

MANUAL GENERAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES



VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

CONTRALORÍA GENERAL

Publicados en Gaceta Oficial
del Estado, Núm. Ext. 239.



Lic. Fidel Herrera Beltrán
Gobernador del Estado de Veracruz
de Ignacio de la Llave

Lic. Clara Luz Prieto Villegas
Contralora General

C.P. Jesús Guillermo Villegas Ríos
Director General de Control y Evaluación

Lic. José Luis Salas Torres
Director General de Responsabilidades y
Situación Patrimonial

Lic. Carlos Gustavo Delgadillo Pérez
Director de Asuntos Jurídicos

Arq. Jorge Alberto Cobos Ruiz
Director de Operación Regional

**C.P. Ángel Adolfo Espinosa
Hernández**
Director General de Auditoría
Gubernamental

Lic. Luis Manuel Brito Gómez
Director General de Desarrollo
Administrativo

Lic. Héctor Rodríguez Salas
Jefe de la Unidad Administrativa



VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

ÍNDICE

Presentación	1
Introducción	3
Objetivo	5
Alcance	5
Marco Legal	6
Marco jurídico federal para la implementación de indicadores	6
Marco jurídico estatal para la implementación de indicadores	10
1. La importancia de la Planeación y la Evaluación	17
1.1 El proceso de la planeación	17
1.2 ¿Qué es la evaluación?	19
1.3 ¿Para qué evaluar?	19
1.4 Indicadores	21
1.5 Clasificación de indicadores según Plan Veracruzano de Desarrollo	23
2. Proceso general para la construcción de indicadores	25
2.1 Indicadores de gestión	27
2.2 La técnica de los factores críticos de éxito como herramienta para la construcción de indicadores	29
2.2.1 Objetivos	31
2.2.2 Factores críticos de éxito	36
2.2.3 Construcción de indicadores	38
2.2.4 Formas de expresión de un indicador	43
3 Otras herramientas a considerar en la utilización de indicadores	51
3.1 Selección y eliminación de indicadores	52
3.2 Cédula descriptiva del indicador	56
Glosario	61
Bibliografía	67



PRESENTACIÓN

En el marco del proceso de planeación nacional y estatal y con base en las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del presente año, el Gobierno Federal, y las administraciones estatales y municipales, deben buscar congruencia en la ejecución del gasto y en el cumplimiento de los objetivos, acciones y metas establecidos en sus distintos documentos de planeación y programación gubernamental, teniendo como centro de su actuar a los ciudadanos.

El Gobierno del Estado de Veracruz promueve a través de la actualización y realineamiento del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 dos herramientas derivadas de las reformas enunciadas en el párrafo anterior, con la finalidad de conjuntar esfuerzos para planear, programar, controlar y evaluar la correspondiente asignación de recursos con el cumplimiento de objetivos y metas. Estas herramientas son: el **Presupuesto Basado en Resultados** y el **Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública**.

El Presupuesto Basado en Resultados, agrupa una serie de acciones que permitirá que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos y que motiven a las dependencias y entidades a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

Esta forma de estructurar el presupuesto, requiere unir el proceso de la planeación con la programación de actividades, con estrategias, objetivos y metas claras que puedan ser medidas a través de indicadores, a efecto de poder conducir de manera eficiente los procesos de control y evaluación, asegurando con ello el buen desempeño de los servidores públicos de la administración pública estatal.



El Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, implica un conjunto de elementos metodológicos, que permitirán una valoración estricta y objetiva de los compromisos establecidos en el Plan Veracruzano de Desarrollo y los Programas derivados del mismo, utilizando como insumo principal los indicadores de desempeño que enuncia el Plan, en su capítulo XIV.

Con la emisión de los Lineamientos para la Construcción y Aplicación de Indicadores y el contenido de este Manual General, la Contraloría General establece claridad para el diseño de esta herramienta del proceso de evaluación, con la cual contribuimos en la consolidación de un gobierno cercano a la gente, en donde prevalezcan, la rendición de cuentas y la transparencia en el quehacer gubernamental.

En la Administración Pública del Estado de Veracruz, el control y la evaluación deben consolidarse como instrumentos que garanticen un comportamiento ético de los servidores públicos, mejoría de la gestión pública y el combate de prácticas de corrupción, con lo cual se agrega valor a los servicios, se satisfacen las necesidades de la población y se fomenta la credibilidad y la participación de los ciudadanos para con su gobierno.

Clara Luz Prieto Villegas
Contralora General



INTRODUCCIÓN

En una sociedad democrática y participativa, la transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas, se ha convertido en una exigencia social imperante, hecho que obliga a presentar mejores resultados cada día, que contribuyan a garantizar la gobernabilidad y la paz social.

Ante esta situación, el Gobierno del Estado, dentro del proceso de planeación, establece la obligatoriedad de ejercer el gasto público con base en los resultados obtenidos en el cumplimiento de acciones, objetivos y metas, teniendo en la evaluación, al elemento necesario para medir el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan Veracruzano de Desarrollo, en los Programas Sectoriales e Institucionales y en los Programas Operativos Anuales.

La evaluación como parte del proceso administrativo permite determinar cualitativa y cuantitativamente la aportación real, la eficacia, eficiencia, calidad, oportunidad y demás rasgos de adecuación de los resultados conseguidos con respecto a los resultados esperados o definidos como óptimos.

Como parte de los trabajos de difusión e implementación de indicadores, se elaboró este manual desarrollándolo a partir de **cuatro temas** cuyo contenido es el siguiente:

La importancia de la planeación y evaluación, de manera general se plantea los alcances del Sistema Estatal de Planeación, describiendo las partes que lo integran, para centrar nuestra atención en lo que implica evaluar, buscamos ante todo cambiar la percepción que se tiene de la evaluación, para así impulsar su utilización y obtener más y mejores resultados.

En el segundo tema se hace referencia a los indicadores como técnica para evaluar, se especifican definiciones, propósitos, dimensiones de evaluación, características de un buen indicador, para terminar aclarando cuales son los cuatro tipos de indicadores que



establece el Plan veracruzano de Desarrollo 2005-2010 para evaluar el plan y los programas derivados del mismo.

El tercer tema se enfoca concretamente a explicar el proceso general de construcción de indicadores, con un marcado énfasis a los indicadores de gestión, dando prioridad a una evaluación de la eficacia y la eficiencia de las acciones planteadas en los programas operativos anuales.

La cuarta parte del manual esta enfocado a desarrollar la técnica de los factores críticos de éxito, para la construcción de los indicadores de atención, resultados e impacto. En él, se hace mucho hincapié en la claridad de los objetivos que se persiguen para poder construir buenos indicadores. Se establecen los siete pasos a seguir por parte de los encargados de la evaluación a fin de obtener los mejores indicadores para evaluar las actividades sustantivas de sus programas.

Por último se presenta la cédula descriptiva de los indicadores, la cual permitirá fortalecer el control y manejo de la información, así también, servirá de insumo para transparentar la información derivada de la evaluación del Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas derivados de este. Con esta cédula pretendemos homologar los criterios para su incorporación al Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Es importante introducir nuevas herramientas que nos conduzcan a legitimar nuestro proceder ante los ciudadanos, pensando siempre en mejorar los resultados entregados pero sobre todo en orientar cada día nuestros esfuerzos en la satisfacción de sus necesidades.



OBJETIVO

Brindar a los servidores públicos encargados de la evaluación en las Dependencias o Entidades, una guía en el proceso de elaboración de indicadores, favoreciendo la creatividad de los mismos y el interés a explorar y adaptar los indicadores que pueden brindar un mayor apoyo a la evaluación de sus respectivos programas.

ALCANCE

Este documento está dirigido a todo servidor público encargado del proceso de evaluación en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, en el marco del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

MARCO LEGAL

La tarea de la evaluación se encuentra contemplada en distintos instrumentos normativos entre los cuales se encuentra los siguientes:

MARCO JURIDICO FEDERAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXVIII.- Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

Artículo 79.- De la Fiscalización Superior de la Federación:

I.- También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales;...

Ley de Coordinación Fiscal.

Artículo 48.- Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.

CAPITULO V: De los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 49.- El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

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

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley;

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la **evaluación del desempeño** a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en **indicadores**, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos



de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 33.- Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno

Artículo 85.- Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo siguiente:

I. Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.

Artículo 110.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que



permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;

Las evaluaciones, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

Artículo 111.- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación



de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

MARCO JURIDICO ESTATAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave

Artículo 49.- Son atribuciones del Gobernador del Estado:

X.- Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer los procedimientos de consulta popular para formular, instrumentar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas que de éste se deriven;

Artículo 75.- El Gobernador del Estado organizará un sistema de planeación democrática para el desarrollo integral del Estado, que aliente y proteja la actividad económica de los particulares y del sector social, en los términos de esta Constitución y las leyes.

Las autoridades participarán en la regulación, definición y determinación de los derechos de propiedad, así como de la posesión, con base en los principios de interés público y beneficio social; tales acciones tendrán como finalidad primordial el desarrollo económico equitativo y productivo en el Estado.



VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

Ley No. 58, Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Artículo 4.- La Administración Pública del Estado deberá conducir sus actividades conforme a las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas del Plan Veracruzano de Desarrollo y programas de gobierno, establezca el Gobernador del Estado directamente o a través de sus dependencias y entidades, las que se sujetarán a la planeación estatal y presupuestación, bajo criterios de racionalidad y disciplina fiscal, así como a la contabilidad, evaluación, información periódica, auditoría interna y control de gestión que dispongan las leyes de la materia.

Artículo 33.- La Contraloría General, es la dependencia responsable de la función de control y evaluación gubernamental y desarrollo administrativo, así como de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, durante el ejercicio presupuestal correspondiente.

Artículo 34.- Son atribuciones del Contralor General, conforme a la distribución de competencias que establezca su Reglamento Interior, las siguientes:

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental;
- II. Participar en la evaluación periódica de la relación que guardan los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública, con los objetivos y prioridades del Plan Veracruzano de Desarrollo, así como los resultados de su ejecución, a fin de recomendar la adopción de las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y proponer la adecuación, en su caso, del Plan y los programas respectivos;
- III. Controlar y evaluar los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública, conforme a los objetivos del Plan Veracruzano de Desarrollo;



Ley No. 56, de Planeación del Estado de Veracruz-Llave

Artículo 2.- La planeación tiene por objeto desarrollar integralmente al Estado, y deberá llevarse a cabo de acuerdo con los fines políticos, sociales, culturales y económicos, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave.

Artículo 3.- A través de la planeación, se fijarán objetivos, estrategias, acciones, metas, prioridades y programas de ejecución del desarrollo integral del Estado. Asimismo se concertarán, inducirán y coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Código Número 18, Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Artículo 172.- La administración del gasto público estatal comprende las acciones de presupuestación, ejercicio, control y evaluación a cargo de los Poderes y de los Organismos Autónomos.

La administración del gasto público se efectuará en los términos de este Código y demás disposiciones aplicables.

Artículo 186.- Los respectivos titulares de las unidades administrativas en las dependencias centralizadas o entidades paraestatales de su adscripción, serán responsables del ejercicio del gasto público asignado a la dependencia o entidad de que se trate de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, este Código y demás disposiciones aplicables para lo cual contarán con las siguientes responsabilidades en el ejercicio del gasto público.

VII. Diseñar, integrar e implementar conforme a las directrices del titular de la dependencia un sistema de control y evaluación que optimice la eficiencia de los recursos asignados a los programas autorizados;

Artículo 257.- El sistema de contabilidad gubernamental comprenderá la captación y el



registro de las operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas de las unidades presupuestales, a efecto de integrar la información que coadyuve a la toma de decisiones; así como a la verificación y evaluación de las actividades realizadas.

Artículo 261.- La contabilidad de las unidades presupuestales se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, control, ejercicio y evaluación de los presupuestos.

Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que facilite la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y, en general, de manera que permita medir la eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

Artículo 270.- La contabilidad de las unidades presupuestales contendrá los registros auxiliares para los programas presupuestales que muestren de manera sistemática los avances financieros y de consecución de metas, con objeto de facilitar la evaluación en el ejercicio del gasto público.

Artículo 289. El control y la evaluación del gasto público estatal comprenden:

- I. La supervisión permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos;
- II. El seguimiento a las acciones durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados; y
- III. La medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de los programas.

Artículo 290.- El control y la evaluación del gasto público estatal se basarán en la información siguiente:

- I. La contabilidad de las unidades presupuestales.
- II. Los análisis de las evaluaciones que en materia de presupuesto y gasto público se



realicen a las unidades presupuestales conforme a los criterios que fije la Secretaría para tal efecto.

III. Las conclusiones y recomendaciones y, en general, los informes y resultados de las auditorías y visitas practicadas.

IV. Las demás fuentes y medios que se juzguen convenientes.

Artículo 291.- El seguimiento y medición del ejercicio del gasto público se realizará en la forma siguiente:

I. En reuniones entre la Secretaría y las unidades administrativas y, en su caso, con las coordinaciones administrativas; y entre la Secretaría y entidades no coordinadas, en plazos que no sean mayores a un bimestre;

II. En reuniones entre las unidades administrativas con sus coordinaciones administrativas, en los mismos términos de la fracción anterior;

III. Mediante visitas y auditorías, y

IV. Por medio de los sistemas de seguimiento de realizaciones financieras y de metas que determine la Secretaría y la Contraloría.

Artículo 293.- En las dependencias se establecerán órganos internos de control que operen los sistemas de auditoría interna, así como de control y evaluación del origen y aplicación de recursos.

Los servidores públicos que operen los sistemas de auditoría interna mantendrán independencia respecto del desarrollo de todas aquellas acciones operativas.

Artículo 299.- Los órganos internos de control, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, a la magnitud de las operaciones de la dependencia o entidad y con base en sus programas anuales de auditoría realizarán, sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, las siguientes actividades:



V. Revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas a cargo de la dependencia o entidad;

VI. Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados de los programas;

VII. Analizar y opinar sobre la información que produzca la dependencia o entidad para efectos de evaluación;

Reglamento Interior de la Contraloría General

Artículo 8.- Son atribuciones no delegables del Contralor General, las siguientes:

VI.- Establecer e instrumentar normas y lineamientos para la organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, así como vigilar su cumplimiento;

Artículo 10.- Son atribuciones del Director General de Control y Evaluación, las siguientes:

VII.- Identificar los criterios e implementar, en coordinación con las demás áreas de la Contraloría General, los esquemas para la evaluación de la gestión pública en las Dependencias y Entidades;

X.- Vigilar y evaluar el cumplimiento de los programas institucionales, sectoriales, regionales y prioritarios de las Dependencias y Entidades;

Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010

Capítulo XIV “Formulación, Instrumentación y Evaluación del Plan”

Considera fundamental contar con un sistema de seguimiento y evaluación, el cual permitirá registrar avances y la consecución de metas, así como monitorear el grado en que las estrategias definidas en el Plan y los programas que de él se desprendan, logren



sus objetivos establecidos.

A su vez, la Actualización y Realineamiento del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, que en su **apartado IX** Exposición Sintética del Contenido del Nuevo Capítulo del PVD: Control y Evaluación de la Gestión Pública, establece como objetivos el adoptar el modelo de Presupuesto Basado en Resultados, así como el fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y en el cual se hace énfasis en la definición de un Catálogo de Indicadores Estatales como parte nodal de un sistema de evaluación moderno

Lineamientos para la Construcción, Autorización y Aplicación de Indicadores de Desempeño de la Administración Pública Estatal.

Primero. Los presentes Lineamientos son de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, y forman parte del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, los cuales tienen por objeto establecer las bases para la construcción, autorización y aplicación de indicadores.

Con base en lo anterior y con la finalidad de promover el uso de indicadores y generar el Catálogo Estatal de Indicadores de Desempeño de la Administración Pública Estatal, se ha elaborado el presente documento a fin de auxiliar a los servidores públicos en la tarea de la evaluación de todas las acciones enmarcadas en el Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010; en sus programas sectoriales y/o institucionales, así como de los Programas Operativos Anuales.



1. LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN Y LA EVALUACIÓN

1.1 EL PROCESO DE LA PLANEACIÓN

En la Administración Pública la planeación debe entenderse como un instrumento a través del cual se puede modificar la realidad social, de acuerdo a los valores del proyecto del Estado al que se desea llegar, haciendo uso de las facultades y de los mecanismos de los que dispone el Ejecutivo para orientar la acción gubernamental y la social hacia los grandes objetivos del desarrollo socio-económico, a través de una organización racional, permanente y sistemática de las tareas que la administración se propone realizar para conseguir determinados objetivos.

El Sistema de Planeación Democrática Estatal, se sintetiza en un conjunto articulado de relaciones funcionales que se establecen entre las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública de Veracruz, con la participación de los diversos grupos organizados de la sociedad y con la población en general, para cumplir con las necesidades y expectativas planteadas por la misma sociedad y por aquellos cuyas necesidades deben ser tomadas en cuenta como una prioridad.

La concepción metodológica del Sistema Estatal de Planeación y la de nuestros Municipios, se desprende del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en el cual se identifican cuatro etapas o fases.

Formulación: Esta fase comprende el conjunto de actividades que se conforman a través de dos líneas 1) las propuestas de la sociedad que se expresa o manifiesta en los foros de consulta en los que se desarrollan diversos grupos de trabajo temáticos o de importancia estratégica. 2) diversos diagnósticos socioeconómicos en los niveles sectoriales, regionales o institucionales. Estas líneas de trabajo convergen en la propuesta del Plan Veracruzano de Desarrollo, mismo que el Ejecutivo Estatal, cumpliendo con la normatividad lo lleva hasta su aprobación, publicación y ordena su cumplimiento.

La planeación en su fase de formulación, se va quedando plasmada en diversos



documentos que se convierten en la línea de acción obligatoria para todo servidor público, estos documentos son:

- Plan Veracruzano de Desarrollo.
- Programa Sectorial.
- Programa Regional y los especiales autorizados.
- Programas Institucionales.
- Programa Operativo Anual.
- Convenios de Coordinación.
- Convenios de Concertación.

Instrumentación: En esta etapa se realiza un conjunto de actividades orientadas a realizar los ejes rectores, las líneas estratégicas, las prioridades y líneas de acción que están consideradas en el Plan Veracruzano de Desarrollo, aprobado y publicado, y que debe ser considerado como referencia obligada para que las Dependencias y Entidades identifiquen lo correspondiente y lo incorporen de inmediato en sus programas sectoriales y/o los especiales sectorizados.

Control: Esta fase o etapa comprende el conjunto de actividades orientadas a vigilar que en la ejecución de las acciones exista la correspondencia o alineamiento con la normatividad vigente y que esa misma correspondencia se observe lo establecido en el Plan Veracruzano de Desarrollo y en los programas sectoriales que de éste se deriven.

Evaluación. En esta etapa se lleva a cabo el proceso mediante el cual se comparan los resultados con un criterio valorativo, ya sea a través de parámetros o indicadores para verificar en los procesos, la forma en que se usan y aprovechan los recursos y en que grado se logran los objetivos organizacionales, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas.

La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto y resultados de las acciones del Plan y sus Programas, tomando en cuenta la información proporcionada por los mecanismos de control para cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos; el papel de las decisiones de la política para alcanzar ciertos fines, así como la cantidad de recursos asignados.

Este esquema se fortalece con las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134; que nos obligan a llevar, dentro del proceso de planeación y programación de actividades, el Presupuesto Basado en Resultados y la configuración de un sistema de control que en Veracruz se denominará: Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, elementos con los cuales se busca ante todo incentivar el esfuerzo asumido en las dependencias y entidades en beneficio de la población veracruzana.

1.2 ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN?

El término evaluación se deriva del latín *valere*, que quiere decir valorar y puede entenderse como el acto de dar valor a las cosas; es decir, valorar, tasar, justificar un resultado o alcance.

“Es un proceso mediante el cual se comparan los resultados con un criterio valorativo, ya sea a través de parámetros o indicadores para verificar en los procesos, la forma en que se usan y aprovechan los recursos y en que grado se logran los objetivos organizacionales, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas.”

1.3 ¿PARA QUÉ EVALUAR?

Es bien sabido que no se puede controlar aquello que no se evalúa y en la administración pública ocurre precisamente tal situación, durante muchos años, las administraciones planteaban sus programas y las líneas a seguir de los mismo, sin embargo no contaban con mecanismos de evaluación, por lo que muchas veces no tenían la posibilidad de hacer



diagnósticos sobre el comportamiento producto de la ejecución de los programas, los costos que su operación representaban, sus beneficios, no se realizaba comparación y menos se podían prevenir futuros escenarios y por consiguiente plantear nuevas estrategias para enfrentarlos.

La evaluación se presenta como un proceso constante, bajo el cual se toman decisiones, se emiten juicios y se concluye o refuerzan las políticas públicas.

Estos son algunos de los principales **beneficios** que brinda la evaluación:

- Disponer de información válida, confiable, oportuna y actualizada en los periodos que se definan para la toma de decisiones.
- Permite la verificación del avance o grado de cumplimiento que la Administración Estatal tenga en la ejecución de sus planes o programas.
- Contribuye al proceso de calidad de la administración en general, a partir de la mejora continua, a través del análisis, acciones correctivas y/o preventivas y la retroalimentación en el proceso de planeación.

Existen diversas técnicas que posibilitan la evaluación en sus diferentes acepciones: análisis de costo-beneficio, análisis costo-eficacia, instrumentos de formulación de proyectos, balance social, análisis sociodemográfico, análisis multicriterio, el uso de **indicadores**, entre muchos otros.

En este manual desarrollamos como diseñar y aplicar indicadores, por considerarlos como un método a través del cual podemos evaluar diversos criterios de juicio, es el método más utilizado por las administraciones de los diversos Estados y Países y el que en el marco de nuestro proceso de planeación esta establecido como obligatorio.

La pretensión de trabajar con indicadores es reflejar una realidad de manera simple y además que sirva de guía para la dirección, corrección y mejoramiento de los resultados producto de la ejecución de los programas de nuestro gobierno.



1.4 INDICADORES

En general, para la evaluación del desempeño o gestión gubernamental se cuenta con Indicadores, que podemos conceptualizar como unidades de medida que permite el seguimiento y la evaluación periódica de una organización en su estructura, comportamiento y logros obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad.

Se entiende que los indicadores tienen al menos, tres funciones básicas:

Descriptiva: Que consiste en la aportación de información sobre el estado real de un programa o proyecto.

Valorativa: Que consiste en añadir a esa información, un juicio de valor lo más objetivo posible sobre si el resultado es adecuado o no.

Causal: Que consiste en identificar las causas del menor, mayor o igual resultado esperado, respecto a la meta.

PROPÓSITO DE LOS INDICADORES

- Evaluar el desempeño del Gobierno Estatal, y en particular de cada Dependencia y Entidad, Unidad Administrativa y área, respecto al cumplimiento de sus objetivos.
- Mecanismo de auto-control para el Gobierno Estatal y organismos que lo conforman.
- Herramienta que facilita la rendición de cuentas ante la comunidad.
- Promueven una cultura de evaluación en base a resultados.
- Mejoran el proceso de planeación y presupuestación.
- Su adecuado diseño, aplicación y difusión motivan al personal.



DIMENSIONES A MEDIR:

Efectividad, como capacidad para determinar y alcanzar los objetivos determinados, haciendo lo que se debe hacer.

Eficacia, como capacidad para alcanzar los objetivos, independientemente de los recursos aplicados.

Eficiencia, como racionalidad en el uso de los recursos al alcanzar los objetivos, al menor tiempo y costo posible.

Calidad, como el grado en que los resultados satisfacen las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Cobertura, como alcance de los beneficios a la población objetivo en su dimensión real.

CARACTERÍSTICAS DE UN INDICADOR:

Por la importancia que representa el utilizar indicadores, estos deben cumplir las siguientes características¹ o criterios:

Confiables: La obtención de resultados debe ser consistente e independiente a quien conduce la evaluación.

Observables: El indicador tiene que hacer referencia a manifestaciones o elementos del objeto evaluado que puedan ser analizadas y constatadas.

Aplicables: Los medios y recursos que se utilicen para realizar la observación y recoger la información han de ser posibles y coherentes con la situación observada.

¹ SEDECAP, "Guía Técnica para el Diseño y construcción de indicadores para evaluar la acción del Gobierno", Puebla, Pue. 1997. Pág. 34



Representativos: Deben referirse a aspectos importantes de los programas, proyectos, procesos y servicios.

Disponibles: Los indicadores deben ser claros y accesibles para el personal responsable de su aplicación.

Es necesario seleccionar los indicadores que más se ajusten al tipo de fuentes de información a las que tiene acceso el evaluador, sin limitar la función del objetivo de la evaluación a la existencia de determinadas fuentes relativamente accesibles.

1.5 CLASIFICACIÓN DE INDICADORES SEGÚN EL PLAN VERACRUZANO DE DESARROLLO 2005-2010.

El Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, está integrado por catorce capítulos de los cuales dos hacen mención a la forma en que se llevará a cabo la evaluación de los programas y acciones que del mismo se deriven.

Una de las debilidades en la Administración Pública, es la inexistencia de mecanismos de evaluación y de control firmes y consolidados, por ello y con la finalidad de eficientar la aplicación de los recursos públicos, el Plan en su Capítulo XIV Formulación, Instrumentación y Evaluación, establece como una de sus líneas estratégicas, establecer un Sistema de medición de la Administración Pública, y menciona que este, estará alimentado con cuatro tipos de indicadores a saber: de Atención, de Gestión, de Resultados y de Impacto.

De acuerdo a lo que establece el Plan en el capítulo en mención, estos cuatro tipos de indicadores, servirán de base para practicar, cuando menos, una evaluación anual y tendrán como objetivo medir el avance cualitativo y cuantitativo, en el cumplimiento de los POA's, de las diferentes Dependencias y Entidades.



El Plan define los indicadores a utilizar de la siguiente manera²:

Indicadores de Atención. Miden la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos que provee el Estado. Con esto se busca que el gobierno se adapte a las necesidades de la sociedad y no a la inversa.

Indicadores de Gestión. Miden el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos, así como la racionalidad en el uso de los recursos financieros.

Indicadores de Resultados. Miden la cobertura y alcance de cada programa.

Indicadores de Impacto. Evalúan el efecto en la población de una política pública. Estos indicadores se aplicarán a: i) proyectos, cuando sean presentados y ii) Políticas y programas ejecutados.

Los indicadores de evaluación del desempeño, han adquirido gran trascendencia a partir del auge de los sistemas de gestión de la calidad total, son importantes herramientas que proveen un valor de referencia a partir del cual se puede establecer una comparación, entre las metas, los resultados y los objetivos planteados, hoy más que nunca se entiende que no se puede controlar lo que no se puede medir.

Al consolidar un sistema de evaluación y promover la importancia de evaluar nuestras acciones a través de indicadores, tendremos los elementos que contribuyan a cumplir con lo que se establece en el capítulo XIII Reingeniería de Gobierno, del Plan Veracruzano, que tiene como uno de sus objetivos, elevar la funcionalidad administrativa del Gobierno del Estado y la calidad de los servicios que presta para optimizar el uso de los recursos públicos y crear un ambiente de transparencia en su accionar que haga mas fluida y frecuente la rendición de cuentas ante la sociedad.

² Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Pág. 75.

2 PROCESO GENERAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

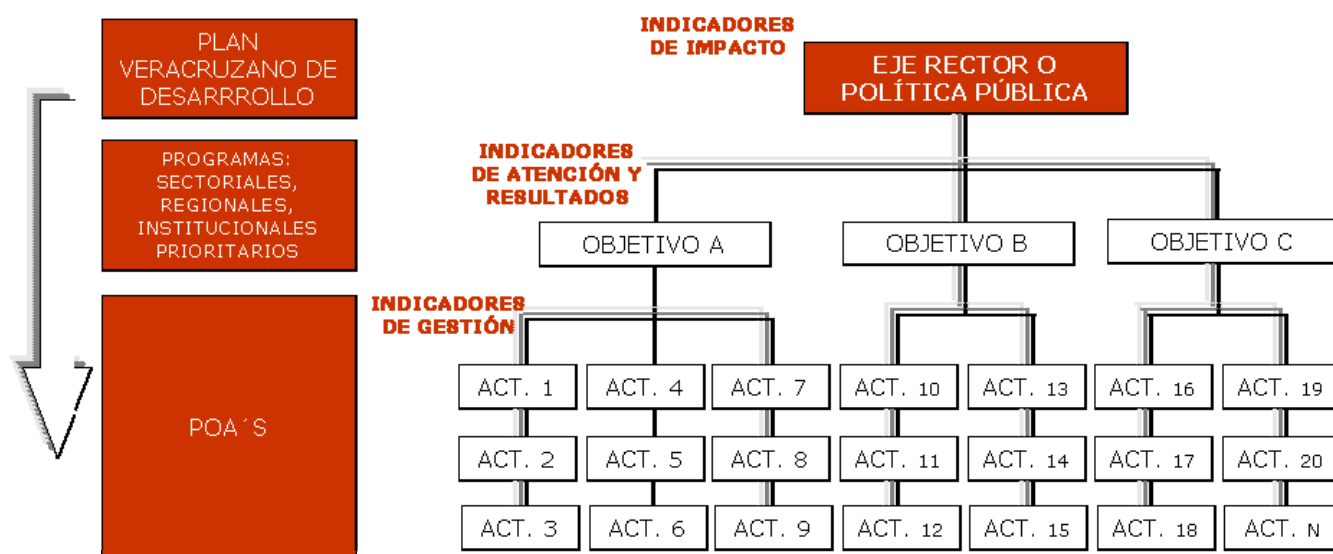
Todo es sujeto a un proceso de evaluación, de cada actividad, objetivo, estrategia, subprograma, programa, política pública y de los planes que se ejecuten en la administración pública se pueden obtener indicadores; sin embargo es necesario tener bien definidos cuales son los aspectos que se desean medir y cuales los insumos necesarios para poder llevarlo a cabo.

En la Administración Pública de Veracruz, los insumos necesarios para realizar el proceso de evaluación son los siguientes:

Instrumento	Insumo a evaluar	Nivel de evaluación	Tipo de Indicador
Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010	Ejes Rectores o Políticas Públicas	Estratégico	Impacto
Programas Sectoriales Programas Regionales Programas Institucionales Programas Prioritarios	Objetivos Generales	Táctico	Resultados y Atención
Programa Operativo Anual	Objetivos Específicos Actividades	Operativo	Gestión

Para llevar a cabo una correcta evaluación nuestros insumos deben ser claros, precisos, obligatorios, medibles, y congruentes entre si; es decir, debe existir una correspondencia entre los ejes rectores o políticas del Plan Veracruzano, los objetivos de los programas y las actividades de los POA's que se realizan al interior de las dependencias y entidades.

Jerarquía de los indicadores en el marco del Sistema Estatal de Planeación



En este segundo capítulo, compuesto principalmente de dos bloques se analizan en primer lugar cuales son las formas más comunes para evaluar los objetivos específicos y las actividades establecidas en los programas operativos anuales de las dependencias y entidades, para posteriormente plantear el método de los factores críticos de éxito para la construcción de los indicadores de atención, resultados e impacto.

En la parte final del mismo, se muestran ejemplos de algoritmos utilizados en la construcción de indicadores; es decir, distintas formas de generar una relación de variables que pueden ser de utilidad al encargado de evaluar los programas que le han sido encomendados.



2.1 INDICADORES DE GESTIÓN

Los Indicadores de Gestión, *“miden el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos, así como la racionalidad en el uso de los recursos financieros”*³. Esta definición retomada del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, hace alusión a dos aspectos concretos a evaluar: las actividades establecidas en los POA’s y los objetivos específicos que se plantean en los mismos por unidad presupuestal.

Los indicadores de gestión están ampliamente relacionados al **Presupuesto basado en Resultados**, y la evaluación realizada a través de ellos, permitirá conocer cuan eficazmente se han realizado las actividades programadas, así como la eficacia en la asignación y ejecución del presupuesto. A raíz de la comparación entre la eficacia programática y la eficacia presupuestal obtendremos la eficiencia.

“La eficacia es la capacidad de lograr objetivos y metas programadas, viene del latín efficere, derivado de facere y expresa “hacer o lograr””⁴ y podemos hablar de tres tipos de eficacia:

Eficacia de objetivos:	Objetivos alcanzados
	Objetivos planteados

Eficacia de programática:	Actividades o metas alcanzadas
	Actividades o metas programadas

³ Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Pág. 179.

⁴ Mejía Lira, José, “La evaluación de la gestión y las políticas públicas”, México 2003, Primera Edición, Editorial Miguel Porrúa. Pág. 92



Eficacia
presupuestal:

Presupuesto ejercido

Presupuesto asignado

La eficacia establece una relación entre metas y tiempo y los valores que se pueden obtener son los siguientes:

Si Eficacia = 1	Si Eficacia > 1	Si Eficacia < 1
La dependencia es eficaz	La dependencia es más eficaz de lo programado (Varias posibilidades, se hizo en menos tiempo del previsto, se cumplieron más metas, o ambas posibilidades simultaneas).	La dependencia es ineficaz (Se consumió más tiempo del previsto, no se cumplieron las metas o ambas posibilidades simultaneas).

Al establecerse por mandato constitucional un presupuesto basado en resultado, lo que se busca hacer es incentivar la eficacia programática-presupuestal y concretamente dar paso a una administración pública eficiente.

La eficiencia refiere al análisis de resultados respecto a los recursos utilizados o bien al alcance de objetivos con un uso menor de recursos. Eficiencia es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con un mínimo de recursos. Para considerar que las dependencias y entidades han sido eficientes se requiere hacer una revisión de la eficacia con la que han conducido sus procesos programático-presupuestales, y con base en ello construir el indicador de eficiencia según los siguientes ejemplos:

Eficiencia de
objetivos:

Objetivos logrados

Recursos utilizados

Eficiencia
programática:

Eficacia programática

Eficacia presupuestal

Como se puede observar hay dos casos concretos de eficiencia, la de los objetivos y la programática o intermedia.

Las dependencias y entidades están obligadas a reportar los niveles de eficacia programática y presupuestal y con base en ello, se construirá su indicador de eficiencia.

Cabe hacer la aclaración que las actividades a evaluar a este nivel (gestión – operativo) son las que están establecidas en los Programas Operativos Anuales, cuyas metas, deben ser anuales. Esta situación implica la importancia de establecer actividades sustantivas en dichos documentos de programación y por consiguiente eliminar aquellas actividades adjetivas o de apoyo que se realizan en toda la administración pública estatal.

Para elaborar indicadores de atención, resultados e impacto se deberá utilizar la técnica de los factores críticos de éxito, la cual se desarrolla en el apartado siguiente.

2.2 LA TÉCNICA DE LOS FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES.

Uno de los grandes problemas que se presenta en la administración pública esta relacionado con la obtención y manejo de información realmente valiosa, a nadie es ajeno el hecho de contar enormes volúmenes de documentos que contienen información poco útil. Es por ello que con la finalidad de dar cumplimiento al Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, retomamos un modelo para la Integración del Catálogo General de Indicadores de Desempeño de la Administración Pública Estatal, el cual es una



combinación de dos técnicas derivadas de la Planeación Estratégica: Áreas de Resultados Clave y la Técnica de los Factores Críticos de Éxito.

El **Catálogo General de Indicadores de Desempeño** es el *“documento que integra de forma analítica y descriptiva las cédulas y los registros de los indicadores previamente clasificados y autorizados”*⁵. Es el instrumento administrativo, que presenta en forma ordenada y sistematizada, información de los indicadores de atención, resultados e impacto utilizados para evaluar el Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales, y especiales derivados del mismo.

Para poder evaluar el cumplimiento de dichos instrumentos de planeación, es necesario tener en cuenta cuales son los objetivos generales a alcanzar, es por ello que el encargado de la elaboración de indicadores, debe hacer una clara distinción tanto de las áreas de resultados clave, así como de los resultados concretos que se desean alcanzar, a fin de llevar a cabo un buen proceso de evaluación.

El concepto de **Áreas de Resultados Clave** fue utilizado por Peter Drucker, (The Practice of Management, 1954), en el cual propuso las bases del modelo gerencial de la “Dirección por Objetivos”. Drucker plantea la importancia de definir los ámbitos de acción en los cuales las “Dependencias y Entidades” necesitan alcanzar los mejores resultados para lograr el éxito, a partir de ellas fijar prioridades sobre las cuales se deben concentrar los esfuerzos que permitan garantizar el éxito de la administración.

Por otra parte la **Técnica de los Factores Críticos de Éxito** consiste en identificar áreas y factores cuyo funcionamiento permitirán que la implantación de una estrategia determinada alcance los resultados deseados. Es así que para lograr la eficiencia en el trabajo administrativo, se requiere saber qué es lo que se debe hacer en cada momento y hacerlo correctamente, tratando de alcanzar los mayores resultados con el gasto mínimo

⁵ Lineamientos para la Construcción, Autorización y Aplicación de Indicadores de Desempeño de la Administración Pública Estatal, publicados en Gaceta Oficial número 276 de fecha 25 de agosto de 2008.

de esfuerzo y recursos.

La elaboración de indicadores requiere de los siguientes insumos:

- El Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010
- Las estrategias o ejes rectores establecidos en el Plan Veracruzano de Desarrollo (Objetivos estratégicos)
- Los Programas Sectoriales de las Dependencias y/o Institucionales de las Entidades.
- Los objetivos generales (Objetivos tácticos) de los programas sectoriales o institucionales de las dependencias y entidades.
- Los objetivos específicos (Objetivos operativos) y las actividades de los programas operativos anuales

A partir de ellos llegaremos a la selección de las **Áreas de Resultados Clave** y la determinación de los **Factores Críticos de Éxito**, sin embargo es conveniente revisar tres aspectos a saber:

¿Qué son los objetivos?;

¿Qué son los Factores Críticos de Éxito? y

¿Cómo construir un Indicador?

2.2.1 OBJETIVOS

Son enunciados breves que definen en forma clara y específica los resultados a lograr en un campo de responsabilidad o área de trabajo señalado por el marco jurídico.

Consiste en un deseo de lo que se quiere lograr, expresado en forma clara y concisa.



Los objetivos deben:

- Enfocar la actividad;
- Estar orientados a resultados;
- Constituir una idea singular;
- Ser factibles;
- Ser medibles;
- Estar bien contruidos.

Los objetivos según su posición en la estructura de planeación se clasifican en:

Estratégicos.- si tienen como origen el Plan Veracruzano de Desarrollo y su horizonte es de largo plazo.

Tácticos.- si tienen como origen un programa sectorial, especial, institucional y su horizonte temporal es de mediano plazo.

Operativos.- Si tiene como origen un programa operativo anual y su horizonte es de corto plazo.

Esta clasificación puede no enunciarse como tal dentro del Plan Veracruzano de Desarrollo o de los programas sectoriales, en los cuales encontramos objetivos estratégicos, generales, específicos, particulares o de otro tipo; sin embargo, a través de la clasificación anterior podremos ir ubicando el tipo de objetivo que queremos cumplir y el tipo de indicador que queremos generar.

En el entendido que para obtener un buen indicador se requiere de objetivos bien redactados es conveniente considerar el cumplimiento de características básicas para determinar que estamos en presencia de un objetivo bien planteado, estas características son:



Precisos: De tal forma que se exprese con exactitud el fin o logro a ser alcanzado, con una idea en singular en vez de presentar varias en un mismo enunciado.

Adecuados en el tiempo: Que se puedan cumplir en un período razonable de trabajo.

Flexibles: Que sean posibles de modificar cuando se presenten situaciones inesperadas.

Motivadores: Que sean para las personas un reto posible de alcanzar. Que los involucrados se sientan identificados con el desarrollo de actividades que mejoren la labor desarrollada.

Participativos: Los mejores resultados se logran cuando los responsables del cumplimiento de los objetivos pueden participar en su establecimiento.

Factibles: Deben ser reales, prácticos y posibles de lograr.

Convenientes: Que sus logros apoyen los propósitos y misiones básicas de la organización.

Obligatorios: Una vez establecidos debe existir una obligación razonable, para lograr su cumplimiento.

Todo objetivo, ya sea estratégico, táctico u operativo (general o específico), debe ser redactado en infinitivo, debido a que implica una acción o compromiso. Por ejemplo: acelerar, actualizar, adecuar, atender, establecer, favorecer, abrir, cumplir, contribuir, etc.

La sintaxis o estructura de un objetivo estratégico o táctico debe estar compuesta por un verbo en infinitivo, el elemento a medir y el enfoque o área de énfasis.

Verbo	Elemento a medir	Enfoque o área de énfasis
Aumentar	la cobertura	de la educación media superior
Incrementar	la inversión productiva	en la región de la Huasteca
Fomentar	el desarrollo organizacional	de la Administración Pública

Para saber si estamos en presencia de un buen objetivo es necesario considerar si responde a las preguntas de calidad siguientes:

Preguntas de calidad		Si	No
1.- Está orientado a resultados	¿Está definido claramente el propósito, estado esperado, producto final o logro a ser alcanzado?		
2.- Está bien construido	¿Incluye un verbo en infinitivo, un elemento a ser medido y área de enfoque, conforme a las reglas de sintaxis?		
3.- Es una idea singular	¿Constituye una idea principal o área de logro, en vez de tocar muchos conceptos en cada oración?		
4.- Se puede lograr	¿Se puede lograr?		
5.- Se puede medir	¿Su progreso puede ser medido u observado?		



Es importante que al momento de llevar a cabo la estrategia para construir un indicador, nos detengamos en el análisis de los objetivos planteados en nuestros programas sectoriales, y si es necesario **re-expresarlos**, considerando la estructura o sintaxis y las preguntas de calidad propuestas.

De relevancia es revisar las **Líneas Estratégicas del Plan**, generalmente definidas como lineamientos generales de acción, las cuales marcan la dirección que habrán de seguir las acciones gubernamentales, y a partir de las cuales se determinan las políticas internas y la conducción de la organización. Fundamentan el cómo alcanzar el o los objetivos planeados, apoyan la misión y la visión de las instituciones, a partir de la naturaleza o ramo que les corresponda ejecutar en el concurso estatal.

Es importante recordar que un objetivo operativo como su nombre lo indica, implica la realización de una acción o conjunto de acciones, por lo cual; se recomienda considerar en su redacción los siguientes elementos:

Verbo	Resultado esperado (el “que”)	Mediante	Acciones (el “como”)
Incrementar	el número de prestamos estudiantiles	MEDIANTE	La introducción de nuevos tipos de prestamos con 0% de intereses para estudiantes seleccionados

Una vez que se ha analizado el aspecto sintáctico del mismo, debe pasar por el tamiz de las preguntas de calidad ya enunciadas en párrafos anteriores.



2.2.2 FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO

La técnica de los factores críticos de éxito (FCE), tiene como fin ayudar en la planeación de las actividades y recursos de las Dependencias y Entidades, así como delimitar las áreas clave, facilitando la asignación de prioridades dentro de ellas.

Factor de éxito, es algo que debe ocurrir para conseguir un objetivo, se define como **Crítico** si su cumplimiento es absolutamente necesario para alcanzar los objetivos de la Dependencia o Entidad.

Es necesario aclarar, a fin de no caer o cometer errores, que no es lo mismo un objetivo que un factor crítico de éxito. Los objetivos, son los fines hacia los cuales se dirigen los esfuerzos y trabajos de las Dependencias y Entidades, mientras que los factores de éxito y como consecuencia factores críticos de éxito son medios o requisitos que se deben cumplir para alcanzar los objetivos.

Los factores críticos de éxito deben ser determinados por el equipo de trabajo que está a cargo de la elaboración de los indicadores, quienes acopiarán información de las distintas áreas de la Dependencia o Entidad, a fin de que en un primer plano se establezca una lista de factores de éxito, y con base en el análisis de la información depurar la lista hasta obtener una selección final de los factores críticos de éxito.

Para facilitar la identificación de los factores críticos de éxito se presenta el siguiente procedimiento, una vez que han sido realineados los programas sectoriales e institucionales:

- Elaborar una lista de los objetivos generales de la Dependencia o Entidad plasmados en el Programa Sectorial o Institucional de la misma.
- Depurar la lista de los objetivos generales. Revisar la lista de objetivos para asegurar que constituyen un fin en sí mismos y no son medios para conseguir otros objetivos.



- Identificar los factores de éxito. Para cada objetivo se obtendrá una lista de factores de éxito. Esto se hará dando respuesta a la pregunta: “¿Qué cosa debería ocurrir como resultado para considerar que se ha tenido éxito en el logro del objetivo?”.
- Eliminar factores de éxito no relevantes.
- Agrupar los factores de éxito de acuerdo con los objetivos. Al analizar cada objetivo por separado puede que los factores de éxito estén repetidos o sean sinónimos de un objetivo, por lo que es conveniente considerar si aplica un mismo factor o es necesario desagregar la información a fin de establecer factores de éxito diferentes para cada uno de los objetivos.
- Plantear en todo momento el cuestionamiento del **para que** se debe cumplir un factor de éxito, de esta manera al no tener mas respuestas ante tal cuestionamiento estaremos llegando a los resultados finales, que en realidad nos interesa evaluar.

El resultado de la eliminación de los factores de éxito constituirá el listado de los factores críticos de éxito, a partir de los cuales plantearemos nuestros indicadores.

Para diferenciar un factor crítico de éxito de un objetivo, se debe seguir la siguiente regla en la redacción del mismo: el factor de éxito y los factores críticos de éxito se redactan en participio (forma no personal del verbo que expresa una acción ya realizada, sus terminaciones son: en verbos regulares ADO, IDO, y en irregulares TO, SO, CHO ” ejemplos: **Coadyuvado**, Fortalecido, Dado, Consolidado, Asegurado, Realizado, Hecho, Abierto, Cubierto, Escrito. En algunas ocasiones estos verbos en participio, se acompañan del verbo auxiliar “haber” en infinitivo, para concretar expresiones tales como “haber consolidado”, “haber hecho” o “haber dado”, entre otros.

Una vez identificados los Factores Críticos de Éxito, estamos en posibilidades de iniciar el proceso de construcción de indicadores.



2.2.3 CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

Es conveniente recordar que para llevar a cabo el proceso de construcción de indicadores, debemos atender a las siguientes actividades:

A) Entender el programa o actividad institucional.

Es necesario realizar un análisis del entorno en el cual se realiza dicho programa, conocer las políticas gubernamentales y planes sectoriales de los cuales se deriva. Identificar la misión, visión, los participantes, los beneficiarios, éxitos obtenidos, obstáculos para su desarrollo, así como su interacción con otros programas, es decir contar con un diagnóstico lo más completo posible.

El equipo encargado de establecer los indicadores estratégicos debe tener muy claro el propósito final del programa o actividad institucional, sus objetivos a corto y mediano plazos y los diferentes servicios y/o productos que genera. Debe conocer las necesidades de los usuarios y sus principales factores de insatisfacción.

B) Identificar los objetivos estratégicos o generales del programa y/o actividad institucional.

Para este efecto, es necesario clarificar los fines últimos y/o propósitos de los programas y actividades institucionales. Dichos fines deben estar alineados a los objetivos del Plan Veracruzano de Desarrollo y a los programas sectoriales derivados de éste. Se debe buscar la intención fundamental en el objetivo, en esencia, se debe determinar su alcance.

Es conveniente clasificarlos de acuerdo al nivel que correspondan en:

Estratégicos: aquellos que se determinan a partir del Plan y a su vez determinan la misión y la visión de la Administración Pública Centralizada y que atienden a los grandes temas gubernamentales y de interés ciudadano, que están a cargo del Estado: Salud, Seguridad, Educación, Desarrollo Económico, etc.

Tácticos: aquellos que se desagregan del Plan y se reflejan en los programas sectoriales, en base a la tarea particular y esencial de cada Dependencia, y

Operativos: aquellos que se llevan a cabo a partir de los programas operativos anuales que se formulan en razón de los programas institucionales o especiales que se tengan autorizados.

C) Reconocer los factores críticos de éxito.

Estos factores se identifican contestando a la pregunta: ¿Qué debe ocurrir para considerar que se ha tenido éxito en el logro del objetivo? Como se aprecia en la pregunta, no hace referencia a lo que se debe hacer para el cumplimiento del objetivo, sino al resultado mismo que debe acontecer para considerar que se ha tenido éxito.

Con estos factores se busca identificar las variables vitales y más importantes que pueden definir el éxito de cada objetivo. **Los factores críticos de éxito nos hablan de resultados finales y no de resultados intermedios.** El encargado de realizar los indicadores deberá tener cuidado al establecer los factores críticos de éxito, ya que un mal planteamiento puede llevar a una incorrecta forma de evaluación; la determinación de factores excesivos para evaluar puede provocar el establecimiento de un sin número de indicadores cuya información resultante no sería útil para la toma de decisiones.

Hasta este momento los puntos desarrollados habían sido explicados, ahora conviene exponer concretamente como se construye un indicador:

D) Definir la relación de variables para medir cada factor crítico de éxito.

En este paso se establecen los indicadores, tanto en su denominación como en su fórmula. La medición del factor crítico puede requerir más de un indicador pero debe evitarse caer en un exceso de indicadores. Una forma de integrar los indicadores es a través de la identificación de prácticas ejemplares de monitoreo y evaluación de programas de naturaleza similar al programa de estudio.

Se debe tener en cuenta que el indicador es una expresión que demuestra tendencias y desviaciones de una actividad u objetivo y se genera con relación a una unidad de medida o valor de referencia en apoyo a la toma de decisiones.

La expresión algebraica de un indicador puede ser definida de la siguiente manera:

Proporción: Es el cociente de dos variables en donde el numerador está contenido en el denominador. A estos indicadores también se les denomina como de estructura.

Razón: Es el cociente de dos variables independientes, es decir que no hay elementos comunes entre el numerador y el denominador.

Tasa: Es un cociente que expresa la dinámica de cambio de una variable que mide un número de acontecimientos en un lapso de tiempo, en relación a otra variable existente en ese período.

Índice: Mide el comportamiento de una variable en un cierto tiempo, a partir de una valor tomado como base. Con frecuencia se calcula dividiendo a la variable entre un valor base y después multiplicándola por 100.

Para evaluar el cumplimiento de objetivos de los programas y del plan, el encargado de la creación de indicadores podrá generar expresiones como las ya enunciadas y también aquellas que considere convenientes.

Para que el sistema de medición resulte realmente efectivo, los indicadores deben definirse en principio, sin tomar en cuenta las limitaciones que represente la no disponibilidad de la información y la complejidad de concentrar los datos dispersos, para posteriormente evaluar su factibilidad en función del costo/beneficio de obtener la información requerida y del grado de precisión de dicha información.

En este momento la prioridad es la creación de indicadores, la selección y depuración de los mismos se explicará en un siguiente apartado.

E) Denominar al indicador y establecer metas.

El indicador debe establecer en su nombre los aspectos a que se ha encomendado su evaluación.

Para el planteamiento de los “valores numérico a lograr para cada indicador” deben visualizarse las metas comprometidas en los programas sectoriales y proyectos específicos, estos valores deben ser factibles de alcanzar.

Para la determinación de las metas es necesario considerar:

- Los requerimientos de las Dependencias y Entidades
- Investigación referencial
- Resultados históricos
- Publicaciones especializadas nacionales e internacionales
- Orientaciones de la Administración
- Manuales e instructivos
- Disposiciones legales
- Instrumentos de Planeación y Programación Federal

Deben establecerse metas que comprometan mejoras en el desempeño de las unidades responsables. Una meta retadora una vez aceptada, genera una mayor efectividad y compromiso de los involucrados en su logro, no así en metas de fácil alcance.

Una vez determinada la meta, el indicador deberá expresar en forma porcentual el estándar al que se quiere llegar, la cuantificación de la meta está determinada por la capacidad de la organización, la programación para su cumplimiento, que puede incluso ser gradual, y las características inherentes a la sociedad donde se utilizan los indicadores.



F) Implementación de indicadores.

La implementación de cada indicador, requiere un proceso propio con las siguientes etapas:

- Validación
- Requerimiento de la información
- Obtención de información no disponible
- Prueba piloto
- Implementación
- Difusión y operación

G) Medición y monitoreo sistemático.

La información que arrojan los indicadores es útil cuando se puede ir comparando a través del tiempo, por ello, estos instrumentos de evaluación serán uno de los insumos principales del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, a través del cual se revisarán periódicamente los resultados obtenidos.

Dicho sistema de medición y monitoreo permitirá ejercer las funciones de seguimiento y control, como elemento clave para que la acción de gobierno se monitoree, evalúe y corrija cuando los indicadores muestren desvíos o rezagos en el cumplimiento de planes y programas.

2.2.4 FORMAS DE EXPRESIÓN DE UN INDICADOR

A continuación se exponen algunos casos prácticos para expresar un indicador de manera cuantitativa, aclarando que si bien no son la única forma, son quizás las más sencillas. Este apartado se retoma y complementa con el material del Taller para la Construcción de Indicadores de Gestión Gubernamental, impartido por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

a) Indicadores como Tasas de Variación Proporcional

En el caso de indicadores simples que muestren una sola variable relacionada con un resultado, se establecen bajo una operación de adición, es decir, a una cifra base de la última medición se agregan los avances reportados, a efecto de actualizar el dato original. Estos indicadores se comparan con la variable tiempo.

Un indicador resultante de este tipo de evaluación son los indicadores de variación proporcional, el cual se construye de la siguiente manera:

$$\text{TVP} = \frac{\text{Dato}_1 - \text{Dato}_0}{\text{Dato}_0} \times 100 = \%$$

$$\text{TVP} = \frac{\text{Dato}_1}{\text{Dato}_0} - 1 \times 100 = \%$$

Donde: Dato_0 corresponde a la información de un período anterior y Dato_1 , corresponde a la misma información pero del periodo actual.

La índice de variación proporcional, representa la modificación relativa (incremento o disminución) que sufre una variable en el tiempo, por ejemplo:

- La variación proporcional del número de nacimientos;
- La variación proporcional en número de defunciones;
- La variación proporcional en personas analfabetas;

- La variación proporcional en número de empleos;
- La variación proporcional en monto de inversión;
- La variación proporcional en volumen de exportación;
- La variación proporcional en número de damnificados.

b) Indicadores expresados en Proporciones

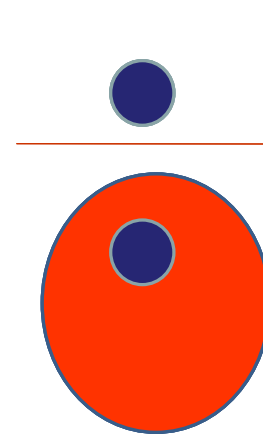
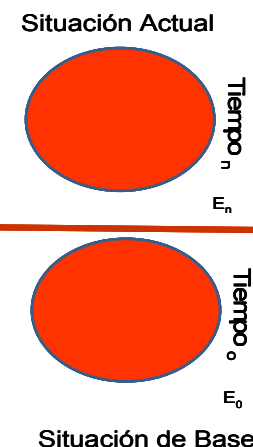
En el caso de que se pretenda verificar la medida en que se distribuye un bien o servicio entre un universo determinado de la población, se puede recurrir a una operación que muestre una proporción.

Una proporción, es el cociente que resulta de dividir un subconjunto del conjunto total entre el conjunto total y que al ser multiplicado por 100, se convierte en porcentaje.

Esta operación puede resultar útil para conocer el esfuerzo gubernamental desplegado en un programa, la cobertura alcanzada o alguna característica particular de la población que es objeto de estudio, así como la frecuencia en que ocurre determinada serie de hechos en la población.

Ejemplos de indicadores en forma de proporción:

- Proporción de población analfabeta;
- Proporción de viviendas con servicio de agua potable;
- Proporción de viviendas con piso de tierra;
- Proporción de caminos rurales revestidos en el Estado;
- Proporción de beneficiarios con becas escolares;
- Proporción de vacunación infantil.



- Proporción de escuelas equipadas con computadoras
- Proporción de hogares cuyo jefe de familia es mujer
- Proporción general de capacitación policial;
- Proporción de áreas de atención que adoptan acciones del programa de calidad en la atención de los servicios públicos;

Expresada en una ecuación matemática, tendríamos que la relación entre las dos variables sería de la siguiente manera:

Índice o Proporción de Vacunación Infantil

IVI =	Población vacunada menor de cinco años	X 100	%
	Población total menor de cinco años		

El resultado se expresa como el porcentaje de la población menos de cinco años de edad que ha sido vacunada.

Es muy importante identificar cual es la población que se desea atender como universo de un determinado programa, a efecto de focalizar los esfuerzos desplegados sin que se diluyan en un universo tan abierto.

c) Indicadores expresados como razones

En este caso se entenderá por razones aquellos cocientes que resultan de dividir dos conjuntos o subconjuntos distintos que no tienen elementos comunes. El resultado se expresa en unidades de medida de la variable utilizada como denominador.

Ejemplos:

- Densidad de población;
- Hacinamiento habitacional;
- Índice de masculinidad;
- Hacinamiento vehicular;
- Nivel de apalancamiento financiero;
- Ingreso per cápita
- Razón de computadoras por alumno en educación básica
- Número de alumnos por maestro en secundaria
- Habitantes por elemento de seguridad pública



Un algoritmo que nos puede ayudar a entender esta relación de variables sería el siguiente:

Densidad de población municipal

$$DP = \frac{\text{Población Total Municipal}}{\text{Superficie en Km}^2 \text{ del Municipio}}$$

Expresa el número de habitantes promedio que hay en el municipio por Km²

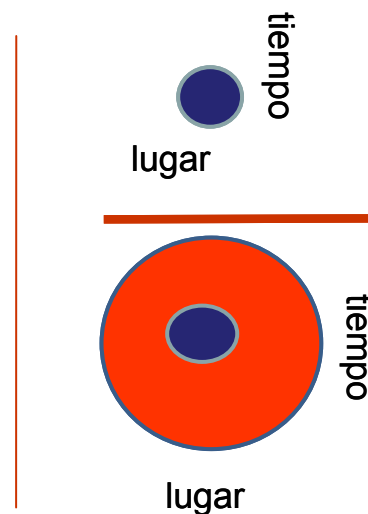
d) Indicadores expresados a través de tasas

El concepto de tasa es similar al de una proporción, es decir; corresponde al cociente que resulta de dividir un subconjunto del conjunto total entre el conjunto total, con la diferencia que en este caso no se multiplica por 100, (como en el caso de las proporciones); sino mas bien por una constante **K**, que puede tomar un valor múltiplo de 100, tal como: 1,000, 10,000; 100,000; o 1,000,000, según sea requerido en la aplicación del algoritmo.

Ejemplos de indicadores expresados en tasas son frecuentes en los indicadores de las Secretarías de Salud o Educación, como en los casos siguientes:

- Tasa neta de participación económica en el año
- Tasa Bruta de escolarización en preescolar
- Tasa de absorción en educación secundaria
- Tasa de mortalidad materna
- Tasa de mortalidad infantil
- Tasa de letalidad del cáncer cérvico-uterino
- Tasa de incidencia del VIH

Un ejemplo de algoritmo de una tasa es el siguiente:



Tasa neta de participación económica

TNPE =	Población Económicamente Activa	X 1,000
	Población de 12 años y más	

Expresa el número de habitantes de la población que son económicamente activos por cada mil habitantes de la población de 12 años o más en el país

e) Indicadores expresados a través de índices complejos o ponderados

La complejidad en la creación de un indicador radica prácticamente en la capacidad de los evaluadores de establecer relaciones causales entre más de dos variables.

Una forma de expresar indicadores complejos es a través de la utilización de denominadores comunes los cuales se aplican cuando el numerador comprenda la sumatoria de dos o más variables homogéneas, por ejemplo: el índice de carga económica que representa la suma de varios grupos de población y cuyo denominador único es la población ocupada. Cabe mencionar que muchos conceptos de variables están establecidos por organismos como el INEGI, y otros a nivel internacional como la Organización de las Naciones Unidas y sus respectivos organismos especializados en diferentes campos.

Índice de Carga Económica			
ICE =	$\frac{P1 + P2 + PD + PEI}{Población\ Ocupada}$	X K =	Número

Donde:

P1 = Población menor de catorce años.

P2 = Población de 65 años y más.

PD = Población desocupada.

PEI = Población Económicamente Inactiva.

El indicador refleja el numero de habitantes dependientes por cada K (100, 1000, 10,000) habitantes de población ocupada.

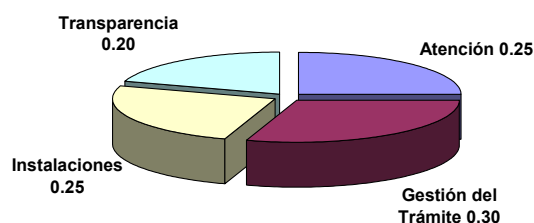
Otra forma de plantear indicadores complejos es a través de la ponderación o priorización de variables que con base en una matriz y al cálculo de algunos valores permitirán medir el grado de dependencia e influencia que hay de una variable X en relación con un conjunto de variables Y.

Ponderación es el valor que se atribuye a cada variable dentro de un conjunto que se

pretende medir o expresar en un índice, por ejemplo: para evaluar la calidad de los servicios en Contraloría General se toman en cuenta el conjunto de variables siguientes considerando las siguientes ponderaciones:

Atención	0.25
Gestión del trámite o servicio	0.30
Aspecto de las instalaciones	0.25
Transparencia	0.20

Índice de Percepción de Calidad en los Servicios Públicos



El Índice de Percepción de Calidad en los Servicios Públicos se elaboró de la siguiente manera:

$$\text{IPCSP} = 0.25\text{CA} + 0.30\text{CB} + 0.25\text{CC} + 0.20\text{CD}$$

En donde:

CA = Componente Atención

CB = Componente Gestión del Trámite

CC = Componente Aspecto de las Instalaciones

CD = Componente Transparencia

El IPCSP podrá ir entre un rango de valoración de 1 a 0, mientras más cercano es a 1, mayor es el nivel de calidad de los trámites y servicios que ofrece el Gobierno del Estado, según la encuesta aplicada de percepción ciudadana.

Cada uno de los componentes se integra de un conjunto de variables seleccionadas con



base en la dependencia que se tiene de las mismas para considerar que el servicio otorgado ha sido de calidad. Cabe mencionar que para poder recoger la información que alimenta este indicador particularmente se elaboró una encuesta y la respectiva máscara de clasificación de datos.

Es necesario desarrollar el sentido de la investigación y adentrarse en el campo de nuestra especialidad, con la finalidad de seleccionar el conjunto de variables y la relación que existe en las mismas para explicar el fenómeno de estudio sujeto a evaluar.

Los indicadores en muchos casos están establecidos (ver anexo conceptual) y es cuestión de adaptarlos a las condiciones de cada región o país. Además, hay indicadores más complejos que requieren formas estadísticas y metodológicas diseñadas por investigadores.



VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

3. OTRAS HERRAMIENTAS A CONSIDERAR EN LA UTILIZACIÓN DE INDICADORES

Existen al menos dos problemas iniciales al momento de construir los indicadores, uno de ellos tiene que ver con la selección de la información realmente importante o relevante pero además, atender a la viabilidad de poder implementar ese indicador como herramienta de evaluación y el segundo gran problema radica en la dispersión y el desorden en que se encuentra la información de las variables que alimentan nuestro instrumento de evaluación.

Generalmente y a pesar de los filtros establecidos a través de la técnica de los factores críticos de éxito, se determina un sin número de indicadores que al momento de aplicarse en la evaluación pueden complicar el proceso y la obtención de resultados adecuados. Es por ello que se plantea una matriz para seleccionar y eliminar indicadores con base en dos aspectos importantes: la viabilidad de los mismos y su relevancia para medir los aspectos que se le encomiendan en el proceso de evaluación.

Una vez que se han determinado cuales son los indicadores más importantes es necesario conjuntar toda la información relacionada con su elaboración, con la finalidad de disminuir los niveles de incertidumbre y elevar la confiabilidad depositada en tal herramienta, por lo cual se requiere el llenado de la cédula descriptiva, la cual contiene información de las variables que se relacionan para dar forma al indicador, su descripción y definición, el algoritmo, los periodos en que se puede llevar acabo la evaluación, las áreas encargadas de reportar la información entre muchos otros aspectos.

Es necesario mencionar que la cédula descriptiva se constituye en el insumo principal que integra el Catálogo General de Indicadores de Desempeño.

En este apartado se plantean los formatos para depurar y registrar los indicadores así como sus respectivos instructivos de llenado.

3.1 SELECCIÓN Y ELIMINACIÓN DE INDICADORES

En el proceso de elaboración de indicadores, se lleva a cabo una constante depuración de información; en un primer lugar seleccionamos los instrumentos de planeación que son referencia para la evaluación, es decir; el Plan Veracruzano, los programas sectoriales, regionales, institucionales y prioritarios, así como los operativos anuales.

En un segundo momento hacemos una selección de las estrategias u objetivos generales de los programas o subprogramas ya mencionados. En el caso de los programas operativos depuramos actividades dando prioridad a aquellas de carácter sustantivo.

Después generamos factores de éxito y seleccionamos estos para obtener factores críticos de éxito y una vez que sabemos cuales son críticos se construyen los indicadores para dar paso a la evaluación.

Sin embargo existen distintos factores que limitan la utilidad de un indicador, por lo que para los indicadores de atención, gestión, resultados e impacto se debe hacer una depuración con base a dos criterios concretos:

- a) La viabilidad de los indicadores
- b) La Clasificación de los indicadores según su relevancia para medir la consecución de las metas.

Viabilidad de su utilización.- permite conocer si existen condiciones para utilizar los indicadores, es adentrarse a las ventajas y desventajas de su utilización con base principalmente a dos aspectos:

- Accesibilidad de las fuentes de información en tiempo requerido.
- Costos para recabar la información al momento de ser requerida.

Un indicador debe ser accesible, y su costo no debe ser mayor a los gastos de operación



del mismo programa. Debe prevalecer la creatividad de los evaluadores para poder obtener información y construir indicadores adecuados a los objetivos, pero que no resulten excesivos en su costo.

Clasificación de los indicadores.- Una vez que se cuenta con todos los indicadores, será necesario hacer una clasificación de los mismos según el siguiente criterio:

Obligatorios: Se refiere a aquellos indicadores que son necesarios e indispensable para llevar a cabo la evaluación de una política o programa. Su característica es ser imprescindibles para llevar a cabo una correcta toma de decisiones.

Importantes: Son aquellos indicadores cuya relevancia es tal que si requieren ser tomados en cuenta, su inclusión debe pesar por encima de los accesorios, pero en una jerarquía inferior a los obligatorios.

Accesorios: Son los indicadores que para otorgarnos información relevante requiere de la combinación de al menos otro indicador, por si solo, no muestra lo que realmente se desea medir. Su nivel jerárquico esta por debajo de los obligatorios y de los importantes.

En el Catálogo General de Indicadores de Desempeño, deberán prevalecer aquellos indicadores que sean viables y obligatorios para evaluar el Plan y sus respectivos programas. El resto de los indicadores creados podrán ser utilizados por las dependencias y entidades en evaluaciones internas que así tengan a bien realizar.

Para llevar a cabo el proceso de depuración se recomienda utilizar el formato establecido a continuación.

Clasificación y Selección de Indicadores

No.	Indicador	Fuente de información	Viabilidad	Período de Evaluación	Tipo de Indicador			Vinculación	Observaciones
					OB	IMP	ACC		
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									



Descripción del formato de Selección de indicadores

En donde dice:	Se anotará
Indicador	El nombre asignado a la fórmula, que permitirá la evaluación del factor crítico de éxito derivado del objetivo del programa.
Fuente de información	El origen de donde se alimentarán las variables de nuestro indicador, deberán ser siempre las mismas, lo que nos permitirá hacer comparaciones del indicador en el tiempo.
Viabilidad	Si o No, según corresponda a las condiciones de accesibilidad de las fuentes y costos generados para poder utilizar este indicador.
Período de evaluación	El periodo de tiempo establecido para el reporte del comportamiento del indicador. (mensual, bimestral, trimestral, semestral, anual, etc.)
Tipo de Indicador	Una X según corresponda a la clasificación del indicador como Obligatorio, Importante o Accesorio.
Vinculación	El número del indicador o los indicadores que están relacionados con el indicador en cuestión, con lo cual se podrá hacer una depuración de los mismos.
Observaciones	Una breve explicación o justificación del por que se debería incluir en el Catálogo General de Indicadores.



3.2 CÉDULA DESCRIPTIVA DEL INDICADOR

Una vez consideradas las dimensiones a medir y factores críticos de éxito se debe determinar el tipo y el resultado clave para diseñar los indicadores, tomando en cuenta los objetivos planteados en el Programa Sectorial, por tal motivo es necesario homologar los criterios para recopilar la información necesaria que contenga la periodicidad de evaluación de los procesos, las variables a evaluar, las fuentes de información, así como los responsables que intervienen en los procesos y se indiquen los parámetros de cumplimiento.

Lo anterior, permitirá verificar si las metas planteadas se alcanzaron, hecho que posibilitará realizar los ajustes en el programa operativo anual para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos, tácticos y operativos.

Con éste propósito se diseñó la cédula de indicadores para establecer los elementos que se deben considerar, de tal manera que favorezca la consistencia de la evaluación, de esta manera buscamos elevar la confiabilidad de la información que se presenta.

Cédula Descriptiva del Indicador

Dependencia o Entidad:						Sector:			
Programa a evaluar			Subprograma			Objetivo al que contribuye del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010			
Objetivo del subprograma			Factor crítico de éxito						
Clave	Nombre del indicador					Tipo de indicador			
						Atención	Gestión	Resultado	Impacto
Fórmula del indicador			Descripción del indicador			Frecuencia de la evaluación			
						Justificación de la frecuencia establecida			
Variables de la fórmula			Descripción de la variable			Fuente de información			
Meta Anual	Meta Sexenal 2005-2010	Fundamento jurídico del programa							
Fecha de elaboración o modificación de la Cédula Descriptiva						Fecha de inclusión al Catálogo General de Indicadores			
Número de ocasiones en que se ha modificado la Cédula Alta 1 2 3 4 5									
Nombre, cargo y firma del responsable de autorizar la información						Nombre, cargo y firma del Enlace de la Dependencia o Entidad			

Descripción del formato de cédula

En donde dice:	Se anotará
Dependencia o Entidad	El nombre de la Dependencia o Entidad que se evalúa a través del indicador plasmado en esta cédula.
Sector	En el caso de las Entidades el nombre de la Dependencia que encabeza el sector a la cual pertenece.
Programa a evaluar	El nombre del Programa que agrupa al conjunto de objetivos, metas, estrategias e instrumentos para el cumplimiento de las políticas públicas congruentes con el Plan Veracruzano de Desarrollo, al cual aplica el indicador enunciado en esta cédula.
Subprograma	El nombre del subprograma, derivado del Programa sectorial a evaluar.
Objetivo al que contribuye del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010	El elemento de planeación contenido en cualquiera de los capítulos del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 así como en el Realineamiento del mismo, con el cual se sustenta el Programa Sectorial o Institucional, así como los respectivos programas operativos anuales.
Objetivo del subprograma	La expresión cualitativa de los propósitos que se pretenden alcanzar en un tiempo y espacio determinado, es la manifestación de intenciones que se quiere cumplir y que se especifica con claridad en qué y para que se proyecta y se debe realizar una determinada acción, es solo una parte del programa.
Factor crítico de éxito	El resultado que debe ocurrir para considerar que el objetivo se ha alcanzado de manera satisfactoria.
Clave	La forma alfanumérica seleccionada para identificar el indicador.
Nombre del indicador	El nombre asignado a la fórmula, que permitirá la evaluación del factor crítico de éxito derivado del objetivo del programa. Deberá establecer en el nombre los aspectos que se han encomendado al indicador en su evaluación.
Tipo de indicador	Marcara con una X el tipo de indicador al que se hace alusión de acuerdo a lo que establece el Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010.
Formula del indicador	La expresión cuantitativa del indicador, a través de una o más variables.

En donde dice:	Se anotará
Descripción del indicador	Una breve explicación de lo que representa el resultado obtenido de la aplicación de la formula de nuestro indicador.
Frecuencia de la evaluación	El periodo de tiempo establecido para el reporte del comportamiento del indicador. (mensual, bimestral, trimestral, semestral, anual, etc.)
Justificación de la frecuencia establecida	Una breve explicación del por que se eligió la frecuencia en el punto anterior, estableciendo argumentos técnicos sólidos de su elección.
Variables de la fórmula	El factor o elemento que interviene en la formula del indicador.
Descripción de la variable	Explicación del elemento que interviene en la formula del indicador, lo que entendemos y acotamos al escribir esa variable.
Fuente de información	El origen de donde se alimentarán las variables de nuestro indicador, deberán ser siempre las mismas, lo que nos permitirá hacer comparaciones del indicador en el tiempo.
Meta anual	La expresión cuantitativa (en términos absolutos) del objetivo a alcanzar durante el ejercicio anual.
Meta sexenal: Reto 2005-2010	La expresión cuantitativa (en términos absolutos) del objetivo a alcanzar para el período 2005-2010.
Fundamento jurídico del programa	En orden jerárquico las leyes, acuerdos y demás lineamientos que dan origen y justifican la realización de las actividades que integran el programa que es evaluado.
Fecha de elaboración o modificación de la cédula descriptiva	El día, mes y año en que se realiza el llenado o se propone la modificación de los datos contenidos en la cédula descriptiva del indicador.
Número de ocasiones en que se ha modificado la cédula	Una X, en el espacio que establezca la inclusión por primera vez de un indicador, o en su caso el número de las posteriores modificaciones solicitadas a la Dirección General, para actualizar el Catálogo General de Indicadores.
Fecha de inclusión al Catálogo General de Indicadores	El día, mes y año en que una vez elaborada la cédula, se incorpora por parte de la Dirección General de Desarrollo Administrativo al Catálogo General de Indicadores.
Nombre, cargo y firma del responsable de la información.	El nombre, cargo y firma de la persona designada como responsable de que la información presentada sea real, verídica y comprobable.



En donde dice:	Se anotará
Nombre, cargo y firma del Enlace de la Dependencia o Entidad	El nombre y cargo de la persona designada para reportar la información propia del indicador en los tiempos y formas que sean establecidos.

Nota: El formato deberá requisitarse en letra Arial, Número siete, utilizando mayúsculas y minúsculas, marcando los acentos. El tamaño de la letra se podrá disminuir siempre y cuando sea legible en los casos que así se considere.

GLOSARIO

Acción de Mejora	Actividad que se lleva a cabo para fortalecer el sistema de control interno de una función, operación, proceso, sistema o programa, y que contribuye a la prevención, disminución y/o eliminación de los riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de sus metas y objetivos.
Actividad	Conjunto de tareas para cumplir las metas de un programa o subprograma, que consiste en ejecutar ciertos procesos y queda a cargo de una Unidad responsable de nivel medio o bajo.
Administración Pública	Es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos exprofeso.
Análisis de Riesgos	Enfoque del análisis de problemas que pondera los riesgos de una situación al incluir probabilidades para obtener una evaluación más exacta de los riesgos existentes.
Calidad	Se refiere a lograr productos y servicios cada vez mejores y a precios cada vez más competitivos. Esto significa hacer las cosas bien desde el principio, en lugar de cometer errores y corregirlos.
Cambio	Encontrar y adoptar actitudes, valores y comportamientos nuevos, con ayuda de un agente de cambio capacitado, que encabeza a personas, grupos o la organización entera a lo largo del proceso.
Control	Función administrativa que consiste en medir y corregir el desempeño individual y organizacional para asegurar que los acontecimientos se adecuen a los planes. Implica medir el desempeño con metas y planes; mostrar dónde existen desviaciones de los estándares y ayudar a corregirlas.



Control de Gestión

Sistema de administración que permite el seguimiento integral de las acciones que se planean y ejecutan; determina el avance periódico de las mismas, a fin de ejercer acciones de retroalimentación y correctivas en caso de incumplimiento o desviación.

Control Interno

Proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto de personal de una Institución, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la organización clasificados en: efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y presupuestal, y cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas y políticas.

Coordinación

Integración de las actividades de las diversas partes de una organización con el propósito de alcanzar las metas de la organización.

Corrupción

En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes en dinero o especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones.

Cuenta Pública

Es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión anual del Gobierno Estatal o Municipal con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de egresos, de un ejercicio fiscal determinado. Dicha información deberá ser presentada por el Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, ante el Congreso del Estado para su revisión, durante el mes de mayo del año siguiente al del ejercicio fiscal anual que será objeto de revisión, en los términos del artículo 21, Ley de Fiscalización Superior para el Estado.

Dependencias

Secretaría de Gobierno; Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Finanzas y Planeación; Secretaría de Educación; Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad; Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario; Secretaría de Comunicaciones; Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente; Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca; Secretaría de Salud; Contraloría General, Procuraduría General de Justicia;



Dirección General de Comunicación Social.

Entidad	Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos, las comisiones, los comités, los consejos, las juntas y demás organismos auxiliares integran la Administración Pública Paraestatal.
Eficacia	La capacidad para determinar los objetivos adecuados: “hacer lo indicado” logro de los efectos deseados.
Eficiencia	La capacidad para reducir al mínimo los recursos usados para alcanzar los objetivos de la organización: “hacer las cosas bien”
Estándar	Es un criterio de análisis y medición, son referencias, puntos de comparación, criterios de evaluación, factores de análisis para la verificación y contrastación entre una cosa planeada y una cosa obtenida o real.
Estrategia	Principios y rutas fundamentales que orientan el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Una estrategia muestra cómo una institución pretende llegar a esos objetivos. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias, de corto, mediano y largo plazos, según el horizonte temporal.
Evaluación	Proceso mediante el cual se comparan los resultados con un criterio valorativo, ya sea a través de parámetros o indicadores para verificar en los procesos, la forma en que se usan y aprovechan los recursos y en que grado se logran los objetivos organizacionales, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas.
Gestión Pública	Conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. Y es pública por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve.
Indicador	Son unidades de medida que permiten el seguimiento y la evaluación periódica de una organización en su estructura, comportamiento y logros.
Índice	Cifra que expresa la relación entre una serie de datos y cuyo resultado es expresado en porcentaje.
Información	Datos que se han organizado o analizado de acuerdo con alguna lógica.



Interinstitucional

Entre instituciones

Investigación

Es una serie de métodos para resolver problemas cuyas soluciones necesitan ser obtenidas a través de una serie de operaciones lógicas, tomando como punto de partida datos objetivos.

Manual

Documento administrativo que brinda, en forma ordenada y sistemática, información de diversa índole para la operación de una organización: atribuciones, estructura orgánica, objetivos, políticas, normas, puestos, sistemas, procedimientos, actividades y tareas.

Mejora continua

Es aquella que los servidores públicos aportan a través de sus conocimientos, habilidades y experiencia en los procesos, y mediante propuestas de innovación para mejorar la efectividad la cadena de valor, los productos y/o servicios y que conozcan e identifiquen el papel que desempeñan en el proceso productivo de la Institución; por lo que deben definirse claramente en cada área, los procesos de mayor impacto hacia los ciudadanos, clientes o sociedad y así saber cómo incide el trabajo de cada persona en el producto o servicio final. Con esto se logra involucrar a todos los servidores públicos en la formación de equipos de trabajo que impacten positivamente en las cadenas de valor para cada servicio. Cada eslabón de la cadena representa un proceso en particular, que quedará a cargo de un grupo de trabajo cuyo objetivo será mejorar continuamente la calidad de sus actividades. Con este enfoque permanente, se mantendrá la mejora continua.

Meta

Cuantificación de los objetivos a alcanzar en los ámbitos temporal y espacial; sus componentes son: la descripción, la unidad de medida y el monto o cantidad.

Método

Proceso o camino sistemático establecido para realizar una tarea o trabajo con el fin de alcanzar un objetivo predeterminado.

Modernización Administrativa

Proceso de cambio a través del cual las Instituciones del sector público presupuestario actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías y comportamientos que les permita alcanzar objetivos de una manera más eficaz y eficiente.

Objetivos

Fines hacia los que se dirige la actividad; puntos finales de la planeación.



Parámetros

Los métodos o propiedades pueden tener parámetros, (uno o varios), los cuales le indicarán los valores que deben usar para la tarea que debe realizar. Por ejemplo, un método Contar podría recibir un parámetro con el valor de las veces que tiene que contar.

Planeación

Selección de misiones y objetivos, y estrategias, políticas, programas y procedimientos para lograrlos; toma de decisiones; selección de un curso de acción entre varias opciones.

Procedimiento

Sucesión cronológica de operaciones concatenadas entre sí, que se constituyen en una unidad de función a la realización de una actividad o tarea específica.

Forma específica de llevar a cabo una actividad. En muchos casos los procedimientos se expresan en documentos, que contienen el objeto y el campo de aplicación de una actividad; qué debe hacerse y quién debe hacerlo; cuándo, dónde y cómo se debe llevar a cabo; qué materiales, equipos y documentos deben utilizarse; y cómo debe controlarse y registrarse.

Proceso

Conjunto de recursos y actividades interrelacionados lógicamente que transforman elementos de entrada, a los cuales se les agrega valor, en elementos de salida para ser proporcionados a un receptor. (Los recursos pueden incluir personal, finanzas, instalaciones, equipos, técnicas y métodos).

Programa Operativo Anual

Documento que integra programáticamente los objetivos y metas a lograr en un año por las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Estatal. Las acciones y metas que cada Dependencia y Entidad programe, deberán estar estrechamente vinculadas con los objetivos que se pretenden alcanzar en el año con la asignación presupuestal correspondiente.

Racionalidad

Análisis que requiere de una meta y una comprensión claras de las alternativas mediante las que se puede alcanzar una meta, un análisis y evaluación de las alternativas en términos de la meta deseada, la información necesaria y el deseo de optimizar.

Ratio

Es la representación de los criterios de referencia para el seguimiento de la gestión, es una traducción del indicador a una fórmula o relación. Expresa en el numerador lo realizado o alcanzado a un periodo y en el denominador se expresan los



estándares, las capacidades o potencialidades de las Dependencias o Entidades, a través de las unidades de medida utilizadas.

Reingeniería

Se presenta cuando una organización realiza una reevaluación significativa de su esencia.

Responsabilidad

Obligación que los subordinados le deben a sus superiores con respecto al ejercicio de la autoridad que les fue delegada como una forma para lograr los resultados esperados.

Rendición de Cuentas

Involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.

Sistema

Grupo o conjunto de cosas relacionadas independientes y que se afectan mutuamente para formar una unidad compleja; todo compuesto por partes en una disposición ordenada de acuerdo con algún programa o plan. Todo sistema debe tener límites que lo separen de su ambiente.

Tasa

Medida de relación que existe entre dos magnitudes expresada en función del establecimiento de una constante “K” y cuyos valores pueden ser 1,000; 10,000; 100,000; etc.

Tecnología de la Información

Proceso de transformación que se ejecuta a través de medios mecánicos o intelectuales, convirtiendo las entradas a las organizaciones en servicios o productos terminados. Normalmente se orienta al diseño de sistemas informáticos, ya que el éxito de su aplicación derivará de la utilidad, precisión y oportunidad de la información emitida.

Toma de Decisiones

Selección de un curso de acción entre varias opciones; selección racional de un curso de acción.

Transparencia

Perfecta accesibilidad de la información en las áreas que competen a la opinión pública.



BIBLIOGRAFÍA

- Diccionario Enciclopédico LAROUSE. México, mayo 1999.
- Documento sobre el Taller para la Construcción de Indicadores de Gestión Gubernamental. INEGI, 2007.
- Gestión Pública. Fundamentos , técnicas y casos. Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Guillem López Casanovas. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España. Junio 2000.
- Glosario para revisiones de control, Secretaría de la Función Pública, México, Abril de 2004.
- Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Guinart I. Sola Josep Maria, Ponencia, Panamá, Octubre de 2003.
- INEGI, “Anuario estadístico del Estado de Veracruz”, Tomo I y II, edición 1999, Aguascalientes Ags.
- INEGI, “Estadísticas económicas; Indicadores del comercio al mayoreo y menudeo”, Abril 1997, Aguascalientes, Ags.
- INEI, “Metodologías estadísticas colección”, febrero del 2000, año 1, No. 5, Perú.
- Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público. Jorge Hintze. Director de TOP, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Publica.
- Ley N° 56, de Planeación del Estado de Veracruz-llave.
- LEY NO. 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz-Llave Artículo 9, 33,34
- Manual para la definición de Indicadores. Secretaría de la Contraloría General, del Estado de Sonora, México Agosto 2007.
- Manual de Fiscalización, Cuenta Pública, Ramo 033: FISM Y FAFM. Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Marzo de 2005.



- Manual para la Evaluación Programática Presupuestal. Contraloría general. Febrero 2003.
- Mejía Lira José, La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas, México 2003, Primera edición, Editorial Miguel Porrúa.
- Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Programa Veracruzano de Modernización y Control de la Administración Pública 2005-2010
- "Qué es la rendición de cuentas". Schedler, Andreas. Cuadernos de Transparencia. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, México., (2004)
- Reglamento Interior de la Contraloría General.
- Secretaría de Programación y Presupuestación, "Sistema Nacional de Planeación", Fondo de Cultura Económica, México D.F. Agosto de 1985.
- SECODAM, "Planeación Estratégica, Guía técnica", México D.F. 1997.
- SEDECAP, "Guía Técnica para el Diseño y construcción de indicadores para evaluar la acción del Gobierno", Puebla, Pue. 1997.
- Steiner, George A., Planeación Estratégica, CECSA, Compañía Editorial Continental, S. A, Trigésima primera reimpresión, México 2004.