

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS

Estrategia de Monitoreo y Evaluación 2016

Enero de 2016



PLANEACIÓN
ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS

PLANEACIÓN Y
EVALUACIÓN

JALISCO.GOB.MX

Directorio

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

Dr. David Gómez Álvarez
Subsecretario de Planeación y Evaluación

Responsables de la publicación

Dra. Mónica Balleca Ramírez
Mtro. Estuardo Gómez Morán

Agradecimientos:

La Subsecretaría de Planeación y Evaluación, así como los responsables de la publicación agradecen la colaboración del Mtro. Gerardo Castillo Torres, Director General Jurídico de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) por sus observaciones y orientación normativa.

Contacto:
Dirección General de Monitoreo y Evaluación
Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno del Estado de Jalisco

52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

monica.ballesca@jalisco.gob.mx, estuardo.gomez@jalisco.gob.mx
www.sepaf.jalisco.gob.mx



Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los programas públicos del Gobierno del Estado de Jalisco 2016

Subsecretaría de Planeación y Evaluación (2016)
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno del Estado de Jalisco
Calle Magisterio 1499, Primer Piso. Col. Miraflores
Guadalajara, Jalisco, México.

ISBN en trámite

Citación sugerida:

Subsecretaría de Planeación y Evaluación. *Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco 2016*, México. Gobierno de Jalisco 2016

Contenido

Introducción.....	5
Contexto	7
Marco normativo.....	9
Estructura de Reglas de Operación.....	13
1. Fundamentación y motivación jurídica	17
Sección I. Aspectos Generales	20
2. Introducción.....	21
3. Descripción básica del programa	25
Sección II. Incidencia	27
4. Objetivos	28
5. Cobertura geográfica	31
6. Población objetivo	33
7. Características de los beneficios.....	35
8. Beneficiarios	39
9. Procesos de operación o instrumentación	44
Sección III. Mecanismos de verificación de Resultados y Transparencia	49
10. Matriz de Indicadores para Resultados	50
11. Evaluación.....	55
13. Transparencia, Difusión y Rendición de Cuentas	58
14. Anexos.....	61
Glosario.....	63



Introducción

La actuación de las organizaciones públicas se contextualiza en al menos tres tipos de marcos institucionales; en primer lugar, el *marco jurídico*, que otorga *facultades* legales para la acción de las organizaciones; en segundo lugar, el *marco de planificación*, que dota de un sentido de *orientación* a las organizaciones al establecer los objetivos que éstas deben perseguir; y, en tercer lugar, el marco programático *presupuestal*, que otorga los *medios financieros* (dinero, recursos humanos, y recursos materiales) para la realización de las actividades.

Para los programas públicos, las Reglas de Operación (ROP) son instrumentos multipropósito que permiten reunir en un solo documento los elementos de esa estructura de marcos de actuación, al mismo tiempo que se erigen como referentes del *diseño* de las intervenciones públicas. En 2014 la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) emitió la primera Guía para la elaboración de ROP 2014, con la finalidad de ofrecer a las dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco un instrumento técnico que ilustrara los apartados centrales que este tipo de instrumentos debieran contemplar, así como los elementos para integrar su contenido.¹ La primera actualización de la Guía para la Elaboración de ROP se llevó a cabo a partir del resultado del *Diagnóstico de ROP 2014*, que identificaba áreas de mejora en la integración de tales instrumentos normativos.

Durante 2015 las dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco publicaron 37 ROP para normar la operación de algunos programas públicos. Además, la Subsecretaría de Planeación y Evaluación coordinó la realización del *Diagnóstico de ROP 2015*, para identificar áreas de mejora en la integración de dichos instrumentos normativos. El diagnóstico de la ROP se diseñó tomando como base del análisis la estructura de ROP que contempla la *Guía para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Públicos, 2015*. Entre los principales hallazgos se observó que

¹ Además, la *Guía* cumplía con el mandato señalado en el artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco 2014, que establecía que la SEPAF colaboraría en la formulación y validación de las reglas de operación de los fondos y programas previstos en el Presupuesto.

existen importantes avances respecto de la *Fundamentación Jurídica* la cual está cubierta por casi la totalidad de los programas, así como el apartado de *Introducción*, que en el que se encontraron los elementos más relevantes propuestos en la Guía.

En contraste, un aspecto de mejora importante fue que se relacionaran de forma más directa, las fuentes para la definición del problema con el propósito y los objetivos de intervención del programa. En ese sentido, se observó que pocas ROP cuentan con datos estadísticos e históricos para la definición del problema así como de su intervención.

A partir de los resultados de ese ejercicio de diagnóstico, y del acompañamiento que la SEPAF brindó a las dependencias y entidades que pusieron a consideración sus proyectos de ROP 2015, se hicieron cambios particulares al contenido de esta Guía.



Contexto

Desde una perspectiva de política pública, las *reglas de operación* (ROP) de un programa que entrega beneficios directos o indirectos, ya sean económicos o en especie, constituyen el principal instrumento normativo que determina los alcances y la gestión del programa, y en muchos casos, es el único documento que refleja el diseño de la intervención; es decir, que establecen esencialmente el procedimiento para entregar los beneficios. Y aunque contienen una parte del diseño, no la agotan en su totalidad.

No todos los programas o acciones que ejecuta el gobierno utilizan ROP, algunas intervenciones se rigen por instrumentos normativos distintos, como manuales de procesos, reglamentos o lineamientos específicos; por ejemplo, los programas que entregan servicios o que regulan alguna actividad.² Pero, ¿en qué circunstancia se usan ROP como instrumentos normativos? Principalmente cuando una intervención requiere de *entregar beneficios* a una población afectada por algún problema público, ya sean estos beneficios como apoyos económicos o en especie; es decir, beneficios *tangibles*. Sin embargo, cada sistema jurídico puede contemplar casos concretos en los que los programas deban contar con ROP, o con cualquier otro instrumento normativo.

En la función pública, la planeación de las intervenciones del gobierno no concluye con la definición de objetivos asociados, metas, estrategias y población beneficiada (población atendida), es necesario crear un conjunto de disposiciones normativas que enmarquen y den forma a la operación de los programas, donde se señalen con claridad los mecanismos para que los recursos financieros y los esfuerzos de todos los actores involucrados en el proceso se manejen con transparencia, sin discrecionalidad, de manera equitativa, eficaz y eficiente.

Contar con ROP claras y normalizadas en cuanto a su estructura permite fortalecer la institucionalidad de las acciones del gobierno que a su vez aumenta la certidumbre sobre el

² Ejemplos de estas acciones de gobierno son la expedición de licencias de conducir, los registros públicos de propiedad, o registros de infractores ambientales. Estas acciones comúnmente se regulan por medio de instrumentos distintos a ROP.

ejercicio del gasto público y sobre los beneficiarios del mismo. Además, un instrumento normativo con coherencia y validez interna ofrece un marco de referencia para la implementación de mecanismos de control, seguimiento y evaluación, e implica notables beneficios para mejorar los resultados de la acción gubernamental.

Ante esa premisa, el Gobierno de Jalisco propone esta “*Guía para la Elaboración de las ROP de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco 2016*” con criterios para los programas que entreguen apoyos económicos o en especie a diversos sectores de la población. Esta *Guía* incorpora elementos básicos sobre la estructura de las ROP, como son objetivos específicos, población beneficiaria, padrón de beneficiarios, trámites, etc., pero también propone otros elementos como los diagramas de proceso, montos económicos por unidad y mecanismos de salvaguarda de datos personales, entre otros.

Entre los aspectos que justifican la necesidad de la guía están: 1) la ausencia de un marco normativo que regule el contenido de las ROP, y 2) la necesidad de mejorar las condiciones de factibilidad para evaluar los programas públicos. En ese sentido, esta guía tiene dos objetivos principales:

- i) Mejorar el proceso de planeación a través de la normalización y clarificación de las ROP en los programas del Gobierno de Jalisco; y
- ii) Mejorar la posibilidad y factibilidad de realizar evaluaciones de las intervenciones del Gobierno de Jalisco.

Para facilitar la comprensión de la “*Guía para la Elaboración de las ROP los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco*”, en el documento se describen paso por paso los elementos necesarios (12 apartados) a contemplar en las ROP, así como ejemplos sencillos y *preguntas clave* con las que se espera delimitar criterios prácticos para la autovalidación.



Marco normativo

En México existen pocos ejemplos de legislaciones que regulen el contenido de los instrumentos normativos con los que operan los programas de apoyos sin retorno. En el caso federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) establece el proceso para la autorización de las Reglas de Operación (artículo 77); contemplando una participación de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP), para efectos de emitir la autorización *presupuestaria* de las ROP (fracción I, art. 77); y de la *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER), para la emisión del dictamen *regulatorio* (fracción II, art. 77). En ese sentido, la propia LPRH establece los criterios que la COFEMER debe considerar en el dictamen regulatorio que emite respecto de las ROP, previamente autorizadas en términos presupuestarios por la SHCP, a saber:

- a) El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los *lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga*;
- b) Las reglas de operación deberán contener para efectos del dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos lo siguiente:
 - i) Deberán establecer los *criterios de selección* de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser *precisos, definibles, mensurables y objetivos*;
 - ii) Debe describirse completamente el *mecanismo de selección o asignación*, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un *diagrama de flujo del proceso de selección*;
 - iii) Para todos los trámites deberá *especificarse textualmente el nombre del trámite* que identifique la acción a realizar;
 - iv) Se deberán establecer los *casos o supuestos que dan derecho* a realizar el trámite;
 - v) Debe definirse la *forma de realizar el trámite*;
 - vi) *Sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios* para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad;
 - vii) Se deberán definir con precisión los *plazos que tiene el supuesto beneficiario*, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad, y
 - viii) Se deberán especificar las *unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite* o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.

Fuente: fracción II, artículo 77 de la LPRH, las cursivas son propias.

Además, se establece la obligatoriedad de que se realicen evaluaciones de “*resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados*” (art. 78 de la LFPRH). Corresponde a la Cámara de Diputados en la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) señalar los programas que se sujetarán a ROP, indicando los criterios generales a los que se deberán sujetar (primer párrafo art. 77, LFPRH).

En el PEF 2015, se establecieron cuatro tipos de criterios generales sobre las ROP de los programas: (1) *criterios de forma*, que establecen atributos principales que deben satisfacer las ROP (fracción I, art. 29 del PEF 2015), (2) *criterios sobre los plazos* de presentación ante la Cámara de Diputados para efectuar sus observaciones sobre las ROP (fracción II, art. 29 del PEF 2015), (3) *criterios para fomentar la transparencia* de los programas sujetos a ROP (fracción III, art. 29 del PEF 2015), y (4) *criterios para procurar la eficacia y eficiencia* en la gestión de los programas sujetos a ROP (art. 30 del PEF 2015).

En el contexto local se cuenta con un marco normativo insipiente en materia de contenido sobre las ROP de los programas que entreguen apoyos. Hasta 2015 en la legislación estatal de Jalisco no se contemplaban disposiciones que regularan el contenido y estructura de las ROP, ni se definía en qué casos se deben elaborar esos instrumentos normativos. El 29 de septiembre de 2015 se publicó en el Periódico Oficial la reforma a la *Ley de Desarrollo Social del Estado de Jalisco (LDSEJ)*, que entre otras modificaciones adiciona el artículo 27 Bis, donde se establece una lista de apartados que deben contener las ROP de los programas de desarrollo social. Anteriormente no abordaban cuestiones respecto del contenido de las ROP, esencialmente contemplaba disposiciones sobre la difusión de las ROP: se establecía únicamente que los beneficiarios de programas sociales tienen derecho a recibir las prestaciones derivadas de los programas conforme a las ROP que éstos tengan (LDSEJ, 11, I), además de que tener derecho a conocerlas y contar con información sobre ellas (LDSEJ, 11, III).



Por otro lado, la legislación en materia presupuestaria (la LPCGP y su Reglamento) no establece disposiciones específicas sobre el contenido mínimo que las ROP deben contemplar, y tampoco se definen aquellos casos en los que sea necesario emitir esos instrumentos normativos.

En la legislación en materia de transparencia se contempló desde 2011 la publicación de las reglas de operación como parte de la información fundamental de los sujetos obligados que ejecuten programas sociales.³ Sin embargo, esta normatividad no determina qué contenidos y estructura deben tener las ROP, sólo dispone su publicación como parte de la información fundamental, y únicamente tratándose de programas sociales.

Hasta 2007 en los Decretos de Presupuesto tampoco se habían definido disposiciones sobre el contenido de las ROP, únicamente se habían contemplado algunas reglas para la operación del *Fondo Complementario para el Desarrollo Regional* (FONDEREG). Por primera vez en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco (DPEEJ) para el ejercicio de 2008 se estableció una disposición con relación a las ROP: se señalaba que las dependencias y entidades “*debían elaborar, aprobar, publicar y poner a disposición de los posibles beneficiarios las reglas de operación de todos los programas y fondos de su competencia, a más tardar el 31 de enero de 2008*” (DPEEJ 2008, Octavo transitorio), debiendo cumplir con los principios de racionalidad del gasto establecidos en la *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público* (LPCGP, 46 bis). En el DPEEJ para el ejercicio 2009, se incorporó un cambio relevante: además de la obligación de elaborar y publicar ROP, se establecieron en el propio decreto de egresos reglas específicas para la operación de algunos fondos y programas, además del FONDEREG del que ya se establecían ROP en presupuestos anteriores; se incorporaron reglas para fondos y programas como el *Fondo de Ciencia y Tecnología*, el *Programa Estatal de Infraestructura Social con los Migrantes*, el *Fondo de Aportaciones para el Desarrollo de Proyectos Estratégicos*, y el *Programa Llega*. Además se contemplaban disposiciones muy

³ Primero, en la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios publicada el 22 de diciembre de 2011 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, y desde 2013 con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada el 08 de agosto.

generales para el ejercicio de recursos establecidos en diferentes partidas de apoyos contemplados en el presupuesto.

Para los ejercicios 2014 y 2015, se estableció en DPEEJ (DPEEJ 2014) que la publicación de las ROP incorporara tres elementos adicionales a los que ya se mencionaban en Decretos de Presupuesto anteriores: en primer lugar, se adicionó la disposición de que las ROP contemplaran información sobre la problemática que se busca resolver con el programa; en segundo lugar, que se cuente con una matriz de indicadores para resultados; y finalmente, que se asegure la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos (DPEEJ 2014, art. 19, y DPEEJ 2015, art. 20). Otro elemento relevante es que en ambos años se contempló que la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), colaborara en la formulación y validación de las ROP de los fondos y programas.

En el DPEEJ 2016, además de los elementos que ya se preveían en los dos ejercicios anuales anteriores, se establecieron los apartados que deben contener las ROP y se describió el contenido general que cada apartado debe incluir. Además se establece que en la elaboración de las ROP se deben considerar las recomendaciones que la SEPAF emita a partir de la evaluación realizada en el año anterior, así como la Guía para elaboración de ROP, que esta dependencia elabore y publique en su página de internet. Dado este contexto normativo vigente, la presente *Guía* representa la colaboración de SEPAF para la elaboración de las ROP de los programas y fondos de su competencia.



Estructura de Reglas de Operación

La estructura que se propone para las ROP de los programas del Gobierno de Jalisco contempla tres secciones principales, integradas por diferentes apartados básicos. La estructura que se propone es la siguiente:

1. Fundamentación y motivación jurídica

SECCIÓN I. ASPECTOS GENERALES

2. Introducción (antecedentes, diagnóstico y lógica de intervención)
3. Descripción básica del programa
 - 3.1. Nombre del programa
 - 3.2. Alineación con el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033
 - 3.3. Dependencia o entidad responsable
 - 3.4. Dirección General o área interna responsable
 - 3.5. Tipo de programa
 - 3.6. Presupuesto a ejercer
 - 3.7. Clave numérica y denominación de la partida presupuestal afectada conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos del ejercicio correspondiente.

SECCIÓN II. INCIDENCIA

4. Objetivos
 - 4.1. General
 - 4.2. Específicos
5. Cobertura
6. Población objetivo
7. Características de beneficios
 - 7.1. Tipos o modalidades de beneficios o apoyos
 - 7.2. Cantidades (montos) y rangos de beneficios o apoyos
 - 7.3. Temporalidad

8. Beneficiarios

8.1. Criterios de elegibilidad y requisitos

8.2. Derechos y obligaciones

9. Procesos de operación o instrumentación

SECCIÓN III. MECANISMOS DE VERIFICACIÓN DE RESULTADOS Y TRANSPARENCIA

10. Matriz de Indicadores para Resultados

11. Evaluación

11.1. Agenda de evaluación

11.2. Instancia encargada de coordinar la evaluación

12. Transparencia, difusión y rendición de cuentas

12.1. Padrón de beneficiarios

ANEXOS

Cada uno de los apartados que se proponen tiene una finalidad en el contexto de una política pública, y algunos de ellos se agotan por completo en las ROP. A continuación se describe el contenido esperado de los apartados de forma general, y en las siguientes secciones de esta *Guía* se desarrollan los contenidos en detalle.

- **Fundamentación y motivación jurídica.** Fundamento legal y consideraciones de la autoridad competente para la emisión de las ROP.
- **Introducción.** Se explica la problemática o área de oportunidad que el programa se propone atender. La razón de ser del programa y los resultados esperados en términos generales, además de la población potencial sin detalle. También se incluye la descripción general del programa o lógica de intervención. Se señalan los avances históricos del programa, o de programas similares, y los antecedentes del problema público.
- **Descripción básica.** Son los elementos principales que describen la adscripción administrativa del programa, su vinculación con el PED 2013-2033, y su financiamiento.



- **Objetivos.** De manera clara, concisa y medible, se señalan los objetivos generales y específicos del programa.
- **Responsables.** Se describen los responsables directos e indirectos de la operación del programa, así como las funciones que desempeñan.
- **Cobertura.** Describe el alcance geográfico y los sectores de la población sujetas de atención del programa.
- **Población objetivo.** Se caracteriza a la población que presenta el problema público y que se busca atender con el programa.
- **Características de los beneficios.** Se describe la oferta institucional de los beneficios que se propone otorgar.
- **Beneficiarios.** Se describen los criterios para la obtención de la condición de beneficiarios así como sus derechos y obligaciones.
- **Procesos de operación o instrumentación.** Se describen las fases, actividades, responsables y plazos para la ejecución del programa.
- **Matriz de Indicadores para Resultados.** Se describe la estructura de la Matriz de Indicadores para Resultados, como un instrumento que enmarca el seguimiento y evaluación del programa.
- **Evaluación.** Se mencionan los mecanismos para el seguimiento del Programa y las características de las evaluaciones que pretende realizar. Se incluye una mención acerca de separar presupuesto del programa para el tema de las evaluaciones. También se describen las herramientas y mecanismos para incorporar la retroalimentación de los implicados en el programa.
- **Transparencia, difusión y rendición de cuentas.** Se incorporan los mecanismos para la transparencia del programa, así como los canales de difusión del programa y sus resultados a los implicados, y se definen los criterios para la integración del padrón de beneficiarios.
- **Anexos.** Este apartado adjunta toda la documentación (mapas, formatos, padrones, fichas de inscripción, etc.) que dé soporte a los demás apartados.

Estructura de ROP sugerida en esta *Guía*



Fuente: elaboración propia.



1. Fundamentación y motivación jurídica

El primer apartado de las ROP, dado que se trata de un instrumento normativo, debe ser la fundamentación y motivación jurídica. El primer aspecto es la *fundamentación* que se desprende del marco jurídico que faculta a la dependencia o entidad para emitir las ROP, por tal razón es recomendable que la relación de disposiciones jurídicas que se invocan siga el orden de jerarquía legal que se aplica, comenzando por la disposición de mayor jerarquía como la Constitución Política del Estado de Jalisco, y concluyendo por la disposición de menor jerarquía como Acuerdos, o actas.

El segundo aspecto relevante son las motivaciones o consideraciones, que demuestran el argumento reflexivo y legal que justifica la necesidad de emitir las ROP.⁴ En este segmento también se debe referenciar el marco jurídico, pero evitando repetir textualmente los artículos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones que dan fundamentación y motivación normativa, preferentemente se deberá parafrasear las disposiciones normativas.

Es conveniente tener presente que todo el documento de ROP es un instrumento normativo, razón por la cual es importante poner atención en la armonía jurídica que se tengan en el texto. En ese sentido, conviene que el texto del documento esté debidamente numerado (no necesariamente con formato de artículos); además que se emplee un lenguaje homogéneo, y para ello es recomendable que en el apartado de anexos se cuente con un glosario de términos propios de las ROP.

⁴ Vale la pena tener presente que este segmento de justificación jurídica se distingue de la *Introducción*, en donde es pertinente justificar el programa pero en términos del diagnóstico de los problemas que se quiere atender.

Otro aspecto relevante de técnica y armonía jurídica es que se señale una autoridad competente para la interpretación de las ROP, y en consecuencia para resolver sobre las dudas que se presenten en la operación del programa. Finalmente, como cualquier otro instrumento normativo, conviene que se definan disposiciones transitorias, sobre todo si la emisión de este documento abroga a un instrumento previamente emitido. También se recomienda establecer en las disposiciones transitorias la vigencia que tendrán las ROP, especificando tanto el momento de su entrada en vigor, y en su caso indicando si tendrá vigencia por un tiempo específico.



Ejemplo de fundamentación⁵

ENRIQUE MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ, Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con fundamento en los artículos 25 párrafo quinto y 28 último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9, 12, 26 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 9 y 12 de la Ley de Planeación; 75 y 77 segundo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 176 de su Reglamento; 7, 8, 32, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 72, 79 primer párrafo, 80, 86, 87, 140, 143, 164, 178, 190 fracción I y 191 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; 29, 30, Transitorio Segundo y Anexo 11 y 11.1 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015; y 1, 2, 3, 5, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y



Preguntas Clave

	Sí	No
¿Se relacionan las disposiciones específicas que facultan a la dependencia o entidad para emitir las ROP?		
¿Se presentan las disposiciones en orden de jerarquía jurídica?		

⁵ “Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA, para el ejercicio fiscal 2015”, visto en [http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/Documents/ROP%202015%20\(DOF%2004-05-2015\).pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/Documents/ROP%202015%20(DOF%2004-05-2015).pdf)





Ejemplo de motivación ⁶

(...) Que los artículos 29, 30 y 31 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, publicado el 03 de diciembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, establece los criterios generales a que deberán sujetarse las reglas de operación de los programas federales y en el anexo 11 del propio Decreto se enlistan los programas federales sujetos a reglas de operación;

Que el 28 de diciembre de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”;

Que es importante que las Reglas de Operación de los programas a cargo de esta Secretaría sean claras y precisas, a fin de agilizar la operación de dichos Programas, (...)



Preguntas Clave

¿Se presentan los argumentos jurídicos que justifican la emisión de las ROP?

¿Se parafrasean las disposiciones jurídicas que motivan la emisión de las ROP?

Sí No

Sí	No

⁶ “Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA, para el ejercicio fiscal 2015”, visto en [http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/Documents/ROP%202015%20\(DOF%2004-05-2015\).pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/Documents/ROP%202015%20(DOF%2004-05-2015).pdf)

Sección I. Aspectos Generales





2. Introducción

La segunda parte consiste en la creación del apartado de *Introducción*. En este apartado se debe explicar la problemática o área de oportunidad que se quiere atender así como la justificación legal si la tiene. Es importante mencionar a la institución encargada de atender tal situación y su adscripción al PED si es el caso. Es la razón del programa.

Se recomienda incorporar los resultados esperados que se espera lograr en términos generales con la intervención del programa, así como la descripción genérica de la población potencial, es decir la que presenta el problema público que se quiere atender.

En la *Introducción* del documento de ROP se esperaría encontrar el diagnóstico, en el que se defina el problema público que el programa pretende atender. Definir un *problema público* implica diversas cosas, entre ellas: a) *describir la estructura del problema*, es decir enunciar el problema principal, y sus causas y efectos probables; b) *dimensionar el problema*, proporcionar elementos empíricos (deseable) que permitan conocer el tamaño del problema y su naturaleza principal; y, c) contextualizar el problema, es decir, ubicar la problemática en un ámbito geográfico temporal específico.

En el diagnóstico es necesario identificar si existen circunstancias que profundicen las brechas de desigualdad de género, es decir, si un problema afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres. En caso de que se identifiquen esas brechas, la perspectiva de género deberá contemplarse en el resto de los apartados de las ROP, considerando prioritario que el programa promueva el cambio institucional en favor de la igualdad y la no discriminación entre mujeres y hombres.

El segundo elemento crítico de la Introducción debería ser describir *cómo es que el programa pretende incidir* en el problema público. En esta parte se debe señalar puntualmente cuál es la lógica de intervención del programa, cuál es su hipótesis;⁷ es la parte del diseño de política pública más relevante.

También se espera que en este apartado se describan los antecedentes del programa, indicando sus avances históricos o de programas similares. En caso de que no hayan existido esfuerzos similares se adjuntan los datos estadísticos de la situación a atender señalada en el *diagnóstico*. Al describir los antecedentes es posible detectar posibles duplicidades en la asignación de presupuestos a objetivos similares, mediante un análisis breve de la posible interacción que el programa pueda tener con otras intervenciones.



Ejemplo para antecedentes ⁸

Para las y los jornaleros agrícolas en nuestro país, las condiciones relacionadas a su actividad laboral, la necesidad de migrar para encontrar fuentes de trabajo y el rezago social en el que se encuentran, constituyen los principales factores que los caracterizan como un grupo social altamente vulnerable.

(...)

De acuerdo a la medición multidimensional de la pobreza realizada por CONEVAL, en 2012 el 45.4% de la población (alrededor de 53.3 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza multidimensional. Sin embargo, existen grupos de población que por sus características propias presentan una mayor condición de vulnerabilidad en términos de carencias sociales o de insuficiencia de ingresos. Uno de estos grupos lo constituyen las y los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, en 2013 la población potencial era de 6.02 millones de jornaleros agrícolas e integrantes de sus hogares. De esta población, 1.55 millones de personas correspondían a jornaleros agrícolas y 4.47 millones de personas eran integrantes de los hogares de los jornaleros agrícolas.

Esta situación hace urgente la intervención del Estado a favor de este grupo social a través de medidas de política pública, como es el caso del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.

⁷ La hipótesis o teoría causal del programa, describe el efecto que el programa espera lograr con las acciones previstas en sus ROP; la hipótesis de intervención describe las posibles acciones que detonen los cambios en el problema.

⁸ “Reglas de Operación para el programa Atención a Jornaleros Agrícolas, 2015”, visto en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_jornaleros_agricolas.pdf

Asimismo, el programa contribuye al cumplimiento del Objetivo 2.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, en el que se establece como prioridad el garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Al respecto, las acciones de este programa se alinean a la Estrategia 2.1.2 del Plan Nacional de Desarrollo que busca fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.



Preguntas Clave

¿Describe los inicios del programa?

¿Detalla datos estadísticos históricos de la situación a atender?

¿Detalla datos estadísticos históricos de los resultados del programa o similares?

Sí	No



Ejemplo para diagnóstico y lógica de intervención ⁹

La desigual distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades ha sido un elemento persistente en la historia de nuestro país. Esta desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades ha generado un círculo vicioso, en el que los integrantes de las familias enfrentan mayores dificultades para desarrollar el pleno potencial de sus capacidades, lo que imposibilita que las nuevas generaciones de mexicanos superen la condición de pobreza.

Por ello la finalidad de la política social del Gobierno de la República, es lograr que las familias mexicanas tengan niveles de bienestar que les permitan satisfacer sus necesidades básicas; que todas las madres y padres de familia tengan lo suficiente para el sustento diario de sus hijos, para lo cual se ha propuesto impulsar el desarrollo humano con el fin de que las familias superen las condiciones de pobreza y marginación, contribuyendo así al pleno ejercicio de los derechos humanos y sociales de todos los mexicanos, con especial énfasis en los derechos a la protección a la salud, a la educación y a la alimentación.



Preguntas Clave

¿Justifica la creación y existencia del programa?

Sí	No

⁹ “Reglas de Operación para el programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, visto en http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_operacion_oportunidades_oct2013

¿Contiene la necesidad o situación a atender?

¿En el diagnóstico se identifican brechas de desigualdad de género, o en su caso se precisa que no se identificaron?

¿Menciona a la población potencial en términos generales?

¿Menciona el nivel de gobierno y/o institución que asume el programa?





3. Descripción básica del programa

Conviene incorporar una descripción básica del programa que contenga los elementos que permitan ubicar administrativa y presupuestalmente al programa, estos elementos permiten comunicar brevemente los elementos básicos de la intervención. Se proponen los siguientes elementos:

1. Nombre del programa
2. Alineación con el PED¹⁰
3. Dependencia o entidad responsable
4. Dirección General o área interna responsable
5. Tipo de programa¹¹
6. Monto del presupuesto autorizado en el decreto del ejercicio correspondiente
7. Clave numérica y denominación de la partida presupuestal afectada conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos del ejercicio correspondiente
8. Denominación y en su caso clave del Programa Presupuestario con el que se relaciona



Ejemplo para descripción del programa ¹²

NOMBRE DEL PROGRAMA: "Apoyo al Transporte para Estudiantes".

¹⁰ Conviene señalar la alineación específica con el PED y con los otros instrumentos de planeación del desarrollo que se derivan de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. En ese sentido, es conveniente señalar específicamente los elementos estratégicos a los que contribuye el programa; es decir, los objetivos, ejes, estrategias, líneas de acción, o cualquiera que sea su denominación.

¹¹ El tipo de programa se definirá en función del beneficio que se entrega, independientemente de su finalidad productiva, social o de capacitación, así se entiende por tipo de programa aquellos que entregan: 1) apoyos económicos, 2) apoyos en especie, 3) infraestructura, y 4) servicios, o cualquiera de sus combinaciones.

¹² Los elementos de este ejemplo han sido tomados principalmente de las Reglas de Operación del programa *Apoyo al Transporte para Estudiantes*, sin embargo, ha sido modificado para complementar los elementos que esta Guía propone. Visto en [http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/339C8FDD6E18A48986257B3C007A8A6C/\\$FILE/03-30-13-II.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/339C8FDD6E18A48986257B3C007A8A6C/$FILE/03-30-13-II.pdf)

ALINEACIÓN CON EL PED

Este programa contribuye al logro del Objetivo Sectorial O3E5. Incentivar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo de nivel medio y superior. Al Objetivo Sectorial OD301E1. Aumentar el uso controlado y eficiente del territorio al disminuir la expansión urbana y promover la evolución hacia sistemas de transporte público, seguro, limpio, bajo en emisiones, accesible y cómodo al fortalecer la interconectividad. Así como al logro del Objetivo de Desarrollo OD6. Transitar hacia un modelo de movilidad sustentable que promueva el uso de los sistemas de transporte masivo y colectivo, que fomenten la integralidad entre otros tipos de transporte, incluyendo los no motorizados, que garanticen un desplazamiento seguro, eficiente y de calidad de las personas. Al logro del Objetivo Sectorial OD602E2. Apoyar proyectos o iniciativas que promuevan medios alternativos de movilidad y, finalmente, al Objetivo Sectorial OD603E4. Implementar programas de préstamo de bicicletas públicas.

DEPENDENCIA RESPONSABLE: Secretaría de Desarrollo e Integración Social.

DIRECCION GENERAL RESPONSABLE: Dirección General de Programas Sociales.

TIPO DE PROGRAMA: De apoyos en especie.

PRESUPUESTO A EJERCER: \$270'510,417.00 (doscientos setenta millones quinientos diez mil cuatrocientos diecisiete pesos 00/100 M. N.)

PARTIDA PRESUPUESTAL AFECTADA DEL GOBIERNO DEL ESTADO: Las erogaciones que el Ejecutivo Estatal lleve a cabo con motivo de El Programa, se realizarán con cargo a la partida presupuestal 11 000 4416, contenida en el Presupuesto de Egresos para el año 2015.



Preguntas Clave

Sí No

¿Se describen los ocho aspectos básicos del programa?

--	--



Sección II. Incidencia





4. Objetivos

Los objetivos del programa deben mantener una plena correlación con el o los problemas públicos descritos en la *Introducción*. Los objetivos deben ser redactados como los estados deseados de los problemas que se identificaron; es decir, son los problemas pero redactados en *positivo*.

El apartado de los Objetivos contempla tres elementos esenciales: Objetivo *General*, Objetivos *Específicos*, y alineación con el PED. El Objetivo General se refiere al resultado en términos de logro para mediano y largo plazo; debe describir la aspiración que tiene el programa respecto del estado deseado, y se relaciona directamente con el problema principal que busca atender. Debe reflejar lo que se espera lograr con la implementación del programa, y con la entrega de los beneficios que contempla el programa. Éste debe ser expresado con claridad y sencillez, así como en parámetros medibles. Es deseable que de la redacción del objetivo se deduzca el tipo de beneficio que se entregará, así como la población a la que van dirigidos, con eso se dará una idea clara del problema público que se busca atender.

Los Objetivos Específicos, por otra parte, son en corto y mediano plazo, y al igual que el Objetivo General deben ser claros, sencillos y medibles. Deben contribuir al logro del objetivo general; una idea para definir los objetivos específicos puede ser relacionarlos con los tipos o modalidades de los beneficios o apoyos que el programa plantea entregar.



Ejemplo de Objetivo General¹³

El objetivo general del Programa es contribuir a incrementar la productividad del sector agroalimentario, mediante el apoyo a la inversión en innovación y desarrollo tecnológico aplicado que se genere con la investigación.



Preguntas Clave

- ¿Identifica un logro esperado a mediano o largo plazo?
- ¿Ese logro es medible?
- ¿Está redactado con sencillez y claridad?
- ¿Está alineado con el PED (los objetivos tienen vinculación)?

Sí	No
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Ejemplo de Objetivos Específicos¹⁴

Objetivos Específicos

Ampliar las capacidades de alimentación de las familias beneficiarias a través de acciones;

- *Que compensen el ingreso de dichas familias para facilitar su acceso a la alimentación;*
- *De coordinación y articulación institucional que promuevan que la población atendida acceda efectivamente a la oferta institucional de programas sociales federales que incrementen sus capacidades productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes;*
- *Que establezcan la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma..*

¹³ Reglas de Operación del Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (PIDETEC), de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, visto en [http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/Documents/ROP%202015%20\(DOF%2028-12-2014\).pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/Documents/ROP%202015%20(DOF%2028-12-2014).pdf)

¹⁴ Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, de SEDESOL, visto en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_apoyo_alimentario.pdf



Preguntas Clave

¿Identifica logros esperados a corto y mediano plazo?

¿Son medibles?

¿Están redactados con sencillez y claridad?

Sí	No



5. Cobertura geográfica

Se refiere al alcance territorial que tendrá el programa: especificando algún conjunto de municipios, regiones, zonas, localidades o alguna otra demarcación. Es conveniente que la cobertura tenga relación con el alcance que tendrá por sector, nivel o tipo de población: el sector educativo, a pequeñas y medianas empresas; a nivel socioeconómico bajo y muy bajo, etc. La cobertura debe describir la ubicación geográfica de la población objetivo que se quiere atender, y en ese sentido, conviene que refleje la ubicación donde se presenta el problema público que justifica la intervención del programa.



Ejemplo para sección sobre Cobertura¹⁵:

Cobertura

Este Programa opera en localidades tanto del ámbito rural como del urbano donde habita la población objetivo.



Preguntas Clave

¿Se define la cobertura geográfica y/o por sector del programa?

¿Se relaciona la cobertura con el sector de la población que se quiere atender?

¿Se justifica la cobertura con el problema público que se quiere atender?

Sí	No
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹⁵ Este ejemplo ha sido modificado tomando en consideración las “Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2015” visto en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_apoyo_alimentario.pdf





6. Población objetivo

La *Población objetivo* es la descripción a detalle de las características (demográficas, sociales, económicas, entre otras relevantes para el programa) del sector de la población a atender, y al que van dirigidos los beneficios que se entregarán, sean en especie o económicos. La población objetivo debe describir al segmento que presenta el problema público que se quiere atender, y por lo tanto la definición de la población objetivo tiene estrecha relación con los problemas identificados. En ese sentido por “población”, no se entiende únicamente a los habitantes o a las personas, también se puede tratar de organizaciones, personas físicas, morales, agrupaciones, u otras instancias de gobierno o públicas. En pocas palabras, es la descripción de los destinatarios de los beneficios que se pretende otorgar, o los beneficiarios potenciales.



Ejemplo sobre población objetivo¹⁶

Población Objetivo

La población objetivo del Programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud que no son atendidos por el Programa Prospera Programa de Inclusión Social, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las presentes Reglas de Operación.

Para efectos de estas Reglas de Operación se utilizarán de manera indistinta los términos hogar y familia.



Preguntas Clave

¿Se define la población objetivo de manera clara y sus características?

¿Se puede cuantificar la magnitud con la información presentada?

Sí	No
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹⁶ “Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2015” visto en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_apoyo_alimentario.pdf





7. Características de los beneficios

Se sugiere que el apartado de *Características de los beneficios* describa los atributos que tendrán los apoyos (económicos o en especie), servicios u obras de infraestructura. Para eso se propone agotar la descripción en tres segmentos de información: 1) donde se describan los *tipos o modalidades de beneficios o apoyos*, 2) otro donde se establezcan las *cantidades (montos) y rangos de los beneficios o apoyos* a entregar, y 3) un último elemento donde se describa la *temporalidad* con que se entregarán los beneficios.

Tipos o modalidades de beneficios o apoyos. Es la descripción de los beneficios que se entregarán, indicando su cantidad económica o en especie, y según la modalidad que se entregará. Es posible que un mismo programa entregue varios tipos o modalidades de beneficios o apoyos, por ejemplo, apoyos económicos y además capacitación técnica. Los tipos o modalidades de los beneficios describen la oferta institucional que el programa pone a disposición de la población a la que se desea atender, y en teoría mantiene una relación fundamental con las soluciones que el programa supone para atender el problema público. Los tipos o modalidades pueden ser diversos: en un mismo programa se pueden entregar varias modalidades de apoyos económicos y varias modalidades de servicios (como capacitaciones, asistencias técnicas u otros). Es importante establecer en qué casos aplican cada una de las modalidades.

Cantidades (montos) y rangos de beneficios o apoyos. Son las especificaciones de las cantidades mínima y máxima que es posible obtener por los beneficiarios, ya sea del beneficio económico, en especie, en unidades de servicios o en obras, así como la frecuencia que se contempla para su entrega. En caso de que se contemplen rangos para la entrega de los beneficios, conviene señalar qué criterios se emplearán para determinar la asignación de una cantidad específica del beneficio, así como la instancia responsable de determinar la asignación de los beneficios.



Ejemplo para Características de los apoyos o entregables¹⁷

Características de los Apoyos del Programa

3.4.1. Apoyo Alimentario El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Adicionalmente, el Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado Apoyo Alimentario Complementario, el cual tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

3.4.2. Apoyo Infantil Adicionalmente las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años reciben bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niño o niña en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.

3.4.3. Apoyo Especial para el Tránsito al PROSPERA Programa de Inclusión Social Las familias beneficiarias que transiten PROSPERA Programa de Inclusión Social recibirán un apoyo monetario, en el periodo de transición, denominado “Apoyo Especial para el Tránsito a PROSPERA Programa de Inclusión Social”, con el propósito de proteger su economía.

3.4.4. Apoyo SEDESOL Sin Hambre El Apoyo SEDESOL Sin Hambre consiste en una transferencia monetaria adicional a lo que las familias reciben por concepto de Apoyo Alimentario Sin Hambre y Apoyo Alimentario Complementario Sin Hambre, y se entregará a aquellas familias bajo el esquema PAL-SINHAMBRE.

Los apoyos monetarios directos se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa.

En el marco del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, con el propósito de contribuir a que las familias beneficiarias cuenten con acceso físico y económico a los alimentos, la Coordinación Nacional podrá re-direccionar el monto equivalente al apoyo alimentario y al apoyo alimentario complementario, para que las familias adquieran productos alimenticios en el Sistema DICONSA, que incluye leche fortificada LICONSA, cuando existan condiciones de accesibilidad para las familias beneficiarias, lo cual se informará a la familia al momento de su incorporación.

Los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de integrantes de 0 a 9 años registrados en el hogar.

El monto mensual de todos los apoyos monetarios, se actualizará semestralmente, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y con base en la variación acumulada a partir de junio de 2011, de los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo (rural y urbano), publicadas por el CONEVAL. El índice debe considerar el promedio aritmético de las Líneas de Bienestar Rural y Urbano. Dicha actualización se presentará a la SHCP para su conocimiento.

Cuando la variación acumulada de la actualización resulte negativa, el monto del apoyo monetario correspondiente se mantendrá en el mismo nivel que el semestre inmediato anterior.

El monto mensual de los apoyos monetarios se difunde a la población beneficiaria y se publica en las páginas electrónicas institucionales www.prospera.gob.mx y www.sedesol.gob.mx

¹⁷ Ibid.



Los montos de los apoyos vigentes desde el segundo semestre del 2014 son:

Monto Mensual de Apoyos Julio-Diciembre 2014	
Alimentario	\$330.00 por familia
Alimentario Complementario	\$140.00 por familia
Infantil	\$120.00 por cada niño o niña

La familia podrá recibir hasta 3 apoyos por concepto del Apoyo Infantil.

Debido a los plazos en los que el CONEVAL publica las Líneas de Bienestar Mínimo, la actualización semestral del monto de los apoyos se aplicará como máximo en dos bimestres posteriores, integrando en su caso, los apoyos retroactivos correspondientes.

El Apoyo Especial para el Tránsito a Prospera se entregará por dos bimestres, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa, en función de la disponibilidad presupuestal del Programa de Apoyo Alimentario.

El monto mensual de este apoyo será equivalente al monto del Apoyo Alimentario más el Apoyo Alimentario Complementario vigentes, y en ningún caso podrá ser mayor.



Preguntas Clave

¿Se describen los tipos o modalidades de los beneficios o apoyos a entregar?

¿Se describen las cantidades mínimas y máximas que puede obtener cada beneficiario?

¿Están cuantificados los apoyos, ya sea en efectivo o en especie?

¿Se señala una frecuencia para la entrega del beneficio según las modalidades?

¿Describe la oferta institucional lo que supone la solución del programa para atender el problema?

Sí No

Temporalidad. Se refiere al tiempo por el cual el beneficiario puede recibir los beneficios o apoyos del programa, así como los procesos por el cual el programa asegura que el beneficiario cumple todavía con los criterios de selección. Este aspecto es relevante, porque refleja el ciclo de la intervención que el programa pretende mantener; en muchos casos la temporalidad está restringida a la vigencia del presupuesto, y en otros casos conviene incorporar a los beneficiarios por un periodo mayor, para atender efectivamente el problema público que se quiere atacar.



Ejemplo para sección sobre temporalidad ¹⁸

Temporalidad

Las familias beneficiarias permanecerán en el Programa mientras mantengan su condición de elegibilidad, la cual se podrá corroborar a través de la evaluación de sus condiciones socioeconómicas y demográficas, conforme a la metodología de focalización establecida en estas Reglas de Operación.

Las familias podrán ser transferidas a Prospera, cuando exista disponibilidad presupuestal y se cuente con acceso y capacidad de atención a los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación.



Preguntas Clave

¿Se mencionan los periodos de tiempo por el cual el beneficiario puede recibir el apoyo?

¿Algún mecanismo para saber si todavía cumple con las características de elegibilidad?

	Sí	No
¿Se mencionan los periodos de tiempo por el cual el beneficiario puede recibir el apoyo?		
¿Algún mecanismo para saber si todavía cumple con las características de elegibilidad?		

¹⁸ “Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2015” visto en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_apoyo_alimentario.pdf



8. Beneficiarios

En el apartado de Beneficiarios se describen dos elementos, los criterios de elegibilidad y los requisitos que se deben de satisfacer para obtener los beneficios, y por lo tanto convertirse en beneficiarios; y, los derechos y obligaciones que se adquieren al obtener la condición de beneficiario.

Criterios de elegibilidad y requisitos. Son las condiciones y las restricciones para elegir el tipo y cantidad de los beneficios que la población podrá recibir. Es recomendable establecer qué autoridad es competente para determinar esa selección. Es posible que los recursos disponibles no sean suficientes para atender a toda la población que cumpla con los criterios de elegibilidad, en esos casos es recomendable aclarar si se aplicará algún criterio de prelación para asignar los beneficios, así como indicar qué instancia es la responsable de realizar dicha prelación. Conviene que para cada criterio, ya sea de elegibilidad o de prelación si es el caso, se identifique el requisito con el que se deberá acreditar el cumplimiento de dicho criterio, pudiendo este requisito ser un documento probatorio que el solicitante aporte, o bien que se generen cuando el solicitante presenta su solicitud. En ese sentido, es importante considerar en la definición de los documentos probatorios las condiciones específicas de la población objetivo que el programa quiere atender, con la finalidad de que se ofrezcan alternativas diversas que no restrinjan indebidamente la inscripción en el programa. Cuando no existan criterios de prelación para priorizar la entrega o asignación de los beneficios, conviene establecer que se asignarán en orden cronológico conforme al momento de registro, y hasta agotar la disponibilidad presupuestal.



Ejemplos para Criterios de elegibilidad y requisitos ¹⁹

Criterios	Requisitos
<p>Se deberá cumplir lo siguiente</p> <p>1. Tener 65 años en adelante</p>	<p>A. Para los mexicanos y mexicanas por nacimiento</p> <p>A.1 Para acreditar su identidad: Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los documentos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En localidades incorporadas al esquema de Inclusión Financiera, únicamente serán válidos los siguientes documentos: • Credencial para votar vigente. • Pasaporte vigente. • Cédula Profesional. • Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). • En localidades no incorporadas al esquema de Inclusión Financiera, además se podrán presentar: • Cartilla del Servicio Militar Nacional. • Formas Migratorias. • Cédula de Identidad Ciudadana. <p>A.2 Para acreditar su edad: Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clave Única de Registro de Población (CURP). • Acta de Nacimiento. En caso de no contar con Acta de Nacimiento o CURP, se podrá acreditar su edad al entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los documentos arriba mencionados, con excepción de la Cédula Profesional. <p>B. Para los solicitantes no nacidos en México Presentar un documento oficial de las autoridades migratorias mexicanas que acredite su identidad y edad, así como su permanencia en el país por más de 25 años.</p> <p>C. Para acreditar su residencia: Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recibo de pago de servicios con antigüedad no mayor a tres meses (energía eléctrica, agua teléfono, impuesto predial). <p>Nota importante: En localidades de hasta 10,000 habitantes no incluidas en el esquema de Inclusión Financiera, los solicitantes podrán presentar Constancia de identidad, edad y residencia con fotografía, expedida por autoridad municipal.</p>
<p>2. No recibir ingresos superiores a \$1,092 pesos mensuales por concepto de pago de pensión por cesantía en edad avanzada o vejez bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente a partir del día 1 de julio de 1997 y la Ley abrogada por ésta; por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los</p>	<p>A. Para determinar si las y los solicitantes cumplen los criterios de elegibilidad, será necesario que la persona adulta mayor o un informante otorgue los datos necesarios para el llenado del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI) y el Cuestionario Complementario (CC), Anexo 3.</p> <p>La información proporcionada por la o el solicitante será verificada por la DGGPB y la URP conforme a lo establecido en el numeral 4.2.4 de las presentes Reglas.</p>

¹⁹ Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores 2015, publicadas el 27 de diciembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.



Criterios	Requisitos
<p><i>Trabajadores del Estado vigente hasta el día 31 de marzo de 2007 y bajo el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente; por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del día 1 de abril de 2007; así como por esquemas similares en que se dé una pensión por años de servicio o edad por parte de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.</i></p>	<p><i>En caso de que la o el solicitante cuente con una jubilación o pensión de tipo contributivo mayor a \$ 1,092 pesos mensuales, no será incorporado como beneficiario del Programa.</i></p>



Preguntas Clave

	Sí	No
<p>¿Se muestran de manera clara los criterios de selección o de elegibilidad de los beneficiarios?</p>		
<p>¿Se señalan para cada criterio de selección los requisitos que deben satisfacer los beneficiarios para acreditarlos?</p>		
<p>¿Estos criterios se alinean con las características de la población objetivo?</p>		

Derechos y obligaciones. Se detallan los derechos y las obligaciones que tanto los beneficiarios como los que entregan los apoyos contraen en todo el proceso del programa. Así como el mecanismo de salida y entrada de los mismos. Conviene precisar los mecanismos que el programa contempla para garantizar que los derechos y obligaciones se cumplan, así como las instancias ante las que los beneficiarios pueden exigir el cumplimiento de esos derechos y obligaciones. En ese sentido, es recomendable contar con un mecanismo para la atención de quejas y denuncias.

Por otro lado, es recomendable que el programa cuente con los mecanismos para garantizar que los beneficiarios conocen esos derechos y obligaciones.



Ejemplo sobre derechos y obligaciones ²⁰

Derechos y Obligaciones de las Personas Beneficiarias

Todas las personas tienen derecho a recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y equitativo, sin discriminación alguna.

Asimismo, todas las personas tienen derecho a recibir información de manera clara y oportuna sobre la realización de trámites, requisitos y otras disposiciones para participar en el Programa.

Las personas beneficiarias en esta modalidad tienen los siguientes derechos y obligaciones:

Derechos:

1. Recibir información clara y oportuna por parte de las personas Responsables de las Estancias afiliadas a la Red respecto a las reglas, servicios, horarios y capacidades del personal de la Estancia Infantil, mediante el Reglamento Interno de la Estancia Infantil, licencias, permisos, autorizaciones, incluyendo la autorización del Modelo que emite la Delegación correspondiente y el Reglamento Interno de la Estancia Infantil.

Asimismo, podrá solicitar a la persona Responsable de la Estancia Infantil afiliada al Programa, a la que desee inscribir a su hija(o) o niña(o) bajo su cuidado, una visita al interior de la Estancia Infantil para conocer las áreas que la integran; en cuyo caso, la misma deberá realizarse fuera del horario de servicio de la Estancia Infantil.

2. Contar mensualmente con un documento expedido por la persona Responsable de la Estancia Infantil a la que asistan sus hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado, en el que se especifique el monto mensual de apoyo otorgado por el Gobierno Federal, así como la cuota de corresponsabilidad que la persona beneficiaria debe entregar a la persona Responsable de la Estancia Infantil.

(...)

Obligaciones:

1. Conocer y firmar de conocimiento el Reglamento Interno de la Estancia Infantil y cumplir con las Reglas establecidas en éste sobre horarios, alimentos e higiene, u otras que se consideren necesarias para el adecuado cuidado y atención de las(os) niñas(os), siempre que éste se encuentre alineado a lo establecido en las presentes Reglas de Operación y sus Anexos.

2. Entregar a la persona Responsable de la Estancia Infantil a la que asistan sus hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado, los siguientes documentos e información: (...)



Preguntas Clave

Sí No

²⁰ Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015”, visto en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30832/rop_estancias_infantiles.pdf



¿Se señalan las obligaciones y compromisos de los beneficiarios?

¿Se señalan las obligaciones y compromisos de las instancias responsables del programa?

¿Existen sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte de los beneficiarios?

¿Existen mecanismos para proteger los derechos de los beneficiarios?

Sí	No





9. Procesos de operación o instrumentación

Aquí se describen cronológicamente las fases, actividades, procedimientos y los trámites por medio de los cuales los posibles beneficiarios pueden obtener los apoyos desde su solicitud hasta su recepción, conclusión y evaluación. Es recomendable incluir en este apartado los aspectos que permitan el desahogo de los diferentes *procesos*, de selección, verificación, conclusión, etc. La información mínima para la descripción de los procesos es la siguiente:

1. Plazos y duraciones temporales para la realización de las actividades, convocatorias, dictámenes, etc.
2. Formatos y documentos que se deberán emplear en la realización de las actividades contempladas en el proceso.
3. Lugares, domicilios y ubicación de las oficinas o sitios donde se deberán realizar cada una de las gestiones.
4. Instancias responsables del desahogo de cada una de las fases, actividades y procedimientos contemplados en las ROP.

En cualquier caso, es conveniente indicar en las ROP los medios de difusión (página de internet, atención telefónica o domicilio y contacto) en los que es posible consultar la calendarización de los procesos del programa.

Es conveniente que se establezcan en las ROP las actividades de difusión que se deberán realizar para garantizar que la población destinataria conozca con oportunidad los requisitos para solicitar la obtención de los beneficios. Algunos procesos se pueden describir además con flujogramas, rutas críticas o diagramas de Gantt en la sección de Anexos de las ROP. Conviene no perder de vista la armonía que debe guardar este apartado con el de *Responsables y atribuciones legales*.



Ejemplo sobre proceso de selección²¹

Proceso de Selección

La incorporación de familias se realiza de acuerdo a las estrategias y procedimientos establecidos en sus lineamientos y documentos operativos, que se encuentran publicados en la página de internet http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion y http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Normas_Oportunidades

El resultado de la incorporación se notifica a las familias conforme a lo siguiente:

a) El personal del Programa realiza la sesión de orientación en la que explicará las características del Programa, así como los mecanismos para la recepción de los apoyos.

En caso de que alguna persona manifieste su inconformidad sobre la elegibilidad de alguna familia, se le orientará para que realice su denuncia o queja mediante las instancias correspondientes, de acuerdo al numeral 12 de estas Reglas.

b) La titular acredita su identidad ante el personal del Programa presentando original para cotejo y entregando copia fotostática de alguno de los siguientes documentos públicos (...)

c) El personal del Programa confirma con la titular la incorporación de su familia y verifica, en su caso, si procede cambio de titular conforme a los siguientes casos:

- Por no residir en el hogar.
- Por fallecimiento.
- Discapacidad física y/o mental.
- Imposibilidad para cumplir con los compromisos de la Titularidad, (estudio, trabajo, etc.).

Selección errónea de la titular.

Confirmada la incorporación, con la finalidad de acreditar su edad y datos personales, se le solicita copia fotostática y original para cotejo de su acta de nacimiento, CURP o documento migratorio.

d) Se entrega a la titular la documentación que hace constar su incorporación. Finalmente se le informa sobre el uso y cuidado del medio que se le entregará para la recepción de los apoyos monetarios.

²¹ En estas Reglas de Operación de ejemplo, el apartado que hemos denominado “Proceso de Selección” ahí se nombra como “Procedimientos de incorporación”.

e) Se solicita a la titular presentar original y entregar copia fotostática del acta de nacimiento y/o CURP o documento migratorio de cada uno de los integrantes del hogar, pudiendo entregarlas en el mismo evento.



Preguntas Clave

¿Se mencionan los trámites que el beneficiario debe realizar y las acreditaciones para comprobar los requisitos del programa?

¿Se señalan los medios para que la instancia responsable compruebe la personalidad, domicilio y demás características del beneficiario?

¿Se describe a detalle el proceso de selección y los procedimientos para ingresar al programa?

Sí	No

Responsables y atribuciones legales. En este apartado se deben señalar los actores internos y externos, dependencias municipales, estatales y federales, y aquellas organizaciones que participan de forma directa e indirecta en los procesos del programa.

Es importante señalar específicamente a la dependencia o entidad Ejecutora del programa, procurando que se identifique a la unidad administrativa o área concreta que es responsable de la gestión y operación del programa. En caso de que el programa cuente con alguna instancia normativa o resolutoria, es preciso especificarlo en este apartado. Se recomienda que todos los actores involucrados en la operación del programa, queden claramente identificados así como las funciones que desempeñan dentro de los procesos del programa. Se recomienda clarificar si el programa cuenta con algún esquema de coordinación interinstitucional²² o intergubernamental²³ para la gestión de algunos de sus procesos.

²² Por coordinación interinstitucional, se entiende a aquellos esquemas de colaboración entre dependencias o entidades que corresponden al mismo ámbito de gobierno (federal, estatal o municipal)

²³ Por *coordinación intergubernamental*, se entiende a aquellos esquemas entre dependencias o entidades de diferente ámbito de gobierno (federal, estatal o municipal) que participan de forma conjunta en alguna de las acciones del programa.



Es importante resaltar que se debe justificar legalmente la participación de todos los responsables en la operación del programa, con la finalidad de dotar de certeza jurídica a las diferentes fases de ejecución del programa. Asimismo debe de clarificarse cuáles son las atribuciones legales que tendrán los diferentes actores sobre la operación del programa.



Ejemplo de responsables y atribuciones legales ²⁴

La CONAFOR tendrá las facultades siguientes:

- I. Determinar la distribución y reasignación presupuestal de los apoyos de acuerdo a las metas y conforme a la disponibilidad presupuestal para cada ejercicio fiscal;*
- II. Realizar la interpretación para efectos administrativos y resolver lo no previsto en estas Reglas, por conducto de las Unidades Administrativas de la CONAFOR, las cuales contarán con el apoyo de la Unidad de Asuntos Jurídicos cuando así se requiera;*
- III. Determinar las áreas elegibles y prioritarias para cada concepto o modalidad de apoyo y su publicación en la página de internet de la CONAFOR*

(...)

Los Gerentes Estatales tendrán facultades para firmar los pre-dictámenes y dictámenes de factibilidad y los convenios de concertación; dar seguimiento al programa; realizar las notificaciones y requerimientos que se deriven de la aplicación de estas Reglas; recibir y firmar los finiquitos en el ámbito territorial de su competencia.

(...)

Las Gerencias responsables de diseñar la operación de los componentes, conceptos y modalidades de apoyo aquí establecidas, deberán:

- 1) Capacitar al personal operativo de las Gerencias Estatales para que apliquen correctamente los criterios técnicos, términos de referencia, formatos de verificación física de las obras o proyectos y formatos de evaluación de informes finales correspondientes a cada concepto de apoyo; así como las demás disposiciones establecidas en las presentes Reglas.*
- 2) Determinar criterios técnicos, formatos e instrumentos de evaluación técnica para la calificación de los informes finales, así como para la realización de visitas de seguimiento por parte del personal de la Gerencia Estatal; mismos que serán la evidencia documental de la conclusión de las actividades y el instrumento mediante el cual se autorizarán los pagos correspondientes; de manera que sea posible medir el grado de cumplimiento de los proyectos asesorados, así como garantizar una correlación directa entre los recursos erogados y el cumplimiento de las metas institucionales.*

²⁴ Reglas de Operación para el Programa Nacional Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2014.



Preguntas Clave

¿Se identifican las instituciones que participarán en la operación del programa?

¿Se justifica su participación legalmente?

¿Se señalan las atribuciones legales que tienen los actores en la operación?

Sí	No

Sección III.
Mecanismos de
verificación de
Resultados y
Transparencia





10. Matriz de Indicadores para Resultados

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del DPEEJ 2015, en las ROP se debe incluir una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).²⁵ La MIR es un instrumento de planificación, gestión y evaluación de proyectos e intervenciones públicas, que resume eficiente y armónicamente los objetivos que un programa pretende lograr, así como los indicadores con los que se propone el logro de esos objetivos. La MIR forma parte de la metodología de planificación mejor conocida como Enfoque de Marco Lógico (Logical Framework Approach). El instrumento consiste en una matriz de doble entrada, en una de las cuales contiene cuatro niveles de desempeño (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), y cuya cadena vertical de causalidades refleja la hipótesis de intervención del programa; y en otra, contempla los elementos de medición que se proponen (resúmenes narrativos u objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos). La MIR es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas.

En caso de que el programa no cuente con una MIR, se recomienda contemplar indicadores de gestión y resultados, pues son la base para el seguimiento y posterior evaluación de un programa, dado que permiten conocer el avance y cumplimiento de las metas físicas previstas. Una idea clave para definir los indicadores de gestión del programa es considerar las diferentes modalidades o tipos de beneficios que entrega, así como las actividades previstas en las ROP; en ese sentido, algunos indicadores de gestión podrían relacionarse con el cumplimiento de los plazos en el desahogo de los procesos, o bien con el costo unitario por apoyo o beneficio

²⁵ Para una mayor referencia de cómo elaborar una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), se propone consultar las siguientes guías de elaboración de la MIR: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf> y http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

entregado, considerando las inversiones que el programa tiene que realizar en gasto corriente para garantizar la entrega de cada unidad del beneficio.

Además es deseable que se definan algunos indicadores de *resultados* que permitan conocer lo que se está logrando en términos de la población objetivo. Los indicadores de resultados planteados deben tener correspondencia con los objetivos del programa, y por lo tanto con los problemas públicos que el programa se plantea atender.

Al plantearse los indicadores, ya sea en una MIR o bien de forma independiente como indicadores de gestión o de resultados, conviene tener presente los atributos mínimos que deben contemplar, como: nombre del indicador, descripción del indicador, método de cálculo, unidad de medida y frecuencia de medición. Para la definición técnica de los indicadores se sugiere consultar *Guías metodológicas* ya publicadas por instancias nacionales o internacionales.²⁶



Elementos para la elaboración de una MIR²⁷

Matriz de Indicadores para Resultados

Elaboración de la MIR

¿Cuál es su objetivo?

- Sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental.
- Establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.
- Definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

¿En qué consiste?

²⁶ Una sugerencia es: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, DF: CONEVAL, 2013. Disponible en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

²⁷ “Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados”, visto en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

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

- Generar indicadores para medir sus resultados.
- Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.
- Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas necesarias para el éxito del programa.

Figura 1

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Filas:

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

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

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

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

Columnas:

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

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

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

Supuestos: En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es

importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.



Ejemplo sobre Indicadores cuando no se cuenta con una MIR ²⁸

Indicadores

Los indicadores de propósito y componente de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa, se presentan en el Anexo IV de estas Reglas de Operación. La información correspondiente a estos indicadores será reportada por la Coordinación Nacional a la Dirección General de Seguimiento para la integración de los informes correspondientes.

La totalidad de los indicadores de la MIR se encuentran disponibles para su consulta en la siguiente liga: <http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/index.php>

Anexo IV: Indicadores de resultados del Programa de Apoyo Alimentario

La información de la columna "Frecuencia de medición" se refiere al periodo de tiempo en el que se calcula el indicador y no al momento en que la información sobre los avances del mismo puede ser consultada por los usuarios, de acuerdo a lo que se establece en la ficha técnica correspondiente a cada indicador reportada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

APOYOS MONETARIOS EMITIDOS.

Nombre del indicador	Fórmula	Unidad de Medida	Frecuencia de medición
Porcentaje de familias beneficiarias a las que se les emitió el apoyo monetario para alimentación	$(\text{Número de familias beneficiarias a las que se les transfirió el apoyo monetario para alimentación} / \text{Total de familias beneficiarias en el padrón activo}) * 100$	Porcentaje	Trimestral

ACTIVIDAD

Nombre del indicador	Fórmula	Unidad de Medida	Frecuencia de medición
Número de familias beneficiadas	Número de familias beneficiadas	Familias	Bimestral
Cobertura de la población objetivo	$(\text{Número de familias beneficiarias del Programa} / \text{Número de familias establecidas como meta anual al inicio del ejercicio fiscal}) \times$	Porcentaje	Trimestral

²⁸ “Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2013” visto en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288949&fecha=26/02/2013.

	100		
--	-----	--	--



Preguntas Clave

¿Se incluye una Matriz de Indicadores para Resultados?

¿Se señalan indicadores para los niveles de *Actividades y Componentes* contempladas en la MIR, o en su caso indicadores de gestión o desempeño del programa?

¿Se señalan indicadores para los niveles de *Propósito y Fin* contemplados en la MIR, o en su caso indicadores de resultados del programa?

¿Se definen atributos técnicos mínimos para la comprensión de los indicadores?

¿Los indicadores presentados mantienen una relación con los objetivos planteados por el Programa?

Sí	No





11. Evaluación

Con la finalidad de establecer las bases técnicas para la realización de ejercicios de evaluación, y con la colaboración del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas (Consejo EVALÚA Jalisco), se publicaron los *Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco*,²⁹ cuya finalidad es establecer los criterios para la conceptualización y seguimiento de investigaciones evaluativas, además se establece un procedimiento para definir compromisos de mejora derivados de evaluaciones. Para modelar la estrategia de evaluación de programas públicos, en este instrumento se cubren aspectos como la definición de los objetos de estudio susceptibles de ser evaluados, los tipos y alcances de las evaluaciones a realizar, los actores institucionales de los procesos evaluativos, y las medidas que se habrán de tomar para procurar la difusión y transparencia de los procesos evaluativos y sus resultados.

Además de la vinculación con los *Lineamientos* señalados en el párrafo anterior, en este apartado se propone incluir las actividades de monitoreo que el programa plantea realizar, con la finalidad de garantizar que su implementación se ajuste a las previsiones y planeación contempladas. Se proponen dos contenidos principales, una agenda de evaluación, y la definición de las instancias responsables de la coordinación de las evaluaciones.

Agenda de evaluación. Es deseable que el programa cuente con una *agenda de evaluación* que permita retroalimentar el diseño de la intervención y mejorar su gestión; se trata de un programa de actividades de evaluación de corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, conviene que el programa contemple actividades de evaluación interna y externa; la evaluación interna se refiere a las actividades de seguimiento y valoración que se realizan por parte de los gestores del programa;

²⁹ Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, 03 de junio de 2014.

http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/lineamientos_generales_para_mye.pdf

y la evaluación externa, se refiere a la investigación especializada que realizan agentes externos al programa.

Instancia encargada de coordinar la evaluación. Además, es recomendable que en las ROP se señale específicamente qué instancia es la encargada de coordinar los procesos de evaluación, así como el presupuesto que se destinará a la realización de la evaluación externa del programa. Es recomendable que en las ROP se señale qué instancias participan en la implementación de las mejoras que se deriven de las evaluaciones, así como los mecanismos que se emplearán para determinar qué mejoras son pertinentes de realizarse.

El apartado debe mencionar los mecanismos para el seguimiento del programa y las características de las evaluaciones que pretende realizar. También se describen las herramientas y mecanismos para incorporar la retroalimentación de los implicados en el programa.



Ejemplo sobre Evaluación

Sobre la evaluación

Durante el ejercicio anual de las presentes reglas de operación, se deberá realizar una evaluación externa con cargo al presupuesto asignado al programa que considere que:

- 1. Para financiar la evaluación externa al programa sujeto a estas reglas de operación que ejerce presupuesto estatal se podrá disponer de hasta 2% del presupuesto total anual asignado.*
- 2. El monto se fijará conforme al tipo de evaluación y de trabajo de investigación que se definan en los términos de referencia correspondientes de acuerdo con el procedimiento contemplado en el Programa Anual de Evaluación (PAE) Jalisco 2015 y en atención a los Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación de Programas Públicos del Gobierno de Jalisco.*
- 3. Las actividades de evaluación serán coordinadas por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, a través de la Dirección General de Monitoreo y Seguimiento en su carácter de Unidad de Evaluación del Gobierno de Jalisco, de conformidad con el artículo 89, fracción II del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, en colaboración con la instancia que funja como Unidad Interna de Evaluación la dependencia o entidad ejecutora del programa.*
- 4. Las actividades específicas de las evaluaciones contempladas en el PAE Jalisco 2015 serán aplicables al programa público a que refieren estas reglas de operación y serán coordinadas al interior de la dependencia o entidad ejecutora del programa por la [NOMBRE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA QUE TENGAN LAS FUNCIONES DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN] de la [NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD], que fungirá como Unidad Interna de Evaluación.*
- 5. En general se deberá observar lo dispuesto en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos (LGMEPP), emitidos por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 03 de junio de 2014.*





Preguntas Clave

¿Se identifican mecanismos para el seguimiento de los resultados del programa?

¿Se señala la agenda de evaluación que se deberá realizar durante la vigencia de las ROP?

¿Se señalan mecanismos para la evaluación del programa por tipo y periodo de aplicación?

¿Se señalan las instancias responsables que participan en los procesos de evaluación?

Sí	No



12. Transparencia, Difusión y Rendición de Cuentas

Por *Transparencia* se entiende a las medidas que el programa adopta para la publicación de información relacionada con la gestión del programa. Y por *Difusión* se entiende a las acciones de socialización del programa con la finalidad de que los posibles beneficiarios conozcan el programa, y tengan la oportunidad de solicitar los beneficios.

Se recomienda que en el apartado de *Transparencia* se contemplen las medidas para la publicación de información relacionada con la asignación de los beneficios, el avance en el ejercicio del gasto público, el avance en el cumplimiento de metas, el avance en los indicadores de gestión y desempeño, y la información derivada de las evaluaciones realizadas al programa, con apego a las disposiciones que contempla la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Se recomienda que en el apartado de *Difusión* se señalen los canales de comunicación que el programa utiliza para darse a conocer a la ciudadanía, así como las medidas que adopta para que la difusión sea imparcial, oportuna y de forma culturalmente pertinente para el público al que va dirigida la información. En ese apartado conviene señalar que los formatos, documentos oficiales del programa y la comunicación social que se utilice, deben contemplar la leyenda o el aviso de imparcialidad e independencia partidista. Además de contemplar los mecanismos de atención de quejas y denuncias respecto de la operación del programa.



Ejemplo sobre transparencia ³⁰

Transparencia

Difusión

Estas Reglas de Operación, además de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, están disponibles para su consulta en las Delegaciones, en la página electrónica de la Sedesol y el DIF Nacional: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Reglas_de_Operacion y www.dif.gob.mx, así como en la página electrónica: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_estancias_infantiles.

Las delegaciones, en coordinación con la URP y el DIF Nacional, serán las encargadas de realizar la promoción y difusión del Programa, informando las acciones institucionales a realizar y las comunidades beneficiadas.

Para conocer los servicios que ofrece este Programa así como los demás que están a cargo de la Sedesol, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades del Sector, conforme lo que establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se puede acceder a la página electrónica www.sedesol.gob.mx, sección "Lecturas recomendadas" y consultar el "Manual de Servicios al Público", en donde también se describen los procedimientos y los trámites para solicitar los apoyos, así como los plazos de respuesta a las solicitudes.

Conforme a la Ley General de Desarrollo Social, así como al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, la publicidad y la información relativa a este Programa deberá identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional e incluir la siguiente leyenda "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social". (...)

Quejas y Denuncias³¹

Las quejas y denuncias vinculadas a la operación del Programa son atendidas por la Coordinación, en los términos de las disposiciones jurídicas, administrativas y reglamentarias aplicables a cada caso.

La Coordinación en apego a los lineamientos y criterios que determine la SFP, desplegará acciones tendientes a garantizar la atención oportuna y eficiente de las quejas, denuncias, inconformidades, peticiones o sugerencias que presenten las familias beneficiarias y la ciudadanía en general.



Preguntas Clave

 Sí No

³⁰ "Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015", visto http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_estancias_infantiles.pdf

³¹ "Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2015" visto en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377501&fecha=27/12/2014

¿Se identifican lineamientos para transparentar los procesos y resultados del programa?

¿Se señalan mecanismos (leyendas, avisos, etc.) para asegurar que el programa sea en beneficio de sus objetivos sin fines partidistas o de lucro?

¿Se identifican medios y procedimientos para la difusión del programa a la ciudadanía y beneficiarios?

¿Se menciona los instrumentos para la recopilación de quejas y sugerencias y su incorporación al proceso del programa?

Sí	No

Padrón de beneficiarios. Un aspecto clave de la transparencia de los programas que entreguen beneficios es la elaboración y publicación de un padrón de beneficiarios. En ese apartado se propone señalar los criterios para la integración del Padrón de Beneficiarios y que se especifique el portal web en donde se pueda consultar, la instancia responsable de integrar el padrón, y su periodo y mecánica de actualización.

Con relación al padrón de beneficiarios, se recomienda informar a los posibles beneficiarios las medidas de seguridad que se emplearán para garantizar la protección de su información confidencial, así como el hecho de que en caso de recibir los beneficios que el programa otorga, se deberá divulgar que son beneficiarios del programa, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.





Ejemplo sobre Padrón de beneficiarios

Padrón de Beneficiarios³²

El listado de todos los beneficiarios de los apoyos de este programa se pueden consultar en el portal web www.padrondbeneficiarios.gob.mx, donde la información se actualiza mensualmente por la instancia ejecutora del programa.

Cabe mencionar que con excepción del nombre, los datos personales de ubicación y otros, se omiten por protección y en su lugar se incluyen las AGEB que INEGI proporciona.

Toda la información del Padrón se recabó por los formatos de inscripción de los beneficiarios que se incluye en los Anexos de estas Reglas de Operación.



Preguntas Clave

¿Se muestran las características y el medio para la visualización del Padrón de Beneficiarios?

¿Se menciona el método para su actualización del padrón y el mecanismo de salvaguarda de los datos personales de los beneficiarios?

Sí	No
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Anexos

Finalmente en el apartado de *Anexos* se recomienda adjuntar todos los documentos que den soporte o se mencionen en el documento general de Reglas de Operación, y los que se considere necesario por los responsables del programa, por ejemplo: glosarios, mapas, flujograma, tablas, diagramas, formatos, fichas, fotografías del apoyo en especie, oficios, normas, manuales, términos de referencia, etc.

³² Elaboración propia del ejemplo.



Preguntas Claves

¿Se adjuntan anexos que soporten la información del documento general de Reglas de Operación?

¿Los anexos se encuentran actualizados y se mencionan los medios para consultarlos además de las Reglas de Operación?

Sí	No

Glosario

- **Beneficiarios:** La población que recibe los beneficios (apoyos económicos, en especie, subsidios, etc.) del programa. Pueden ser directos o indirectos en función de la cobertura, focalización y oferta de los productos del programa.
- **Cobertura:** Es la razón existente entre la cantidad de personas atendidas y el tamaño de la población objetivo:

$$\text{Cobertura} = \left(\frac{\text{Cantidad de personas atendidas}}{\text{Tamaño de la población objetivo}} \right) * 100$$

- **Cobertura geográfica:** es el alcance territorial del programa, en el que se definen las demarcaciones que serán objeto de la intervención; pueden ser un conjunto de municipios, zonas, localidades, etc. La cobertura geográfica tiene relación con la población objetivo.
- **Coordinación intergubernamental:** se entiende a aquellos esquemas de colaboración entre dependencias o entidades de diferente ámbito de gobierno (federal, estatal o municipal) que participan de forma conjunta en alguna de las acciones del programa.
- **Coordinación interinstitucional:** se entiende a aquellos esquemas de colaboración entre dependencias o entidades que corresponden al mismo ámbito de gobierno (federal, estatal o municipal) que participan de forma conjunta en alguna de las acciones del programa.
- **Diagnóstico:** Es la instancia en que se estudian los problemas, necesidades y características de la población y su contexto. Un programa sin un diagnóstico adecuado corre el serio peligro de no generar impacto alguno. Tiene dos funciones básicas: descriptiva, que caracteriza el problema y cuantifica su magnitud y distribución en la población afectada; y explicativa, que determina qué y cuántos bienes y/o productos es necesario entregar para solucionar total o parcialmente el problema central (o alcanzar el objetivo general).
- **Estrategia:** Principios y rutas fundamentales que orientarán el camino a seguir por las grandes líneas de acción contenidas en las políticas públicas estatales para alcanzar los propósitos, objetivos y metas planteados en el corto, mediano y largo plazos.

- **Evaluación:** Conjunto de actividades encaminadas a valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de los proyectos y programas emanados del Plan Estatal de Desarrollo, así como el funcionamiento del propio Sistema Estatal de Desarrollo. Tiene como finalidad reorientar y mejorar la intervención del Estado y para incrementar la eficacia y eficiencia de los recursos empleados para alcanzar los objetivos previstos.
- **Focalización:** Criterios que permiten identificar a la población objetivo para que sean ellos (y no otros) los que reciban los beneficios del programa. Requiere conocer características relevantes en función de los objetivos de impacto perseguidos, para que el proyecto se adecue a sus necesidades específicas. Focalizar, entonces, implica generar una oferta de productos (bienes y/o servicios) orientada a la población objetivo.
- **Impacto:** Es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios) a la misma. Se mide comparando la situación inicial (LB), con una situación posterior (LC), eliminando la incidencia de factores externos.
- **Indicador:** Es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. Los indicadores de desempeño pueden ser indicadores estratégicos (referidos a los efectos, resultados e impactos del programa) o indicadores de gestión (insumos, actividades y productos del programa).
- **Insumos:** Son los recursos de todo tipo (humanos, materiales, equipos y servicios) que se utilizan en el proyecto, los que pueden ser definidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, etc.) y son traducidos en unidades monetarias (costos del proyecto).
- **Línea base:** Son los valores que alcanzan los indicadores de la "variable problema" al momento de su identificación en el diseño del programa.
- **Metas:** Son estimaciones cuantitativas independientes para el impacto, los resultados, los productos, las actividades y los insumos del programa. Las metas se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo, utilizando para ello los indicadores seleccionados. Deben ser claras, precisas y realistas.

- **Plan:** Documento legal que contiene en forma ordenada, sistemática y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Su naturaleza debe ser dinámica y flexible, sujeto a modificaciones en función de la evaluación periódica de sus resultados.
- **Plan Estatal de Desarrollo:** Instrumento rector de la planeación para el desarrollo del Estado que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social, política, ecológica e institucional del Estado, concebidos de manera integral y coherente, dirigido a orientar el quehacer público, social y privado. En él se deben asentar las metas y retos del sector público.
- **Planeación:** Proceso continuo, permanente e integral, evaluable mediante criterios e indicadores, por medio del cual se regulan, dirigen, articulan ordenan y sistematizan las acciones de la actividad colectiva de carácter político, ambiental, económico y social.
- **Población atendida:** Es un subconjunto de la población objetivo que es efectivamente beneficiaria directa de los productos o servicios del programa.
- **Población objetivo:** Es un subconjunto de la población potencial a la que están destinados los productos del programa, y que es factible atender dados los recursos disponibles en un periodo de tiempo específico.
- **Población postergada:** Es un subconjunto de la población potencial que no puede ser beneficiaria por los productos del programa, en algún periodo de tiempo, dada la oferta disponible.
- **Población potencial.** Es un subconjunto de la población que presenta las características del problema público que se quiere atender con la intervención del programa, potencialmente propensos a incorporarse al subconjunto de la población objetivo.
- **Política pública:** Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del sector público.
- **Problema social:** Se define como una carencia o déficit existente en un grupo poblacional determinado. Constituye una brecha entre lo deseado (por la sociedad) y la realidad. Es una situación observable empíricamente que requiere de análisis científico-técnico. No se puede, por

tanto, fundamentar en meras suposiciones o creencias ni tampoco confundirse con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un apoyo específico.

- **Procesos:** Se definen como la organización racional de los insumos para alcanzar un fin determinado. Se implementan a través de un conjunto de actividades, con procedimientos, normas y reglas, que permiten, en forma directa o indirecta, transformar los insumos en productos.
- **Productos:** Son los bienes y/o servicios que se entregan a los beneficiarios finales. Un programa puede entregar uno o varios productos, normalmente complementarios entre sí.
- **Programación:** Proceso mediante el cual se determinan metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de mediano y largo plazos fijados en el Plan Estatal de Desarrollo.
- **Programa:** Instrumento de planeación cuya finalidad consiste en detallar los planteamientos y orientaciones generales para la intervención del estado, asociado con el Plan Estatal de Desarrollo, mediante la identificación de objetivos y metas. Debe contener una serie de actividades a realizar, organizadas y sistematizadas, con recursos previamente determinados y a cargo de una institución pública responsable de alcanzar una o varias metas planteadas; sirve además, como instrumento de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos y como un marco de referencia su seguimiento y evaluación.
- **Objetivo:** Es el resultado que un programa pretende alcanzar a través de la ejecución de determinadas acciones, deben ser general o específicos. Los objetivos específicos son un conjunto de resultados que a su vez permiten lograr un objetivo general. El objetivo general refleja el resultado que se espera lograr en términos de la atención de un problema público.
- **Reglas de Operación:** Conjunto de disposiciones que enmarcan y dan forma a la operación de los programas, señalando con claridad los mecanismos para que el recurso financiero o en especie y los esfuerzos de todos los actores involucrados en el proceso se manejen con transparencia, la no discrecionalidad, de manera equitativa, eficaz y eficiente.
- **Seguimiento:** Mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.



- **Subsidio:** Es la transferencia condicionada de un recurso económico por parte del gobierno al beneficiario del programa en cuestión (como parte de los productos que entrega el programa).



Para más Información acerca de esta *Guía*
Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto
Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno de Jalisco

📍 Magisterio 1499 1er. Piso Col. Miraflores C.P. 44270 Guadalajara
☎ 3819-2380, Ext. 43668 y 43689

