

GUÍA PARA LA VINCULACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS CON LAS REGLAS DE OPERACIÓN

Guía para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Av. Insurgentes Sur 810

Colonia Del Valle

CP 03100

Delegación Benito Juárez

Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Guía para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación, CONEVAL, Ciudad de México, 2019.

Directorio

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

CONSEJO ACADÉMICO

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO

Édgar A. Martínez Mendoza

José Manuel del Muro Guerrero

Silvia Elena Meza Martínez

Gabriela Rentería Flores

Estefanía Bautista Rivera

CONTENIDO

GLOSARIO	4
ACRÓNIMOS	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1: MARCO NORMATIVO Y METODOLÓGICO	9
ÁRBOL DEL PROBLEMA Y ÁRBOL DE OBJETIVOS	9
MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	13
REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA	14
CAPÍTULO 2: MODELO DE VINCULACIÓN	16
FASE 1: OBJETIVO PRINCIPAL DE LA INTERVENCIÓN	20
FASE 2: INTERVENCIÓN (BIENES Y SERVICIOS)	25
FASE 3: MECÁNICA DE OPERACIÓN	30
FASE 4: INDICADORES DE DESEMPEÑO	34
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

Glosario

Actividades: Principales acciones emprendidas por el programa mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el programa.

Componentes: Bienes y servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito.

Fin: Contribución del programa, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo de alcance sectorial o nacional.

Frecuencia de medición: Periodicidad con la cual es calculado un indicador.

Fórmula de cálculo: Expresión algebraica del indicador en la que se establece la metodología para calcularlo.

Indicador: Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar indicios o señales de una situación, actividad o resultado.

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

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

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

Matriz de Indicadores para Resultados: Herramienta de monitoreo, construida con base en la Metodología de Marco Lógico, que permite entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprende la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo), sus relaciones causales, indicadores, medios de verificación y supuestos o riesgos que pueden influir en su éxito o fracaso.

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

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

Propósito: Resultado directo por lograr por el programa sobre la población objetivo a consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios) producidos o entregados por el programa.

Acrónimos

APF	Administración Pública Federal
EAPp	Estructura analítica del Programa presupuestario
LGEFPAPF	Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
PbR	Presupuesto Basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
ROP	Reglas de Operación del Programa
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño

Introducción

En el año 2006, con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se implantó el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en la Administración Pública Federal (APF). Este es un proceso que integra consideraciones sobre los resultados de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos, procurando la alineación entre la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público.

Del PbR se desprende el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que se traduce en el conjunto de mecanismos, disposiciones y metodologías para implantar un presupuesto con enfoque en el logro de resultados en los tres órdenes de gobierno. El SED define y articula los procesos de evaluación a lo largo de diversas fases de gestión de la política pública: planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto público.

El SED, para su implementación, se acompaña de instrumentos para el diseño, operación y seguimiento de los programas presupuestarios, algunos de ellos son: la elaboración de documentos diagnósticos, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y diversos documentos normativos como las Reglas de Operación (ROP).

El árbol de problemas y de objetivos, elementos clave del documento diagnóstico, permiten obtener, de forma estructurada, la lógica causal de un problema público y la cadena de objetivos para su resolución. La MIR, por su parte, aporta el resumen del programa en cuanto a su diseño, permite conocer su objetivo y la población objetivo, los bienes y servicios que entrega el programa, y establece indicadores para su seguimiento. Finalmente, las ROP precisan y detallan la mecánica de operación de los programas presupuestarios.

En su conjunto, los tres documentos descritos anteriormente completan el ciclo de diseño, operación y seguimiento de un programa presupuestario, por ello, resulta fundamental garantizar la consistencia entre los elementos de diseño del programa descritos en estos documentos a fin de alinear las acciones de planeación, operación y seguimiento al logro de los resultados que se plantean.

En este contexto, la presente Guía busca ser un instrumento para verificar la correcta vinculación entre el diseño de los programas presupuestarios que se establece en los árboles de problemas y objetivos de los documentos diagnósticos, las ROP y la MIR. Todo esto como parte del proceso de consolidación del PbR y del SED.

El primer capítulo presenta una breve descripción de los elementos contenidos en cada uno de los documentos de diseño, planeación, operación y seguimiento del programa presupuestario, que forman parte del modelo de vinculación que se describe en esta Guía.

En el segundo capítulo se presenta el modelo general que se propone para verificar la coherencia entre árbol de problemas y objetivos, MIR y ROP; y se describe cada una de las fases del modelo de vinculación, comenzando por la caracterización del problema público, la definición del objetivo principal de la intervención, la especificación de la propuesta de atención y su mecánica de operación y, finalmente, muestra la vinculación entre cada instrumento y los elementos de la MIR para el seguimiento al desempeño de los programas presupuestarios.

Capítulo 1: Marco normativo y metodológico

Este capítulo abordará una breve descripción¹ de los elementos contenidos en cada uno de los **documentos estratégicos** para el establecimiento de los elementos de diseño, operación y seguimiento del programa presupuestario: árbol de problemas y objetivos, MIR y ROP.

Árbol del Problema y Árbol de Objetivos

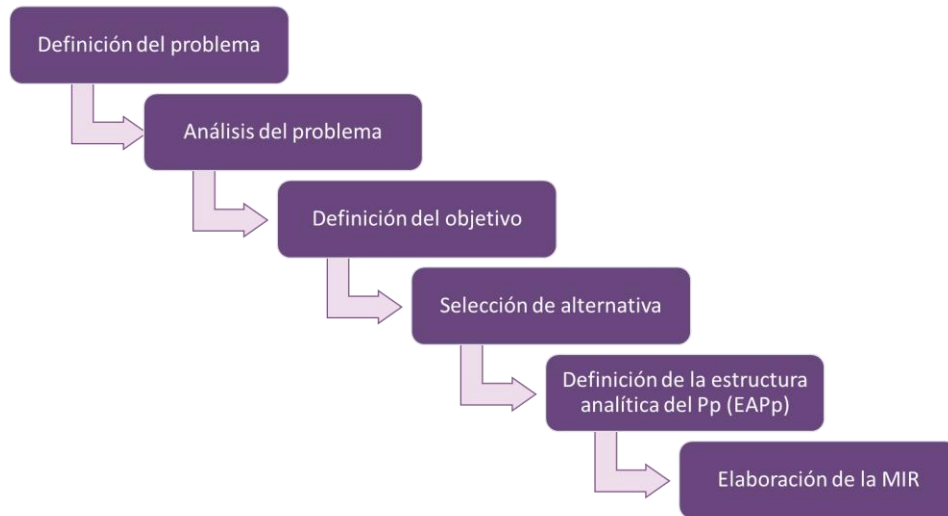
El origen de todo programa presupuestario reside en la necesidad de solucionar una situación que el gobierno ha identificado como un problema público.

Para apoyar el diseño de los programas presupuestarios, el SED ha adoptado la MML como una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, ejecución, monitoreo y evaluación de programas. La MML contempla seis etapas que van desde la identificación del problema público que justifica la creación del programa, hasta la construcción de la MIR.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, en su numeral Vigésimo Primero, establecen que las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales.

¹ Para mayor referencia sobre la construcción del árbol del problema/objetivos y la Matriz de Indicadores para Resultados, consultar: *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social. Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México, DF: CONEVAL, 2013.

Figura 1: Etapas de la MML

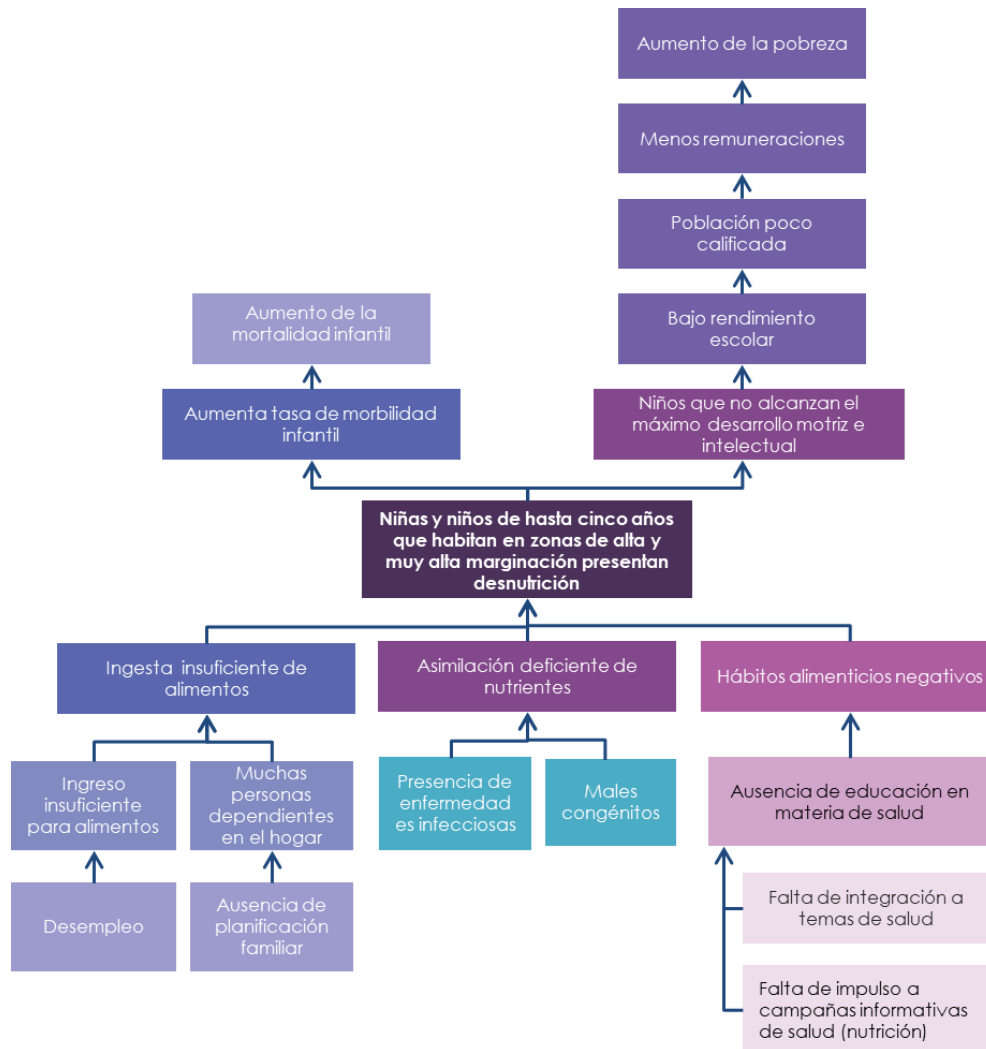


Fuente: Elaboración del CONEVAL

Este apartado se centra en las primeras dos etapas: definición y análisis del problema. La definición de problema consiste en establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál es el problema que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental; en tanto que la etapa de *análisis del problema* estudia el origen, comportamiento y consecuencias del problema definido, a fin de establecer las diversas causas y su dinámica, así como sus efectos, y tendencias de cambio.

El producto de ambas etapas es el **Árbol de Problemas**. El Árbol permite ordenar la lógica interna de la problemática, diferenciando entre el problema público, las causas que lo originaron y los efectos que éste provoca, a través de un esquema estructurado y jerarquizado.

Figura 2: Ejemplo de árbol del problema



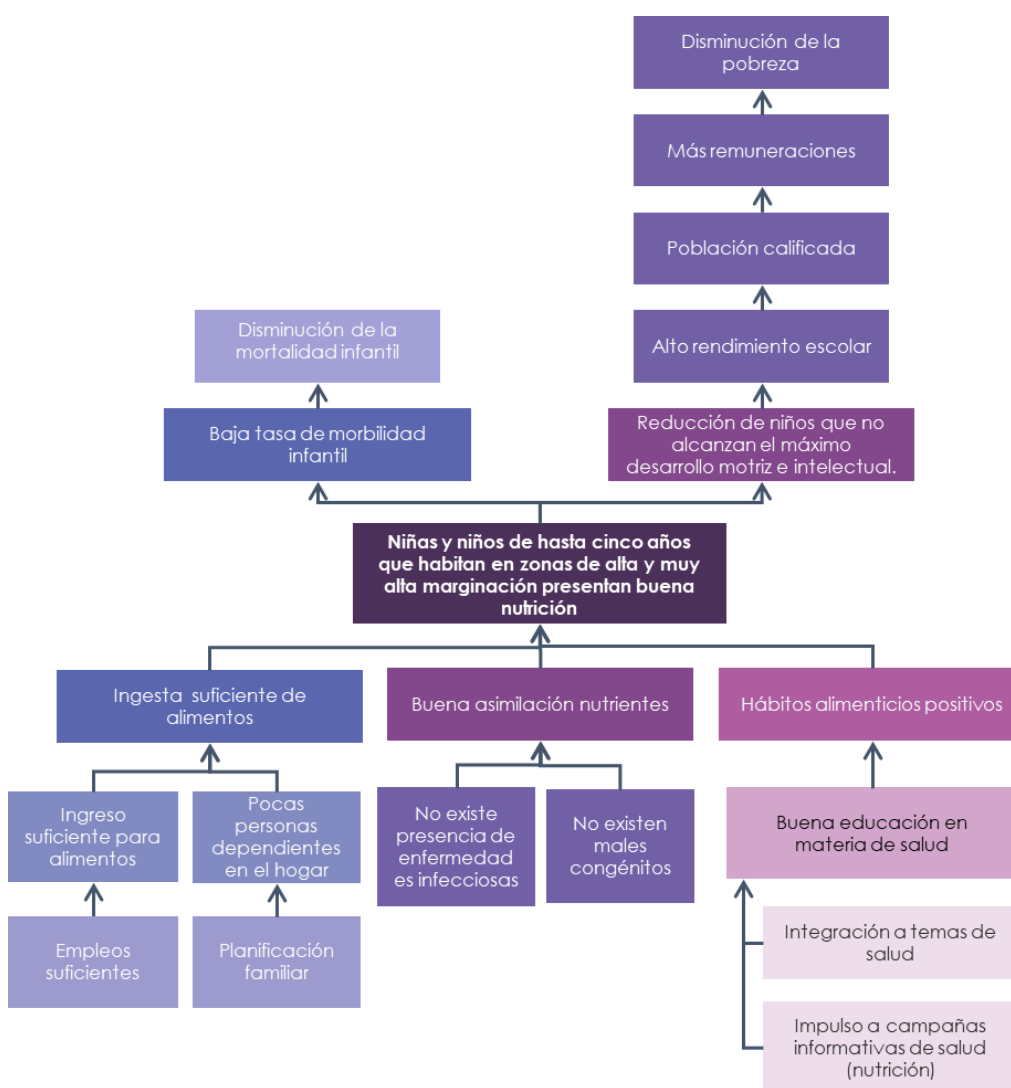
Fuente: Elaboración del CONEVAL

Determinar el problema público, las causas que le dan lugar, así como las consecuencias que se derivan de él no es una tarea sencilla. Las personas encargadas de diseño del programa presupuestario requieren sustentar el análisis de la problemática que buscan atender con base en información teórica y la evidencia de programas similares, a fin de articular y validar la relación causal del problema público y la solución propuesta a través del programa presupuestario.

Finalmente, de la descripción y análisis del problema, sigue la etapa de definición de objetivos, a través de la construcción del *Árbol de Objetivos*. Éste constituye una

representación de la situación esperada en el caso de que el problema público fuese resuelto. Para construirlo, se parte del *Árbol de Problema* y se busca, para cada causa y efecto planteado, la situación contraria. Es decir, el problema se convierte en el objetivo principal del programa; los efectos que generaba el problema ahora serán los fines que se persiguen con la solución de éste, y las causas se convertirán en los medios para solucionar el problema. En este sentido, el *árbol de objetivos* se vuelve la directriz para crear la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Figura 3: Ejemplo de árbol de objetivos



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores para Resultados es una herramienta de planeación estratégica que ordena la información, permite mejorar el diseño de los programas, guiar su ejecución y facilitar la evaluación de resultados. De forma gráfica, como lo muestra la Figura 4, la MIR se compone por cuatro filas y cuatro columnas.

Figura 4: Matriz de Indicadores para Resultados

	Resumen narrativo	Indicador	Medio de verificación	Supuesto
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Zona de despliegue de información

Fuente: Elaboración del CONEVAL

La MIR presenta, de forma general, información sobre los siguientes elementos: i) los objetivos del programa y su contribución a objetivos de orden superior; ii) los bienes y servicios que entrega el programa y que son los suficientes y necesarios para el cumplimiento del objetivo central; iii) indicadores que miden el logro de los objetivos del programa a cada nivel de planeación; iv) los medios para obtener y verificar información para el cálculo y construcción de los indicadores; y v) los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa y que son ajenos a su gestión.

La construcción de la MIR parte de la información reflejada en el Árbol del Problema y Árbol de Objetivos, y retoma aquellos elementos que, desde el marco institucional del programa, determinan las medidas que constituirán la intervención gubernamental.

Aun cuando la MIR se sustenta en una estructura sencilla de articulación de los elementos de diseño y seguimiento del programa, esta herramienta posee una complejidad inherente a la selección de la alternativa de intervención del gobierno y la definición de la estructura analítica del programa.

En este sentido, la MIR presenta una síntesis del diseño del programa presupuestario y, por tanto, permite verificar la coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

Reglas de Operación del Programa

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

Las Reglas de Operación son disposiciones normativas que describen la mecánica de operación de un programa presupuestario. Este documento tiene como objetivo establecer de forma clara y precisa los elementos operativos que garanticen la administración de los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para el logro de sus fines y objetivos.

Las ROP se encuentran reguladas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

De acuerdo con la LFPRH, y su Reglamento, las ROP son las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.

El artículo 77, fracción II de la LFPRH establece que las ROP deben contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de

convenio, convocatorias y demás documentos necesarios para la operacionalización de los programas.

A través de estas características, las ROP permiten conocer qué **población objetivo** es sujeta a recibir los apoyos de programa social; en qué consisten los **apoyos otorgados** por el programa; y cuáles son los requisitos para poder acceder a estos bienes o servicios. No obstante, también permiten saber cómo pueden contribuir los programas sociales al desarrollo de las personas y de la comunidad, así como para vigilar, desde la ciudadanía, que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a como han sido programados.

En el contenido de la presente Guía, se retoma la estructura de las ROP para fines de vinculación de los elementos de diseño, operación y seguimiento de los programas presupuestarios contenido en sus documentos estratégicos.

Capítulo 2: Modelo de vinculación

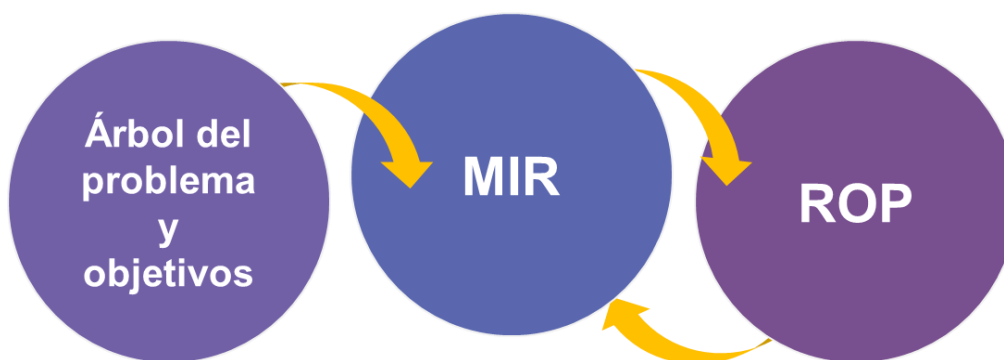
Los tres instrumentos metodológicos y normativos de los que se habló anteriormente: árbol de problemas y objetivos, MIR y ROP, no son herramientas aisladas. Por el contrario, son elementos vinculados (Figura 57), que se retroalimentan entre sí y que forman parte del ciclo de gestión de la política social que permite ordenar la estructura de los programas desde su diseño hasta su implementación.

Por tanto, la consistencia entre los elementos de diseño, seguimiento y operación del programa presupuestario contenidos en los documentos estratégicos permite alinear las acciones de planeación, operación y seguimiento al logro de los resultados que los programas buscan obtener.

LGEFPAPF, Numeral Noveno. Las dependencias y entidades deberán elaborar la MIR de cada programa federal con base en la MML que determinen el Consejo en el ámbito de su competencia, la SHCP y la SFP.

LGEFPAPF, Numeral Décimo Segundo. Las ROP deberán reflejar la lógica interna del programa federal que se describa y presente en la MIR.

Figura 5: diagrama de retroalimentación de los instrumentos de diseño, operación y seguimiento

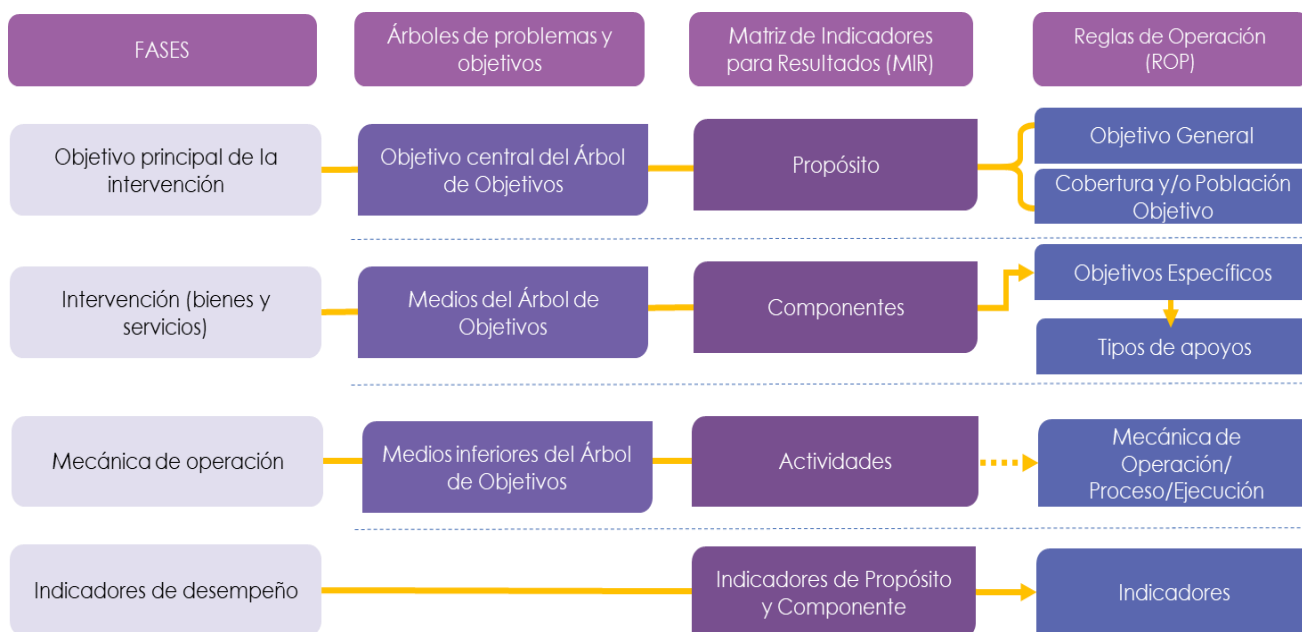


Fuente: Elaboración del CONEVAL

Derivado de este contexto, la Figura 8 muestra la metodología que el CONEVAL ha desarrollado para la vinculación entre los elementos de diseño, operación y seguimiento contenidos en los documentos estratégicos de los programas y acciones sociales.

El Modelo de Vinculación se compone de cuatro fases que establecen los principios básicos de articulación y coherencia entre los documentos que integran el proceso de diseño, operación y seguimiento de los programas.

Figura 6: Modelo de Vinculación



Fuente: Elaboración del CONEVAL

El Modelo de Vinculación busca servir como herramienta de planeación a las personas encargadas del diseño, seguimiento y operación de las acciones del programa, a fin de vincular correctamente y de forma sencilla los elementos metodológicos y normativos que forman parte del Modelo.

Las principales Fases del Modelo de Vinculación se presentan y describen brevemente a continuación:

► **Fase 1. Objetivo principal de la intervención**

A través de la elaboración del Árbol del Problema, se cuenta con la caracterización del problema público a resolver, así como sus causas y consecuencias. Esto permite la identificación del objetivo principal de la intervención gubernamental, el cual a su vez se identifica en el objetivo central del Árbol de Objetivos y se integra por la definición clara y precisa de la *población objetivo y el cambio, en una variable de resultados, que se busca generar en ella.*

Ambos elementos del objetivo central identificado en el Árbol de Objetivos deben retomarse para formular el *propósito* de la MIR, con base en lo que establece la MML².

El *Objetivo General* contenido en las ROP, por su parte, debe de igual forma retomar los elementos clave del propósito del programa: población objetivo y objetivo central; es decir, el cambio que se desea generar. Finalmente, la población identificada en el Objetivo General de las ROP deberá ser consistente, a su vez, con las definiciones de los apartados de Cobertura y Población Objetivo del mismo documento.

► **Fase 2. Intervención (bienes y servicios)**

Una vez que se haya definido el objetivo central del programa, es necesario precisar los medios (tipos de apoyo/ bienes y servicios) que constituirán la intervención gubernamental que se llevará a cabo.

En esta fase se retoman los **medios** de *Árbol de Objetivos* para formular los *componentes* de la MIR. Los *componentes* corresponden a los bienes y servicios

² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social. *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México, DF: CONEVAL, 2013. Disponible en: https://coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

que el programa entrega a su población beneficiaria con el objetivo de solucionar una problemática social.

A su vez, los componentes de la MIR deben considerarse en la definición de los *objetivos específicos* de las ROP, así como en la descripción de los *tipos de apoyo* del programa y sus características particulares: modalidades periodicidades y forma de entrega de los apoyos.

► **Fase 3. Mecánica de Operación**

El conjunto de acciones y procesos necesarios para la entrega de los bienes y servicios del programa integran su mecánica de operación. Esta fase retoma los medios inferiores del Árbol de Objetivos para formular las *actividades* de la MIR. Las actividades corresponden a las principales acciones para producir o entregar los *componentes*.

De igual forma, las actividades que se retoman en la MIR deben ser consistentes y guardar coherencia con los apartados de *mecánica de operación*, *proceso* y *ejecución* de las ROP. En estas secciones de las ROP se retoman las *actividades* que se hayan definido en la MIR y se desarrollan a detalle, cuidando el orden cronológico y la suficiencia para la producción o entrega de los tipos de apoyo del programa.

► **Fase 4. Indicadores de Desempeño**

La definición de indicadores de desempeño permite el seguimiento del logro de los objetivos del programa. En esta fase se establece la vinculación de los *indicadores* estratégicos de la MIR, es decir, indicadores de resultados y gestión que permiten monitorear el logro de los objetivos del programa y efectos directos en la población o área de enfoque; y aquellos indicadores que se retoman en las ROP. En esta lógica, las ROP deberán incorporar los indicadores de *propósito* y *componentes* de la MIR, incluyendo el objetivo al que se

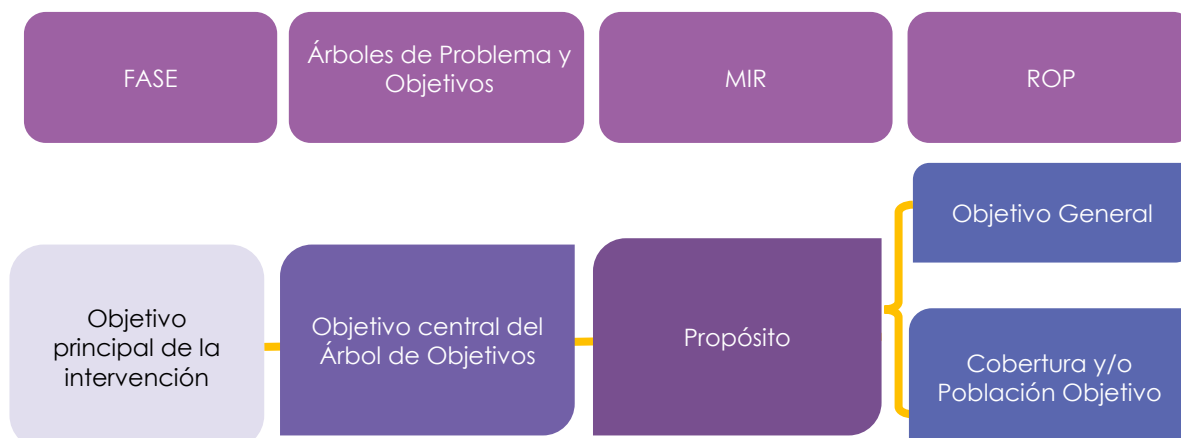
encuentran asociados, la descripción del indicador, método de cálculo, periodicidad y medio de verificación.

En los siguientes apartados, se desarrolla de forma amplia cada una de las fases del Modelo de Vinculación, ahondando en las características clave dentro de cada instrumento metodológico o normativo para la correcta vinculación entre ellos.

Fase 1: Objetivo principal de la intervención

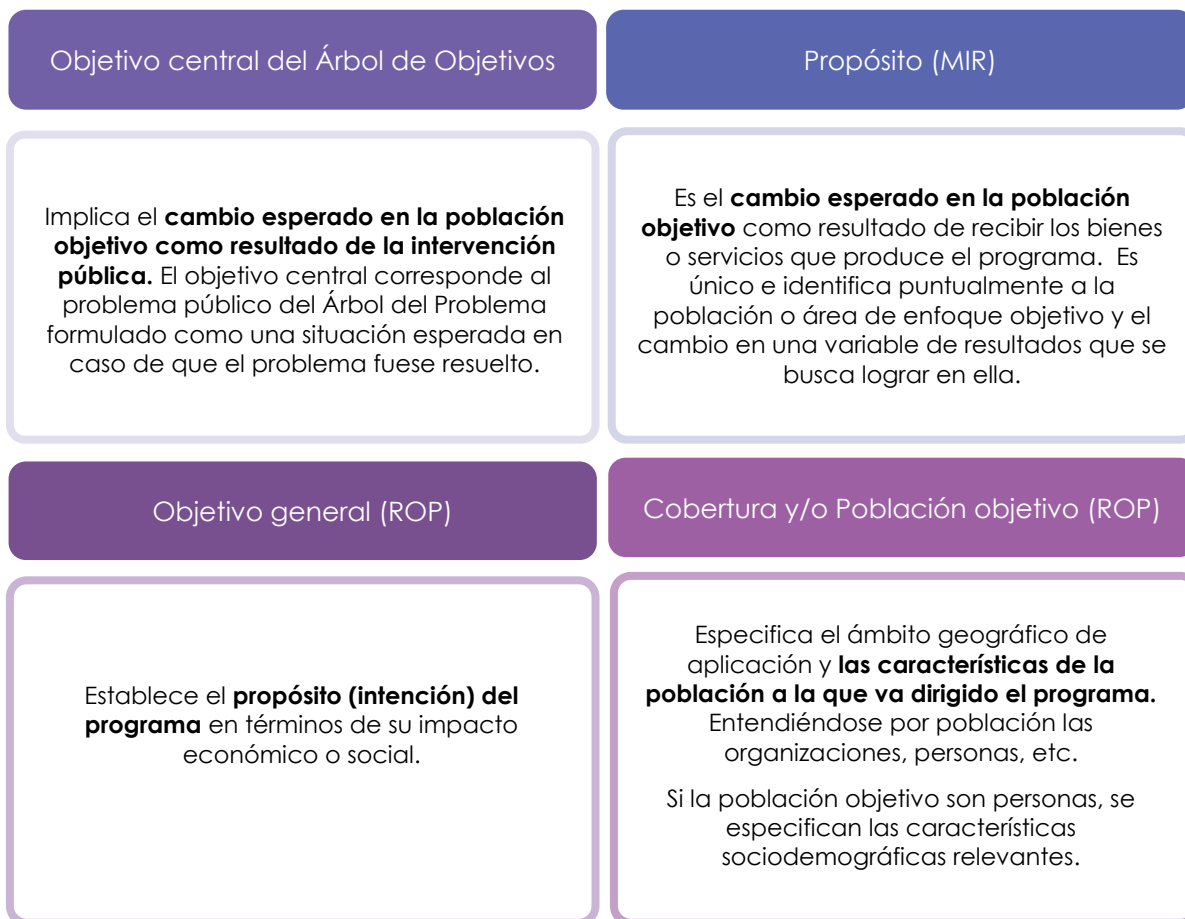
El objetivo principal de la intervención gubernamental vincula la MIR y ROP a través de tres elementos fundamentales del diseño de un programa: el *objetivo central* del Árbol de Objetivos, el *propósito* de la MIR y el *objetivo general* de las ROP. El orden de vinculación entre los tres elementos se ve reflejado en la Figura 79.

Figura 7: elementos de la Fase 1



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Figura 8: definición de elementos de la Fase 1



Fuente: Elaboración del CONEVAL

A partir del Árbol del Problema, las personas encargadas del diseño y ejecución del programa identifican el problema público que se busca solucionar con la intervención de gobierno y la población que presenta esta problemática. Este problema, al momento de formularse en su versión positiva, da lugar al *objetivo central* del Árbol de Objetivos.

Siguiendo la MML, del Árbol de Objetivos se deriva la columna de resumen narrativo en la MIR. En específico, el objetivo central del árbol se traslada al *Propósito* de la matriz, identificando claramente el **cambio esperado** como resultado de la intervención pública y la **población objetivo** del programa.

Finalmente, el *cambio esperado* y la *población objetivo* identificadas en el Árbol de Objetivos y en el Propósito de la MIR, deben, a su vez, ser consistentes con el objetivo general, cobertura y población objetivo que se definen en las ROP.

Por último, para implementar una correcta vinculación entre Árbol de Objetivos, MIR y ROP es necesario establecer una redacción precisa que no presente confusiones en cada uno de los elementos de diseño del programa: problema central, propósito y objetivo general, cobertura y población objetivo.

Esto implica **evitar el uso de sinónimos** para referirse a una misma población o para definir el problema público. Como resultado, se podrá tener mayor claridad, eliminando las posibles ambigüedades que pudieran surgir entre el objetivo central del Árbol de Objetivos, el propósito de la MIR y las ROP.

Considerando el árbol de objetivos de la Figura 3, a continuación, se presenta un ejemplo de la correcta (Figura 10) e incorrecta (Figura 11) vinculación al propósito de la MIR y al Objetivo General y Cobertura/Población Objetivo definidas en las Reglas de Operación de un programa que atiende dicha problemática.

En la Figura 9 se observa que el propósito del programa se expresa de la misma forma que en el árbol de objetivos, esto es *Niños y niñas de hasta cinco años que habitan en zonas de alta y muy alta marginación presentan buena nutrición*.

Figura 9: Definición del Propósito (MIR)

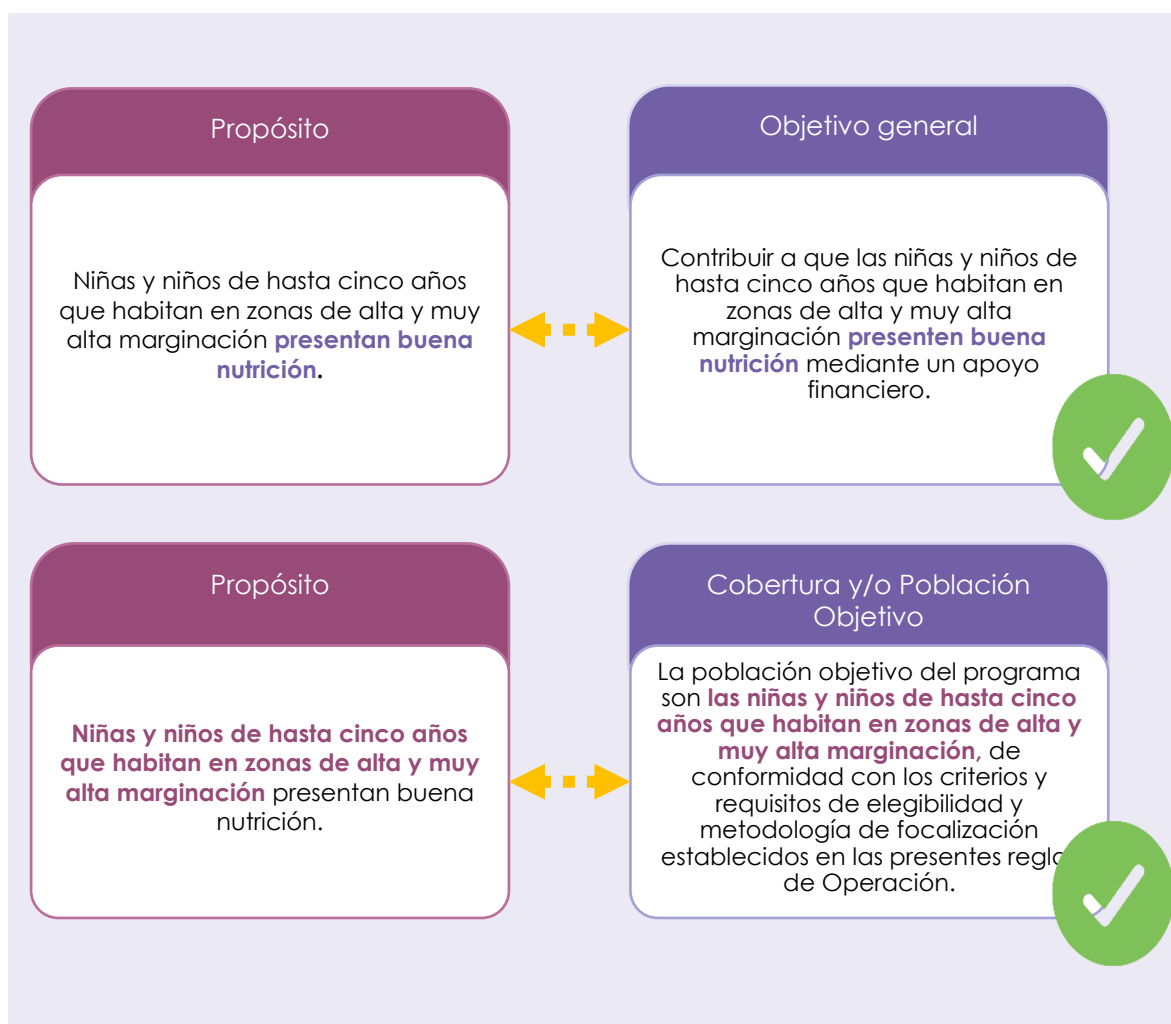
	Resumen narrativo
Fin	
Propósito	Niños y niñas de hasta cinco años que habitan en zonas de alta y muy alta marginación presentan buena nutrición.
Componentes	
Actividades	

Fuente: Elaboración del CONEVAL

En la Figura 10 se observa que el objetivo general de las ROP retoma correctamente el propósito en términos de su impacto social "*buena nutrición en niñas y niños de*

hasta cinco años". Además, en el apartado de cobertura y/o población objetivo de las ROP se mantiene la población objetivo identificada en el árbol del problema y árbol de objetivos, así como el expresado en el propósito de la MIR "niñas y niños de hasta cinco años que habitan en zonas de alta y muy alta marginación", se especifica además que, en términos de la operación del programa, existen criterios de elegibilidad adicionales.

Figura 10: Correcta vinculación entre Propósito (MIR) y ROP

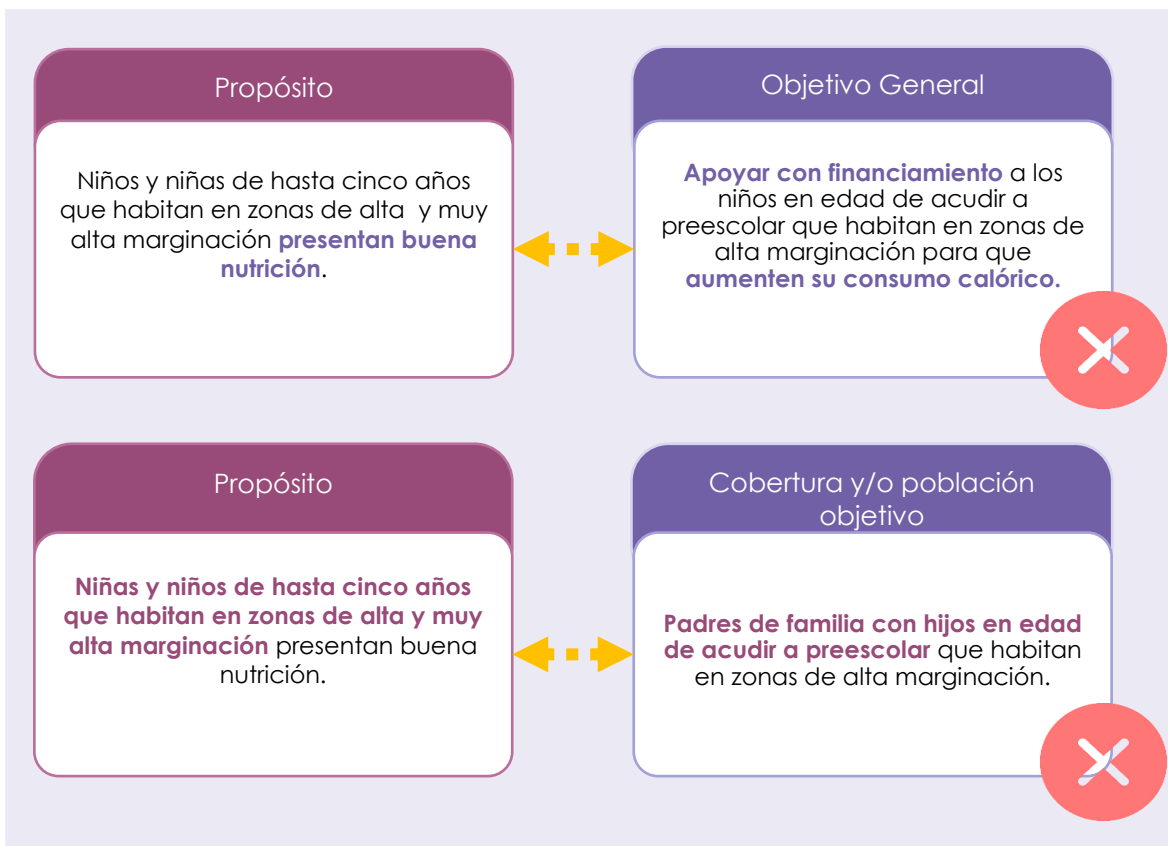


Fuente: Elaboración del CONEVAL

La Figura 11 muestra un ejemplo de la **incorrecta** vinculación del propósito de la MIR con las ROP. En las ROP el objetivo general se expresa en términos de un *aumento en el consumo calórico*, lo cual, si bien puede pensarse que se relaciona con una *buena nutrición*, no tiene los mismos alcances; la buena nutrición va más allá del consumo calórico.

Además, en la Figura 11 se expresa una **incorrecta** vinculación de la población objetivo del programa, en las ROP se expresa como *los padres de familia con hijos en edad de acudir al preescolar*, pues pudiera pensarse que la entrega de apoyos se realizará a través de ellos; sin embargo, la población objetivo del programa son *las niñas y niños de hasta cinco años que habitan en zonas de alta y muy alta marginación*.

Figura 11: Incorrecta vinculación entre Propósito (MIR) y ROP

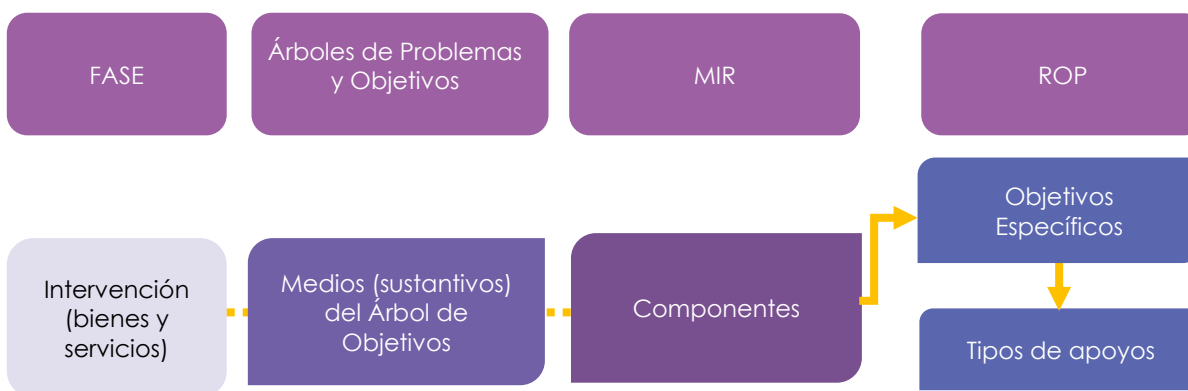


Fuente: Elaboración del CONEVAL

Fase 2: Intervención (bienes y servicios)

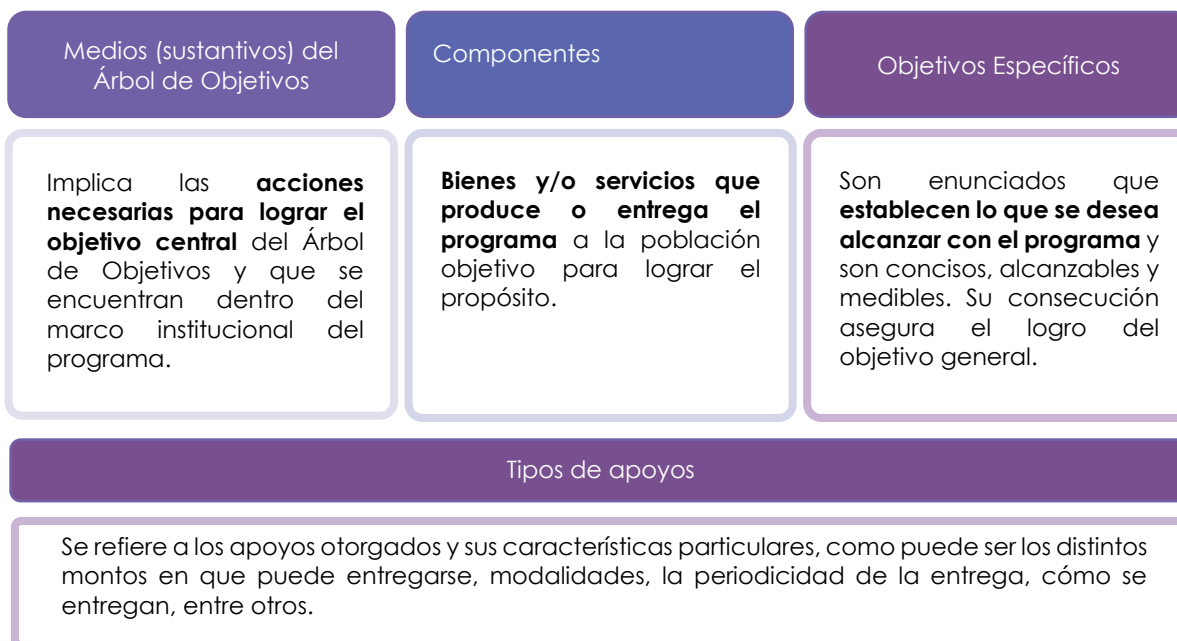
La fase de Intervención vincula los documentos estratégicos del programa a través de cuatro elementos operativos: los **medios** sustantivos del Árbol de Objetivos, los **componentes** de la MIR, y los **objetivos específicos** y **tipo de apoyos** de las ROP.

Figura 12: elementos de la Fase 2



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Figura 13: definición de elementos de la Fase 2



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Los medios -sustantivos- del Árbol de Objetivos constituyen aquellas acciones que se encuentran dentro del marco institucional del programa y que deberán llevarse a cabo para poder cumplir con el objetivo central.

Éstos se vinculan con la MIR a través de la especificación del resumen narrativo a nivel de **componentes**, que son aquellos bienes y servicios producidos o entregados a la población beneficiaria con el afán de atender el problema público que experimentan.

Finalmente, los **objetivos específicos** de las ROP deberán relacionarse directamente con cada uno de los componentes que se definan en la MIR. Los objetivos específicos deben ser sucintos, alcanzables y medibles. La lógica del logro de ellos afianza el logro del objetivo general del programa y deriva en la especificación de los tipos de apoyos que entrega el programa.

A diferencia del formato sintético en el que se expresan los bienes y servicios que entrega el programa en los componentes de la MIR, las ROP detallan los elementos operativos del programa. Por tanto, los componentes de la MIR deberán guardar consistencia, a su vez, con la definición extensa de los **tipos de apoyo** del programa que se presenta en las ROP y sus características particulares, como: vertientes o modalidades, la periodicidad de la entrega, el mecanismo de producción, solicitud o entregan, entre otros.

Considerando el árbol de objetivos de la Figura 3, a continuación, se presenta un ejemplo de la correcta (Figura 15) e incorrecta (Figura 16) vinculación a los Componentes de la MIR y a los Objetivos Específicos y Tipos de Apoyo definidos en las Reglas de Operación.

Aunque la Figura 3 presenta varias causas que llevan a las niñas y niños de hasta cinco años a tener desnutrición, se determina que simplemente dos de estas causas son las que se pueden atender mediante el programa; el ingreso insuficiente para alimentos y la ausencia de educación en materia de salud (nutrición). Por lo anterior, se definieron dos componentes en la MIR, los cuales son los bienes y servicios que otorga el programa (Figura 14).

Figura 14: Definición de los Componentes (MIR)

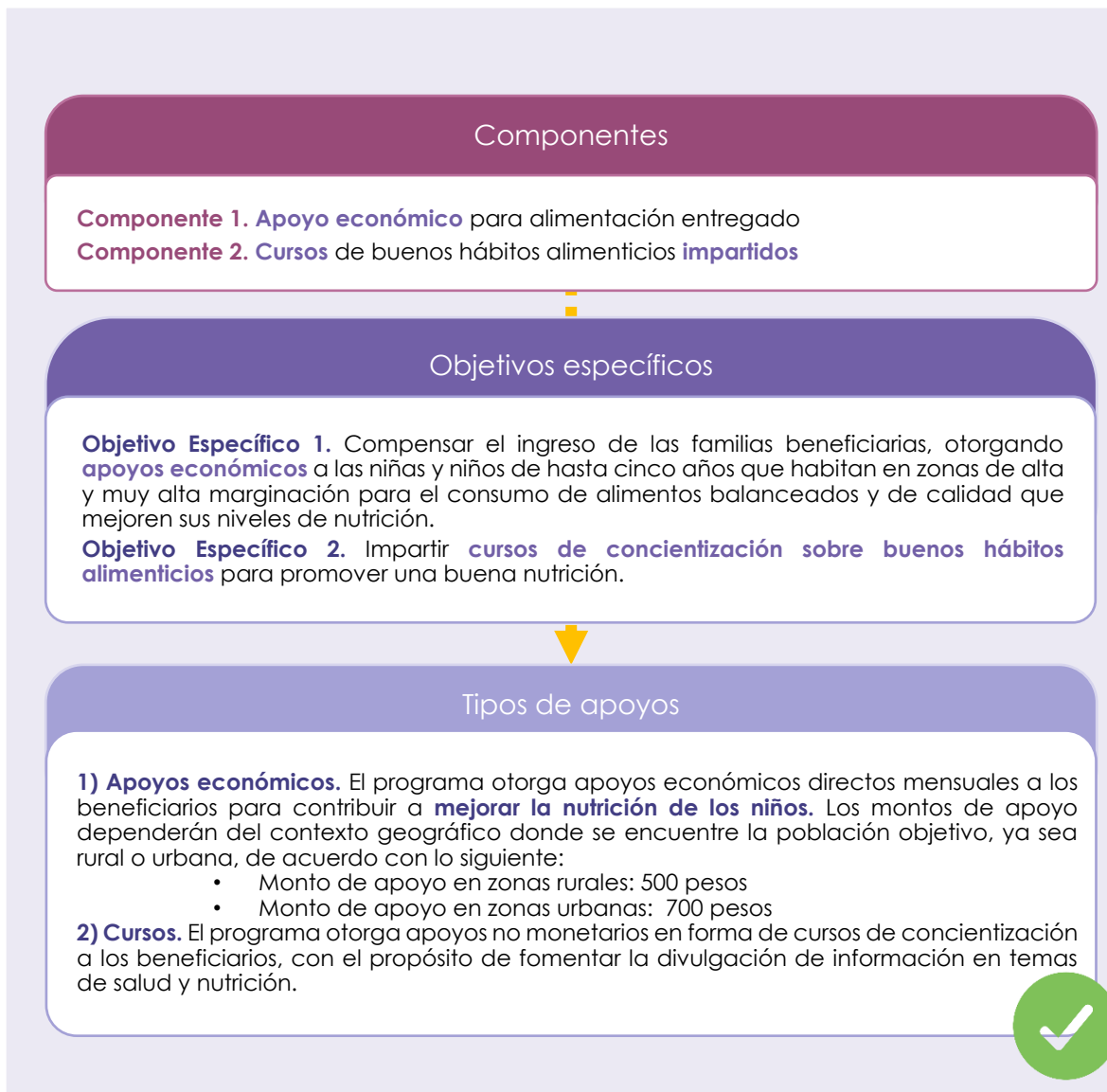
	Resumen narrativo
Fin	
Propósito	
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo económico para alimentación entregado. 2. Cursos de buenos hábitos alimenticios impartidos.
Actividades	

Fuente: Elaboración del CONEVAL

En la Figura 15 se presenta un ejemplo de esta fase de vinculación; puede observarse que los componentes presentados en la MIR forman parte de los objetivos específicos de las ROP; sin embargo, estos últimos se enuncian en términos de lo que se desea alcanzar con dicho bien o servicio.

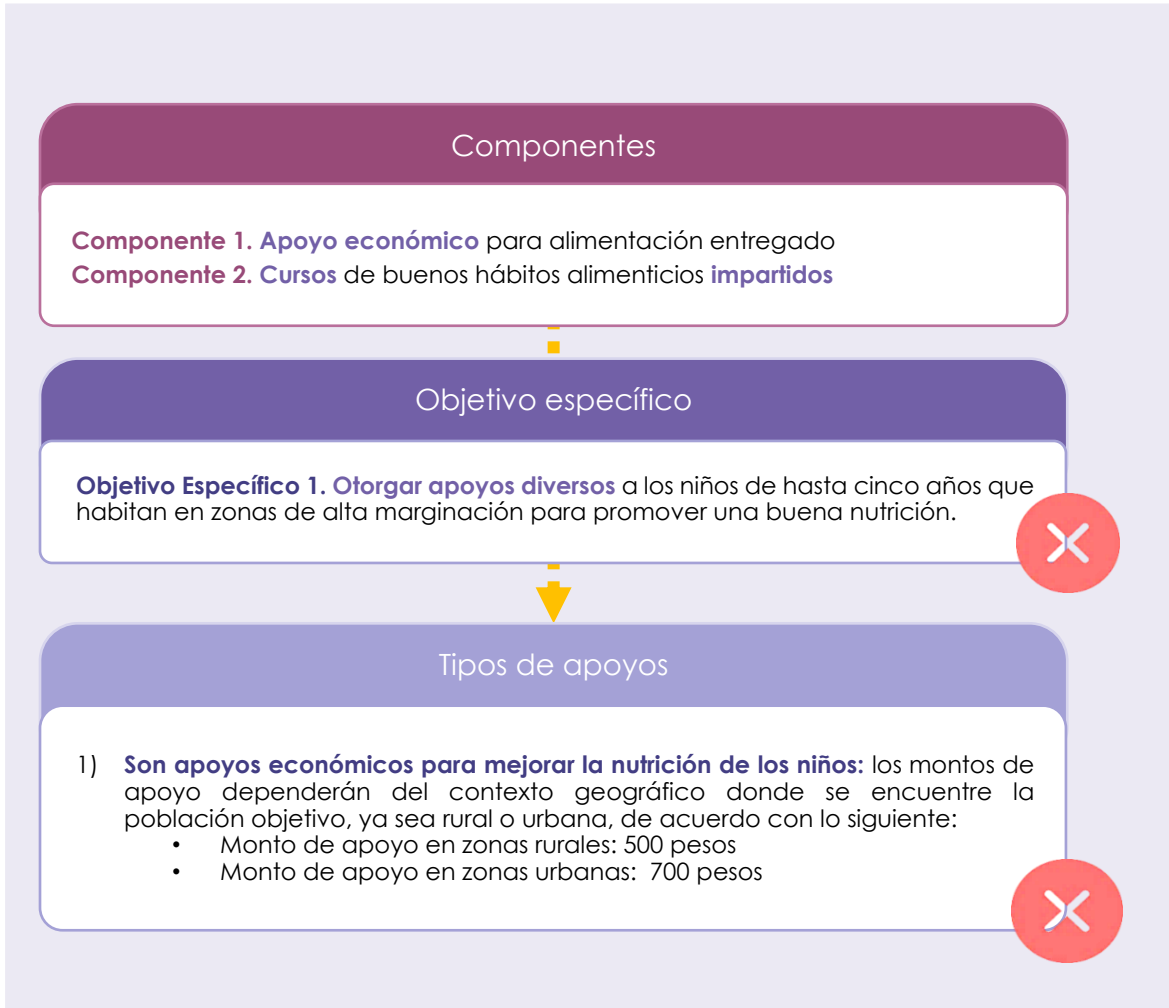
Además, los componentes se deben expresar en los tipos de apoyos de las ROP, en esta sección se deben incluir las características particulares de los bienes y servicios; o bien si existen modalidades de entrega, etc. Por ejemplo, uno de los componentes de la MIR de la Figura 14 es *apoyos económicos para alimentación*; en la sección de tipos de apoyos de las ROP estos se describen a detalle, estableciendo el monto de los apoyos y las modalidades en las que se otorgarán.

Figura 15: Correcta vinculación entre Componentes (MIR) y ROP



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Figura 16: Incorrecta vinculación entre Componentes (MIR) y ROP



Fuente: Elaboración del CONEVAL

La Figura 16 presenta la incorrecta vinculación de los componentes (MIR) con las ROP. Los objetivos específicos y tipos de apoyo de las ROP no retoman los dos componentes establecidos en la MIR; por una parte, el objetivo específico no retoma ninguno de los componentes y es poco claro, en cuanto que no se identifican los diversos apoyos que se otorgarán. Por otra parte, los tipos de apoyos retoman solo el componente de apoyo económico, dejando fuera los cursos a impartir.

Fase 3: Mecánica de operación

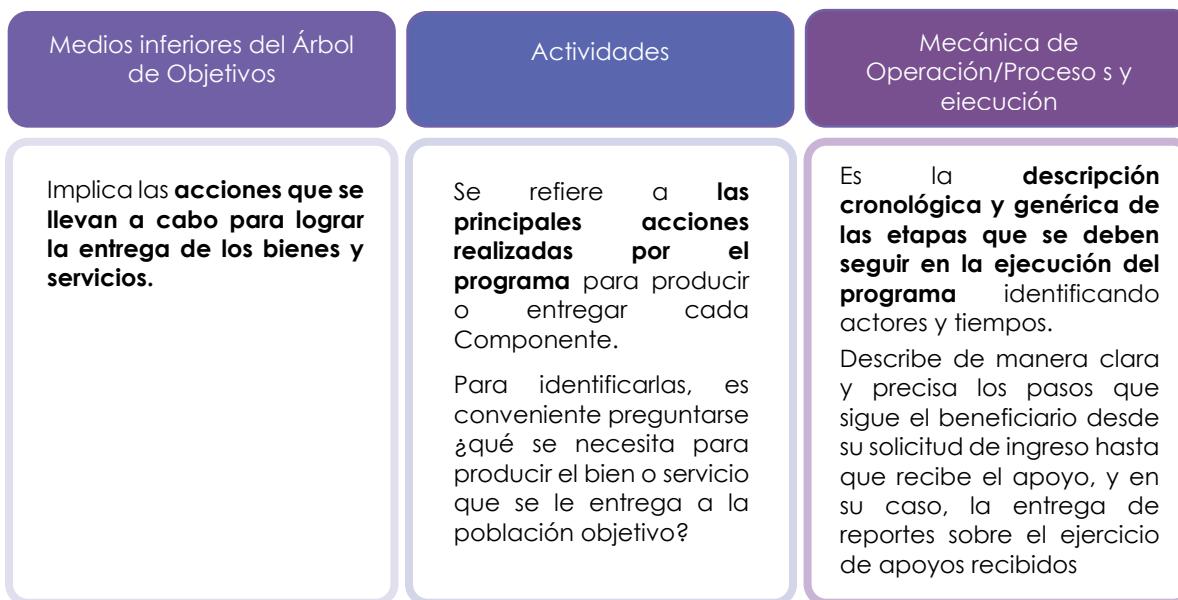
La fase de mecánica de operación vincula tres elementos de la operación que se definen en los documentos estratégicos del programa: los **medios inferiores** del Árbol de Objetivos, las **actividades** de la MIR y el apartado de Mecánica de Operación/Proceso de ejecución dentro de las ROP.

Figura 17: elementos de la Fase 3



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Figura 18: definición de elementos de la Fase 3



Fuente: Elaboración del CONEVAL

De igual forma que para las etapas anteriores, el Árbol del Problema se vuelve la base para la construcción del Árbol de Objetivos. De este último, para la fase de mecánica de operación, se rescatan los medios inferiores que incluyen, mayoritariamente, las **actividades** que se especifican en la MIR.

Si bien es posible localizar las actividades de la MIR en el nivel inferior del apartado de *medios* del Árbol de Objetivos, no necesariamente se encuentran todas actividades dentro de este apartado del árbol. Por tanto, para determinar las actividades que se incluirán en la MIR, es necesario analizar cada uno de los procesos y acciones suficientes y necesarias para la generación o entrega de los componentes de la MIR.

Es recomendable que las actividades se identifiquen dentro de la MIR en orden cronológico, agrupadas por cada componente y señaladas por un número que permita identificar a qué componente está asociada cada actividad.

Finalmente, las actividades que se definan en la MIR deben encontrarse establecidas en los apartados de mecánica de operación, procesos o ejecución de las ROP, donde se desarrollan de forma desagregada y en extenso. La MIR, sin embargo, deberá guardar simplicidad e incorporar solo aquellas actividades que permitan el seguimiento de las acciones esenciales para la verificación de los componentes.

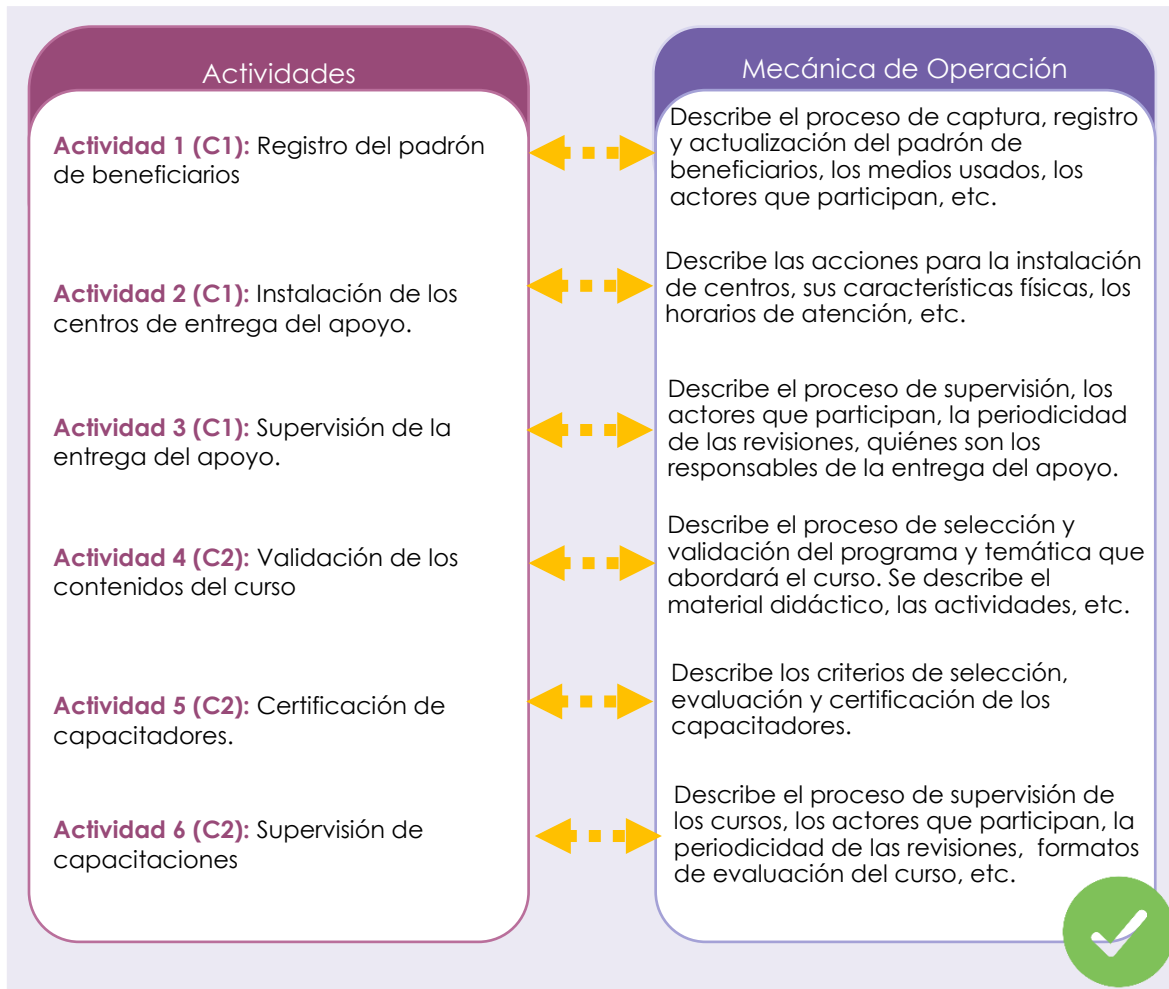
A continuación, siguiendo el caso presentado, y considerando los objetivos de la Figura 3, se muestra un ejemplo de la vinculación de las Actividades de la MIR con la mecánica de operación expresada en las ROP.

Figura 19: Definición de las Actividades (MIR)

	Resumen narrativo
Fin	
Propósito	
Componentes	
Actividades	A1C1 Registro del padrón de beneficiarios. A2C1 Instalación de centros de entrega de apoyo. A3C1 Supervisión de la entrega del apoyo. A1C2 Validación de contenidos del curso. A2C2 Certificación de capacitadores. A3C2 Supervisión de capacitaciones.

Fuente: Elaboración del CONEVAL

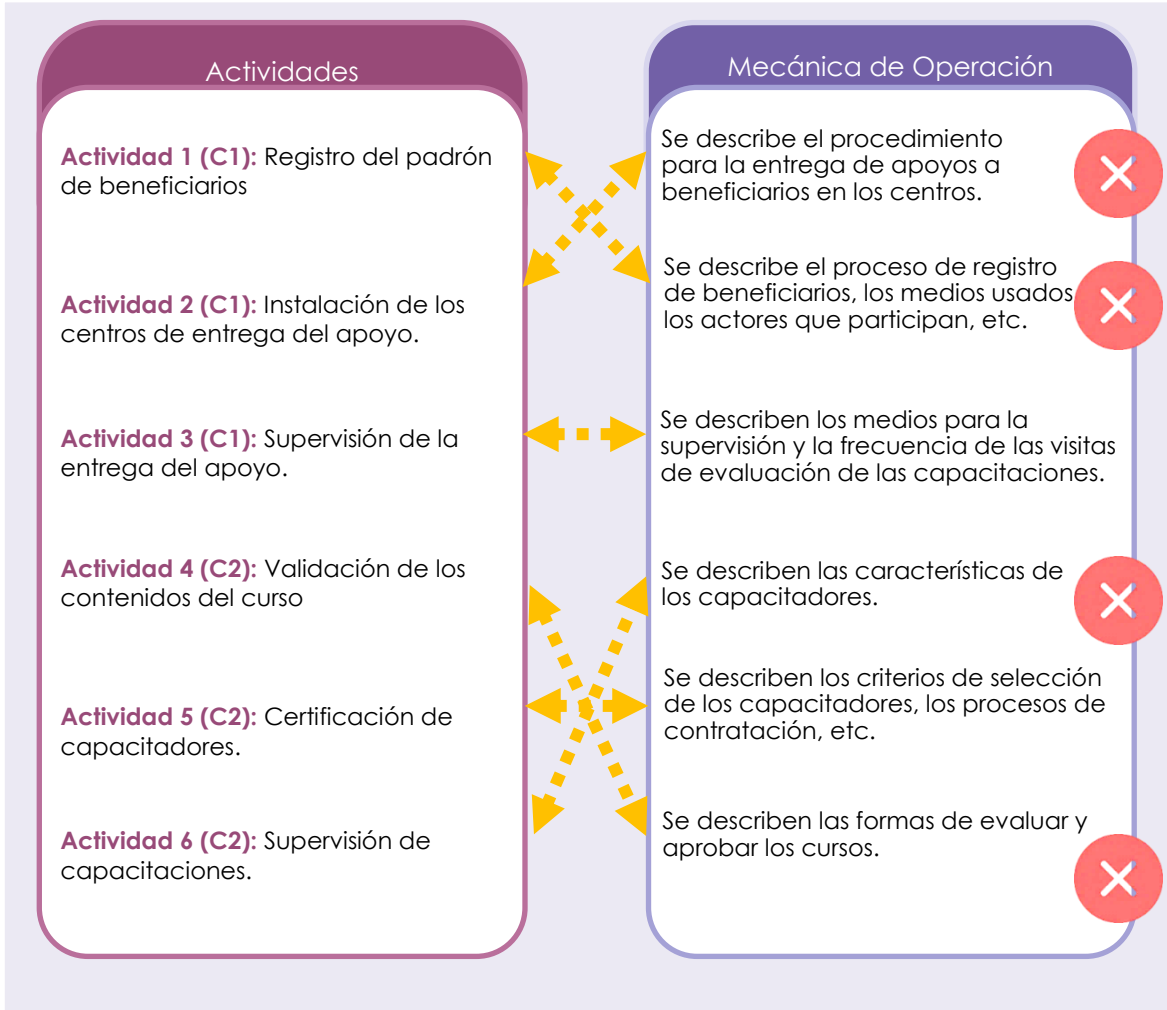
Figura 20: Correcta vinculación entre Actividades (MIR) y ROP



Fuente: Elaboración del CONEVAL

La Figura 20 muestra un ejemplo de la vinculación entre las actividades de la MIR y la forma en la que estas pueden presentarse en las ROP. Es importante que las actividades sigan la lógica de la operación del programa y que describan las etapas a seguir en su ejecución.

Figura 21: Incorrecta vinculación entre Actividades (MIR) y ROP



Fuente: Elaboración del CONEVAL

La Figura 21 muestra una vinculación incorrecta de las actividades con la mecánica de operación, en cuanto a que algunas de las actividades de las ROP no describen los procesos planteados en las actividades de la MIR y no tienen una secuencia cronológica de los procesos.

Fase 4: Indicadores de Desempeño

La fase de Indicadores de Desempeño vincula tanto a los indicadores de *Propósito* y *Componentes* de la MIR con los Indicadores para la evaluación del desempeño que forman parte de las ROP. Para ello se retoma la definición de indicadores estratégicos que son aquellos que permiten monitorear el logro de los objetivos del programa y efectos directos sobre la población objetivo o área de enfoque.

Figura 22: elementos de la Fase 4



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Figura 23: definición de elementos de la Fase 4



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Como ya se ha mencionado anteriormente, en el propósito de la MIR se identifica el cambio esperado en la población objetivo del programa como resultado de la intervención y, en los componentes, se identifican los bienes y servicios entregados

o producidos para atender la problemática que experimentan los beneficiarios del programa. Los indicadores definidos para monitorear el propósito y los componentes de la MIR deben ser consistentes con los indicadores para evaluación del desempeño que se incluyen en las ROP.

Los indicadores deben especificar el objetivo al que se encuentran vinculados, su descripción, fórmula de cálculo, frecuencia de medición y medios de verificación; a fin de brindar claridad a las ROP respecto a los instrumentos para el seguimiento a los resultados del programa de manera cuantificable.

Finalmente, se destaca que, si el programa lo considera necesario, se podrán integrar a las ROP otros indicadores de la MIR.

A continuación, se presenta un ejemplo de indicadores de propósito y componentes y su vinculación con los indicadores integrados en la ROP para la evaluación del desempeño del programa. Se sugiere que en las ROP se mantengan los indicadores que le dan seguimiento a través de la MIR; aunque es posible que se incorporen indicadores adicionales.

Figura 24: Indicadores de desempeño



Fuente: Elaboración del CONEVA

Referencias Bibliográficas

Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública (2004). Criterios Generales para la Elaboración de Reglas de Operación de Programas. México. SFP. Disponibles en: http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/criterios/Criterios_Generales_Reglas_de_Operacion_2004.ppt

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México. CONEVAL. Disponible en <http://bit.ly/1chD7kr>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Manual para el diseño y construcción de Indicadores. México. CONEVAL. Disponible en: <http://bit.ly/1aajTM6>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social. México, DF: CONEVAL. Disponible en: <https://bit.ly/2Fagscf>