

.....

MANUAL PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN CUBA

.....

Otras herramientas clave para la Planificación
y Presupuestación Públicas

.....



MANUAL PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN CUBA

**Otras Herramientas Clave Para La Planificación
y Presupuestación Públicas**

MANUAL PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN CUBA

**Otras Herramientas Clave Para La Planificación
y Presupuestación Públicas**



Esta publicación y su desarrollo han sido apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Los puntos de vista expresados en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del PNUD u otras agencias y programas de las Naciones Unidas.

Documento preparado por:

Cesar Barroso Palacios

Edición:

Tania Teresa Licea Jiménez

Diseño gráfico:

Mariela Marín Mazola

2025

ÍNDICE

Índice de figuras	5
Índice de tablas.....	7
Siglas y acrónimos	9
Glosario.....	11
Prólogo.....	13
Introducción	19



Diseño de proyectos de política pública con base en la metodología del marco lógico

- 1.1. Análisis de actores 24
- 1.2. Análisis del problema público 27
- 1.3. Análisis de objetivos..... 31
- 1.4. Construcción de la matriz de indicadores para resultados 35
- 1.5. Verificación y aprobación del proyecto 45

CAP. 1

Herramientas adicionales para la gestión de proyectos de política pública con base en resultados

- 2.1. Planificación 47
- 2.2. Presupuestación..... 54
- 2.3. Ejercicio y control..... 60
- 2.4. Seguimiento y evaluación 66
- 2.5. Rendición de cuentas..... 73

CAP. 2



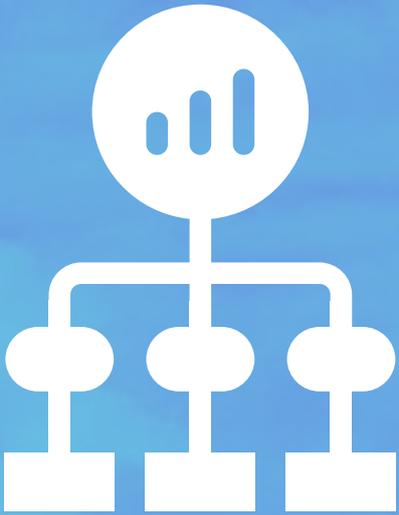
Referencias bibliográficas	77
---	----

Anexos	81
---------------------	----

Anexo 1. Herramientas de verificación para el diseño de proyectos con base en la MML.....	81
---	----

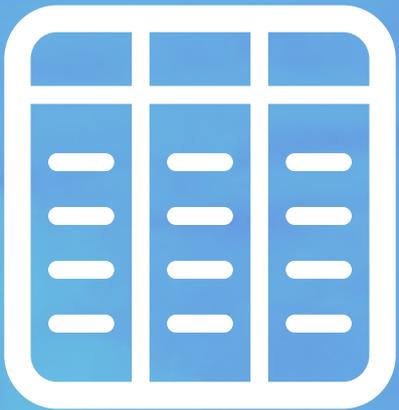
Anexo 2. Caso práctico de proyecto con base en la MML.....	83
--	----

Anexo 3. Herramientas adicionales para caso práctico.....	92
---	----



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Etapas de la metodología del marco lógico.....	13
Figura 2. Fases del análisis de actores.....	14
Figura 3. Mapeo de actores según interés e influencia.....	16
Figura 4. Fases del análisis del problema público.....	17
Figura 5. Identificación del problema público.....	18
Figura 6. Tipos de población que se observan al momento de delimitar un problema.....	19
Figura 7. Ejemplo de árbol de problemas.....	20
Figura 8. Fases del análisis de objetivos.....	21
Figura 9. Ejemplo de árbol de objetivos.....	22
Figura 10. Teoría del cambio de la intervención.....	24
Figura 11. Ejemplo de matriz de indicadores para resultados.....	25
Figura 12. Fases de la construcción de la MIR.....	25
Figura 13. Pasos para la definición e introducción de supuestos.....	27
Figura 14. Recomendaciones para la revisión de la lógica vertical.....	28
Figura 15. Sistema de indicadores.....	29
Figura 16. Recomendaciones para la revisión de la lógica horizontal.....	33
Figura 17. Articulación entre ejes estratégicos, macroprogramas y Agenda 2030.....	37
Figura 18. Sistema de trabajo para la consecución del PNDES.....	38
Figura 19. Vinculación de proyectos con la planificación estratégica.....	39
Figura 20. Articulación entre el MPMP y la presupuestación de los proyectos.....	41
Figura 21. Diagrama para la implementación del MPMP en Cuba.....	42
Figura 22. Horizonte de la evaluación.....	58
Figura 23. Principales actores que participan en el proceso evaluativo.....	59



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Matriz de análisis de actores	15
Tabla 2. Criterios para definir un problema público	19
Tabla 3. Criterios para la construcción del árbol de problemas.....	21
Tabla 4. Criterios para la construcción del árbol de objetivos.....	22
Tabla 5. Criterios para la selección de alternativas	23
Tabla 6. Matriz para el análisis de alternativas	23
Tabla 7. Definición y reglas de sintaxis para la construcción de los niveles de la MIR	26
Tabla 8. Recomendaciones para la definición de supuestos y errores más comunes en su formulación	27
Tabla 9. Preguntas orientadoras para la construcción de indicadores	31
Tabla 10. Modelo de ficha técnica para indicadores	32
Tabla 11. Procesos para la verificación y aprobación de proyectos	34
Tabla 12. Horizonte de implementación del proyecto	43
Tabla 13. Partidas del costo.....	44
Tabla 14. Clasificación de las partidas de gastos presupuestarios	45
Tabla 15. Procesos para la planificación del presupuesto.....	46
Tabla 16. Criterios para la construcción de reglas de operación.....	49
Tabla 17. Procesos para la verificación y aprobación de Reglas de Operación	50
Tabla 18. Programación de gastos del proyecto	52
Tabla 19. Elementos mínimos para la confección de un sistema de control.....	52
Tabla 20. Elementos mínimos para la conformación de informes.....	53
Tabla 21. Diferencias entre el seguimiento, evaluación y control.....	54
Tabla 22. Elementos mínimos para la confección de un tablero de monitoreo.....	56
Tabla 23. Información mínima que debe contener un portal de transparencia	62



S I G L A S





SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANPP: Asamblea Nacional del Poder Popular

CAM: Consejo de Administración Municipal

CGP: Consejo de Gobierno Provincial

CGRC: Contraloría General de la República de Cuba

EDM: Estrategia de Desarrollo Municipal

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenibles

ONAT: Oficina Nacional de Administración Tributaria

ONEI: Oficina Nacional de Estadística e Información

MEP: Ministerio de Economía y Planificación

MFP: Ministerio de Finanzas y Precios

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados

MML: Metodología del Marco Lógico

MPMP: Marco Presupuestario de Mediano Plazo

PNDES: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030

RO: Reglas de Operación

UR: Unidad Responsable





GLOSARIO

Metodología del marco lógico: Herramienta que abarca desde la conceptualización de un proyecto de política pública hasta el establecimiento de parámetros para llevar a cabo los procesos de presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Marco presupuestario de mediano plazo: Instrumento de planificación fiscal de mediano plazo que contempla la definición de objetivos de política fiscal, proyecciones y metas de variables macrofiscales y estimaciones de ingresos y gastos presupuestarios para un periodo dado.

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Instrumento de planificación que esboza la estrategia de desarrollo nacional para un horizonte temporal de mediano y largo plazos. El PNDES constituye el documento rector del Sistema Nacional de Planificación.

Proyecto: Conjunto de acciones que se encadenan entre sí para la provisión de bienes y servicios públicos a favor de la población objetivo. Constituye la línea base (nivel más operativo) del sistema de trabajo de los macroprogramas.

Unidades ejecutoras de gasto: Unidades administrativas que ejercen los recursos públicos y están facultadas para llevar a cabo las acciones que conduzcan al cumplimiento de objetivos y metas establecidos en los proyectos.

Unidades responsables: Entidades, direcciones o áreas del sector público que tienen la responsabilidad directa de ejecutar los programas o proyectos de política.



PRÓLOGO

El gobierno cubano ha dado importantes pasos de avance en materia de administración pública en los últimos años. Varios programas y proyectos que forman parte de los macroprogramas están asociados al perfeccionamiento de la asignación, utilización y gestión de los recursos fiscales. Una mayor focalización de las políticas de gobierno comienza a tomar forma en las estrategias de desarrollo territorial y descentralización de competencias, así como en programas específicos como el de adelanto de las mujeres y para la atención a la dinámica demográfica.

A la par de estos avances, se enfrentan importantes desafíos asociados a la compleja situación económica por la que atraviesa el país, en particular los elevados déficits presupuestarios, que han reducido significativamente el espacio fiscal.



En escenarios de crecientes demandas de recursos públicos y reducido espacio fiscal, adquieren especial relevancia las acciones para la modernización de las finanzas públicas. Es en este sentido que el Ministerio de Finanzas y Precios aplaude el concurso de varias instituciones del gobierno cubano, bajo la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para estudiar los desafíos de introducir una presupuestación basada en resultados en Cuba.

Se trata de un proceso de múltiples aprendizajes, que concluye su primera etapa con la publicación del Manual para el diseño de programas y proyectos de política pública. Esperamos que este manual sea una herramienta útil para que funcionarios del gobierno a todos los niveles incrementen la efectividad de las intervenciones públicas y su capacidad para resolver las crecientes demandas de la población y el desarrollo de la nación.

Maritza Cruz García

Viceministra primera

Ministerio de Finanzas y Precios

En un mundo en constante evolución, la economía y la planificación se convierten en pilares fundamentales para el desarrollo sostenible. En los últimos años, Cuba ha avanzado en estos pilares a través del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 (PN-DES), alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, y del sistema de trabajo para su implementación, a través de macroprogramas, programas y proyectos.

Los macroprogramas han brindado lecciones sustantivas en términos de trabajo interinstitucional, la incorporación de la ciencia y la innovación, el desarrollo de datos e indicadores, y el perfeccionamiento de herramientas de jerarquización de prioridades. Sin embargo, el camino por recorrer es aún largo, en el propósito de

que esas metas se conviertan en realidades, especialmente en el complejo escenario nacional e internacional que enfrenta nuestro país.

El núcleo de la planificación estratégica son sus programas y proyectos. Y estos requieren diseños claros, objetivos y medibles, que permitan una implementación y monitoreo más efectivos, y resultados a la medida de las personas y poblaciones necesitadas.

El Manual para el diseño de programas y proyectos de política pública es un gran avance en este sentido. Es también un estímulo para impulsar otras iniciativas que nos permitan progresar en la modernización de la planificación estratégica y la administración pública.

Esperamos que su uso continuo permita fortalecer las capacidades de las instituciones de gobierno a todos los niveles y exhortamos al equipo de instituciones del gobierno y académicas que ha trabajado en su desarrollo, bajo la asistencia técnica de PNUD, a seguir apoyando estos esfuerzos.

Susset Rosales Vázquez

Directora General de Planificación y Desarrollo
Ministerio de Economía y Planificación





Una prioridad de los estados es lograr una coherente actualización y transformación de la administración pública, así como contar con datos oportunos y precisos, ampliar las prestaciones digitales, elevar la eficiencia de las finanzas públicas, y asegurar la transparencia e integridad de la gestión de gobierno, cuya finalidad es elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

El gobierno cubano ratifica en su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 (PNDES) que las prioridades de desarrollo continúan enfocadas en promover un desarrollo integral y pleno de los seres humanos. Para ello impulsa un desarrollo socioeconómico marcado por elementos de equidad y orientado a mejorar la calidad de vida de la población. Este plan promueve como un objetivo específico “garantizar un entorno ma-

croeconómico -fiscal, monetario y financiero- estable y sostenible, que permita utilizar eficiente y eficazmente los recursos y el adecuado funcionamiento del nivel microeconómico”, proceso que coordina la secretaría técnica del macroprograma conformada por altos directivos y expertos del gobierno.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoce en su Plan Estratégico la actual emergencia planetaria que amenaza el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y que está exacerbada por los efectos negativos de la pandemia de COVID 19, por la fuerte contracción de la economía a escala global, las restricciones de las finanzas públicas y privadas, y los evidentes impactos que el actual modelo de desarrollo genera sobre la naturaleza y la biodiversidad. Esta situación global afecta de manera muy directa a los países en desarrollo y exige -entre otras muchas acciones- reestructurar el actual sistema financiero internacional.

Varias iniciativas llevadas a cabo por el PNUD de conjunto con el gobierno cubano en los últimos años han insistido en la necesidad de modernizar las finanzas públicas. El elevado gasto público del país, de alto contenido social, así como las crecientes demandas de recursos para alcanzar los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo, requieren introducir instrumentos modernos que garanticen eficacia y eficiencia en la administración de los recursos del Estado.

En este contexto, la presupuestación basada en programas se reconoce como una efectiva vía de mejora de la gestión y administración de las finanzas públicas en Cuba. Esta forma de sistema de presupuestación -también conocida como “gestión por resultados”- tiene por principal objetivo instaurar un nuevo sistema orientado a mejorar la relación calidad-precio en la prestación de servicios. Los expertos sostienen que este sistema logra un mayor desempeño gubernamental y proporciona una mayor transparencia en el uso de los presupuestos públicos.

PNUD Cuba -a solicitud del gobierno cubano- ha coordinado esfuerzos para abordar el reto de introducir esta metodología, proveyendo la asistencia técnica al país, para lo cual





definió una hoja de ruta, desplegó un proceso de formación de capacidades, activó el intercambio Sur-Sur, e impulsó acciones pilotos que resultaron muy relevantes para comprender los valores y desafíos de esta herramienta. En ese esfuerzo, el apoyo de expertos del PNUD a nivel global, y en particular de la Oficina del PNUD en México, resultó clave.

El Manual para el diseño de programas y proyectos de política pública es uno de los principales resultados de esta asistencia técnica. Constituye una guía construida a partir de los aprendizajes de tres ejercicios pilotos realizados como parte del proyecto, así como de amplios diálogos con experiencias internacionales y entre las instituciones nacionales sobre los desafíos de transitar hacia una gestión de las finanzas públicas basada en resultados.

La experiencia contó con un alto respaldo político, en especial por el ministro del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) y su equipo de trabajo. A ello se suma el arduo trabajo técnico de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, autoridades del gobierno municipal Los Palacios, y de funcionarios de los ministerios de Economía y Planificación, Ministerio de Educación, entre otros.

Reconocemos que se trata de un primer paso, pequeño pero firme, que mucho habrá de contribuir con el propósito de la modernización de las finanzas públicas en Cuba. La Oficina de PNUD reafirma su voluntad de seguir acompañando a las instituciones públicas cubanas en este propósito.

Gabriel Bottino

Representante Residente Adjunto

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)





INTRODUCCIÓN

El gobierno cubano se ha planteado una ambiciosa estrategia de desarrollo económico y social hasta 2030, alineada con la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Llevar adelante esta estrategia, en un contexto nacional e internacional desafiante e incierto, requiere redoblar los esfuerzos por una mayor eficacia y eficiencia de la administración pública. Muchas variables son relevantes para este propósito, pero este Manual se detiene en una especialmente importante e insuficientemente abordada en Cuba: el diseño de programas y proyectos de política pública.

Un enfoque bien estructurado permite identificar claramente los problemas a abordar, establecer objetivos específicos y definir indicadores de éxito. Ello no solo facilita la asignación de recursos de manera óptima, sino que asegura que las intervenciones sean pertinentes y alineadas con las necesidades de la población. Contar con un diseño sólido contribuye sustancialmente a minimizar los riesgos de fracaso y a maximizar las oportunidades de impacto positivo, lo que es crucial en contextos donde los recursos son muy limitados.



Por su parte, un diseño eficaz de políticas públicas fomenta la rendición de cuentas y la transparencia. Al establecer procesos claros y medibles, los responsables de la implementación pueden ser evaluados de manera objetiva, lo que promueve una cultura de mejora continua. Ello promueve la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas, a la vez que incrementa la legitimidad y el respaldo social hacia las iniciativas gubernamentales. En última instancia, un diseño cuidadoso no solo mejora los resultados inmediatos de los programas y proyectos, sino que también fortalece la confianza en las instituciones, lo que contribuye a un ciclo virtuoso de desarrollo y gobernanza efectiva.



El **Manual para el diseño de programas y proyectos de política pública en Cuba** tiene como objetivo proporcionar una guía práctica para el diseño de programas y proyectos, como paso primordial para incrementar la efectividad de las intervenciones de gobierno y satisfacer las necesidades del desarrollo económico y social, a escala nacional, sectorial y territorial.

Este esfuerzo, liderado por el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) y la Universidad de La Habana (UH), con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) persigue, a su vez, fortalecer las capacidades del gobierno cubano para la gestión de programas y proyectos orientados a resultados.

El Manual está dirigido a los funcionarios de gobierno encargados de dirigir y operar las unidades responsables de los proyectos de política pública, así como a representantes de los Órganos y Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), principalmente el Ministerio de Finanzas y Precios y el Ministerio de Economía y Planificación; los gobiernos provinciales y municipales y otras instituciones con competencias territoriales; y las universidades y centros de investigación con potencialidades para formar capacidades y profundizar en el uso de estas herramientas.

El documento está estructurado en dos capítulos.

El **Capítulo 1** concentra el contenido de la guía de trabajo para el diseño de programas y proyectos de política pública, a partir de la metodología del marco lógico. Esta metodología se estructura en etapas y fases, que abarcan el análisis de actores, el análisis del problema público, el análisis de objetivos y la construcción de la matriz de indicadores para resultados.

El **Capítulo 2** proporciona herramientas adicionales para la gestión de proyectos orientados a resultados, dentro de las diferentes fases del ciclo presupuestario (planificación, presupuestación, ejercicio y control, monitoreo y evaluación, y rendición de cuentas). A diferencia de la metodología del marco lógico, estas herramientas no están listas para su utilización en Cuba, dado que requieren de decisiones de política, regulaciones y procedimientos. Su desarrollo posterior podría servir de base para una segunda versión (ampliada) del presente manual.

La elaboración de este manual, por tanto, no representa el final de un camino, sino el inicio de un proceso profundo de formación de capacidades. Por un lado, el manual por sí solo no garantiza la correcta utilización de la metodología de marco lógico para el diseño de programas y proyectos de política pública. Se requieren acciones coordinadas de capacitación y acompañamiento a los principales actores responsables de su utilización. Por otro lado, el propio proceso de capacitación e implementación generará aprendizajes que permitirán ir nutriendo nuevas versiones de este manual, como un documento vivo.



1



Diseño de proyectos de política pública con base en la metodología del marco lógico

Este capítulo proporciona las herramientas necesarias para la definición de los proyectos que tendrán a cargo las unidades ejecutoras y a través de los cuales se ejercerán los recursos asignados para cumplir los objetivos de política pública. Las unidades responsables (UR) se encargan de diseñar los proyectos con base en la metodología del marco lógico (MML).

La MML es una herramienta que abarca desde el proceso de conceptualización y diseño de un proyecto hasta el establecimiento de parámetros claros para llevar a cabo su seguimiento y evaluación. Su empleo contribuye al fortalecimiento del diseño e implementación de las políticas públicas, al presentar de forma sistémica y lógica los objetivos de un proyecto y sus relaciones de causalidad, alineándolos con los objetivos de las estructuras de planificación de mayor nivel (Cepal, 2005). En consecuencia, la utilización de la MML tributa a una mayor correspondencia entre los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 (PNDES), expresados en los macroprogramas y sus programas, y los objetivos de gestión de los proyectos. La figura 1 señala la secuencia de etapas para su implementación.

Figura 1. Etapas de la metodología del marco lógico



Fuente: Elaboración propia

El análisis de actores constituye la primera etapa, en la cual se identifican los papeles que desempeñan las personas, grupos poblacionales y organizaciones que están vinculados con la problemática pública, con la finalidad de determinar de qué manera pueden contribuir u obstaculizar, de ser el caso- a lo largo del ciclo de vida de la intervención gubernamental. La segunda etapa es la de análisis del problema. En ella se define el problema público, con la participación de los actores identificados en la etapa anterior. Como parte de esta etapa se analizan las relaciones de causalidad de la situación problemática.

El análisis de objetivos constituye la tercera etapa, en la cual se define la situación futura que se pretende alcanzar tras la resolución del problema público. En el marco de esta etapa se realiza la selección de alternativas, con el objetivo de determinar las posibles rutas de la intervención, analizando el costo-beneficio de la implementación de cada una

de ellas. También se define la teoría del cambio, para estructurar la coherencia interna del proyecto, garantizando que las alternativas seleccionadas conduzcan al cumplimiento de los objetivos.

La cuarta y última etapa es la construcción de la matriz de indicadores para resultados (MIR), donde se determinan los objetivos y resultados esperados del proyecto y se establecen los indicadores de desempeño que permitirán monitorear el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas.

A continuación se procederá a explicar cada una de las etapas de la metodología del marco lógico.

1.1 Análisis de actores

El análisis de actores permite obtener un panorama completo de la intersectorialidad del problema público, al identificar a las personas, grupos y organizaciones relacionados con la problemática que se pretende solucionar por medio del proyecto. Con este tipo de análisis se conocen los intereses y expectativas de los afectados por dicho problema y se identifican aquellos actores claves que tienen influencia en su resolución. La figura 2 señala las fases de esta primera etapa de la MML.

Figura 2. Fases del análisis de actores



Fuente: Elaboración propia

1.1.1 Identificación y caracterización de actores claves

En un primer momento se delimita el territorio para realizar el análisis. Luego, se identifican los actores sociales que pueden participar activamente en el diseño de la intervención en ese ámbito geográfico. A continuación, se realiza un ejercicio de caracterización de los actores, lo que requiere valorar sus intereses/expectativas, de modo que se pueda definir su importancia para el proyecto, en términos de su capacidad de influencia en la resolución del problema. Para este análisis, se recomienda utilizar una herramienta llamada matriz de análisis de actores, como puede verse en la tabla 1.

Tabla 1. Matriz de análisis de actores

ACTORES INVOLUCRADOS	Clasificación del actor con enfoque de derechos (Titular de derechos, responsabilidad, obligaciones)	Intereses / expectativas	Importancia para el proyecto	Tipo de actor (aliado, neutro, adversario)
Otras áreas de gobierno (Especificar las otras áreas de gobierno relacionadas)				
Academia (Especificar qué actores del sector académico pueden participar de acuerdo a la temática)				
Sector privado (Especificar qué actores del sector privado pueden participar de acuerdo a la temática)				
Ciudadanía (Especificar qué actores de la ciudadanía pueden participar)				
Otros (¿Existen otros actores que pudiesen participar de acuerdo con el problema seleccionado?)				

Fuente: (PNUD México, 2021)

En la primera columna se ubica a cada uno de los actores o grupo de actores que se identificaron previamente. La segunda columna incorpora el enfoque de derechos de la Agenda 2030, visibilizando a los actores de acuerdo con la influencia que tienen en el cumplimiento de los derechos humanos. Bajo este enfoque, se clasifica a los actores en tres categorías (PNUD México, 2021):

Titulares de derecho: todas las personas que tienen las capacidades para ejercerlos, exigirlos y disfrutarlos, independientemente del color de la piel, el género o cualquier otra condición, son sujetos de derechos. Este principio se relaciona con la igualdad y la no discriminación. No obstante, para lograr la igualdad real deben tomarse en cuenta las circunstancias o necesidades específicas de las personas.

Titulares de obligaciones: la garantía, promoción y protección de los derechos son obligaciones adquiridas por el Estado. Conforme a la naturaleza de los mandatos en las diferentes entidades, instituciones o instancias gubernamentales, cada una debe rendir cuentas de la observación y garantía de los derechos.

Titulares de responsabilidades: el ejercicio de los derechos entraña la responsabilidad de los individuos, familias, el sector privado, la sociedad civil, la academia, entre otras, que se plasman en normas y principios de la interacción social.

En la tercera columna se señalan cuáles son los intereses o expectativas de cada actor, mientras que en la cuarta columna se define la importancia que tiene cada uno para el proyecto. En la última columna se refleja la posición de estos en relación con el proyecto, identificando si son aliados, neutros o adversarios.

1.1.2 Mapeo de actores claves

Una vez identificados y caracterizados los actores, se requiere agruparlos de acuerdo con sus intereses y el grado de influencia, procurando conformar categorías lo más homogéneas posibles. Para esto, se recomienda utilizar la técnica del mapeo de actores, que permite visualizar y agrupar a los actores en categorías de acuerdo con sus intereses y posibles posiciones respecto al proyecto a desarrollar, al tiempo que se diferencian en titulares de derechos, obligaciones o responsabilidades. Así puede apreciarse en la figura 3.

Figura 3. Mapeo de actores según interés e influencia



Fuente: (PNUD México, 2021)

Cada cuadrante representa un grupo distinto de actores. En el cuadrante superior derecho se ubican los actores que tienen mucha influencia e interés en modificar la situación problemática (pueden ser considerados aliados). En el cuadrante superior izquierdo se colocan aquellos actores que, si bien tienen interés, no tienen influencia para modificar la situación (en este grupo se debe fomentar la participación, para mejorar su nivel de influencia). En el cuadrante inferior derecho se sitúan los actores que tienen gran influencia, pero poco interés en el tema (pueden ser grupos prioritarios para la sensibilización). Por último, en el cuadrante inferior izquierdo van los grupos que no tienen influencia ni interés en el tema.

1.1.3 Sensibilización de los actores

Al finalizar el proceso de mapeo, corresponde trazar estrategias de **sensibilización** a todos los actores involucrados con la problemática pública. La sensibilización pretende proveer a los actores de información de calidad a través de estrategias comunicacionales, de modo que puedan formarse adecuados criterios sobre el proyecto e incrementar su participación. El mapeo previo del nivel de interés e influencia de personas, grupos y organizaciones sirve de insumo para aprovechar y fomentar el apoyo de potenciales aliados, sensibilizar y sumar a neutros y disminuir la oposición de adversarios. Téngase en cuenta que cuanto más cerca se encuentren los actores de los vértices, las actividades de sensibilización presentan mayor potencial para cambiar su perspectiva.

1.2 Análisis del problema público

En el análisis del problema público se busca identificar determinada situación o necesidad pública, con el fin de orientar la intervención gubernamental que se realiza a través de un proyecto. Se examina la problemática central planteada desde una lógica de causas y efectos, con una visión multifactorial. Entiéndase por problema público toda situación no deseada que afecta a la sociedad y que requiere la intervención del Estado para su solución. La figura 4 señala las fases de esta etapa de la MML.

Figura 4. Fases del análisis del problema público



Fuente: Elaboración propia

1.2.1 Definición del problema público

La definición del problema público implica encontrar las situaciones indeseadas que se pretenden superar, así como los medios para lograrlo. Para ello es preciso realizar un levantamiento de información en el que participen todos los actores involucrados, a través de diferentes instrumentos, como observación directa, entrevistas, encuestas, grupos focales y lluvia de ideas. Una vez recolectada, la información se organiza de tal modo que se puedan identificar generalidades de la situación. Es posible encontrar más de un problema, pero el análisis se debe centrar en los que son prioritarios y requieren mayor atención.

Para una correcta definición del problema público es necesario llevar a cabo (de manera paralela y complementaria a la investigación y documentación) tres elementos fundamentales:

- a- Identificación del problema público que se busca resolver.
- b- Delimitación de la magnitud e intensidad del problema identificado.
- c- Determinación del alcance de la intervención pública para dar solución al problema público.

Figura 5. Identificación del problema público



Fuente: Elaboración propia

a. La identificación del problema consiste en establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál se considera que es el problema público que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental. En otras palabras, en la definición del problema se busca plantear a manera de hipótesis la necesidad a satisfacer, el problema central a solventar, el problema potencial, la oportunidad por aprovechar y/o la amenaza por superar (Ver figura 5).

b. Una vez identificado el problema público, se determina su magnitud e intensidad, se caracteriza su dimensión y la medida en que afecta a determinadas poblaciones. Este elemento es indispensable, pues las intervenciones gubernamentales se desarrollan en realidades diversas; por tanto, se requiere corroborar que los problemas identificados son de una medida y relevancia tales que justifiquen la utilización de recursos para su solución. Adicionalmente, se deberá considerar las facultades y el alcance del nivel de gobierno (nacional, provincial o municipal) desde el cual se está trabajando.

En la delimitación de la magnitud e intensidad del problema público que se atenderá será necesario considerar tres conceptos fundamentales:

Integralidad: pretende atender todas las causas profundas de los problemas identificados. Este análisis es indispensable para garantizar que no se está excluyendo a un grupo en condiciones de vulnerabilidad que de otra forma no se visibilizaría. Para ello es necesario el análisis de causas, que se desarrollará más adelante en la metodología.

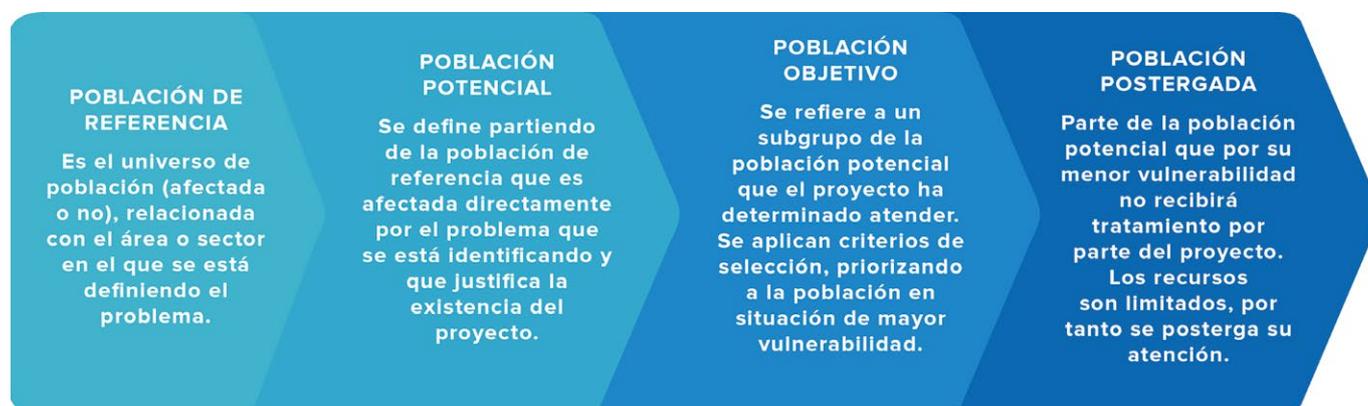
Intersectorialidad: se necesita la coordinación de todos los actores involucrados para actuar sobre las causas de origen del problema. En este contexto cobra relevancia el análisis de actores realizado en la etapa anterior.

Transversalidad: se necesitan políticas públicas con enfoques transversales, de manera que contemplen a las poblaciones y temas históricamente rezagados, debido al enfoque jerárquico de la administración pública tradicional.

c. Posteriormente, se determina el alcance de la intervención pública a través del proyecto. Al identificar la problemática pública se esperaría atender a todos aquellos afectados por el problema en cuestión. Sin embargo, el alcance de la intervención está condicionado por la disponibilidad de recursos. No se puede ofrecer una solución óptima para todos en igual periodo de tiempo, por lo que se debe realizar un ejercicio de priorización de segmentos poblacionales, en función de los recursos con que se cuente. Ello justifica el previo

conocimiento de los tipos de población involucradas en el diseño de las políticas públicas, como se muestra en la figura 6.

Figura 6. Tipos de población que se observan al momento de delimitar un problema



Fuente: Elaboración propia con base en (Cepal, 2005)

En función de los elementos señalados (identificación, magnitud e intensidad del problema y alcance de la intervención) se define el problema central. La tabla 2 establece los criterios a tener en cuenta para definir correctamente un problema público.

Tabla 2. Criterios para definir un problema público

Criterio 1	Construirlo con base en problemas existentes, no potenciales.
Criterio 2	Resumir la situación problemática de forma clara y breve.
Criterio 3	Formularlo como un hecho negativo o una situación que puede revertirse.
Criterio 4	Evitar plantearlo como falta de solución.
Criterio 5	Evitar plantearlo como carencia de un servicio o de un bien.
Criterio 6	Identificar claramente la población objetivo.
Criterio 7	Sustentar la situación negativa con estudios, diagnósticos participativos, información estadística
Criterio 8	La sintaxis debe ser la siguiente: situación negativa específica + población objetivo + ubicación geográfica

1.2.2 Análisis causal

Definido el problema central se procede al análisis causal. La complejidad de los problemas públicos es resultado tanto de las relaciones entre los factores que lo originan (causas) como de las consecuencias del mismo (efectos). Los problemas públicos generalmente se caracterizan por su naturaleza integral, por lo que el análisis de causas y efectos debe contemplar los ámbitos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

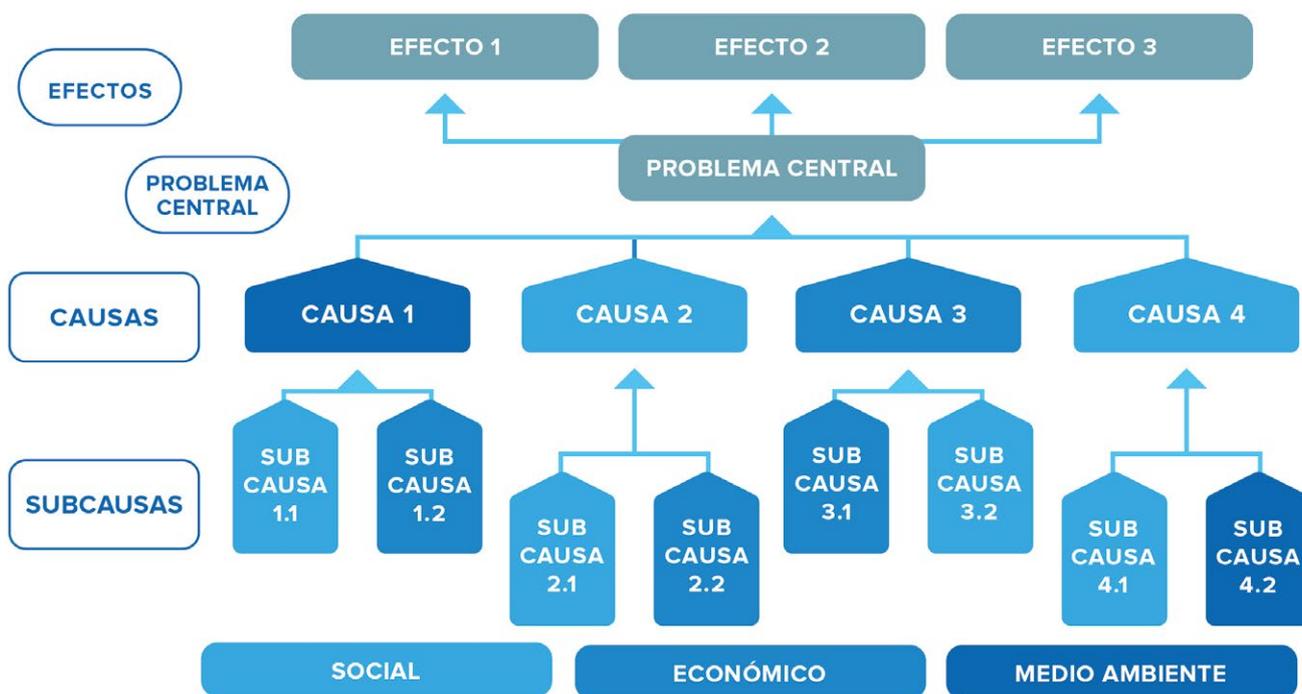
Es recomendable iniciar el análisis con la investigación de las consecuencias del problema en las que se quiere impactar. La identificación de las consecuencias que genera el problema definido sirve para afinar la visión sobre las causas más estratégicas a superar. Por

su parte, las causas de los problemas públicos son múltiples; por tanto, debe tenerse en cuenta más de una causa inmediata (de primer nivel). A su vez, cada causa de primer nivel debe ser explicada como mínimo por dos causas secundarias (de segundo nivel o subcausas). Conocer las causas y subcausas de un problema resulta fundamental para identificar aquellos factores en los que es necesario incidir para solucionarlo. Además, permite tener una idea clara de cómo es que este problema se genera y los efectos que tiene o puede llegar a tener sobre la sociedad, el ambiente o la economía.

1.2.3 Construcción del árbol de problemas

El árbol de problemas constituye una representación visual de las causas, subcausas y efectos del problema central definido. Su denominación está dada porque de forma análoga a una planta, estudia la problemática central buscando un entendimiento profundo de los mecanismos que la originan (las causas y subcausas como raíces del árbol) y precisa la comprensión de las consecuencias negativas que genera el problema (los efectos como ramificaciones del árbol). La figura 7 muestra un ejemplo de árbol (esqueleto) con la secuencia lógica de subcausas-causas-problema central y efectos.

Figura 7. Ejemplo de árbol de problemas



Fuente: (PNUD México, 2021)

Para una correcta construcción del árbol de problemas es preciso tener en cuenta una serie de criterios que sirven como guía, como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Criterios para la construcción del árbol de problemas

Criterio 1	Definir las causas, subcausas y efectos como condiciones negativas
Criterio 2	El árbol se interpreta desde los niveles inferiores a los superiores. Las flechas indican las relaciones de causalidad y deben estar en sentido ascendente
Criterio 3	Los factores en el nivel inmediato inferior son causas directas de los factores en el nivel inmediato superior
Criterio 4	Los problemas públicos son de naturaleza multicausal y las causas deben tener como mínimo dos factores que las expliquen
Criterio 5	La integralidad en el análisis del problema se manifiesta por la identificación de causas y subcausas asociadas a las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social y ambiental) e integran los diferentes agentes de cambio (titulares de derecho, obligaciones y responsabilidades)

1.3 Análisis de objetivos

El análisis de objetivos constituye la tercera etapa de la metodología del marco lógico, en la cual se define el objetivo o la situación deseada (resolución del problema central) a la que se llegará por medio del proyecto. La figura 8 señala las fases de esta etapa, que se inicia con la construcción del árbol de objetivos. En el proceso de transformación de los problemas en objetivos se tiene claridad sobre lo que se desea lograr y la situación a la que se desea arribar, pero no es evidente la forma en la que se solucionará el problema. En el marco de esta etapa también se analizan y seleccionan las alternativas de solución y se construye la teoría del cambio de la intervención gubernamental.

Figura 8. Fases del análisis de objetivos



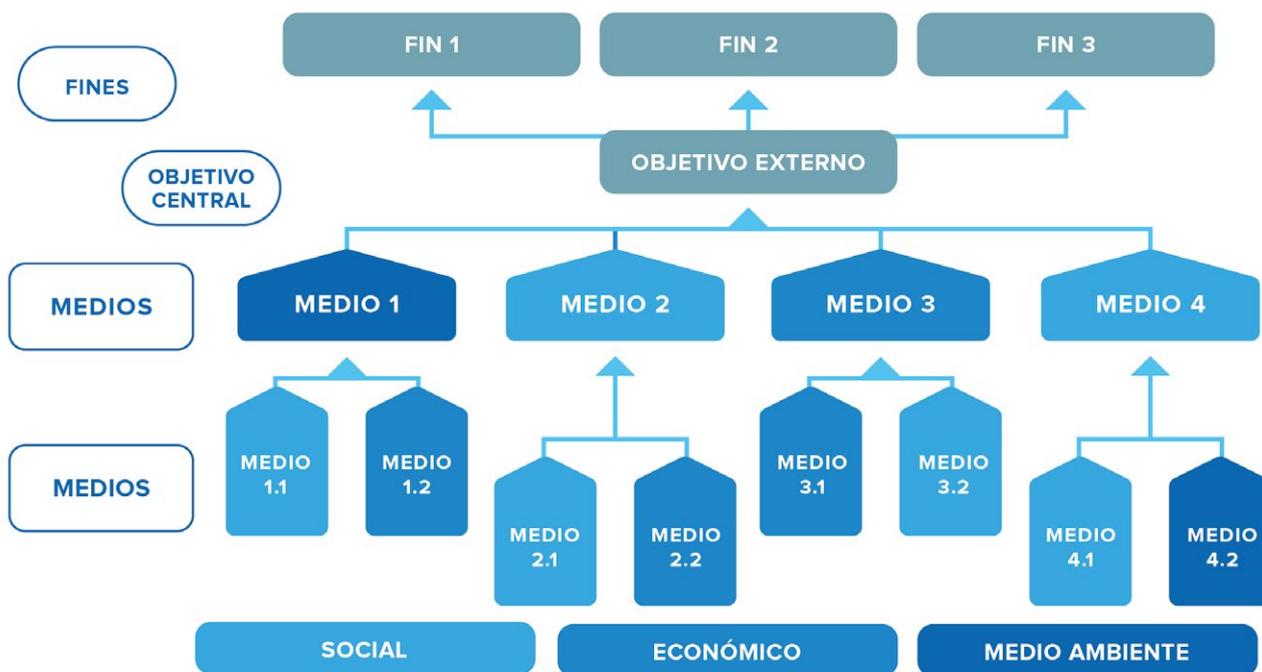
Fuente: Elaboración propia

1.3.1 Construcción del árbol de objetivos

Para definir la situación futura se emplea una herramienta conocida como árbol de objetivos, que constituye una representación de la situación esperada, en caso de que el problema se solucionara. Su construcción parte del árbol de problemas para llegar a plantear la situación contraria, es decir, las condiciones negativas se expresarán en forma positiva. En ese sentido, del problema central se derivará la solución al problema o situación deseada (objetivo central).

De cada una de las causas se derivará un medio para lograr dicha solución; y de cada uno de los efectos se derivará un fin una vez solucionado el problema. Se consideran medios inmediatos (de primer nivel) aquellos que derivan directamente del objetivo central y ofrecen la posibilidad de desagregarse analíticamente en medios secundarios (de nivel inferior). La figura 9 muestra un ejemplo de árbol (esqueleto) con la secuencia lógica de medios, objetivo central y fines de la intervención orientada a la solución de los problemas públicos.

Figura 9. Ejemplo de árbol de objetivos



Fuente: (PNUD México, 2021)

Para una correcta construcción del árbol de objetivos es preciso tener en cuenta una serie de criterios que sirven como guía, y que se listan en la tabla 4.

Tabla 4. Criterios para la construcción del árbol de objetivos

Criterio 1	Cambiar las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estimen deseadas y viables de ser alcanzadas. En ese sentido, las causas del árbol de problemas se transforman en medios y los efectos se transforman en fines.
Criterio 2	El árbol se interpreta desde los niveles inferiores a los superiores. Las flechas indican las relaciones de causalidad y deben estar en sentido ascendente.
Criterio 3	Las soluciones deben considerar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo, así como la participación de los diferentes actores del desarrollo (titulares de derecho, obligaciones y responsabilidades).

1.3.2 Análisis y selección de alternativas

Al finalizar el árbol de objetivos es posible deducir posibles rutas que se orientan a la solución del problema central. Sin embargo, dado que los recursos son limitados, no todos los objetivos identificados pueden o deben ser atendidos. De las alternativas a seleccionar (conjunto de posibles rutas) conviene preguntarse cuáles serían aplicables en el entorno, si hay experiencia previa de estrategias relacionadas y si existen buenas prácticas documentadas al respecto, identificadas por los implementadores de políticas públicas. El proceso de selección pasa por evaluar cuál de ellas resulta la más adecuada, excluyendo del análisis los medios y fines que no son deseables o factibles de ser implementados.

La selección de aquellas alternativas susceptibles de atenderse depende de criterios como: costos, ventajas, desventajas, viabilidad (social, ambiental, económica, política, institucional), integralidad de la solución planteada, así como posible impacto. En función de esos criterios se realiza un ejercicio de jerarquización de las alternativas disponibles. La tabla 5 establece criterios que sirven de guía para una correcta selección de alternativas.

Tabla 5. Criterios para la selección de alternativas

Criterio 1	Analizar el nivel de incidencia en la resolución del problema. Dar prioridad a aquellas de mayor nivel de incidencia comparable y que puedan ser sujetas a verificación.
Criterio 2	Verificar el grado de interdependencia entre las acciones propuestas y agrupar aquellas que sean complementarias. Cada grupo de acciones complementarias podrá configurarse como una alternativa.
Criterio 3	Verificar la factibilidad física, técnica, presupuestaria, institucional, etc.
Criterio 4	Verificar que la alternativa seleccionada esté en el marco de competencias de la entidad.

Por otra parte, la tabla 6 constituye una herramienta práctica que ofrece la posibilidad al funcionario público de valorar el universo de alternativas posibles, atendiendo a diversos criterios de sostenibilidad. En función de los resultados de la calificación, se priorizará aquella alternativa que ofrezca mayor impacto en la población objetivo, al menor costo posible.

Tabla 6. Matriz para el análisis de alternativas

CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD	PONDERADOR	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN			
		1	2	3	4
Sostenibilidad social					
Sostenibilidad económica					
Sostenibilidad ambiental					
Sostenibilidad política					
Sostenibilidad institucional					
Sostenibilidad técnica					
Total					

Escala 1 = peor; Escala 2 = intermedia; Escala 3 = mejor

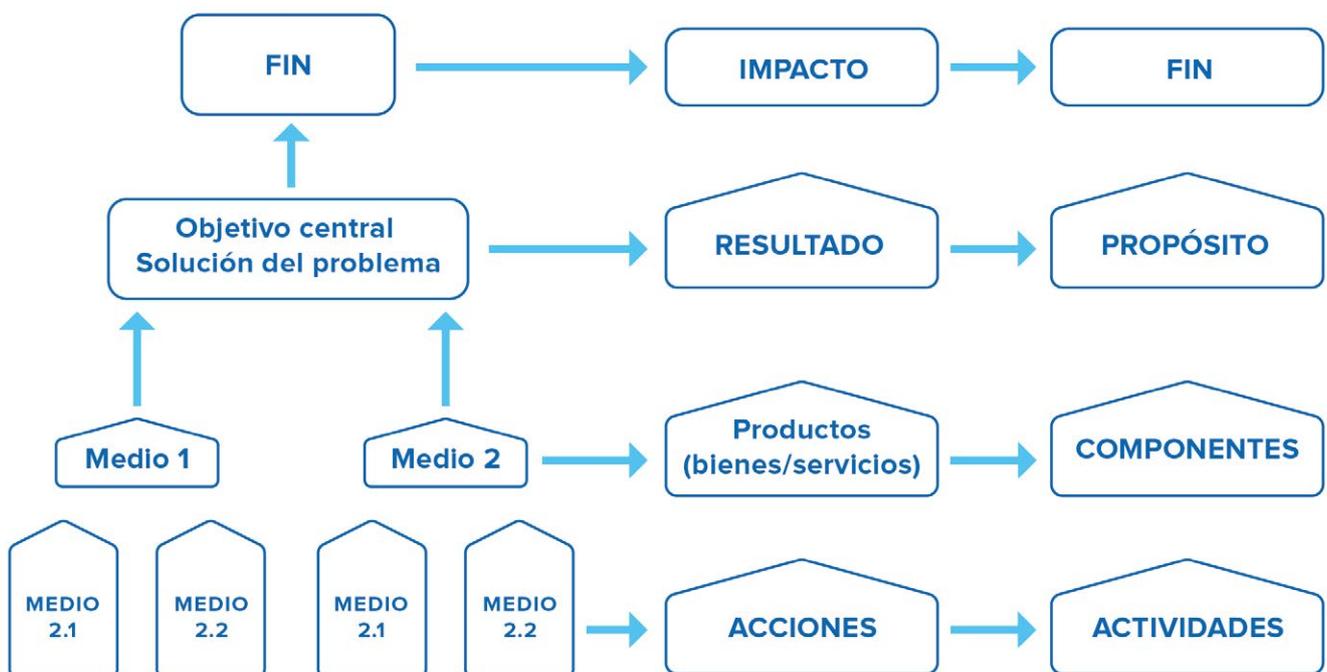
Los pasos para realizar el análisis de alternativas son los siguientes:

- a. En la primera columna se enumeran los criterios de sostenibilidad bajo los que se analizarán las alternativas de solución: social, económica, ambiental, política, entre otros.
- b. Se establece una escala de calificación donde el 1 representa la menor calificación y el 3 la máxima (escala 1=peor; escala 2=intermedia; escala 3=mejor).
- c. Se establece una ponderación para cada criterio según el valor o peso que cada uno represente para el equipo evaluador. Las ponderaciones de todos los criterios suman 100.
- d. Se multiplica el ponderador de cada criterio (10, 20, 40, etc.) por la escala de calificación (1, 2 o 3) y se refleja el resultado.
- e. La propuesta que obtenga el valor más alto representa aquella cuya sostenibilidad, en general, se calificó como más alta, dados los ponderadores y calificaciones empleadas. Por tanto, con base en los resultados obtenidos, se determina la mejor alternativa de solución.

1.3.3 Teoría del cambio

Al concluir la selección de alternativas, se cuenta con una ruta para atender el problema, resultado del ajuste del árbol de objetivos. Con estos elementos se procede a desarrollar la teoría del cambio, la cual pretende asegurar la coherencia interna del proyecto. Tal como se muestra en la figura 10, los medios de nivel inferior representan las acciones que se van a realizar durante el ejercicio fiscal, y que contribuyen a la generación de los productos (bienes y servicios públicos).

Figura 10. Teoría del cambio de la intervención



Fuente: Elaboración propia

Precisamente, los productos que se entregan a la población beneficiaria constituyen los medios directos, resultantes de la selección de alternativas. Por su parte, el recuadro central del árbol de objetivos está relacionado con el resultado que se pretende alcanzar en el marco del proyecto. Mientras tanto, el fin último que se registra en el recuadro superior del árbol de objetivos representa el impacto de la política pública. En esa instancia se crea de manera efectiva el valor público, ya que la población receptora de los productos reconoce el efecto de su entrega para la resolución del problema.

Con la teoría del cambio se estructuran los cuatro niveles jerárquicos de planificación del proyecto, dando paso a la construcción de la matriz de indicadores para resultados (MIR). En ese sentido, el impacto se asocia con el nivel fin de la MIR, mientras que el resultado representa el nivel propósito. A su vez, los productos constituyen los componentes del proyecto y las acciones no son más que las actividades que se estarán desarrollando.

1.4 Construcción de la matriz de indicadores para resultados

La construcción de la matriz de indicadores para resultados constituye la última etapa de la MML, la cual es resultado del análisis de problemas, objetivos y alternativas. Al ser una representación de las etapas anteriores, si el diseño de la intervención se modifica, la MIR debe actualizarse. La figura 11 representa una matriz compuesta por cuatro filas y cuatro columnas que sistematiza la intervención en función de su fin, propósito, componentes y actividades, a la vez que indica el resumen narrativo o los objetivos, indicadores, medios de verificación y los supuestos en cada nivel.

Figura 11. Ejemplo de matriz de indicadores para resultados

	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN				
PROPÓSITO				
COMPONENTES				
ACTIVIDADES				

Fuente: (PNUD México, 2021)

La figura 12 establece las fases de esta etapa de la metodología del marco lógico. En lo adelante se explica cada uno de los elementos necesarios para un correcto diseño de la matriz de indicadores para resultados.

Figura 12. Fases de la construcción de la MIR



Fuente: Elaboración propia

1.4.1 Definición del resumen narrativo y supuestos

El resumen narrativo constituye la columna donde se plasman los objetivos de la MIR. A través de esta columna se estructuran los objetivos, así como las relaciones causales entre estos en sus distintos niveles: fin, propósito, componentes y actividades. Con ello se persigue contar con las herramientas para que se cumpla con la premisa de un diseño efectivo y coherente del proyecto, con acciones, productos y servicios que conduzcan a resultados e impactos. En la tabla 7 se establece la definición de cada uno de los niveles de la MIR y reglas de sintaxis para la redacción del resumen narrativo.

Tabla 7. Definición y reglas de sintaxis para la construcción de los niveles de la MIR

MIR	DEFINICIÓN	RESUMEN NARRATIVO (reglas de sintaxis)
Fin	Objetivo estratégico (de mediano y largo plazo) al que contribuye la intervención, asociado con el árbol de objetivos. Se identifica como el efecto que se produce al solucionar el problema central.	Contribuir + objetivo + mediante + propósito
Propósito	Resultado directo en la población objetivo, como consecuencia de la aplicación de los componentes entregados por la alternativa de solución. Este nivel corresponde con la situación o resultado directo del objetivo central del árbol de objetivos.	Población objetivo + verbo en presente + resultado logrado
Componentes	Bienes y/o servicios que entrega la alternativa de solución para cumplir su propósito. Estos pueden ser más de uno y normalmente están asociados con la resolución de las causas que dan origen al problema. Se ubican en el primer nivel inferior del árbol de objetivos.	Producto y/o servicio producido + verbo en pasado participio
Actividades	Acciones emprendidas para transformar los insumos y generar los componentes. Por lo general, un componente requiere de más de una actividad, ya que las actividades se asocian con la resolución de las subcausas que explican las causas.	Sustantivo derivado de un verbo + complemento

Fuente: (PNUD México, 2021)

En cuanto a los supuestos, estos constituyen riesgos externos que no pueden controlar los ejecutores de los proyectos (no se tiene incidencia sobre ellos) y pueden condicionar el logro de los resultados de la intervención. Para definir los supuestos se debe valorar si estos son importantes y si es probable que ocurran. Si fuese el caso anterior, se está en presencia de un supuesto. Cuando existe un supuesto que es importante para el éxito del proyecto, pero cuya concreción resulta improbable, se habla de un supuesto fatal que puede implicar el abandono de la intervención o la reformulación de su diseño. La figura 13 sirve de guía para una correcta definición de los mismos.

Figura 13. Pasos para la definición e introducción de supuestos



Fuente: (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2023a)

Cada supuesto se expresa como una condición que tiene que darse para que se cumpla la relación de causalidad en la jerarquía de objetivos del proyecto. Se redacta en términos positivos y no como una situación negativa. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que se define en torno a cada una de las etapas de la intervención; por tanto, no es posible repetir supuestos entre niveles de la MIR, pues responden a diferentes momentos de la ejecución de la intervención. La tabla 8 muestra algunas recomendaciones para la definición de supuestos, así como los errores más comunes en su formulación.

Tabla 8. Recomendaciones para la definición de supuestos y errores más comunes en su formulación

MIR	RECOMENDACIONES PARA LA DEFINICIÓN DE SUPUESTOS	ERRORES MÁS COMUNES EN LA DEFINICIÓN DE SUPUESTOS
Fin	Los supuestos deben reflejar las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de los resultados alcanzados por la intervención.	1- No ser externos al proyecto 2- No estar en el nivel apropiado de la matriz de indicadores para resultados 3- No ser específicos, sino muy generales 4- No redactarse en términos positivos
Propósito	Los supuestos pueden definirse tomando en consideración aquellas situaciones externas que son necesarias para que el resultado alcanzado por la intervención contribuya efectivamente al objetivo estratégico superior.	
Componentes	Deben capturar aquellas situaciones externas que se requiere ocurran para que las personas que han recibido los apoyos de la intervención logren cambiar su situación actual y efectivamente alcanzar el resultado esperado	
Actividades	Se sugiere que la definición de supuestos se oriente o se relacione con condiciones externas a la intervención que deben existir u ocurrir para que sea posible su ejecución	

Fuente: Elaboración propia con base en (PNUD-México, 2023)

1.4.2 Verificación de la lógica vertical

Concluida la definición de objetivos y supuestos, se procede a verificar la lógica vertical de la MIR, con la intención de examinar los vínculos causales de los objetivos de la intervención, tomando en consideración la definición de los supuestos de cada nivel. El análisis de la congruencia en el eslabonamiento de objetivos y supuestos se realiza de abajo hacia arriba y de izquierda a derecha, como muestra la dirección de la flecha de la figura 14.

Figura 14. Recomendaciones para la revisión de la lógica vertical



Preguntas orientadoras

4. ¿El logro del fin más el supuesto garantizan la sostenibilidad de los resultados del proyecto en el tiempo?
3. ¿El logro del propósito más el supuesto permiten contribuir al objetivo del fin?
2. ¿El conjunto de componentes más el supuesto permiten lograr el objetivo de propósito?
1. ¿El conjunto de actividades más el supuesto permiten lograr el objetivo de componente?

Fuente: (PNUD-México, 2023)

Adicionalmente, en la figura se lista una serie de preguntas orientadoras, comenzando por el nivel de actividad, hasta llegar al nivel fin. Si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, se avanza hacia el siguiente nivel de la matriz. En caso contrario, es necesario identificar cuál elemento rompe con la lógica vertical de la matriz, que puede ser tanto por el lado de los objetivos como por el de los supuestos. Si se trata de un objetivo, se debe revisar si se está expresando de manera adecuada la cadena de resultados en la MIR. Si se trata de un supuesto, es necesario analizar si en realidad es una situación externa a la intervención. Cuando se responde de manera afirmativa a cada una de esas preguntas, es posible afirmar que la MIR tiene lógica vertical.

1.4.3 Construcción de indicadores y medios de verificación

En la segunda columna de la MIR corresponde definir los indicadores de desempeño. Estos constituyen expresiones cualitativas y cuantitativas que sirven para monitorear los resultados del proyecto, por medio de la generación de información sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados en el resumen narrativo. La información que tributan los indicadores debe caracterizarse por su objetividad, relevancia y especificidad, de modo que sirva de insumo para que quienes administran los proyectos tomen decisiones.

A cada nivel de la MIR se le asocian indicadores de desempeño, que tienen características específicas según el objetivo del que se trate. Según los niveles de la MIR, estos pueden ser indicadores de gestión o indicadores de resultados. Los indicadores de gestión se ubican en los niveles de actividades y componentes y generan información sobre la eficiencia con la que se llevan a cabo los procesos y productos (entrega de bienes y servicios públicos), con el fin de tomar decisiones que mejoren la gestión del proyecto. Estos permiten contrastar el grado de cumplimiento de las actividades, a partir de criterios como el control de tiempos, la calidad, los recursos utilizados, el rendimiento del personal, entre otros.

En cambio, los indicadores de resultados se ubican en los niveles de propósito y fin y persiguen medir el cumplimiento de los objetivos del proyecto para esos niveles. Estos también pueden incluir cuestiones de calidad y eficiencia. Sin embargo, su razón de ser se centra en medir la eficacia de las acciones del proyecto. En cuanto a su alcance, los indicadores del propósito y fin tienen un impacto intermedio e impacto final, respectivamente, lo cual

está en correspondencia con el ciclo de gestión basada en resultados para la creación del valor público. El impacto intermedio se asocia a la resolución del problema público, mientras que el impacto final no solo guarda relación con lo anterior, sino que, además, se contrasta por medio de indicadores el efecto último de la intervención pública en la población atendida (Ver figura 15).

Figura 15. Sistema de indicadores



Fuente: Elaboración propia

A tono con la figura anterior, cuando los indicadores están correctamente alineados con los objetivos del resumen narrativo, conforman un sistema de indicadores que tiene la capacidad de medir el cumplimiento de los instrumentos de planificación superiores. Lo anterior es posible en la medida en que el nivel fin de la MIR tenga alineación directa con al menos un objetivo del programa del que forma parte. Siguiendo la lógica de planificación en cascada, los objetivos del programa están interconectados con los objetivos del macroprograma que lo integra.

A su vez, los programas y macroprogramas cuentan con indicadores estratégicos que acompañan a cada uno de los objetivos de planificación estratégica. Estos indicadores sistematizan y agregan la información proveniente del nivel inferior de subordinación, según sea el caso, lo que permite verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de programas y macroprogramas. Respecto al alcance, en ambos casos tiene un impacto final, ya que la consecución de los objetivos de esta arquitectura de trabajo da respuesta a las transformaciones socioeconómicas requeridas en el PNDES.

Para la construcción de indicadores es recomendable seguir los pasos que se describen a continuación:

1- Revisar la redacción del objetivo: se verifica que sea claro y se corresponda con el nivel de la MIR en el que se encuentra. Los criterios de claridad y correspondencia también aplican para cada uno de los programas y macroprogramas del sistema de trabajo del PNDES. De no cumplirse esas condiciones, se replantea el objetivo.

2- Identificar cuáles son los aspectos relevantes del objetivo que pueden ser sujetos a medición: cada nivel de la MIR, así como los programas y macroprogramas, tienen aspectos relevantes. Se lista una serie de preguntas orientadoras en aras de guiar este proceso. La respuesta a esas preguntas permite identificar los aspectos relevantes del objetivo y definir las variables que tienen el potencial de formar parte del indicador (Ver tabla 9).

3- Seleccionar el método de cálculo: de acuerdo con lo que se quiere medir, se hace uso de porcentajes, tasas de variación y promedios. Es importante considerar que, como parte de su construcción, se asigne un nombre al indicador que sea consistente con el método de cálculo.

4- Establecer la periodicidad de la intervención: tiene como finalidad contar con información oportuna en relación con el objetivo asociado para analizar su grado de avance, retroceso o estancamiento. La frecuencia de medición depende de la disponibilidad de las fuentes que alimentan la información.

5- Construir la línea base y definir las metas para cada uno de los indicadores:

a. La línea base es la primera medición del indicador que permite cuantificar la situación existente o punto de partida. Al mismo tiempo, representa el medio de contraste para analizar el comportamiento de las metas y verificar la existencia de avances.

b. La línea base se define previamente a la puesta en funcionamiento del proyecto. De no contarse con información disponible, se define al finalizar el primer año de operación del proyecto.

c. La definición de metas forma parte del proceso de planificación para el horizonte temporal de corto, mediano y largo plazo. El objetivo es dar seguimiento al cumplimiento de los resultados esperados de la intervención y analizar los resultados alcanzados (positivos o negativos) haciendo uso de la línea base.

d. Seleccionar e incorporar los medios de verificación: Constituyen las fuentes de información a partir de las cuales se obtienen los datos que alimentan la medición de cada indicador. Puede tratarse de fuentes oficiales y públicas o registros administrativos que son gestionados por las unidades responsables desde el interior de la intervención pública.

Tabla 9. Preguntas orientadoras para la construcción de indicadores

Macroprograma. ¿De qué manera se contribuye al PNDES?
Programa. ¿Qué transformaciones socioeconómicas se pretende alcanzar? ¿En qué sectores?
Fin. ¿Qué se busca lograr? ¿En quién se busca lograr?
Propósito. ¿Cuál es la situación de cambio esperada? ¿Quiénes se benefician?
Componentes. ¿Cuál es el bien o servicio? ¿Qué se hace con ese bien o servicio?
Actividades. ¿Qué acción se realiza?

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

RECUADRO 1. Descripción de los criterios CREMAA

Claridad: No existe ambigüedad sobre lo que se pretende medir. Para valorar ese criterio se debe revisar la consistencia entre el nombre, el método de cálculo y la definición del indicador.

Relevancia: La información que se genera a partir del indicador es sustancial respecto al objetivo que mide. Para verificar lo anterior se debe cuestionar si por medio del indicador es posible conocer cómo se avanza en la solución del problema o bien cómo se genera el cambio esperado en la población.

Economía: El beneficio de medir el indicador es mayor que el costo de generarlo. Para ello se debe tomar en consideración el costo de los recursos (humanos, tecnológicos o de recopilación de información) empleados en su medición.

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

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

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

En ese mismo orden, para construir un sistema de medición y monitoreo de los indicadores estos deben contar con una descripción comúnmente denominada ficha técnica.

La ficha técnica de indicadores es el formato estándar en el que se presenta la información relativa al indicador, que incluye los datos de identificación del proyecto, los datos de identificación del indicador, así como las características del mismo. Este formato acompaña a la MIR del proyecto y debe llenarse para cada uno de los indicadores (Ver tabla 10).

Tabla 10. Modelo de ficha técnica para indicadores

Elementos de la ficha técnica	Descripción del elemento
Proyecto	Se especifica el nombre del proyecto del que forma parte el indicador.
Contacto responsable	Se especifica la unidad que está al frente del diseño y ejecución del proyecto, así como la persona responsable.
Objetivo	Se especifica el nivel de la MIR que se está midiendo (por ejemplo: propósito, componente 1 o actividad 3).
Nombre del indicador	El nombre del indicador debe mostrar qué se medirá y en qué población.
Definición	Se especifica en qué consiste el indicador.
Método de cálculo	Forma en la que se medirá el indicador. Por lo general, se emplea una expresión matemática en la que se utilizan símbolos para vincular las variables por medio de las cuales se llevará a cabo la medición.
Descripción narrativa del cálculo del indicador	Se procede a describir con palabras cómo se calcula el indicador.
Unidad de medida	Se especifica la unidad en la que se mide el indicador (por ejemplo: %).
Cobertura geográfica	Se especifica el orden de gobierno del indicador (por ejemplo: nacional, provincial o municipal).
Línea base	Situación inicial, o situación del año base, contra la cual los indicadores pueden ser medidos (se incluye el valor, el año y el período).
Meta	Situación a la que se desea llegar o nivel del indicador que se desea alcanzar mediante la intervención, en un período de tiempo dado.
Frecuencia de medición	Cada cuánto tiempo se medirá el indicador (por ejemplo: mensual, bimestral, semestral, anual, bienal, quinquenal).
Sentido del indicador	Se especifica la dirección que debe tener el comportamiento del indicador para identificar cuándo su desempeño es positivo o negativo (por ejemplo, ascendente o descendente)
Criterios de semaforización	Se establecen los criterios/intervalos para valorar el cumplimiento de la meta (por ejemplo, el verde indica que la meta está dentro del rango óptimo; el amarillo indica que está en zona de alerta; el rojo indica que no se cumplió la meta)
Medio de verificación	Indicar en dónde podrá consultarse el indicador referido o sus fuentes de información. Se recomienda que los medios de verificación se refieran a fuentes públicas (por ejemplo: encuestas, censos, registros, etc.)

Fuente: Elaboración propia con base en (Secretaría de Hacienda y Crédito Público , 2023)

1.4.4 Verificación de la lógica horizontal

Por último, una vez que se concluya la construcción de indicadores y la definición de medios de verificación, se verifica la lógica horizontal de la MIR. Este proceso permite asegurar que objetivos, indicadores y medios de verificación sean consistentes entre sí. El análisis de la lógica horizontal difiere de la revisión de la lógica vertical, pues se requiere una verificación acotada para cada uno de los niveles de la MIR. Dicho análisis se realiza de derecha a izquierda, iniciando con los medios de verificación y terminando con los objetivos, tal como se señala en la figura 16.

Figura 16. Recomendaciones para la revisión de la lógica horizontal



Preguntas orientadoras

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

Fuente: (PNUD-México, 2023)

Adicionalmente, en la figura se lista una serie de preguntas orientadoras a responder para cada nivel de la MIR (conjunto de objetivos, indicadores y medios de verificación). Si la respuesta a alguna de esas preguntas es negativa será necesario revisar la construcción del indicador, su relevancia respecto al objetivo que mide y su relación con las fuentes de información seleccionadas. Cuando se responde de manera afirmativa a cada una de esas preguntas, es posible asegurar que la MIR tiene lógica horizontal.

1.5 Verificación y aprobación del proyecto

Concluido el proceso de definición del proyecto de política pública, se tienen al menos los siguientes productos:

- 1- Diagnóstico del problema público que atiende el proyecto.
- 2- Definición de las poblaciones potencial y objetiva del proyecto.
- 3- Teoría de cambio de la intervención.
- 4- Matriz de indicadores para resultados.
- 5- Vinculación del proyecto con los objetivos de planificación estratégica, expresados en programas y macroprogramas, así como la vinculación con los ODS de la Agenda 2030.
- 6- Fichas técnicas de los indicadores.

Los proyectos estarían sujetos a verificación por parte del Ministerio de Economía y Planificación y otras instancias correspondientes, que los reciben y verifican si están diseñados adecuadamente según la MML. En caso de existir recomendaciones de mejora, la unidad responsable deberá atenderlas y reajustar el diseño del proyecto. Si el proyecto cuenta con todos los parámetros en regla, se eleva a la aprobación de la instancia que corresponda (Ver tabla 11).

Tabla 11. Procesos para la verificación y aprobación de proyectos

Agregación de la información del diseño del proyecto y envío de solicitudes (unidad responsable)
Recepción de la información (MEP)
Verificación de la información del proyecto (MEP y otras instancias correspondientes)
Ajuste del diseño con base en las recomendaciones emitidas (unidad responsable)
Aprobación del proyecto (instancia correspondiente)

Fuente: Elaboración propia

De tratarse de un proyecto existente, que requiera modificaciones en su diseño (por ejemplo, cambios en la población, en los objetivos, en los indicadores, u otro componente de la MML), la unidad responsable envía a las instancias correspondientes las transformaciones que se proponen, para su verificación y posterior aprobación.

2



Herramientas adicionales para la gestión de proyectos de política pública con base en resultados

Este capítulo proporciona herramientas complementarias al diseño de proyectos de política pública con base en la metodología del marco lógico. Las herramientas se desarrollan para los procesos de planificación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación, y finalizan con la rendición de cuentas. El objetivo es poner a disposición de los funcionarios públicos un entramado de saberes que contribuyan a la modernización de la administración pública cubana a partir de la gestión de proyectos orientados a resultados y a la generación de impactos positivos en los beneficiarios de las intervenciones políticas.

2.1. Planificación

En este apartado se vinculan las políticas públicas, expresadas en proyectos, con la planificación estratégica nacional, en aras de fortalecer la correspondencia entre el sistema de planificación y la asignación de recursos financieros, materiales y humanos. A su vez, se analizan los proyectos de subordinación municipal en un contexto marcado por la mayor autonomía municipal y la descentralización de competencias hacia los territorios. Adicionalmente, se analiza la relación entre la presupuestación por proyectos y la planificación fiscal a través del empleo del marco presupuestario de mediano plazo.

2.1.1 Planificación estratégica y su articulación con los proyectos de política pública

La planificación estratégica se concibe como el proceso mediante el cual se toman decisiones en torno al quehacer actual y se trazan las posibles rutas de transformación de la realidad para el mediano y largo plazos, con vistas a alcanzar los objetivos de desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 (PNDES) se erige como el documento rector del sistema nacional de planificación. Este documento programático incluye estrategias, objetivos, metas y acciones generales en materia económica, social y política, dirigidos al logro de significativos cambios estructurales y funcionales en la economía y la sociedad, con una visión estratégica.

Consultar https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/ultimo_pdf_32.pdf

Las bases del PNDES 2030 establecen los ejes estratégicos en torno a los cuales se definen los objetivos generales y específicos, y que constituyen los pilares de la transformación socioeconómica en el país en el mediano plazo (Partido Comunista de Cuba , 2017).

La implementación del PNDES se estructura a través del sistema de trabajo de los macroprogramas, sus programas y proyectos (Decreto presidencial 718/2023). Este sistema de gestión gubernamental integra, desde un enfoque multidimensional, las estrategias, políticas y acciones de cada uno de los ejes estratégicos, expresados en macroprogramas. A su vez, se articula con la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución y los objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Cepal, 2021) (Ver figura 17).

Figura 17. Articulación entre ejes estratégicos, macroprogramas y Agenda 2030



Fuente: Elaboración propia, con base en (Ministerio de Economía y Planificación, 2021)

Los macroprogramas están integrados por un conjunto de programas, agrupados por temáticas afines, que garantizan la consecución de sus objetivos. En tanto, los programas se componen de varios proyectos que persiguen un propósito común y objetivos específicos. Los proyectos constituyen la línea base para la consecución del PNDES, así como la conducción y evaluación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (Resolución 57, 2022). Dichos proyectos tienen como finalidad el logro de resultados concretos e impactos directos que tributan a la implementación del programa (Ver figura 18).

En esta estructura de trabajo se distingue la coordinación entre los diferentes niveles del proceso de planificación gubernamental, que comprende desde lo más global y general hasta lo más local y específico. Los macroprogramas representan el nivel superior, con

objetivos de carácter estratégico. Los programas constituyen el nivel intermedio y los proyectos el nivel de base, con objetivos de naturaleza más operativa. De esta manera, se representa una estructura de planificación en cascada, donde se ubican los objetivos de cada nivel de manera ordenada en función de su importancia.

Figura 18. Sistema de trabajo para la consecución del PNDES



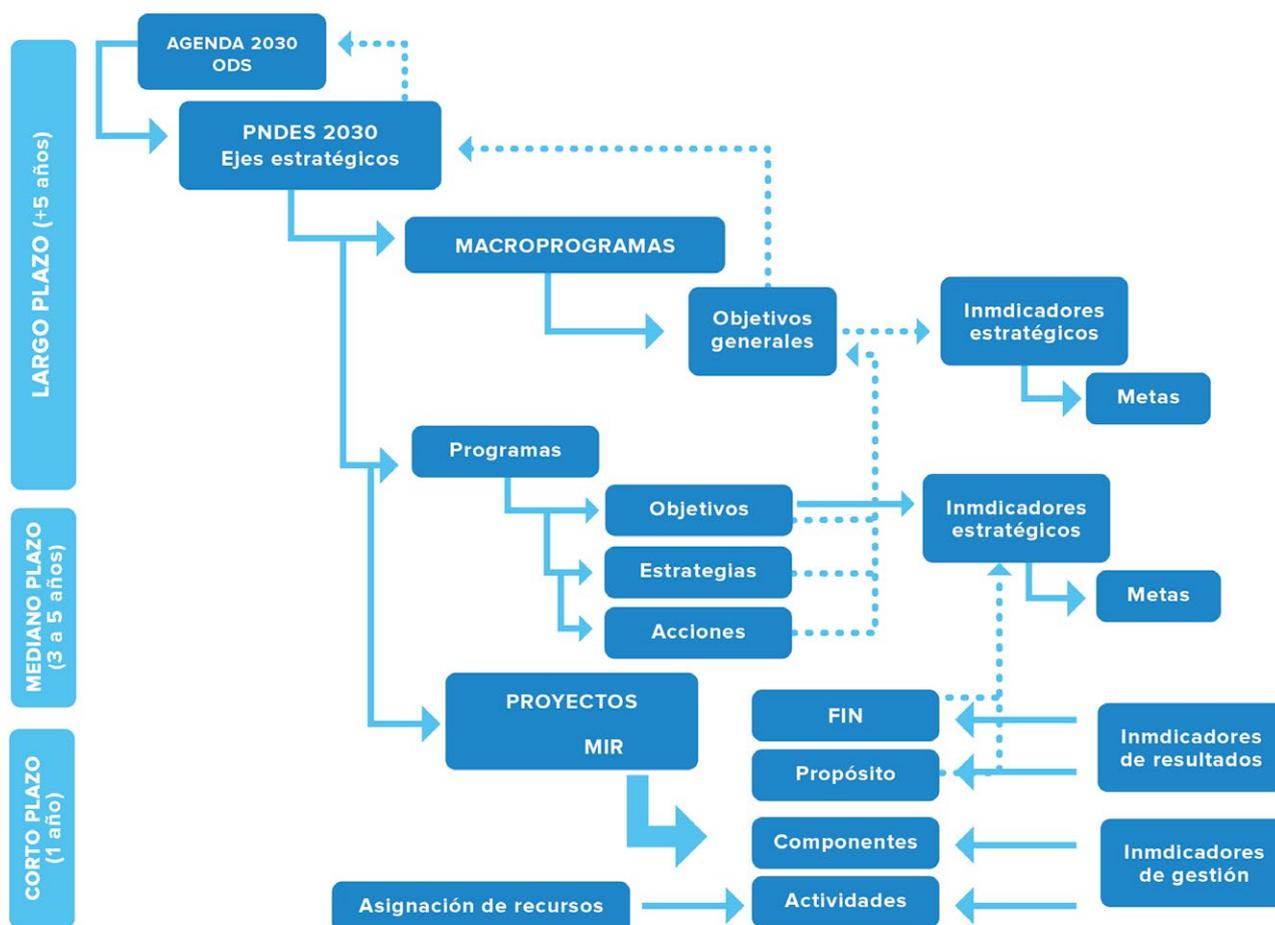
Fuente: Elaboración propia

Los proyectos deberían constituir categorías a través de las cuales se organizarán homogéneamente la asignación de los recursos y el gasto público, que serán ejecutados por las entidades vinculadas al presupuesto para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Resulta importante preparar el presupuesto del Estado y el plan de la economía a partir de esta categoría. Se trata de un mecanismo directo de financiamiento que vincula las políticas públicas expresadas en proyectos con los niveles superiores de planificación estratégica. La mayor correspondencia entre la asignación de recursos y el sistema de planificación estratégica resulta del previo diseño de los proyectos con base en la metodología del marco lógico.

Esta metodología es una herramienta de planificación y gestión de proyectos que ayuda a estructurar y visualizar sus componentes de una manera clara y lógica. En el escenario de implementación de la MML, los responsables de proyectos construyen la MIR. Tal como muestra la figura 19, la MIR se configura a partir de cuatro niveles (actividades, componentes, propósito y fin), que responden a diferentes horizontes de la planificación. Para cada nivel de objetivos se asocian indicadores de desempeño que monitorean el grado de cumplimiento de los mismos.

El nivel de actividades de la MIR cuenta con asignación directa de recursos que permite la consecución de sus objetivos, así como el encadenamiento con los objetivos de mayor nivel. De esa forma, el desarrollo de las actividades definidas en la MIR permite generar los componentes del proyecto (bienes y servicios públicos). A su vez, los componentes contribuyen a lograr el propósito del proyecto (resolver un problema público) y, consecuentemente, a alcanzar el fin (creación efectiva del valor público).

Figura 19. Vinculación de proyectos con la planificación estratégica



Fuente: Elaboración propia

Los niveles de propósito y fin están alineados con un objetivo de planificación superior; en este caso, del programa que integra el proyecto. A su vez, el cumplimiento de objetivos, estrategias y acciones del programa tributan al cumplimiento del macroprograma del que forma parte. Los objetivos del macroprograma son expresión del PNDES, articulado con los ODS. Lo anterior justifica la adecuada correspondencia entre los diferentes horizontes de la planificación nacional y la asignación de recursos financieros y materiales, así como su conexión con la Agenda 2030.

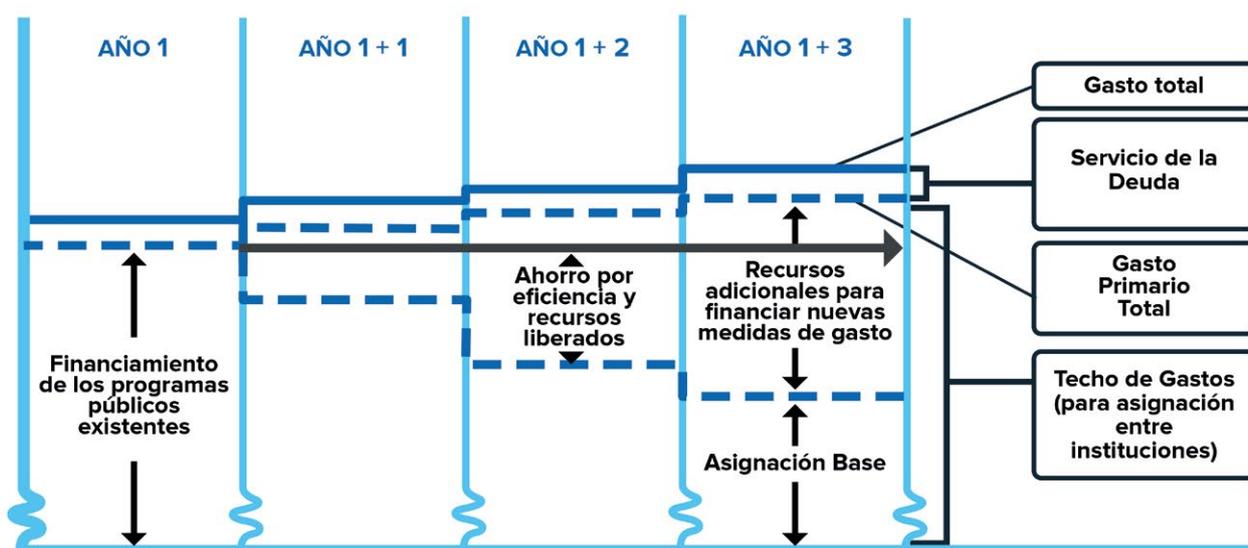
2.1.2. Autonomía municipal y su relación con los proyectos de política pública

Los proyectos de política pública se clasifican en nacionales, provinciales y municipales, atendiendo al alcance de la intervención, las fuentes de financiamiento, las entidades implementadoras, entre otros criterios. Los proyectos de carácter municipal asumen un rol clave en un contexto caracterizado por la mayor autonomía y la descentralización de competencias hacia los territorios. Según el Artículo 168 de la Constitución de la República de Cuba: “El municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía

funciones, por finalidades principales del Estado y por sector económico de ejecución, con el propósito específico de asignar los techos presupuestarios acordes con los objetivos de sostenibilidad de la deuda.

La implementación de los proyectos guarda correspondencia con el empleo del MPMP, pues esta herramienta expone de manera adecuada las relaciones entre los resultados y la producción de los bienes y servicios públicos (Martirene, 2007). Por lo general, los proyectos tienen naturaleza plurianual, ya que la consecución de resultados se hace efectiva en un período superior al año. Por tanto, el alcance temporal del presupuesto anual resulta insuficiente para el diseño y evaluación de la mayor parte de los proyectos de política pública. El MPMP facilita el seguimiento y cumplimiento de la política fiscal, considerando los diversos horizontes temporales de los proyectos y contribuyendo, con ello, al fortalecimiento del vínculo entre planificación estratégica y presupuestación (Ver figura 20).

Figura 20. Articulación entre el MPMP y la presupuestación de los proyectos



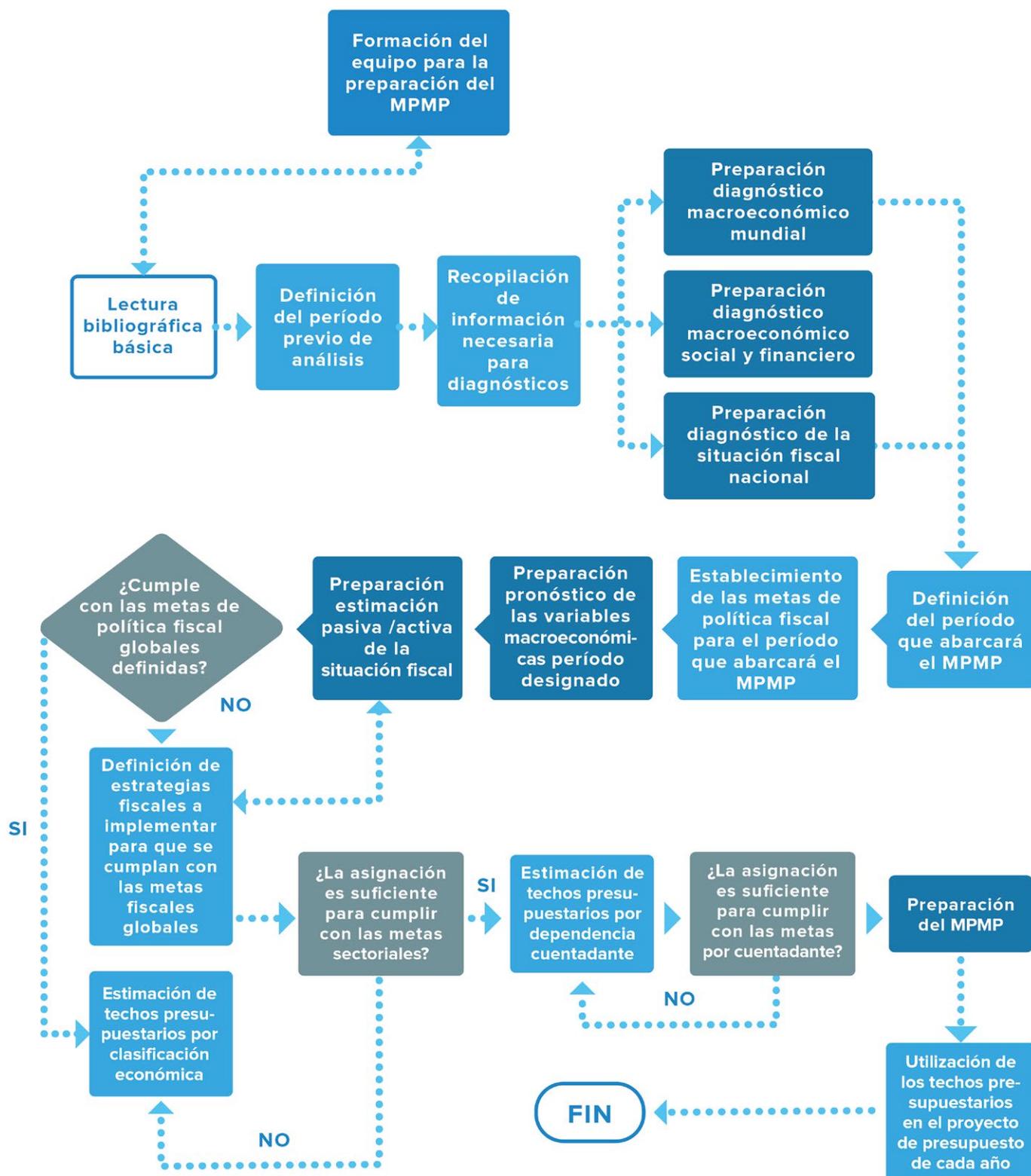
Fuente: (Martirene, 2007)

En la figura anterior se visualiza que en el horizonte de mediano plazo es posible identificar ahorro fiscal por la aplicación de procedimientos más eficientes o por la liberación de recursos tras la finalización de proyectos. Los recursos temporalmente libres a partir del año t (año base) podrían contribuir al financiamiento de nuevas medidas de gastos (por ejemplo, otros proyectos de política pública), siempre dentro de la restricción presupuestaria, expresada en el techo para el gasto primario en cada uno de los años. Por demás, desde una perspectiva plurianual es posible incrementar los márgenes de flexibilidad para la aplicación de los recursos públicos sobre la base de un uso racional y sostenible.

La elaboración del marco presupuestario de mediano plazo en Cuba es un proceso que coordina el Ministerio de Finanzas y Precios y en el que participan instituciones relacionadas con el estudio de las dinámicas socioeconómicas en el ámbito nacional e internacional, el manejo de las finanzas públicas y la planificación estratégica. En consecuencia, cuenta con representación del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), la Oficina Nacional de Administración Tributaria

(ONAT), entidades de subordinación local, la academia, entre otras instituciones. En cuanto a los procedimientos para la formulación del instrumento, la figura 21 señala la secuencia de etapas a partir de un diagrama de flujo .

Figura 21. Diagrama para la implementación del MPMP en Cuba



Fuente: (Medina, 2022)

La planificación fiscal a mediano plazo se vincula con la presupuestación anual en la medida en que las unidades responsables de proyectos consideren en la elaboración del presupuesto las directrices y proyecciones macrofiscales definidas en el MPMP. Ello contribuye a que las asignaciones anuales sean coherentes con los objetivos de mediano plazo.

En ese mismo orden, con el MPMP se visualiza la disponibilidad de recursos fiscales para un horizonte de cuatro años, lo que sirve al propósito de anclar las expectativas de los agentes en torno al financiamiento presupuestario para ejecutar los proyectos del sistema de trabajo del PNDES. Existe correspondencia entre esta herramienta y la arquitectura de planificación estratégica, ya que los recursos públicos se enfocan en los objetivos de los proyectos (posteriormente se articulan con los programas y macroprogramas), bajo los principios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad fiscal. A grandes rasgos, el MPMP sirve como conector entre el corto y el largo plazo, así como entre el sistema de planificación y presupuestación.

2.2. Presupuestación

En este apartado se analiza inicialmente la estimación de los costos y gastos de proyectos de política pública. A tales efectos, se propone una herramienta para determinar la demanda de recursos necesarios para la operacionalización de los mismos. En un segundo momento, se describen las particularidades del presupuesto del Estado como una de sus fuentes en aquellos proyectos en los que se desarrollan actividades vinculadas a este. En tal sentido, se plantea una estrategia de asignación de recursos financieros denominados en pesos cubanos que son necesarios para la consecución de objetivos y metas que resulten de la planificación.

2.2.1. Costeo de proyectos y fuentes de financiamiento

Para implementar un proyecto se requiere la previa definición y cuantificación de los costos y gastos asociados a su operatividad. Se presenta a continuación una herramienta de costeo con base en la institucionalidad cubana actual que pudiera ser útil a las unidades responsables para que realicen un análisis de la demanda de recursos para la operacionalización de los proyectos a su cargo. A futuro, se pueden desarrollar otras en función de la amplia diversidad de herramientas de esta naturaleza que hay en la experiencia internacional, en dependencia de las particularidades de cada proyecto.

El cálculo del costo del proyecto precisa, en primera instancia, la definición del horizonte de implementación del mismo. En ese marco de referencia se establece la meta global, que se divide en avances esperados (metas anuales) a lo largo de un periodo determinado de años. Estos avances pueden ser equitativos o ponderados, dependiendo de criterios que

Medina (2022) describe cada una de las etapas. Para más información consultar:
https://www.cepal.org/sites/default/files/project/files/ude-a2023-03-23-ndep-cuba-18-marcopresupuestariodemedianoplazo-vp_2.pdf

estime la administración. En ese sentido, para cada componente se define una meta anual en la que se atenderá una parte de la población objetivo de la intervención pública. El conjunto de las metas anuales suma el total de la población beneficiaria (ver tabla 12).

Tabla 12. Horizonte de implementación del proyecto

Componentes	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta global (población objetivo)
Componente 1	Población beneficiaria (%)	Población beneficiaria (%)	Población beneficiaria (%)	Población beneficiaria (%)	Total de la población beneficiaria del Componente 1 (100%)
Componente 2	Población beneficiaria (%)	Población beneficiaria (%)	Población beneficiaria (%)	Población beneficiaria (%)	Total de la población beneficiaria del Componente 2 (100%)

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, se desagregan los costos y gastos que se combinan y utilizan con una intensidad dada para la generación de cada componente del proyecto. Según establece la Norma Específica de Contabilidad de Gestión, se efectúa utilizando las agrupaciones de gastos conceptuados dentro de las partidas establecidas que requiera la entidad y que viabilicen la determinación de los costos unitarios y de los indicadores fundamentales del costo, a nivel de cada área de responsabilidad.

Serán incluidos los gastos vinculados a la utilización de activos fijos tangibles, materias primas, materiales, combustibles, energía, gasto de personal y otros gastos monetarios empleados en el proceso, necesarios para llevar a cabo las actividades dispuestas en el plan anual de operación del proyecto. En general, estos se clasifican por elementos, según su naturaleza, y aquellos que forman parte del costo, se agrupan por partidas, de acuerdo con su origen y destino (Ver tabla 13).

En PNUD (2020) se establece una metodología de costeo de políticas públicas. Para más información consultar:
https://oig.cepal.org/sites/default/files/2020_-_metodologia_de_costeo_de_politicas_publicas_para_el_abordaje_integral_en_los_ejes_de_prevencion_atencion_y_reparacion_de_la_violencia_contra_las_mujeres_y_las_ninas_c.pdf

Tabla 13. Partidas del costo

Materias primas y materiales	Incluyen los conceptos de gastos directos o identificables con una producción o servicio específico relacionados con los bienes materiales.
Energía	Gastos corrientes asociados al consumo directo de energía producida por cualquiera de las formas de generación.
Gastos de personal	Incluyen los conceptos de gastos directos o identificables con una producción o servicio específico relacionados con salarios y vacaciones devengados.
Otros gastos directos	Incluyen, entre otros, los conceptos de gastos directos o identificables con una producción o servicio, relacionados con dietas y pasajes, servicios productivos recibidos, y depreciación de activos fijos tangibles.
Gastos asociados a la producción y los servicios	Se incluyen, entre otros, los conceptos de gastos generales, considerados indirectos por no identificarse con una producción o servicio específico.

Fuente: Elaboración propia

En el sistema empresarial, el registro de los gastos se realiza mediante las cuentas y subcuentas, establecidas en el Nomenclador de Cuentas, y se analizan por Centros de Costo y Elementos y Partidas de Gastos, que responden a las características y necesidades de cada entidad. Al clasificar los gastos por elementos, estos se agregan para facilitar el análisis por su naturaleza económica, estén o no asociados a una producción o servicio dado, o a agrupaciones de estos. Se registran tanto los incurridos durante el proceso productivo, en la administración y dirección de la entidad y en la distribución y venta de la producción terminada, como los de las actividades ajenas a las fundamentales de la entidad.

En consecuencia, el cálculo del costo se efectúa utilizando las agrupaciones de gastos conceptuados dentro de las partidas establecidas que requiera la entidad y viabilicen la determinación de los costos unitarios y de los indicadores fundamentales del costo, a nivel de cada componente.

En la actividad presupuestada el cálculo y registro de los gastos presupuestarios se realiza según la clasificación que dispone el Clasificador por Objeto del Gasto del Presupuesto del Estado, donde se reúnen los requerimientos de orden contable, funcional, administrativo o institucional, económico y programático que hoy en día exige el análisis y buen manejo de las finanzas públicas.

A efectos de los procesos de planificación y ejecución, se utiliza el Nomenclador de Actividades Económicas para el análisis de los gastos por funciones de Gobierno, los que se ordenan y clasifican por partidas, elementos y subelementos en que incurren las actividades presupuestadas y las transferencias presupuestarias corrientes que realiza el Presupuesto del Estado (Ver tabla 14).

Tabla 14. Clasificación de las partidas de gastos presupuestarios

Materias primas y materiales	Gastos corrientes asociados al insumo de materias primas y materiales necesarios para asegurar la actividad de la entidad. Son gastos asociados a la alimentación de consumo humano, animal, insumo de vestuarios y lencería, materiales para la enseñanza, medicamentos, artículos de consumo, libros, revistas, materiales de oficina, útiles y herramientas y partes y piezas de repuesto.
Combustibles y lubricantes	Gastos corrientes asociados al consumo de combustibles y lubricantes, (gas manufacturado y licuado, gasolina, diésel y otros, lubricantes y aceites, leña y carbón).
Energía	Gastos corrientes asociados al consumo directo de energía producida por cualquiera de las formas de generación.
Gastos de personal	Gastos corrientes asociados a las retribuciones de todo tipo al personal que contratan.
Depreciación y amortización	Incluye los gastos asociados con la depreciación y amortización de los activos fijos tangibles e intangibles respectivamente.
Otros gastos monetarios	Gastos asociados a la adquisición de bienes y servicios para dar cumplimiento a las actividades que tienen aprobadas en su objeto social, así como los pagos a que están obligadas legalmente u otros gastos imprescindibles para asegurar su funcionamiento.
Gastos por importación de servicios	Gastos en que incurre la entidad por importación de servicios cuando se efectúa una transacción de servicios entre un residente en la economía nacional y un no residente, y las dietas que se otorgan para viajes al exterior.
Del presupuesto de la Seguridad Social	Gastos corrientes en que incurre el presupuesto de la Seguridad Social por el pago a sus beneficiarios de las pensiones por invalidez total o parcial, por edad, por muerte del trabajador, del pensionado o de otra persona de las protegidas, y otros pagos establecidos por el régimen de seguridad social vigente.
De la Asistencia Social	Gastos corrientes en que incurren las unidades presupuestadas autorizadas para el pago de las prestaciones establecidas en el régimen vigente de la Asistencia Social
Transferencias, subsidios y subvenciones	Gastos corrientes en que incurren las unidades de registro por el pago de las transferencias, subsidios y subvenciones a actividades no presupuestadas.

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el costo anual del proyecto estará dado por la suma de los costos y los gastos de implementación de cada uno de los componentes de la intervención para un ejercicio fiscal anual:

Costo anual del proyecto

= Costo del componente $_1$ + Costo del componente $_2$ + ... + Costo del componente $_n$

A su vez, el costo total del proyecto, considerando todo el horizonte de implementación de la intervención política, resulta de adicionar cada uno de los costos de cobertura anual.

Costo total del proyecto

**= Costo anual del proyecto $_1$ + Costo del proyecto para año $_2$ + ...
+ Costo del proyecto para año $_n$**

2.2.2. Presupuesto del Estado

El presupuesto del Estado refleja en gran medida la verdadera priorización de las políticas públicas, mediante la distribución de los recursos financieros (denominados en pesos cubanos) disponibles, que deben ser administrados por el aparato gubernamental en sus diferentes niveles de subordinación para cubrir las erogaciones previstas en los proyectos.

Una vez aprobado el proyecto y realizada la estimación del costo para su entrada en funcionamiento, la unidad responsable elaboraría su propuesta de presupuesto para un ejercicio fiscal anual. Dicha elaboración debe basarse en las directivas generales y específicas de política fiscal, establecidas por el Consejo de Ministros y el Ministerio de Finanzas y Precios, respectivamente. Las directivas recogen metas, indicaciones y enmarcamientos en materia presupuestaria, financiera y de precios (Decreto-Ley 192, 1999). La elaboración de propuestas con base en las directivas vincularía el presupuesto con el Plan de la Economía y con el comportamiento previsible de las distintas variables macrofiscales, según el MPMP.

La unidad responsable estaría presentando la propuesta de presupuesto a la instancia competente (por ejemplo, en caso de un proyecto de subordinación municipal, pudiera tratarse del CAM). Sobre la base de la propuesta recibida, la instancia competente introduciría los ajustes que resulten necesarios y posteriormente enviaría al Ministerio de Finanzas y Precios. El MFP validaría la propuesta y, una vez se tengan todas las propuestas de presupuestos, confeccionaría el anteproyecto de presupuesto estructurado por proyectos, que presentaría al Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros pondría a disposición de la Asamblea Nacional del Poder Popular el anteproyecto de presupuesto por proyectos, para su discusión y aprobación (Ver tabla 15).

Tabla 15. Procesos para la planificación del presupuesto

Recepción de las directivas generales y específicas emitidas por el Consejo de Ministros y el MFP, respectivamente (unidad responsable)
Elaboración y presentación de la propuesta de presupuesto del proyecto según el cronograma aprobado (unidad responsable)
Conciliación ante posibles ajustes (instancia competente-unidad responsable)
Verificación y consolidación de la información (Ministerio de Finanzas y Precios)
Confección del anteproyecto de presupuesto estructurado por proyectos (Ministerio de Finanzas y Precios)
Presentación del anteproyecto de presupuesto por proyectos a la ANPP (Consejo de Ministros)
Discusión y aprobación del anteproyecto de presupuesto (Asamblea Nacional del Poder Popular)

Fuente: Elaboración propia

Conforme a lo anterior, el presupuesto originalmente planteado estaría sujeto a validación y aprobación en varios momentos, por lo que pudiera sufrir ajustes en función de la suficiencia de recursos presupuestarios. De ser el caso, la unidad responsable deberá modificar el alcance de los componentes, la cobertura territorial, la focalización poblacional o explorar esquemas de financiamiento alternativos al presupuesto del Estado.

Aprobado el presupuesto del proyecto, se notificaría a la unidad responsable el monto de recursos asignados para su operacionalización. Esta, a su vez, notificaría a las unidades ejecutoras de gastos. En la notificación, se nominalizan los indicadores generales del ejercicio económico, incluidos los que se clasifican como directivos o de destino específico (Resolución 309, 2023).

Posteriormente, la unidad responsable realizaría la desagregación del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal anual, para lo cual debería tener en cuenta la forma en que ha proyectado la ejecución de los gastos presupuestarios. Asimismo, programaría mensualmente los gastos financiados con recursos presupuestarios, a partir del presupuesto notificado (Resolución 309, 2023). Para ambos procesos, se utilizarían los clasificadores de los gastos.

A tono con lo anterior, y con el propósito de organizar de manera representativa y homogénea la asignación presupuestaria, se clasifican y codifican de manera lógica todos los recursos fiscales. Esa uniformidad de los registros presupuestarios y contables garantiza la integración y consolidación de la información de desempeño entre los diferentes sistemas de la administración financiera. Asimismo, las clasificaciones de los gastos constituyen una fuente de información que permite contrastar el resultado de los proyectos con el ejercicio de planificación y programación.

La clasificación de los gastos en Cuba obedece a criterios como: funciones de Gobierno, tipo de actividad (presupuestada y no presupuestada), tipo de gasto (gastos corrientes y gastos de capital), objeto del gasto (gastos de personal, gastos en bienes y servicios, etc.) (Resolución 228, 2024). Sin embargo, el seguimiento y consolidación de las relaciones que se desarrollan en el marco de la presupuestación por proyectos precisa sistematizar la información en un sistema de clasificaciones y catálogos más amplio. Con ese fin, se presenta la clasificación programática.

Clasificación programática				
Abreviatura	MPr	Pro	Pre	Com
Dígitos	2	2	2	3

Clasificación programática

Esta clasificación permite identificar el propósito del gasto, es decir, orienta sobre los resultados buscados con la asignación presupuestal, lo que permite responder de forma sintética y directa cuáles son las prioridades y los fines del presupuesto. En ese sentido, se pueden identificar aspectos relacionados con la planificación estratégica, como los macroprogramas, programas, proyectos y componentes.

Macroprograma (MPr)	Sistema integrado de objetivos estratégicos que tributan a la consecución del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030. En esta estructura se agrupa el conjunto de programas que tienen objetivos comunes.
Programa (Pro)	Sistema integrado de estrategias, políticas y acciones. En esta estructura se agrupa el conjunto de proyectos que responden a objetivos comunes.
Proyecto (Pre)	Conjunto de acciones que se encadenan entre sí para la provisión de bienes y servicios públicos a favor de la población objetivo.
Componente (Com)	Representan los bienes y/o servicios públicos que se generan y otorgan a los usuarios o beneficiarios de determinado proyecto.

2.3. Ejercicio y control

En este apartado se describe cómo las unidades vinculadas al proyecto de política pública ejecutan los recursos asignados, conforme a reglas y manuales de operación. En ese sentido, el ejercicio pretende ordenar los procedimientos mediante los cuales se opera el gasto. A su vez, se detallan los mecanismos de control, los cuales aseguran los medios para conocer si los proyectos se están implementando según las estrategias contempladas en su diseño. Con el control se procura ejercer los recursos financieros y materiales con eficiencia, eficacia, transparencia y apego a la normativa establecida.

2.3.1. Ejecución

Una vez aprobado el presupuesto del proyecto, las unidades ejecutoras de gasto ejercen los recursos asignados durante un periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. En el marco de un ejercicio fiscal anual se ejecutan las acciones para generar los bienes y servicios públicos, de manera que contribuyan al propósito y fin del proyecto. Este ejercicio debe implementarse en congruencia con la planificación realizada previamente, siguiendo la lógica que alinea las acciones a los objetivos de las estructuras superiores de la MIR.

El ejercicio del gasto conlleva a tener claridad de los flujos de los procesos y de las decisiones operativas que tendrán que asumir las unidades ejecutoras. En consecuencia, es necesario formalizar la ejecución de los proyectos en reglas de operación (RO) y en manuales operativos que homologuen los criterios y procedimientos a tener en cuenta durante esta etapa.

Las reglas de operación son el principal instrumento normativo de una intervención pública, ya que dota a las unidades ejecutoras de gasto de un esquema operativo para implementar los proyectos. Estas explicitan la lógica de la intervención, los resultados que se pretende alcanzar y los procedimientos para entregar los componentes de la matriz de indicadores para resultados (Gobierno de Jalisco, 2024). Lo anterior permite dar forma a la operación de los proyectos, señalando con claridad los mecanismos operativos para que los recursos se manejen con eficacia, eficiencia y transparencia, dentro de límites previamente aprobados y conciliados por todas las partes interesadas. Atendiendo a la naturaleza de la intervención, cada proyecto cuenta con reglas de operación, cuya elaboración corre a cargo de la unidad responsable. En la tabla 16 se lista una serie de criterios que deben tenerse en cuenta en el momento de su definición.

Tabla 16. Criterios para la construcción de reglas de operación

Criterios	Descripción
Fundamentación jurídica	Se presentan, en orden jerárquico, las disposiciones legales que facultan a la unidad responsable para emitir las reglas de operación.
Presentación	<ul style="list-style-type: none"> - Se presenta el diagnóstico a partir del cual se elaboró el proyecto. - Se especifica el nombre del proyecto. - Se alinea con el sistema de trabajo para la consecución del PNDES 2030. - Se alinea con la Agenda 2030. - Se especifican las modalidades de apoyos (características de los bienes y servicios, dígame monetarios, en especie, capacitaciones, infraestructura, etc.). - Se especifica el monto del presupuesto aprobado. - Se especifica la unidad responsable.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Se especifica el objetivo general (relacionado con el propósito del proyecto) - Se especifican los objetivos específicos (relacionados con los componentes del proyecto)

Población objetivo y cobertura geográfica	<ul style="list-style-type: none"> - Se especifica y cuantifica la población objetivo. - Se establece el alcance territorial que tiene el proyecto (nacional, provincial, municipal).
Modalidades de apoyo (características de los bienes y servicios)	<ul style="list-style-type: none"> - Se describen los tipos de bienes y servicios o modalidades de apoyo que entrega el proyecto (económicos, en especie, servicios o infraestructura). - Se establecen los montos o cantidades de apoyo a los que puede acceder el beneficiario. - Se establece el periodo y/o la frecuencia de la entrega de los apoyos.
Personas beneficiarias	<ul style="list-style-type: none"> - Se establecen criterios de priorización para acceder a los beneficios del proyecto. - Los criterios de priorización se diseñan para cada modalidad de apoyo y son consistentes con la población objetivo del proyecto.
Procesos de operación o instrumentación	<ul style="list-style-type: none"> - Se especifican las actividades de operación del proyecto (levantamiento de información para identificar personas en condiciones de vulnerabilidad, evaluación de casos vulnerables, selección de beneficiarios, producción de apoyos, entrega de apoyos, seguimiento a beneficiarios, cumplimiento de resultados). - Se establecen los trámites, formatos y documentos que deberán realizarse para cada actividad en el marco de la operación del proyecto. - Se establecen los lugares o ubicaciones donde se realiza cada una de las actividades.
Ejercicio y comprobación del gasto	<ul style="list-style-type: none"> - Se describe la forma en la que se realiza cada modalidad de apoyo.
Derechos, obligaciones, sanciones por incumplimiento y causales de baja	<ul style="list-style-type: none"> - Se establecen los derechos de los beneficiarios. - Se establecen las obligaciones y compromisos adquiridos por los beneficiarios. - Se establecen los mecanismos y criterios para las sanciones por incumplimiento o causales de baja.
Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto tiene mecanismos de seguimiento del avance de los indicadores de gestión y resultados de la MIR. - Se establece un programa de evaluación de los resultados del proyecto, y se identifica los tipos de evaluación que se realizarán.
Transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Se presentan las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas (cronograma con fechas, entidades responsables de cada proceso, entre otros). - Contiene las ubicaciones físicas o virtuales donde se encuentra toda la información relativa a la transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia con base en (Gobierno de Jalisco, 2024)

La elaboración de las reglas de operación es un proceso que se realiza posteriormente a la aprobación del proyecto. En ese sentido, la arquitectura del proyecto con base en la MML sirve de soporte para la definición de las reglas del mismo. Por tanto, modificaciones en el diseño del proyecto conducen necesariamente a realizar reajustes en las reglas de operación.

De tratarse de un proyecto de subordinación municipal, la unidad responsable elabora y envía la propuesta de RO del proyecto que tiene a su cargo. El Consejo de Administración Municipal pudiera ser la instancia encargada de recepcionar la documentación y verificar que guarda correspondencia con el diseño del proyecto. El CAM constataría el correcto establecimiento de los criterios mínimos de la figura anterior: que exista alineación con las estructuras de planificación superiores, que coincida la población potencial y objetivo, que las modalidades de apoyo constituyan los componentes de la MIR.

Luego de la revisión, el CAM despacharía con la unidad responsable sobre el estado de la propuesta de reglas de operación y expondría -en caso de existir- los aspectos que deben ser modificados por esta. Luego del reajuste en el diseño, con base en las recomendaciones emitidas, se revisaría por segunda ocasión. De cumplir con todos los criterios, se emitiría la norma jurídica que respalda legalmente el empleo de las reglas de operación del proyecto.

Si el proyecto tuviera carácter nacional o provincial, el procedimiento sería el mismo, solo que la contraparte sería la instancia superior a la unidad responsable. Para estos casos, los responsables de los procesos de verificación y aprobación pudieran ser los Ministerios ramales, los Consejos de Gobierno Provincial (CGP), siempre en función de las competencias y desarrollo de capacidades técnicas (Ver tabla 17).

Tabla 17. Procesos para la verificación y aprobación de Reglas de Operación

Elaboración y envío de la propuesta de reglas de operación (unidad responsable)
Recepción de la documentación (instancia superior: CAM, CAP, Ministerios ramales, según sea el caso)
Verificación de la propuesta de reglas de operación (instancia superior)
Despacho sobre el estado de la propuesta de reglas de operación (instancia superior-unidad responsable)
Ajuste del diseño con base en las recomendaciones emitidas (unidad responsable)
Revisión de los cambios realizados (instancia superior)
Emisión de la norma jurídica que respalda legalmente el empleo de las reglas de operación del proyecto

Fuente: Elaboración propia

Los manuales operativos constituyen otra de las herramientas empleadas en esta etapa. Tienen el propósito de alinear y estandarizar la operación con base en las reglas previamente definidas y su elaboración corre a cuenta de la unidad responsable del proyecto. A diferencia de las RO, no son documentos que se publican para el público en general, sino que son de uso interno por las unidades ejecutoras de gasto.

Estos instrumentos contienen una descripción secuencial de cada uno de los procesos contemplados en el diseño del proyecto, en el que destacan las actividades, procedimientos, trámites, responsables, entre otros elementos que permitirán entregar los apoyos, dar seguimiento y evaluar las acciones. A su vez, los manuales cuentan entre

sus herramientas con los llamados diagramas de flujos o de procesos, los cuales constituyen una representación gráfica de la secuencia de pasos operativos y decisiones que se toman al interior de un proyecto. Los diagramas permiten visibilizar de manera sencilla el paso a paso para la entrega de bienes y/o servicios a la población beneficiaria, con el mapeo de los procedimientos, las áreas o personas responsables, las decisiones y el funcionamiento general. Por demás, esta herramienta facilita el entendimiento de la dinámica operativa del proyecto y contribuye a su mejoramiento.

2.3.2. Control presupuestario orientado a los resultados

Los recursos que permiten operacionalizar los proyectos son de naturaleza pública, lo cual implica implementar mecanismos de control que verifiquen el ejercicio adecuado de los mismos. El control permite corroborar que el gasto se ejecuta conforme a los procedimientos establecidos, con eficiencia y orientado a los resultados en la gestión. A tono con lo anterior, por medio del control se provee información del avance en la operación de los proyectos, la contabilidad y la ejecución financiera. En consecuencia, los procedimientos de control deben poder medir el desempeño de los proyectos, procurando comparar e identificar las desviaciones entre la planificación fiscal y el ejercicio real de los recursos.

El control se instrumentaliza con base en dos elementos: el avance financiero y el avance operativo del proyecto.

Respecto al primero, en el marco de la planificación financiera, la unidad responsable desarrolla una proyección de los gastos en los que incurrirá el proyecto según el avance de las actividades para la consecución de los componentes. Lo anterior permite llevar un control sobre el progreso financiero mediante la ejecución de los recursos a la par del registro contable del proyecto (Ver tabla 18).

Se establece un límite inferior y un límite superior respecto al gasto mensual, de manera que estos umbrales sirvan como un parámetro para valorar si el gasto se encuentra dentro de los niveles adecuados. El gasto se revisa mensualmente para que, en caso de ser inferior o superior a estos umbrales, la unidad responsable tome acciones correctivas para acercarse al ejercicio presupuestal óptimo.

En cuanto al avance operativo, la definición de fechas, responsables, productos y procedimientos de los diagramas de flujo facilitan hacer el seguimiento de la implementación del proyecto. En este sentido, se establece un sistema de control sobre la ejecución de los procesos, lo que permite semaforizar la implementación de las acciones de cada área responsable. Este sistema se complementa con el seguimiento que se presenta en el siguiente apartado, en el que se integran indicadores que ayudan a determinar el grado de cumplimiento, así como la orientación de los procesos.

Tabla 18. Programación de gastos del proyecto

Mes	Gasto programado	Gasto programado acumulado	Límite inferior	Límite superior	% Avance programado	% Avance acumulado
Enero						
Febrero						
Marzo						
Abril						
Mayo						
Junio						
Julio						
Agosto						
Septiembre						
Octubre						
Noviembre						
Diciembre						

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 19 se muestran los elementos mínimos que contempla un sistema de control (operativo) que sistematiza información sobre la gestión de proyectos. En este caso, la herramienta permite controlar la generación de componentes de la MIR.

Tabla 19. Elementos mínimos para la confección de un sistema de control

Proceso (1)	Acciones (2)	Responsable (3)	Fecha programada (4)	Fecha realizada (5)	Estatus (6)

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se describen los elementos señalados en la tabla 18:

- 1. Proceso:** Conjunto de acciones que se realizan para la generación de bienes y servicios públicos (componentes del MIR). Los diagramas de flujo que se diseñan en los manuales operativos representan todos los procesos para cada componente.
- 2. Acciones:** Elementos que permiten la realización del proceso.
- 3. Responsable:** Institución, departamento o persona que responde por el cumplimiento de la acción.
- 4. Fecha programada:** Tiempo [día (s) y mes (es)] en el que está planificada la realización de la acción.
- 5. Fecha realizada:** Tiempo [día (s) y mes (es)] en el que se realizó la acción.
- 6. Estatus:** Estado en el que se encuentra la acción en un momento determinado (completada, en proceso, no realizada).

Con base en lo anterior, la unidad responsable elabora informes con frecuencia mensual en los que se agrupa y sistematiza de manera homogénea la información generada con la entrada en operación del proyecto. Dependiendo del tipo de proyecto (nacional, provincial o municipal), los informes se reportan a la instancia competente para evaluar la ejecución del mismo en función de los objetivos y metas proyectados y para, en caso de desviaciones, adoptar las medidas correspondientes que garanticen su cumplimiento. La tabla 20 establece los elementos mínimos para la conformación de los informes mensuales.

Tabla 20. Elementos mínimos para la conformación de informes

Información financiera y contable	Información operativa
Estados financieros del Sistema de Contabilidad Gubernamental, en los que se describe la situación económica, financiera y física de la ejecución acumulada, en relación con lo planificado	Resultados y avances del proyecto según el cumplimiento de las acciones y componentes
Estado analítico del ejercicio del presupuesto según los momentos contables de los gastos	Empleo de indicadores para comparar el desempeño del proyecto respecto a periodos anteriores

Fuente: Elaboración propia

Otro de los instrumentos del control son las auditorías, las cuales no solo miden aspectos administrativos y financieros asociados a la ejecución del gasto, sino que verifican que las políticas públicas expresadas en proyectos y los responsables de su implementación cumplan con sus objetivos y su razón de ser. Se audita la realidad de la gestión gubernamental con un enfoque basado en los resultados y se identifican las repercusiones e impactos del desempeño de los proyectos, en función de sus objetivos, metas, indicadores y los recursos públicos gastados para su alcance.

La Contraloría General de la República es la instancia fiscalizadora encargada de velar por la correcta y transparente administración de los fondos públicos destinados a la operación de los proyectos. Este órgano del Estado dispone de la información contenida en los informes, entre otros instrumentos, para verificar que el ejercicio del gasto fiscal se realice con apego a las normas y disposiciones legales existentes.

2.4. Seguimiento y evaluación

Los elementos analizados con anterioridad están interrelacionados con el establecimiento de mecanismos de sistematización de la información a través del seguimiento y la evaluación. El seguimiento permite analizar información sobre el avance en el cumplimiento de las metas del proyecto, a partir de los indicadores estructurados en la MIR. Su finalidad consiste en identificar áreas de mejora que puedan ser atendidas, de forma tal que el curso

de acción contribuya a la consecución de los objetivos. La evaluación permite valorar el proyecto de política pública en sus diferentes momentos (diseño, puesta en marcha y/o resultados e impactos una vez que finalice). En función de lo anterior, se determina la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, eficacia, calidad del gasto e impacto social, económico y ambiental.

El seguimiento y la evaluación, así como el control, analizado en el apartado anterior, se orientan hacia el logro de resultados y la mejora continua del proyecto, por lo que es frecuente caer en confusiones y emplearlos indistintamente. Para evitar posibles errores en su uso, en la tabla 21 se presentan los elementos diferenciadores entre estos procesos.

Tabla 21. Diferencias entre el seguimiento, evaluación y control

Aspectos	Seguimiento o monitoreo	Evaluación	Control
Frecuencia	Continua	Periódica, con cortes específicos.	Regular y sistemática, en momentos específicos durante el ejercicio anual.
Realización	Interna, llevada a cabo por los ejecutores del proyecto.	Externa, llevada a cabo por instancias ajenas a la ejecución del proyecto	Llevada a cabo por las instancias competentes (CGP, CAM, MFP, MEP). Las auditorías las lleva a cabo la Contraloría General de la República.
Instrumentos	Indicadores, matrices, sistemas de información, etc.	Metodologías, términos de referencia, cuestionarios, encuestas, entrevistas.	Informes mensuales con información financiera y contable e información programática. Auditorías.
Profundidad de la información	Énfasis en la implementación, responde al qué.	Personalizada, frecuentemente centrada en el desempeño o impacto y en el por qué o en el cómo.	Se centra en la administración de recursos conforme a las reglas y procedimientos establecidos.
Costo	Generalmente no es alto, ya que los ejecutores cuentan con información como resultado de su quehacer cotidiano	Dependiendo del trabajo involucrado, puede ser alto	Generalmente es alto, ya que depende de factores como capacitación del personal, tamaño del aparato estatal, frecuencia de las auditorías, sistemas informáticos, entre otros.
Utilidad	Mejora continua de la gestión del proyecto	Principales decisiones del proyecto	Observaciones, denuncias y sanciones para corregir las desviaciones entre el ejercicio de los recursos y la planificación fiscal anual. Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia con base en (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2023b)

Si bien existen elementos distintivos, el seguimiento y la evaluación no son procesos independientes, sino momentos complementarios fuertemente vinculados por los indicadores de desempeño. En ese sentido, el seguimiento es intermedio y previo a la evaluación, y permite extraer información cuantitativa relevante sobre la ejecución de proyecto, que sirve para posibles ajustes. Además de proporcionar información para la toma de decisiones, el seguimiento es una fuente relevante de información para la conducción de las evaluaciones, sobre todo en las fases avanzadas de su ejecución. A continuación se abordan las especificidades relacionadas a estos procesos.

2.4.1. Seguimiento o monitoreo

El seguimiento consiste en una comprobación continua de la ejecución del proyecto con el fin de realizar ajustes oportunos que mejoren su desempeño. Este ejercicio es llevado a cabo a través de un tablero o sistema de monitoreo, el cual constituye una herramienta que sistematiza los procesos y mapea los resultados de la implementación del proyecto por medio del levantamiento de información proveniente de indicadores.

A tono con lo anterior, el conjunto de indicadores con los que se dará seguimiento al avance de los procesos y logro de resultados proviene del diseño y construcción de la MIR. A su vez, la ficha técnica del indicador constituye una herramienta funcional para el ejercicio de monitoreo, ya que en ella se refleja su línea base, las metas y los criterios de semaforización. Téngase en cuenta que la decisión del tipo de indicador que conformará el tablero de monitoreo considera un balance entre la necesidad y relevancia de la información, así como la exigencia de conformar un sistema eficiente, funcional y de bajo costo.

En la tabla 22 se muestran los elementos mínimos que contempla un tablero de monitoreo que sistematiza información sobre la gestión de proyectos. Se retoman los elementos presentados previamente en el sistema de monitoreo y se complementan con indicadores de gestión. En este caso, la herramienta permite darle seguimiento a la generación de componentes de la MIR.

A continuación, se describen los elementos señalados en la tabla 21:

- 1. Indicadores:** Expresiones cuantitativas y cualitativas que generan información para monitorear el proceso.
- 2. Valor obtenido:** Medida o resultado que refleja el indicador en un momento determinado.
- 3. Valor esperado:** Medida o resultado que se espera del indicador para un momento determinado. Este criterio guarda relación con la meta establecida en la ficha técnica.
- 4. Desempeño:** Comportamiento del indicador en función del valor esperado y el valor obtenido (sobrecumplimiento, adecuado, bajo, muy bajo). Este criterio guarda relación con los parámetros de semaforización establecidos en la ficha técnica.

Tabla 22. Elementos mínimos para la confección de un tablero de monitoreo

Proceso	Acciones	Responsable	Fecha programada	Fecha realizada	Estatus
Indicadores de seguimiento del proceso					
Indicador (1)	Valor obtenido (2)		Valor esperado (3)	Desempeño (4)	

Fuente: Evaluación propia

El sistema de monitoreo incluye acciones participativas que involucran a múltiples actores, ajenos a la unidad responsable. La suma de participantes permite enriquecer las visiones y el conocimiento sobre los resultados de los proyectos al contrastar las experiencias o necesidades experimentadas a lo largo de la intervención. Entre las instancias que pudieran tener un papel activo en el proceso de monitoreo se encuentran:

- **ONEI** y otras instituciones de información y estadística: formulan indicadores, definen metodologías de medición y medios de verificación (censos, encuestas).
- **Personal de unidades ejecutoras del proyecto:** miden el avance, reportan, identifican mejores prácticas.
- **Ciudadanía:** responde censos, encuestas y aporta información. Participa en observatorios y mecanismos de contraloría ciudadana.
- **Población beneficiaria:** aporta información para el monitoreo, participa de la implementación, califica y retroalimenta las acciones de los proyectos.
- **Universidades y otras instituciones académicas:** desarrollan investigaciones, pueden hacer evaluaciones y asesoran el monitoreo. Identifican mejores prácticas.
- **Organismos internacionales:** desarrollan ejercicios comparativos, fortalecen capacidades técnicas, formulan alianzas estratégicas, dan seguimiento a nivel nacional, reportan avances y emiten recomendaciones.

A su vez, el establecimiento de un tablero de monitoreo contempla los aspectos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. En ese sentido, se pudiera poner al alcance de las personas beneficiarias, actores clave, aliados estratégicos y la ciudadanía en general, los resultados del conjunto de indicadores de los proyectos de política pública por medio de sistemas de información que sean de carácter público y accesible.

Un aspecto central del monitoreo es la retroalimentación de los operadores de la intervención para tomar decisiones sobre la base de evidencia. Se deben generar espacios de análisis y diálogo con las personas involucradas en las intervenciones para, a partir de sus experiencias, identificar las alternativas que permitan mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos.

2.4.2. Evaluación del desempeño

La evaluación constituye la principal herramienta de políticas públicas para constatar que el cumplimiento de los objetivos del proyecto se traduce en la generación de valor público y bienestar para la sociedad. Por medio de la misma se genera y recopila información para valorar que los proyectos tengan claridad en los resultados esperados, que dispongan de los medios para lograr las metas establecidas, que cuenten con los elementos a través de los cuales operarán, que demuestren que son capaces de lograr el propósito para el cual fueron creados y que puedan reconocer que sus resultados tienen el impacto esperado. La información recopilada sirve de insumo para orientar el proceso de toma de decisiones con vistas a mejorar el desempeño.

El ejercicio evaluativo abarca todo el ciclo de vida de un proyecto, desde su concepción hasta su conclusión, observando su maduración a través de la implementación. Lo anterior implica que no solo se realice cuando los productos, servicios o acciones hayan sido entregados o ejecutados, sino en etapas puntuales y bien definidas para cada fase del proyecto, a fin de identificar e implementar acciones de mejora en cada una de ellas. Entre los tipos de evaluación se encuentran las de diseño, procesos, consistencia y resultados, así como las de impacto, realizadas en momentos específicos, como se observa en la figura 22.

Con la evaluación de diseño se analiza y valora el diseño del proyecto para comprobar si contiene los elementos necesarios para obtener las metas y objetivos planteados en la matriz de indicadores para resultados. A efectos de lo anterior, se identifican áreas de oportunidad y se potencia la mejora continua del diseño. Se realiza en el primer año de creación del proyecto o cuando el mismo ha tenido cambios sustanciales en su diseño. Estos cambios pueden ser en la definición de su población objetivo, en los bienes y servicios que entrega, o cuando dos proyectos se fusionan.

Figura 22. Horizonte de la evaluación



Fuente: Elaboración propia con base (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2023b)

La evaluación de procesos contribuye a la mejora del funcionamiento, gestión y organización del proyecto, mediante la realización de un análisis de su operación, de modo que permita orientar su gestión a la consecución de resultados de manera eficaz y eficiente. Esta evaluación examina si los procedimientos asociados a la planificación, la selección de beneficiarios, la producción y entrega de los bienes y servicios, el seguimiento a destinatarios, el control y el monitoreo se realizan conforme a las reglas de operación. En consecuencia, se identifican cuellos de botella en la operación y se realizan recomendaciones concretas para superarlos. Se realiza por lo general a partir del segundo o tercer año de operación del proyecto.

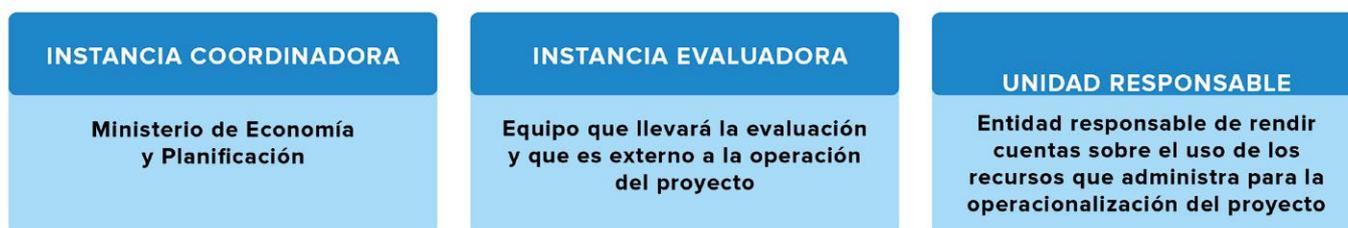
La evaluación de consistencia y resultados contribuye a la mejora de la consistencia y orientación a resultados del proyecto, a través del análisis de los elementos que integran su diseño, planificación e implementación. Con este análisis se determina si el proyecto tiene una estructura lógica, de forma tal que su diseño y operación estén encaminados en la dirección correcta para alcanzar el propósito para el cual fue creado. Asimismo, con esta evaluación se verifica si se cuenta con indicadores adecuados para capturar toda la información del desempeño. Se realiza por lo general cada cuatro años, dando tiempo a que madure la gestión de los proyectos y se reúna la evidencia necesaria para llevarla a cabo.

La evaluación de impacto determina de manera estadística el cambio que se produce en la población objetivo, atribuible a las intervenciones de un proyecto. Este tipo de evaluación mide los efectos asociados a la implementación del proyecto y evidencia su impacto en la población atendida. A su vez, proporciona información para definir si el proyecto es costo-efectivo y si debe concluir o continuar. Por lo general, se programa después de haber llevado a cabo una evaluación de diseño y procesos, luego de que el proyecto ha logrado cierta maduración en su intervención.

La evaluación de programas constituye un ejercicio de carácter estratégico en el que se integran todos los proyectos para analizar que la implementación de los mismos contribuya a la consecución de los objetivos y metas del programa del que forman parte. Este tipo de evaluación conlleva un enfoque integral de la acción gubernamental, mediante el cual se examina el resultado en conjunto de las diversas instituciones implicadas, proyectos, recursos y responsabilidades en torno al programa.

El ejercicio de evaluación, independientemente del tipo particular del que se trate, implica la participación de diversos actores con funciones específicas, como se presenta en la figura 23.

Figura 23. Principales actores que participan en el proceso evaluativo



Fuente: Elaboración propia

La instancia coordinadora asume un papel clave en el proceso evaluativo, ya que es la encargada de definir para cada ejercicio fiscal el programa anual de evaluación (PAE). El Ministerio de Economía y Planificación pudiera ser la instancia que publica en el marco del PAE: los tipos de evaluaciones a los que estarán sujetos los proyectos y programas, el calendario de ejecución de las evaluaciones en curso y aquellas que en el año inician su ejecución, la vinculación del calendario de ejecución de las evaluaciones con las actividades del proceso presupuestario.

Otra de las funciones que le son afines a la instancia coordinadora es determinar los modelos de términos de referencia (TdR) para los distintos tipos de evaluación. Los TdR constituyen una guía metodológica clara y detallada sobre el tipo de información a recopilar, revisar y analizar. Estos se estructuran a partir de temas mínimos a abordar según la evaluación de que se trate. A grandes rasgos, los TdR incluyen: la definición de una metodología adecuada para obtener los resultados esperados; la estandarización de la forma de presentar los hallazgos, lo que permite establecer comparaciones de desempeño entre los proyectos y entre periodos; los elementos para la contratación o concertación del servicio de evaluación.

En relación con esto último, la instancia evaluadora ofrece sus servicios para llevar a cabo la evaluación del desempeño. Dicha instancia es un sujeto externo a la operación del proyecto a fin de garantizar su imparcialidad en torno a los resultados. En el proceso pueden participar diversas instituciones, universidades, organismos y otras entidades con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar.

Como parte del ejercicio de evaluación, la instancia evaluadora pone a disposición de la unidad responsable el informe final de evaluación, documento que incluye una sección de conclusiones y recomendaciones, sustentadas en los hallazgos y la evidencia de los reportes. En función de las recomendaciones, las unidades responsables analizan, priorizan y calendarizan los cambios a realizar en la intervención. Se espera que la unidad evaluada trabaje con la instancia evaluadora en determinar cuáles y cuántas de las recomendaciones se convertirán en aspectos susceptibles de mejora (ASM). Estos se pueden entender como los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa que deben ser atendidas para la mejora del desempeño de los proyectos. Una vez que los hallazgos y recomendaciones se conviertan en ASM se da por concluida la evaluación.

2.5. Rendición de cuentas

En este apartado se describen las particularidades de la rendición de cuentas, entendida como el proceso en el que se informa a los entes fiscalizadores y a la ciudadanía sobre los resultados de la implementación de los proyectos de política pública. La rendición de cuentas se puede dividir en dos categorías: horizontal y vertical. La primera es aquella ejercida por distintos órganos públicos, como las entidades fiscalizadoras y el Parlamento; mientras que la segunda hace referencia a la ejercida por la población.

2.5.1. Mecanismo de rendición de cuentas horizontal

Este mecanismo se refiere a las organizaciones del Estado que tienen autoridad legal para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de servidores públicos e instituciones. El mismo se divide en: control de procedimientos a las entidades operadoras de proyectos, ejercido por las instancias competentes, y control legislativo ejercido por la Asamblea Nacional del Poder Popular y las Asambleas Locales del Poder Popular.

El primero, corresponde a las rendiciones de cuentas periódicas a la que estarían sujetas las unidades ejecutoras de gastos como parte del control realizado por la unidad responsable. Asimismo, las unidades responsables rendirían cuenta por medio de los informes mensuales que contienen información financiera, contable y operativa a las instancias competentes (CGP, CAM, MFP, MEP, entre otras instituciones según corresponda). También son sujetos de auditoría los operadores de proyectos por parte de la Contraloría General de la República. Para ello se dispone de una serie de herramientas, entre las que destacan los sistemas de control y contabilidad gubernamental, así como los tableros de monitoreo.

Respecto al segundo, las Asambleas Locales del Poder Popular evaluarían los informes de rendición de cuentas sobre la implementación de proyectos que les presente el Consejo de Administración Provincial y el Consejo de Administración Municipal, según sea el caso. En consecuencia, ejercerían el control y fiscalización de los mismos en el ámbito de sus competencias, con el propósito de corregir desviaciones en el ejercicio de los recursos públicos e identificar posibles áreas de mejoras.

En relación con lo anterior, al término del ejercicio fiscal anual, el Consejo de Ministros estaría sometiendo a consideración de la Asamblea Nacional del Poder Popular un Informe que consolidara la información sobre la ejecución de los proyectos de política pública. Así, el poder ejecutivo estaría rindiendo cuentas sobre los resultados de los proyectos al poder legislativo, que asume el papel de fiscalizador.

2.5.2. Mecanismos de rendición de cuentas vertical

Los funcionarios que gestionan recursos públicos tienen la obligación de informar y justificar los resultados de su administración ante quienes les han delegado dicha capacidad, es decir, la sociedad civil. A tal efecto, cuando se hace referencia a la rendición de cuentas vertical se enfoca desde el punto de vista del ciudadano.

Para los proyectos de subordinación local (serían mayoritarios, como resultado de la autonomía municipal) las reuniones de rendición de cuentas constituirían un espacio donde los operadores de proyectos respondan por los resultados de su gestión ante la población del territorio, especialmente los beneficiarios de las políticas públicas. En el marco de estas reuniones, además de conocer y evaluar la implementación de los proyectos, la ciudadanía podría identificar nuevos problemas en la comunidad, que serían potenciales intervenciones públicas. Además, las reuniones de rendición de cuentas serían una plataforma que para incentivar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel local.

La ciudadanía dispone de los medios para ejercer la rendición de cuentas en la medida en que la información que se genera en el marco de la operación de los proyectos tenga carácter público. La utilización de las tecnologías de la información ha servido al propósito de transparentar el quehacer gubernamental, a la vez que a fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. En ese sentido, las plataformas digitales, como los portales de transparencia, se han vuelto un mecanismo estandarizado para difundir información de las diferentes etapas de una intervención pública. En la tabla 23 se establecen los mínimos necesarios que deben considerarse para publicar información de calidad en el portal de transparencia.

Tabla 23. Información mínima que debe contener un portal de transparencia

Etapas	Información
Planificación	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: visión de la nación, principios rectores, ejes temáticos, ejes estratégicos.
Estrategias de Desarrollo Municipal	Macroprogramas, programas y proyectos: objetivos, metas e indicadores.
Programación	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de problemas públicos que justifican la existencia del proyecto. - Definición de la población del proyecto: potencial y objetiva. - Matriz de indicadores para resultados del proyecto: objetivos por niveles de la MIR, indicadores, supuestos, medios de verificación. - Ficha técnica de indicadores: método de cálculo, línea base, metas, frecuencia de medición, criterios de semaforización.
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> - Costo del proyecto: Monto de recursos necesarios para su operacionalización. - Leyes del Presupuesto del Estado: ingresos y gastos presupuestarios. - Clasificaciones de los gastos presupuestarios.

Ejercicio	Reglas de operación: Modalidades de apoyo, criterios de selección de beneficiario, etc.
Control	Sistemas de control operativo: procesos, acciones, responsables, tiempos.
Seguimiento	Tablero de monitoreo: reportes de avance de los indicadores.
Evaluación	Programa anual de evaluaciones.
Términos de referencias.	Informes de las evaluaciones realizadas y aspectos susceptibles de mejoras. Convocatoria para la contratación de evaluaciones.

Fuente: Elaboración propia

A través del portal de transparencia los ciudadanos pueden acceder a información sobre cómo las instituciones del Estado diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas. Sin embargo, el acceso a la información no servirá al propósito anterior en tanto no se utilice un lenguaje accesible para la ciudadanía. En el Recuadro 2 se muestran algunas sugerencias para ello.

RECUADRO 2. Recomendaciones para compartir información en portales de transparencia

Claridad: Utilizar frases cortas y directas. Evitar el uso excesivo de terminología técnica que pueda dificultar la comprensión.

Simplicidad: Explicar conceptos complejos con ejemplos sencillos. Usar gráficos y visualizaciones para hacer la información más comprensible.

Neutralidad: Mantener un tono objetivo y profesional. No debe haber sesgos ni opiniones personales.

Consistencia: Usar terminología uniforme en todo el portal. Esto ayuda a los usuarios a familiarizarse con el contenido.

Interactividad: Incluir herramientas interactivas, para que los usuarios puedan explorar los datos según sus intereses.

Accesibilidad: Asegurarse de que el lenguaje sea inclusivo y que la información sea accesible para personas con diferentes niveles educativos.

Legibilidad: Emplear un formato legible, con suficiente espacio en blanco y un diseño que facilite la navegación.



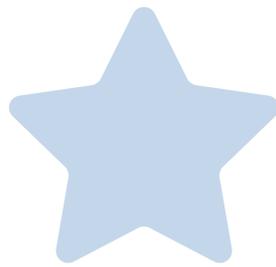


REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BID. (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público.
2. Cepal. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: CEPAL.
3. Cepal. (2021). Priorización de los ODS en Cuba. Articulación de la Agenda 2030 con el Plan Nacional de Desarrollo e Identificación de Prioridades de Desarrollo Sostenible.
4. Constitución de la República de Cuba . (2019). Constitución de la República de Cuba.
5. Decreto presidencial 261. (2021). Sobre la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. La Habana, 29 de febrero de 2021.
6. Decreto-Ley 192. (1999). De la Administración Financiera del Estado. Ministerio de Finanzas y Precios.
7. del Toro, J. C. (2023). Informe de Misión de la delegación cubana a México sobre Presupuestación por Programas/Resultados .
8. European Union. (2015). Program Buddgeting Manual. Brussels: European Union.
9. Gobierno de Jalisco. (2024). Guía para la Elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco.
10. Lage, C., & Padilla Pérez, R. (2022). Hacia un marco nacional integrado de financiamiento .
11. Lage, C., Villarreal, F., & Romero, I. (2023). Mapeo del panorama financiero. En Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA).
12. Makón, M. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional.
13. Martirene, R. (2007). Manual de Presupuesto Plurianual. Santiago de Chile : ILPES.

- 
14. Medina, A. (2022). Marco Presupuestario de Mediano Plazo periodo 2023-2026. Un ejercicio preliminar para Cuba.
 15. Ministerio de Economía y Planificación. (2021). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030
 16. OECD. (2019). OECD Good Practices for Performance Budgeting. Paris : OECD Publishing .
 17. Partido Comunista de Cuba . (2017). Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Tabloide 1, La Habana.
 18. PNUD. (2020). Metodología de costeo de políticas públicas para el abordaje integral en los ejes de prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Obtenido de https://oig.cepal.org/sites/default/files/2020_-_metodologia_de_costeo_de_politicas_publicas_para_el_abordaje_integral_en_los_ejes_de_prevenicion_atencion_y_reparacion_de_la_violencia_contra_las_mujeres_y_las_ninas_c.pdf
 19. PNUD México. (2021). Módulo 2. El ciclo de políticas públicas con enfoque de la Agenda 2030. En P. México, Curso Agenda 2030: planeación y gestión para el desarrollo sostenible en México. Ciudad de México: PNUD México.
 20. PNUD-México. (2023). Guía práctica para la Presupuestación basada en resultados con enfoque en la Agenda 2030.
 21. Rascón Manquero, L. E. (2010). Gestión Pública y Presupuesto para Resultados. De la Planeación a la Evaluación. Indetec .
 22. Resolución 228. (2024). Metodología para el proceso de planificación del presupuesto en los niveles presupuestarios correspondientes a los titulares del presupuesto y sus entidades. Ministerio de Finanzas y Precios.
 23. Resolución 309. (2023). Metodología para normar el proceso presupuestario, la notificación, desagregación, programación, modificación y ejecución.
 24. Resolución 57. (2022). Sobre la implementación del PPlan Nacional de Desarrollo Económico Social hasta 2030.
 25. Secretaria de Hacienda y Crédito Público . (2023). Diplomado Presupuesto basado en Resultados. Lección 8. Méico.

-
- 26.** Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2023a). Diplomado Presupuesto basado en Resultados (13a. Edición) . México.
 - 27.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2023b). Diplomado Evaluación de Políticas y Programas Públicos (5a. Edición) . México.
 - 28.** Young, R. (2003). Performance-Based Budget Systems .





ANEXOS

Anexo 1. Herramientas de verificación para el diseño de proyectos con base en la MML

Las tablas siguientes constituyen herramientas prácticas que permite contrastar si los procesos se realizan conforme a la filosofía de la MML. Cuando la respuesta es positiva a cada una de las preguntas, el proceso se realizó correctamente. En caso contrario, deberá replantearse el mismo conforme a los criterios establecidos en el Capítulo 1.

Anexo 1.1. Herramienta para la verificación del problema público

En la definición del problema público	Sí	No
¿La situación problema se resume de manera clara y breve?		
¿Se formula como un hecho negativo o una situación que puede revertirse?		
¿Se define la población afectada o área de enfoque?		
¿Se define la ubicación geográfica en la que se manifiesta el problema público?		

Anexo 1.2. Herramienta para la verificación del árbol de problemas

En la construcción del árbol de problemas	Sí	No
¿Las flechas tienen sentido vertical ascendente?		
¿El problema central es explicado por al menos dos causas?		
¿Cada causa es explicada por al menos dos subcausas?		
¿Las subcausas son factores explicativos de las causas?		
¿Las causas son factores explicativos del problema central?		
¿Los efectos son consecuencias derivadas del problema central?		
¿Se integraron causas y subcausas relacionadas con las dimensiones económicas, sociales y ambientales?		
¿Se consideraron causas y subcausas relacionadas con la situación de los diferentes actores de cambio (titulares de derecho, obligaciones y responsabilidades)?		

Anexo 1.3. Herramienta para la verificación del árbol de objetivos

En la construcción del árbol de objetivos	Sí	No
¿Las flechas tienen sentido vertical ascendente?		
¿El objetivo central es explicado por al menos dos medios?		
¿Cada medio es explicado por al menos dos medios de nivel inferior?		
¿El logro de los medios inferiores son garantes de la consecución de los medios?		
¿El logro de los medios garantiza el cumplimiento del objetivo central?		
¿El logro del objetivo central garantiza el cumplimiento de los fines?		
¿Se integraron objetivos relacionados con las dimensiones económicas, sociales y ambientales?		
¿Se consideraron objetivos relacionados con la situación de los diferentes actores de cambio (titulares de derecho, obligaciones y responsabilidades)?		

Anexo 1.4. Herramienta para la verificación de la teoría del cambio

En la teoría del cambio	Sí	No
¿Se definen claramente las acciones del proyecto?		
¿Las acciones son suficientes para garantizar los productos (bienes y servicios)?		
¿Se definen claramente los productos que entrega el proyecto?		
¿Los productos son suficientes para obtener los resultados?		
¿Se definieron correctamente los resultados del proyecto?		
¿La consecución de los resultados garantiza el impacto del proyecto?		

Anexo 1.5. Herramienta para la verificación del resumen narrativo de la MIR

En la MIR	Sí	No
¿Las actividades están claramente definidas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción?		
¿Las actividades están ordenadas de manera cronológica?		
¿Las actividades son necesarias, es decir, ninguna es prescindible para producir los componentes?		
¿Los componentes señalados en la MIR son los bienes/servicios que ofrece el proyecto?		
¿Los componentes están redactados como productos o servicios entregados?		
¿Los componentes son necesarios, es decir, ninguno es prescindible para producir el propósito?		
¿El propósito es único, es decir, incluye un solo objetivo?		
¿El propósito está redactado como una situación alcanzada?		
¿El propósito incorpora a la población objetivo del proyecto?		
¿El fin está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción?		
¿El fin se trata de un objetivo superior, es decir, no se espera que la ejecución del proyecto sea suficiente para lograrlo?		

Anexo 2. Caso práctico de proyecto con base en la MML

Con base en los temas desarrollados en el capítulo 1, se ha construido un caso práctico que tiene el objetivo de ejemplificar la implementación de la metodología del marco lógico a un proyecto de política pública. La temática seleccionada fue el acceso a vivienda digna de la población en condiciones de vulnerabilidad en el municipio Majagua, provincia Ciego de Ávila. El caso práctico construido en este anexo se estructura en las cuatro etapas de la MML: análisis de actores, análisis del problema, análisis de objetivos, construcción de la MIR.

Anexo 2.1. Análisis de actores

La primera fase se asocia con la identificación y caracterización de los actores con incidencia e interés en la problemática seleccionada, en este caso, el acceso de la población del municipio Majagua a una vivienda digna. Un producto de esta fase es la construcción de la Matriz de Análisis de Actores, en la que se identificó la relación existente entre los actores del desarrollo y la problemática en cuestión (Ver tabla A 2.1.1).

Tabla A 2.1. Matriz de análisis de actores

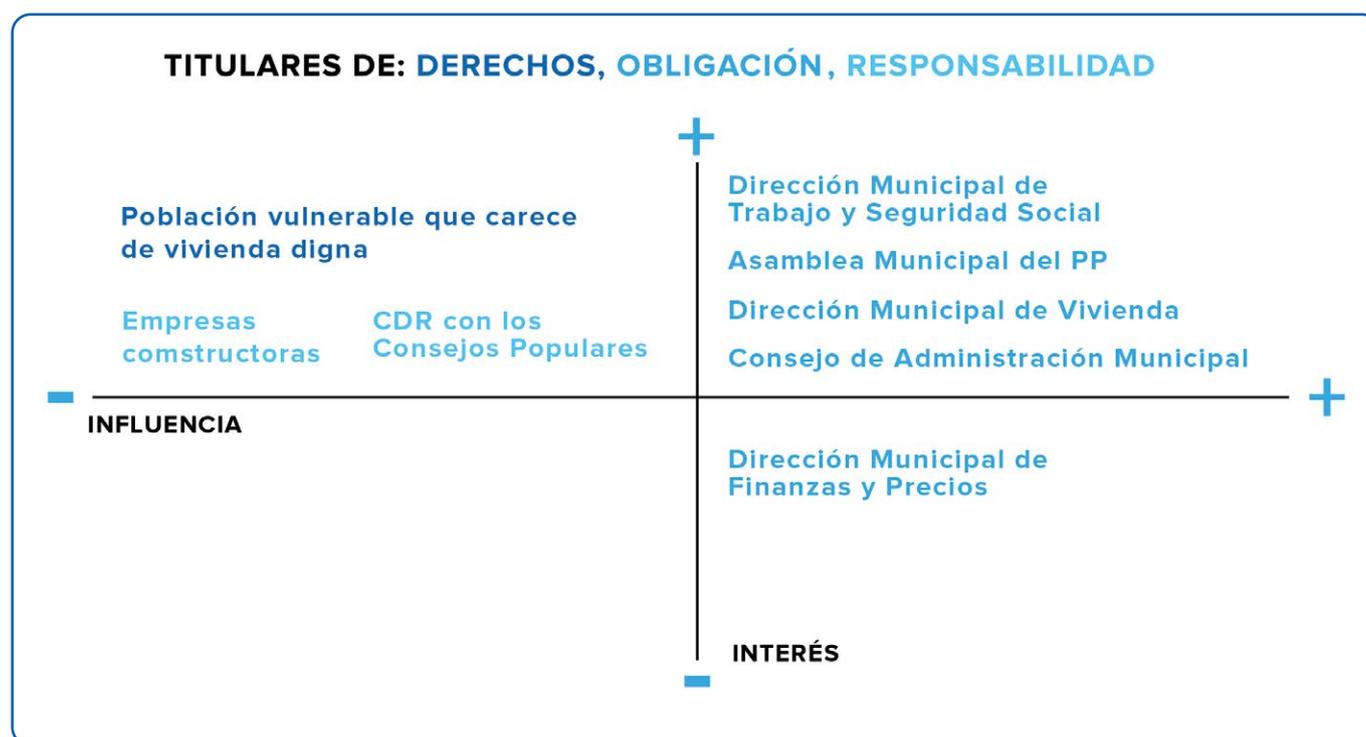
Actores involucrados	Clasificación del actor	Intereses	Importancia para el proyecto	Tipo de actor
Población con carencia de vivienda digna en el municipio	Titular de derecho	Resolver sus problemas habitacionales mediante la reparación o construcción de viviendas.	Son los beneficiarios directos del proyecto, pueden ejercer influencia sobre otros y participan en las acciones de monitoreo.	Aliado
CDR de los Consejos Populares	Titular de responsabilidad	Conocer los intereses y preocupaciones de la población.	Pueden identificar a las personas en situación de vulnerabilidad y proporcionarles orientación para la resolución de sus problemas de vivienda	Aliado
Asamblea Municipal del Poder Popular	Titular de obligación	Atender las situaciones públicas indeseadas en relación con el acceso de personas en situación de vulnerabilidad a una vivienda digna.	Incide en la atención a las necesidades de la población en el ámbito del acceso a vivienda digna.	Aliado
Consejo de la Administración Municipal (CAM)	Titular de obligación	Atender las situaciones públicas indeseadas en relación con el acceso de personas en situación de vulnerabilidad a una vivienda digna.	Incide en la atención a las necesidades de la población en el ámbito del acceso a vivienda digna.	Aliado

Dirección Municipal de la Vivienda	Titular de obligación	Atender las situaciones públicas indeseadas en relación con el acceso de personas en situación de vulnerabilidad a una vivienda digna.	Coordina el diseño e implementación de las acciones para mejorar la situación de las personas mediante el aprovisionamiento de viviendas dignas.	Aliado
Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social	Titular de obligación	Resolución de los problemas de acceso a viviendas de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad en el municipio.	Identifica y lleva el registro de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en términos de acceso a viviendas dignas	Aliado
Dirección Municipal de Finanzas y Precios	Titular de obligación	Ejecución de los recursos destinados a reparación y construcción de viviendas con eficiencia, eficacia, calidad y con apego a las normas.	Verifican la correcta ejecución de los recursos.	Neutro

Fuente: Elaboración propia

Una vez identificados los diferentes actores y definido su papel, la Dirección Municipal de la Vivienda (unidad responsable) realizó un mapeo que permite identificar de manera gráfica el grado de interés y la influencia que ejerce cada actor en relación con el ejercicio del derecho al acceso a una vivienda digna. (Figura A2.1.1)

Figura A2.1.1. Mapeo sobre el grado de interés y la influencia que ejerce cada actor en relación con el ejercicio del derecho



Fuente: Elaboración propia

Anexo 2.2. Análisis del problema

La primera fase se asocia con la definición del problema público. En ese sentido, el problema público se identifica con las situaciones sociales negativas vinculadas a las carencias en materia de vivienda digna de una parte de la población del municipio Majagua. En sintonía con lo anterior, la Dirección Municipal de Vivienda diseñó una estrategia escalonada en la que, en un primer momento, se aplicaron encuestas dirigidas a las personas con carencias por calidad y espacio en la vivienda y, posteriormente, se desarrollaron grupos de trabajo particulares con los actores identificados en la etapa previa.

La aplicación de la encuesta permitió conocer cuáles son las situaciones negativas que experimenta la población afectada. El desarrollo de los grupos de trabajo generó un intercambio de visiones, experiencias y conocimiento derivados de las áreas de influencia y ámbitos de acción de los diferentes actores sociales (Ver tabla A.2.2.1).

Tabla A.2.2.1. Problemas identificados en los titulares de derecho

TITULAR DE DERECHO	SITUACIONES NEGATIVAS
Población que habita en viviendas con piso de tierra	<ul style="list-style-type: none">- Constante humedad a causa de filtraciones de agua- Afectaciones a la salud de las personas a causa de parásitos y bacterias
Población que habita en viviendas con techos y paredes de cartón, lámina o materiales de desecho	<ul style="list-style-type: none">- Mala iluminación- Mala ventilación- Constante humedad por filtraciones de agua- Afectaciones a la salud por la descomposición de los materiales
Población que no tienen acceso a vivienda propia	<ul style="list-style-type: none">- Hacinamiento- Alta variación en los costos habitacionales- Inseguridad patrimonial- Inseguridad patrimonial

Fuente: Elaboración propia

Después del levantamiento de información de las encuestas, se desarrollaron sesiones de trabajo con los actores del desarrollo, lo que permitió conocer la forma en que las situaciones negativas identificadas se vinculan con las características específicas de los consejos populares del municipio Majagua. A su vez, en el marco de las sesiones de trabajo, se determinó el alcance de la intervención pública. Se realizó un ejercicio de priorización de segmentos poblacionales en función de los recursos disponibles. (Ver figura A2.2.1).

Derivado de lo anterior, el problema central se define como: “Vulneración del derecho a una vivienda digna de la población con carencias por calidad y espacios en la vivienda en el municipio Majagua”.

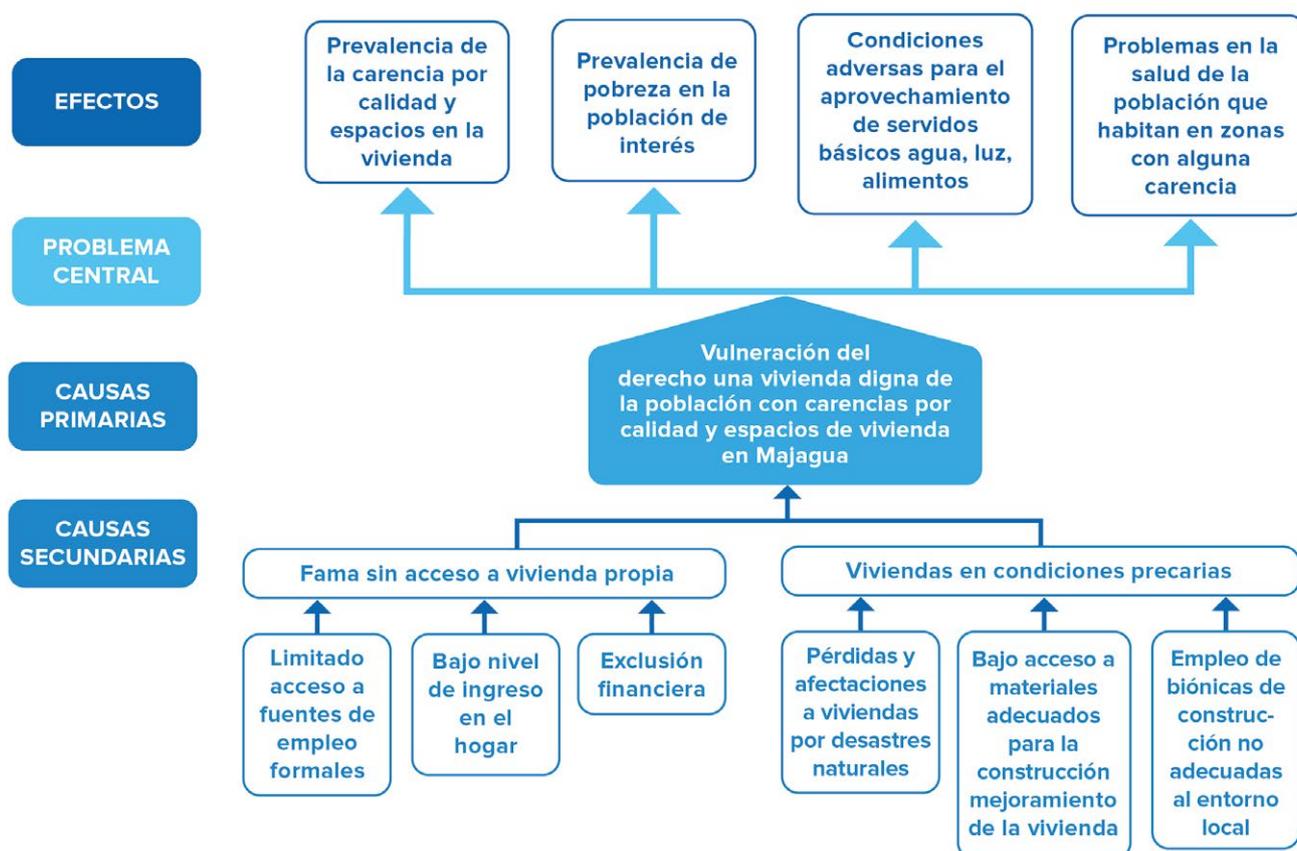
Figura A2.2.1. Priorización de segmentos poblacionales



Fuente: Elaboración propia

En un segundo momento, la Dirección Municipal de Vivienda, conjuntamente con el resto de los actores, procedió a realizar el análisis causal de la problemática identificada, lo cual permitió dar forma al árbol de problemas. La figura A2.2.2 constituye una representación visual de causas, subcausas y efectos del problema central.

Figura A2.2.2. Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia

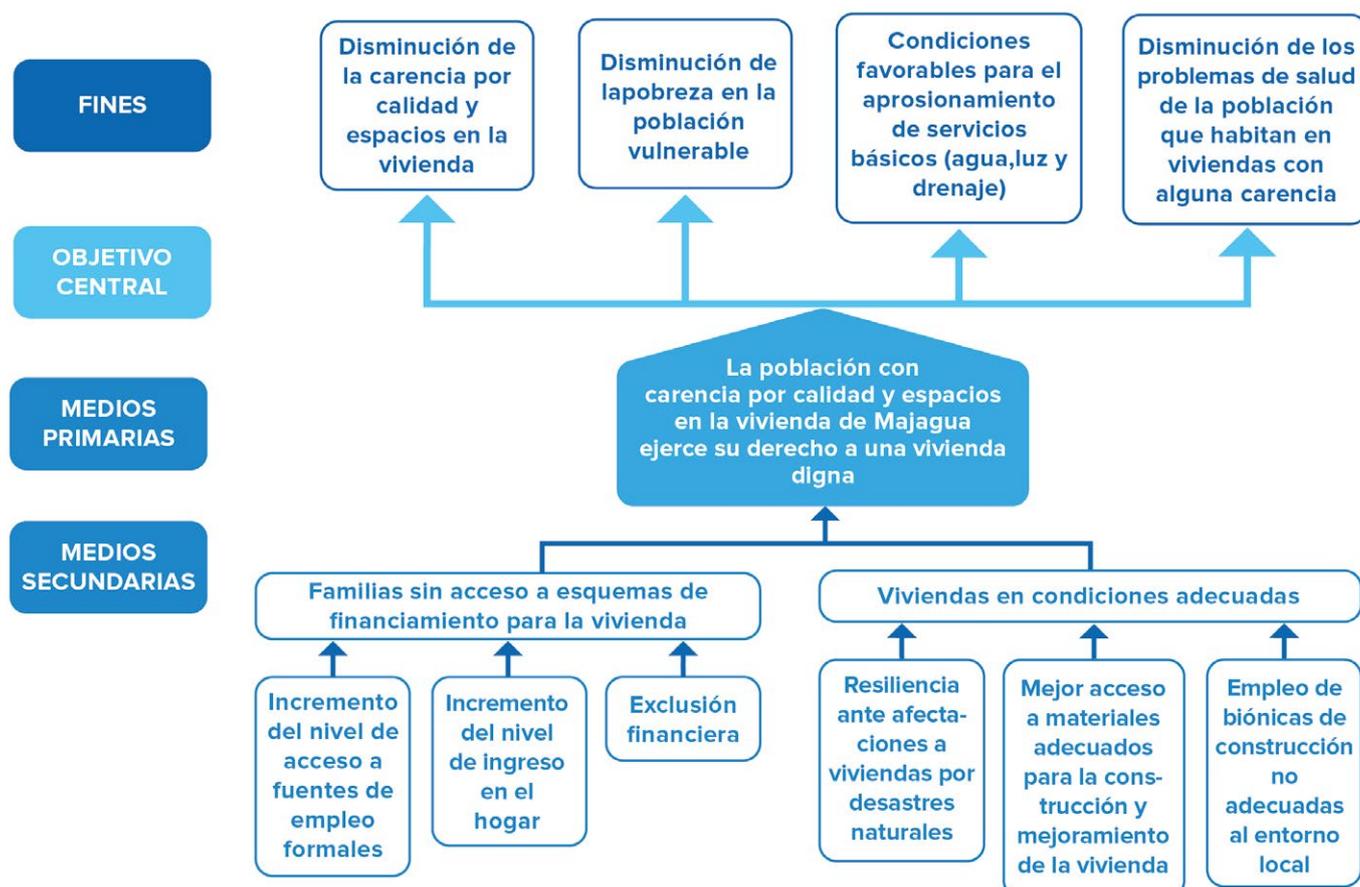
Anexo 2.3. Análisis de objetivos

Una vez definidas las causas, subcausas y efectos derivados del problema, la Dirección Municipal de Vivienda identificó los objetivos con lo que se buscará atender la situación social indeseada. Para ello, elaboró el Árbol de Objetivos, tomando como base el diseño del árbol de problemas definido en la sección previa. En este ejercicio, el problema se transforma en una situación positiva en la que se atienden las necesidades identificadas (Ver figura A.2.3.1).

Derivado del árbol de objetivos, la Dirección Municipal de Vivienda realizó un análisis de los medios identificados para determinar cuál de ellos, o qué combinación, resulta más adecuado para alcanzar los objetivos planteados. Para ello, se utilizó una matriz de análisis de alternativas en la que se comparan los posibles impactos sociales, económicos y ambientales.

En cuanto a la ponderación, se otorgó para los criterios económico y medioambiental un treinta por ciento (30%), mientras que para el criterio social se otorgó una ponderación ligeramente superior, de cuarenta por ciento (40%). En adición, se asigna una valoración entre 1 y 3 para calificar el posible impacto en cada alternativa, considerando 1 como el valor más bajo y 3 como el más alto, en términos de la pertinencia para la atención del problema y el impacto en la población vulnerable (Ver tabla A2.3.1).

Figura A.2.3.1. Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia

La fórmula de cálculo utilizada para este análisis fue la siguiente:

$$\text{VPI} * \text{VCP} = \text{VCP}$$

VPI = Valor del posible impacto

VCP = Valor de criterio de ponderación

VCP = Resultado para la alternativa en cada dimensión

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

Tabla A2.3.1. Matriz de análisis de alternativas

CRITERIOS / PONDERACIÓN	ALTERNATIVAS	
	Familias con acceso a esquemas de financiamiento para la vivienda	Viviendas en condiciones adecuadas
Social (40%)	$2 * 0.40 = 0.80$	$3 * 0.40 = 1.20$
Económico (30%)	$2 * 0.30 = 0.60$	$3 * 0.30 = 0.90$
Ambiental (30%)	$2 * 0.30 = 0.60$	$3 * 0.30 = 0.90$
Total ...2	3	

Fuente: Elaboración propia

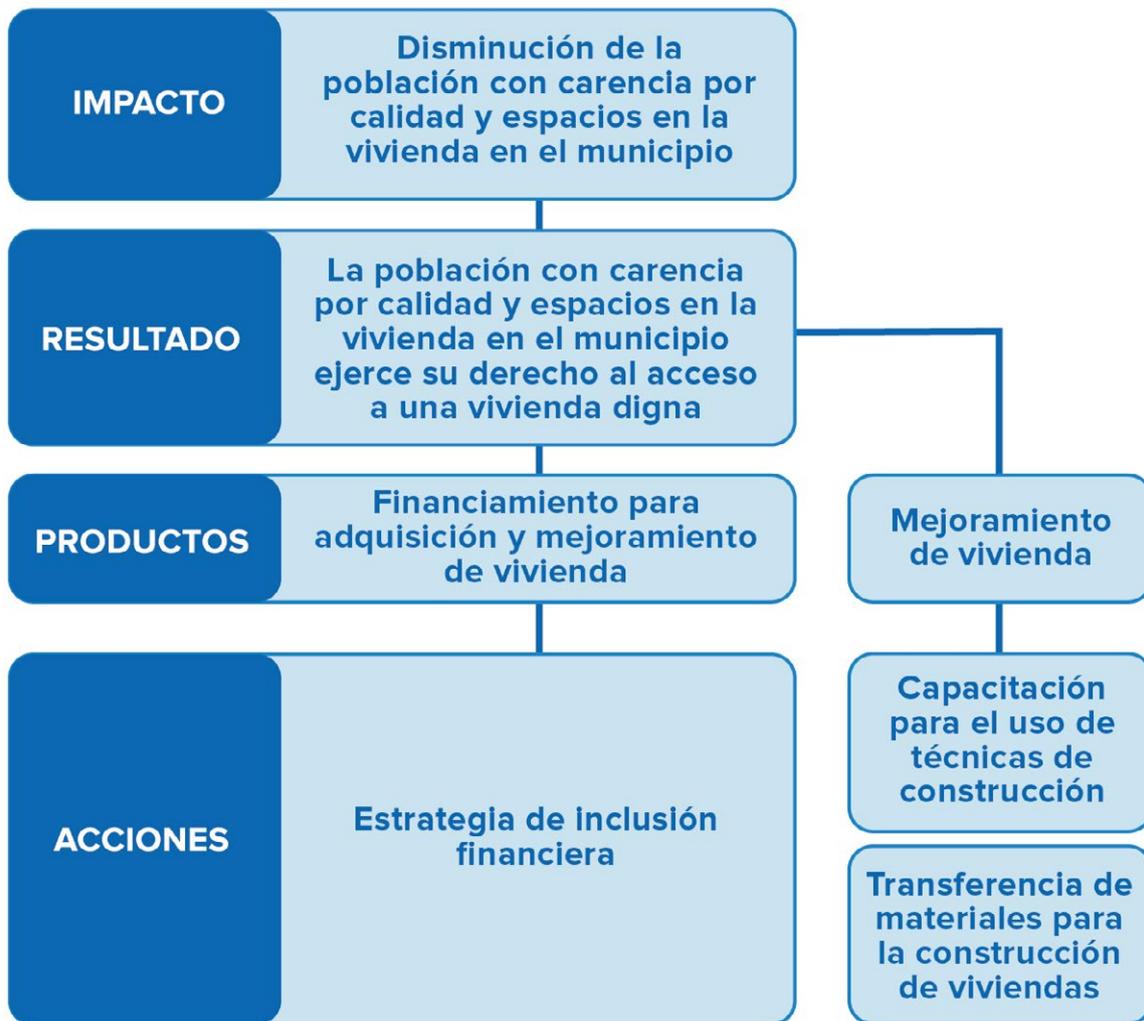
Con base en los resultados obtenidos para este caso hipotético, se identificó que la alternativa mejor calificada es viviendas en condiciones adecuadas, orientada a que las personas incrementen su resiliencia en relación con posibles desastres naturales, tengan mayor acceso a materiales adecuados para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

En la segunda posición se ubicó la alternativa vinculada con el acceso a esquemas de financiamiento para la vivienda que, para los objetivos de la Dirección Municipal de Vivienda, se relaciona con diversas estrategias para incrementar las garantías y el nivel de inclusión financiera entre la población en condiciones de vulnerabilidad.

Posteriormente, la Dirección de Vivienda del Municipio Majagua construyó la teoría del cambio de la intervención pública. Lo anterior permitió articular de manera lógica la relación causal que integra las acciones, productos, resultados e impactos esperados. Se retomaron los elementos identificados en el árbol de problemas y en el análisis de alternativas. En ese sentido, se identificó que el propósito de la intervención es que la población objetivo del municipio con carencia por calidad y espacios en la vivienda pueda ejercer su derecho a una vivienda digna. A su vez, se retomaron los medios identificados en el árbol de objetivos para definir dos estrategias de intervención:

- Incrementar el nivel de inclusión financiera de las personas en situación de vulnerabilidad para incentivar su acceso al financiamiento para la adquisición de una vivienda o su mejoramiento.
- Ofrecer medios para construir viviendas adecuadas (Ver figura A.2.3.2).

Figura A.2.3.2. Teoría del Cambio de la Intervención



Fuente: Elaboración propia

Anexo 2.4. Construcción de la MIR

Una vez que se consolidó el análisis de objetivos, la Dirección Municipal de Vivienda construyó el marco de indicadores que permitirá dar seguimiento a la intervención pública. En este sentido, la tabla A.2.4.1 muestra la estructura de la intervención en los niveles de fin, propósito, componentes y actividades. Para cada uno de los niveles se establecen indicadores, medios de verificación y los supuestos necesarios para obtener los resultados.

Tabla A2.4.1. Matriz de Indicadores para resultados

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la disminución de la carencia por calidad y espacios de viviendas en la población del municipio Majagua	Porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en municipio	Nombre: carencia por calidad y espacios en la vivienda en el municipio Institución: Dirección Municipal de Vivienda con base en sus registros administrativos Periodicidad: anual	a. Las condiciones económicas se mantienen estables. b. No se presentan fenómenos naturales críticos c. Se mantiene la periodicidad de la política pública en materia de vivienda
Propósito	La población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en el municipio ejerce su derecho al acceso a una vivienda digna	a. Tasa de variación de población con materiales precarios en las paredes b. Tasa de variación de población en vivienda con materiales precarios en el techo. c. Tasa de variación de población en viviendas con suelo de tierra d. Tasa de variación de población en hacinaamiento	Nombre: a. Carencia por calidad y espacios en paredes b. Carencia por calidad de materiales en techos c. Carencia por piso de tierra d. Carencia por hacinaamiento Institución: Dirección Municipal de Vivienda con base en sus registros administrativos Periodicidad: anual	Las condiciones económicas permiten que el precio del financiamiento para vivienda, o su mejoramiento, dirigido a la población objetivo se mantenga estable
C1	Financiamiento para adquisición y mejoramiento de vivienda	Porcentaje de la población atendida que obtiene financiamiento y garantías para acceder a vivienda o su mejoramiento	Nombre: financiamiento y garantías otorgadas Institución: Dirección Municipal de Vivienda con base en sus registros administrativos Periodicidad: semestral	La población cumple sus trámites para obtener financiamientos que le permitan acceder o mejorar su vivienda
C2	Mejoramiento de vivienda	Porcentaje de personas beneficiadas con el mejoramiento de sus viviendas respecto a la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda	Nombre: mejoramiento de vivienda Institución: Dirección Municipal de Vivienda con base en sus registros administrativos Periodicidad: semestral	Las personas beneficiarias aplican adecuadamente los conocimientos adquiridos y los materiales para la construcción de sus viviendas
A1	Estrategia de inclusión financiera	a. Porcentaje de personas con acompañamiento técnico para la inclusión y el uso de productos financieros respecto al total de población solicitante b. Porcentaje de beneficiarios con garantías para el acceso a vivienda o su mejoramiento, respecto al total de población solicitante	Nombre: a. acompañamiento técnico para financiamiento b. garantías otorgadas Institución: Dirección Municipal de Vivienda con base en sus registros administrativos Periodicidad: trimestral	Las condiciones de financiamiento, crédito y arrendamiento para las viviendas se mantienen estables

A2.1	Capacitación para el uso de técnicas de construcción adecuadas al entorno local	Porcentaje de población capacitada en el uso de técnicas de construcción adecuadas al contexto local	Nombre: acompañamiento técnico Institución: Dirección Municipal de Vivienda con base en sus registros administrativos Periodicidad: trimestral	El grupo de población beneficiaria y empresas constructoras asisten a las capacitaciones
A2.2	Transferencia de materiales para la construcción o mejoramiento de viviendas	Porcentaje promedio de necesidades atendidas en la vivienda con la entrega de materiales para la construcción o mejoramiento de la vivienda	Nombre: aprovisionamiento de materiales de construcción Institución: Dirección Municipal de Vivienda con base en sus registros administrativos Periodicidad: trimestral	Los materiales se transfieren oportunamente a la población

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, se presenta la ficha técnica de uno de los indicadores de la MIR, en este caso: “Porcentaje promedio de necesidades atendidas en la vivienda con la entrega de materiales para la construcción o mejoramiento de la vivienda” (tabla A2.4.2).

Tabla A2.4.2. Ficha técnica

Elementos de la ficha técnica	Descripción del elemento
Proyecto	Acceso a vivienda digna.
Contacto responsable	Dirección de Vivienda del municipio Majagua, provincia Ciego de Ávila Pedro Sánchez Izquierdo (director de la institución).
Objetivo	Actividad 2.2. Transferencia de materiales para la construcción o mejoramiento de viviendas.
Nombre del indicador	Porcentaje promedio de necesidades atendidas en la vivienda con la entrega de materiales para la construcción o mejoramiento de la vivienda.
Definición	Se refiere al porcentaje promedio de las necesidades identificadas en las viviendas que fueron cubiertas mediante la entrega de materiales para la construcción o mejoramiento.
Método de cálculo	$(\text{Materiales proporcionados en la vivienda beneficiada} / \text{Total de necesidades identificadas en la vivienda beneficiada}) * 100$
Descripción narrativa del cálculo del indicador	El resultado de este indicador deriva del promedio obtenido para las viviendas participantes en el componente “Mejoramiento de Vivienda” del cociente entre los materiales proporcionados y las necesidades identificadas en la vivienda, por 100.
Definición	Se refiere al porcentaje promedio de las necesidades identificadas en las viviendas que fueron cubiertas mediante la entrega de materiales para la construcción o mejoramiento.

Método de cálculo	(Materiales proporcionados en la vivienda beneficiada / Total de necesidades identificadas en la vivienda beneficiada) * 100
Descripción narrativa del cálculo del indicador	El resultado de este indicador deriva del promedio obtenido para las viviendas participantes en el componente “Mejoramiento de Vivienda” del cociente entre los materiales proporcionados y las necesidades identificadas en la vivienda, por 100.
Unidad de medida	Porcentaje promedio
Cobertura geográfica	Municipio Majagua
Línea base	Año base: 2025 Valor actual: 45%
Meta	Llegar al término del período 2026-2028 al 68%
Frecuencia de medición	Trimestral
Sentido del indicador	Ascendente
Criterios de semaforización	Rojo: Si el resultado está por debajo de 50% Amarillo: Si el resultado está entre 50%-70% Verde: Si el resultado supera el 70%
Medio de verificación	Registros administrativos de la Dirección de Vivienda del municipio Majagua.

Fuente: Elaboración propia con base en (Secretaría de Hacienda y Crédito Público , 2023)

Anexo 3. Herramientas adicionales para caso práctico

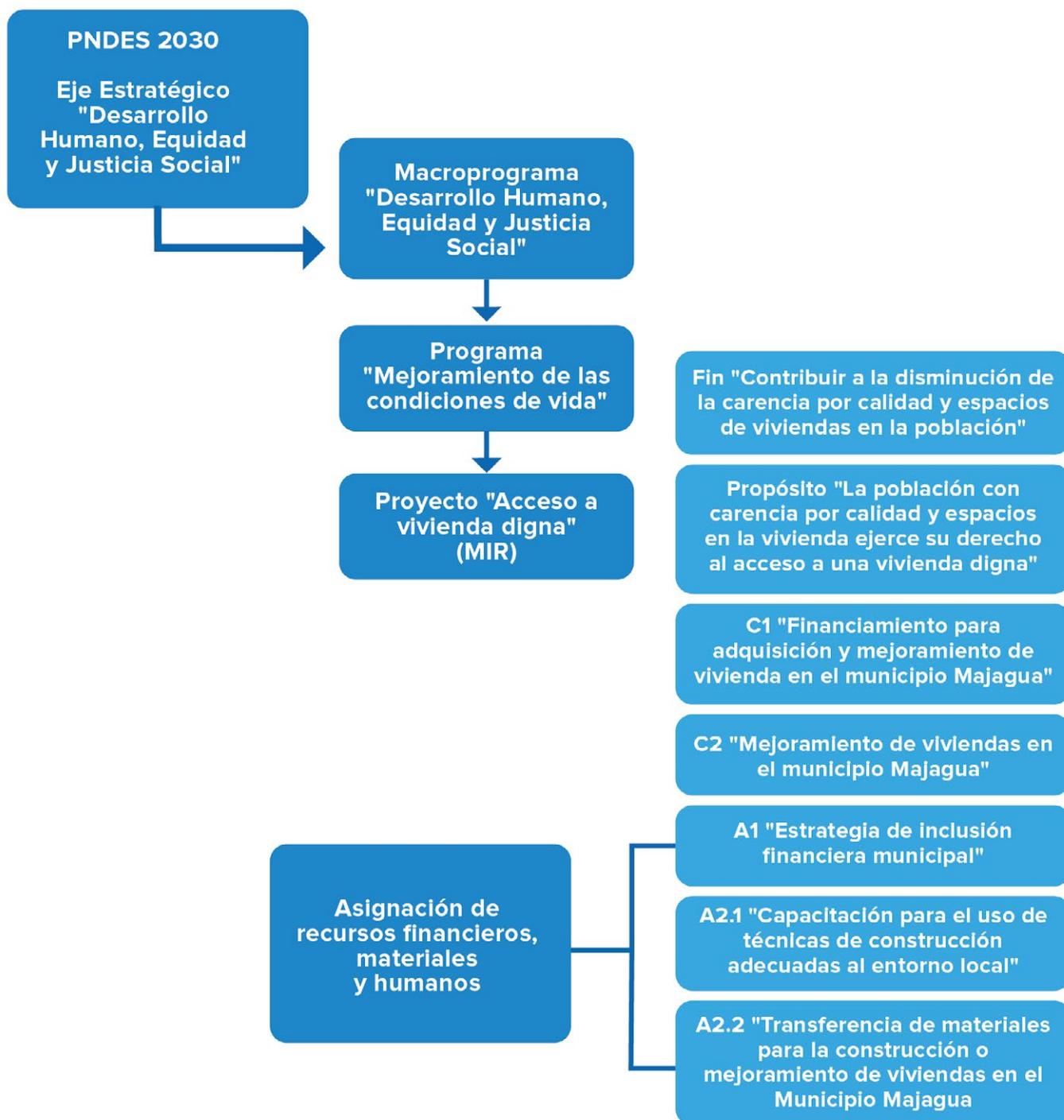
Con base en los temas desarrollados en el Capítulo 2, se ejemplifica la utilización de algunos instrumentos de los procesos de planificación, presupuestación, ejercicio, control y seguimiento. El diseño del proyecto “Acceso a vivienda” en el municipio Majagua, a partir de la metodología del marco lógico, sirve al propósito anterior.

Anexo 3.1. Planificación estratégica y su articulación con los proyectos de política pública

El macroprograma “Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social” está conformado por una serie de programas que persiguen objetivos comunes. Uno de ellos es el programa “Mejoramiento de las condiciones de vida”, que a su vez integra el proyecto “Acceso a vivienda digna”. De esa forma, se tipifica una especie de planificación en cascada que transita de lo general (naturaleza estratégica) a lo particular (naturaleza operativa).

El caso práctico es un proyecto de subordinación local, desarrollado en el municipio Majagua, provincia Ciego de Ávila. Dicho proyecto responde a la Estrategia de Desarrollo del municipio y se articula con la planificación estratégica nacional. Lo anterior supone que los objetivos de los Niveles Actividades y Componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados sean específicos del municipio Majagua. En cambio, los niveles propósito y fin son comunes para todos los municipios, independientemente de sus características (Ver figura A3.1.1).

Figura A3.1.1. Articulación del proyecto con las estructuras de planificación superior



Fuente: Elaboración propia

Anexo 3.2. Costeo del proyecto y propuesta de presupuesto

Para cuantificar el presupuesto del proyecto “Acceso a vivienda digna” en el municipio Majagua, provincia Ciego de Ávila, la Dirección de Vivienda estableció el horizonte de implementación del mismo, que refleja la población que será atendida en cada año, así como la meta global de la intervención (ver figura A3.2.1)

Figura A3.2.1. Horizonte de implementación del proyecto

Componentes	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta global
Componente 1	8 personas	8 personas	8 personas	8 personas	32 personas
Componente 2	12 personas	12 personas	12 personas	12 personas	48 personas

Fuente: Elaboración propia

Se espera dar solución a los problemas de carencia por calidad y espacios en la vivienda a 80 personas (mujeres de familia monoparentales) en un periodo de 4 años. En este caso, se consideró un escenario de avances constantes, por lo que se pretende reducir anualmente un 25% de la población afectada por el problema público.

A su vez, la unidad responsable desglosó los insumos de cada uno de los componentes y procedió a cuantificarlos. La figura A3.2.2 señala los costos agregados por conceptos de los insumos del componente “Mejoramiento de vivienda”. La sumatoria del costo de los insumos permitió estimar el costo de dicho Componente para un ejercicio fiscal anual.

Figura A3.2.2. Estimación del costo del componente “Mejoramiento de vivienda”

Conceptos	Componente “Mejoramiento de vivienda” (pesos cubanos)
Servicios personales	214.155,0
Materiales y suministros	50.837.690,0
Servicios generales	12. 320.358,0
Transferencias	22. 054.245,0
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	37.460.078,0
Total	122.886.526,0

Fuente: Elaboración propia

La Dirección de Vivienda del municipio Majagua realizó también la propuesta de presupuesto del proyecto a partir de la sumatoria de los costos estimados de los componentes. La demanda de recursos financieros presentados a las instancias pertinentes estuvo en correspondencia con los objetivos y metas establecidos para la resolución de los problemas de viviendas a 20 mujeres durante un ejercicio fiscal anual (Ver figura A3.2.3).

Figura A.3.2.3. Propuesta de presupuesto

Propuesta de presupuesto para el proyecto “Acceso a vivienda digna” en el municipio Majagua	Recursos expresados en pesos cubanos (ejercicio fiscal anual)
Componente 1 “Financiamiento”	67.309.412,0
Componente 2 “Mejoramiento de vivienda”	122.886.526,0
Total	190.195.938,0

Fuente: Elaboración propia

La propuesta estuvo sujeta a verificación en varios momentos por las instancias competentes. Dada la alta prioridad política que supone la resolución de esa problemática social, se decidió aprobar la propuesta sin ninguna modificación. Lo anterior implicó que la Dirección de Vivienda del municipio no modificara el alcance de los componentes, la cobertura territorial ni la focalización poblacional.

Anexo 3.3. Clasificación y codificación

La gestión por proyectos implica el establecimiento de nuevas clasificaciones que responden a la naturaleza programática y códigos de los gastos presupuestarios. A continuación se establecen las clasificaciones y códigos del proyecto “Acceso a vivienda digna”.

En cuanto a los macroprogramas (MPr): Se establece un sistema de codificación, tal como se muestra en el siguiente ejemplo:

Macroprograma	Código
Institucionalidad y Macroeconomía	01
Transformación Productiva e Inserción Internacional	02
Infraestructura	03
Ciencia, Tecnología e Innovación	04
Recursos Naturales y Medio Ambiente	05
Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social	06

En cuanto a los Programas (Pro): Se establece un sistema de codificación en correspondencia con el Macroprograma del que forma parte. El código del programa inicia con los dígitos del Macroprograma del que forma parte y sigue con sus dígitos característicos, tal como se muestra en el siguiente ejemplo:

Macroprograma	Código	Programa	Código
Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social	06	Mejoramiento de las condiciones de vida	06 11
		Trabajo digno	06 13

En cuanto a los proyectos (PRe): Se establece un sistema de codificación en correspondencia con el programa y macroprograma del que forma parte. El código del proyecto inicia con los dígitos del macroprograma, continúa con los dígitos del programa del que forma parte y termina con sus dígitos característicos, tal como se muestra en el siguiente ejemplo:

Macroprograma	Código	Programa	Código	Proyecto	Código
Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social	06	Mejoramiento de las condiciones de vida	06 11	Acceso a vivienda digna	06 11 25
				Consumo de productos alimenticios saludables	06 11 30

En cuanto a los componentes (Com): Se establece un sistema de codificación en correspondencia con el proyecto, programa y macroprograma del que forma parte. El código del componente inicia con los dígitos del macroprograma, continúa con los dígitos del programa y los dígitos del proyecto del que forma parte y termina con sus dígitos característicos, tal como se muestra en el siguiente ejemplo:

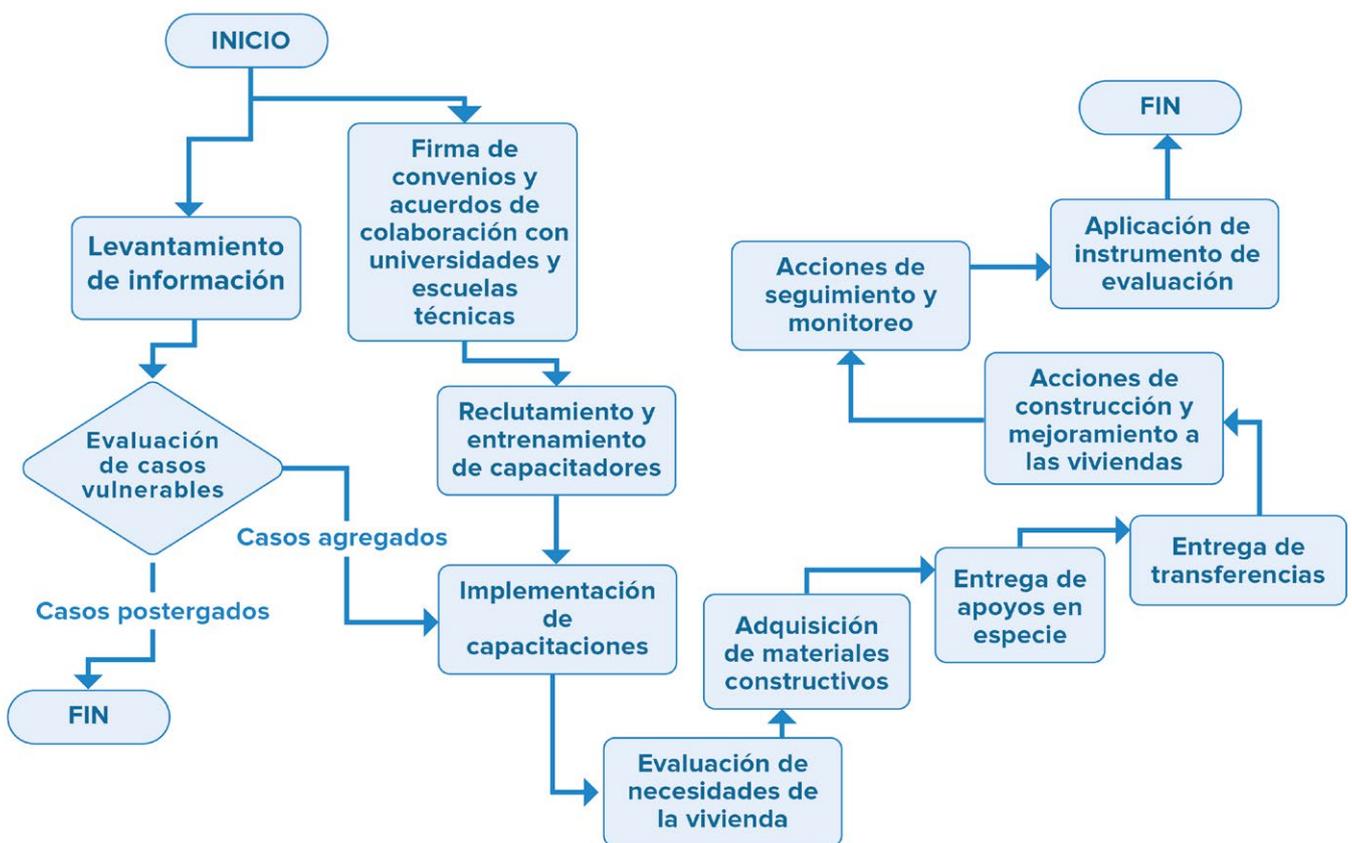
Macroprograma	Código	Programa	Código	Proyecto	Código	Componentes	Código
Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social	06	Mejoramiento de las condiciones de vida	06 11	Acceso a vivienda digna	06 11 25	Financiamiento para adquisición y mejoramiento de vivienda	06 11 25 103
						Mejoramiento de vivienda	06 11 25 104

Anexo 3.4. Manual de Operación

El Manual Operativo del Proyecto “Acceso a vivienda digna” implementado en el municipio Majagua refleja los procesos de operación (actividades, procedimientos, trámites, tiempos, responsables, entre otros) que permitirán entregar los apoyos, dar seguimiento y evaluar las acciones. Este documento contiene los diagramas de flujo con las actividades contempladas para cada uno de los Componentes. La figura A3.4.1 presenta el correspondiente al Componente 2 “Mejoramiento de vivienda”.

Para cada uno de estos procesos se definió una fecha de inicio y fecha de fin, un responsable, la modalidad, el producto obtenido al final de cada paso, así como la descripción del procedimiento. Por ejemplo, para la evaluación de casos en condiciones de vulnerabilidad se definió la siguiente ficha (figura A3.4.2).

Figura A.3.4.1. Diagrama de flujo del componente 2 “Mejoramiento de Vivienda”



Fuente: Elaboración propia

Figura A3.4.2. Ficha del proceso “Evaluación de casos en condiciones de vulnerabilidad” del componente 2.

Fecha de Inicio	15 de noviembre
Fecha fin	30 de noviembre
Responsable	Consejo de la Administración Municipal de Majagua
Participantes	Consejo de la Administración Municipal de Majagua, Dirección de Vivienda de Majagua, trabajadores sociales del municipio
Modalidad	Presencial
Producto	Expediente de personas beneficiarias del proyecto
Descripción del procedimiento	Del 15 al 30 de noviembre el Consejo de Administración Municipal evalúa la información relacionada con las personas vulnerables que presentan problemas de vivienda en el territorio. Dicha información es resultado del trabajo realizado por los trabajadores sociales del municipio Majagua. En función del levantamiento realizado, se priorizan aquellos casos que se encuentran en peor situación, que son específicamente las mujeres de familias monoparentales. Aquellos que no clasifican para ser atendidos en el marco del proyecto constituyen la población postergada.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3.5. Control

El control de carácter operativo del proyecto “Acceso a vivienda digna” implementado en el municipio Majagua se lleva a cabo por la unidad responsable a partir de un sistema de control. La figura A3.5.1 representa esta herramienta para las actividades del proceso “Evaluación de casos en condiciones de vulnerabilidad” del componente 2 “Mejoramiento de vivienda”.

Tabla A3.5.1 Sistema de control para los procesos del componente “Mejoramiento de vivienda”.

Proceso	Actividades	Responsable	Fecha programada	Fecha realizada	Estatus
Evaluación de casos en condiciones de vulnerabilidad	Aprobación de la población beneficiaria	Consejo de la Administración Municipal de Majagua	15 al 30 de noviembre	15 al 30 de noviembre	Completada
	Notificación a las personas beneficiarias	Dirección de Vivienda del municipio Majagua	15 al 30 de noviembre	15 al 30 de noviembre	Completada
	Elaboración de expedientes de las personas beneficiarias	Dirección de Vivienda del municipio Majagua	15 al 30 de noviembre		En proceso

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3.6. Seguimiento del proyecto

El seguimiento del proyecto “Acceso a vivienda digna” implementado en el municipio Majagua se lleva a cabo por la unidad responsable a partir de un tablero de monitoreo. La figura A3.6.1 representa esta herramienta para el proceso “Evaluación de casos en condiciones de vulnerabilidad” del componente 2 “Mejoramiento de vivienda”. La figura retoma los elementos presentados en el sistema de control y complementa con el empleo de indicadores.

Tabla A3.6.1. Seguimiento para los procesos del componente “Mejoramiento de vivienda”.

Proceso	Acciones	Responsable	Fecha programada	Fecha realizada	Estatus
Evaluación de casos en condiciones de vulnerabilidad	Aprobación de la población beneficiaria	Consejo de la Administración Municipal de Majagua	15 al 30 de noviembre	15 al 30 de noviembre	Completada
	Notificación a las personas beneficiarias	Dirección de Vivienda del municipio Majagua	5 al 30 de noviembre	15 al 30 de noviembre	Completada
	Elaboración de expedientes de las personas beneficiarias	Dirección de Vivienda del municipio Majagua	15 al 30 de noviembre		En proceso
Indicadores de seguimiento del proceso					
Indicador		Valor obtenido		Valor esperado	Desempeño
Total de casos aprobados		20		20	Adecuado
Porcentaje de casos aprobados que habitan en viviendas propias con piso de tierra		25%		52%	Sobrecumplimiento
Porcentaje de casos aprobados que habitan en viviendas propias con techos y paredes de cartón, láminas y materiales de desecho		75%		48%	Bajo
Porcentaje de casos aprobados que no tiene vivienda propia		40%		40%	Adecuado

Fuente: Elaboración propia



El **Manual para el diseño de programas y proyectos de política pública en Cuba** ofrece una guía práctica para incrementar la efectividad de las intervenciones gubernamentales y satisfacer las necesidades del desarrollo económico y social a nivel nacional, sectorial y territorial.

Dirigido principalmente a los funcionarios encargados de dirigir y operar las unidades responsables de los proyectos de política, el Manual busca fortalecer las capacidades de las autoridades cubanas para una gestión pública orientada a resultados. Para ello, proporciona una guía de trabajo basada en la metodología del marco lógico (MML) y herramientas adicionales para la gestión de proyectos en las distintas fases del ciclo presupuestario: planificación, presupuestación, ejercicio y control, monitoreo y evaluación, y rendición de cuentas.