente con la contribución del PP a fin superior.
- b) **Integración de Ficha Técnica por Programa Presupuestario.** La evaluación realizada por Servicios de Información Estratégica, S.C. a las 69 MIRs permite afirmar, sin lugar a dudas, que no se cuenta con Ficha Técnica completa en los 69 PP revisados. Para cada reactivo evaluado en esta categoría, el resultado es el siguiente:
- No se cuenta con una descripción precisa del problema principal que el PP busca atender.

- No hay referencias explícitas al marco jurídico y normativo básico de cada PP.
- No existe un ejercicio de alineación de los PP con los ejes y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Sectoriales.
- En algunos casos, sí existe una definición precisa del objetivo del Programa Presupuestario; en otros el objetivo expresado en el resumen narrativo a nivel PROPÓSITO de la MIR no corresponde al objetivo principal del PP.
- Al no existir árboles de problemas, no se identificaron las causas y consecuencias de la situación que el PP busca atender.
- Aun cuando en algunos casos está bien identificada la población objetivo, en ningún caso se encontró registro de identificación de la población potencial.
- En la mayoría de las MIRs evaluadas, se identificó claramente la población objetivo o el área de enfoque; hay, sin embargo, algunos casos donde dicha información es ambigua.
- En ninguno de los 69 PP evaluados, a nivel de MIR, se encontró evidencia de la cuantificación de la población objetivo.
- En algunas MIR están claramente identificados los bienes y/o servicios que entregará el Programa (Componentes); sin embargo, existen casos en los que en lugar de presentar los componentes del PP, se incluyeron las fuentes de financiamiento (fondos) del PP.
- En ninguna de las 69 MIR evaluadas se documentó la relación del PP con otros Programas Presupuestarios.
- En los 69 PP evaluados se cuenta con Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), pero se encontró que estas se elaboraron sin aplicar cabalmente la Metodología de Marco Lógico, por lo que su calidad es sumamente variada (algunas MIR cumplen con los elementos estratégicos del Modelo PbR-SED, y otras no).

**c) Consistencia con la MML y el Modelo PbR-SED, en la definición de objetivos a nivel FIN, PROPÓSITO, COMPONENTE y ACTIVIDAD.** El resumen narrativo

(objetivos) presenta una gran varianza en cuanto a su consistencia con los lineamientos del Modelo PbR-SED. En el origen de este problema está la ausencia de aplicación de la Metodología de Marco Lógico. Al no existir árboles de problemas y de objetivos, la mayoría de las 69 MIRs evaluadas presentan deficiencias en la definición de objetivos en los diferentes niveles de planeación.

Específicamente, el resumen narrativo a nivel FIN no siempre hace explícita la contribución del PP a un fin superior, en muchos casos presenta una versión alternativa de lo que en realidad es un propósito, es decir, el resultado que se espera del programa, pero no su fin último en términos de impacto social. En algunos casos, el FIN es demasiado general y no retoma el propósito después de la expresión “mediante”.

Por su parte, el PROPÓSITO recoge razonablemente el objetivo principal del Programa Presupuestario en la mayoría de los casos. A su vez, los componentes del PP reflejan los bienes y servicios que presta el PP, aunque hay casos en los que estos no se refieren a los bienes y servicios del PP o fueron confundidos con las fuentes de financiamiento del PP respectivo.

Finalmente, a nivel de ACTIVIDADES se registra el mismo problema de alta varianza en la consistencia con los lineamientos de PbR-SED, ya que, en algunos casos, dentro de la misma MIR existen componentes con más de 30 actividades y componentes con solo una o dos. Dicho desbalance es indicativo que, al no contar con árboles de problemas y de objetivos, no están claros los medios del PP.

**d) Observancia de las Reglas de Sintaxis en la integración de la MIR.** De la evaluación de las 69 matrices se desprende que en muy pocos casos se respetaron las reglas de sintaxis del Modelo PbR-SED.

**e) Cumplimiento de los atributos CREMAA en la selección de indicadores estratégicos y de gestión.** La evaluación realizada por Servicios de Información

Estratégica, S.C. hace patente que una de las mayores áreas de oportunidad para avanzar en la consolidación del Modelo PbR-SED en el Gobierno del Estado de Colima, consiste en mejorar la calidad y pertinencia de los indicadores estratégicos y de gestión. Sólo en algunas excepciones los indicadores utilizados en las MIRs cumplen los criterios CREMAA. En muchos de los casos, los dos atributos que no se cumplen son el de que el indicador sea RELEVANTE Y ADECUADO. Este problema es más evidente en el caso de los indicadores a nivel FIN y PROPÓSITO. Hay casos extremos de MIRs en los que la información presentada como indicadores son textos que no son siquiera indicadores.

**f) Pertinencia de las metas definidas en la MIR.** En general, cuando los indicadores seleccionados cumplen los criterios CREMAA, las metas establecidas son pertinentes; en contraste, cuando los indicadores resultan deficientes o inconsistentes para medir en forma objetiva el grado de cumplimiento del objetivo respectivo, las metas no son pertinentes. En la mayoría de los casos las metas son realistas y consistentes con la unidad de medida adoptada.

**g) Relevancia y pertinencia de los supuestos establecidos.** En algunos casos, se confunden los supuestos con situaciones deseables de tipo interno. En consecuencia, hay MIRs en las cuales los supuestos establecidos no corresponden a factores externos; en otros casos, las MIRs no incluyen un solo supuesto. En algunas ocasiones, los supuestos no están redactados en forma positiva.

## II. RECOMENDACIONES

1. La primera y más importante recomendación es que el Gobierno del Estado de Colima debe adoptar y aplicar la Metodología de Marco Lógico en todo el proceso de implementación – consolidación del Modelo de Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del Desempeño, de tal forma que las MIRs y otras herramientas que se generen cuenten con un fundamento metodológico adecuado.
2. Reconociendo que, en una primera etapa, es imposible aplicar cabalmente la MML al 100 por ciento de los Programas Presupuestarios, se recomienda que el Gobierno del Estado de Colima seleccione, con criterios objetivos, una relación de Programas Presupuestarios Prioritarios para que en estos casos se trabaje en la elaboración de árboles de problemas y de objetivos, con estricto apego a la MML.
3. Elaborar un formato de Ficha Técnica que incluya todos los reactivos indicados en el criterio de evaluación b) de este documento y llenar dicho formato con la información correspondiente para cada uno de los Programas Presupuestarios Prioritarios, aprovechando los árboles de problemas y de objetivos generados previamente, conforme a la MML.
4. A partir del Árbol de Problema de cada PP Prioritario, generar una descripción precisa del problema principal que el PP busca atender.
5. Incluir en la ficha técnica las referencias básicas al marco jurídico y normativo de cada PP.
6. Realizar un ejercicio de alineación de los PP Prioritarios con los ejes y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo.
7. Con base en el árbol de Objetivos, elaborar una definición precisa del objetivo del Programa Presupuestario y reflejarla en el resumen narrativo a nivel PROPÓSITO de la MIR de cada PP Prioritario.
8. Con base en el Árbol de Problemas, identificaron las causas y consecuencias de la situación indeseable que el PP Prioritario busca resolver.
9. Identificar, caracterizar y cuantificar a la población objetivo del PP Prioritario.
10. Identificar a la población potencial del PP Prioritario.

11. Cuando sea el caso, delimitar claramente el área de enfoque que atenderá el PP Prioritario.
12. Establecer en la MIR los bienes y/o servicios que entregará el Programa Presupuestario Prioritario (Componentes del PP).
13. Referir, dentro de la Ficha Técnica, la relación del PP Prioritario con otros Programas Presupuestarios.
14. Definir los objetivos (resumen narrativo) a nivel FIN, PROPÓSITO, COMPONENTE y ACTIVIDAD, de manera consistente con los lineamientos del Modelo PbR – SED.
15. Respetar las Reglas de Sintaxis de acuerdo con los lineamientos del Modelo de PbR-SED, conforme al formato incluido en el inciso d) de este documento.
16. Corregir los indicadores para que cumplan con los criterios CREMAA.
17. Asegurar que las metas establecidas sean, en todos los casos, realistas vinculadas al indicador elegido y a la unidad de medida adoptada.
18. Cuidar que las fuentes de información que servirán como medios de verificación sean instancias acreditadas cuyas bases de datos son accesibles fácilmente para el ciudadano común.
19. Cuidar que los supuestos adoptados sean relevantes, se refieran a factores externos y estén redactados en positivo.
20. Integrar las MIRs de los Programas Presupuestarios Prioritarios en sesiones de trabajo que incorporen a las diferentes áreas responsables de los distintos componentes y actividades del PP.