
Aspectos a considerar para la elaboración del Diagnóstico de los Programas Presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática de la Ley de Egresos del Estado de Puebla o durante el Ejercicio Fiscal.

I. Introducción

1. El presente documento establece los elementos mínimos que debe contener el Diagnóstico de Programa Nuevo y que deberán presentarse ante la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) para su revisión.

2. En caso de que las dependencias o entidades requieran registrar un programa nuevo en el SIAF, deberán realizar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas que se pretendan incluir dentro de su proyecto de presupuesto anual o, en su caso, que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento. Dicho diagnóstico deberá entregarse a la SPF para su revisión al menos un mes antes de que se incluya en el proyecto de presupuesto anual.

3. En última instancia la dependencia o entidad deberá dar una respuesta explícita, estructurada y ordenada a las siguientes preguntas:

- ¿El Programa Presupuestario propuesto atiende el problema que le dio origen?
- ¿Se identifica la población objetivo?
- ¿Por qué y para qué se creó el Programa Presupuestario?

4. Las presentes consideraciones son de observancia obligatoria para los Ejecutores de Gasto cuando requieran justificar el alta de algún programa o subprograma presupuestario en el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF).

5. Se considera como programa nuevo aquel que se encuentre en el primer año de operación o que la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) determine que presentó un cambio sustancial en su diseño y/u operación.

6. La plantilla para desarrollar el diagnóstico, denominada "**Estructura del Diagnóstico del Programa Presupuestario**", se encuentra disponible en el Módulo de Programación y Presupuestación, en el trámite de Ficha Técnica del Programa Presupuestario (FTPP), Apartado de Normatividad Técnica, dentro del SIAF.

II. Estructura General del Diagnóstico de Programa Nuevo

A. Antecedentes

7. En este apartado deberá indicarse de manera general el origen de la propuesta y su justificación.

8. En el caso de un cambio sustancial a un programa existente, se describirá su evolución con relación al problema o necesidad, así como el supuesto que da origen a dicho cambio, señalando los resultados con base a la información de desempeño que esté disponible.

B. Identificación y descripción del Problema

9. En esta parte del documento se identificará el problema central o necesidad a la que responde la intervención pública, sus causas, su evolución en tiempo y espacio, así como sus efectos. En este sentido, se deberá realizar una revisión de la bibliografía relacionada con el problema en estudio de tipo nacional e internacional, así como las fuentes de información cuantitativas tales como encuestas oficiales o encuestas públicas disponibles.

10. **Definición del problema.** Se especificará de manera concreta el problema o necesidad que se pretende atender a través del programa propuesto o con cambios sustanciales, de acuerdo con la **Metodología del Marco Lógico (MML)**¹.

11. **Estado actual del problema.** Se describirá el problema o necesidad que se pretende atender con base en información oficial, así como en literatura nacional e internacional relacionada; se pretende que esta sección aporte elementos para dimensionar el problema, su cuantificación, su localización geográfica y su distribución entre grupos de población, lo que permitirá generar hipótesis respecto a sus causas y consecuencias.

12. **Evolución del problema.** Análisis con información de tipo cuantitativo y cualitativo de la evolución del problema a lo largo del tiempo y entre las distintas regiones y grupos afectados con el fin de identificar cambios que puedan aportar a la determinación de las causas y consecuencias del problema, destacando porqué es importante su atención.

13. **Experiencias de atención.** Se analizará, cuando sea aplicable, las experiencias de políticas públicas, en el ámbito nacional o internacional, que tuvieron o tienen como objetivo la atención del problema señalando sus logros, fallos y resultados. El objetivo de esta sección es validar el análisis de las causas y consecuencias del problema e incorporar en el diseño de la intervención los elementos exitosos de otras estrategias.

14. **Árbol del problema.** Se elaborará un esquema que presente de manera explícita la estructura causal que presente las causas estructurales, causas intermedias y efectos del problema que pretende atender el programa. El objetivo de este elemento es ayudar a entender la problemática a resolver al presentar en forma esquemática un encadenamiento de causas y efectos.

¹ Información relacionada con la Metodología del Marco Lógico y bibliografía vinculada puede ser consultada en los siguientes enlaces:

https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BFI/Paginas/BibliografiasobrelaMetodologiademarcologico.aspx>

C. Objetivos

15. **Árbol de objetivos.** Es una representación de la situación esperada al resolver el problema; con base en el árbol de problemas se genera un esquema en el que los efectos negativos del problema se convierten en fines y las causas que lo originan en medios para lograr estos últimos. Esta sección permitirá la definición de objetivos en torno al problema planteado y la determinación de aquellos que se pretende lograr con la intervención.

16. **Determinación y justificación de los objetivos de la intervención.** Derivado del árbol de objetivos, esta sección delimitará los objetivos específicos a los cuales habrá de enfocarse la intervención, estableciendo la vinculación que tienen con los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo (PED), Programas Sectoriales, Institucionales, Regional o Especiales u objetivos internacionales aplicables, con la finalidad de determinar, desde el diseño del programa, la manera en que éste contribuye al cumplimiento de los objetivos relacionados con las prioridades superiores y los convenios internacionales, como por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

17. Para ello, se deberá describir, en términos de incremento de eficiencia y/o eficacia, la forma en que el programa propuesto fortalecería lo siguiente:

- Su contribución al PED y los programas derivados de éste, a los que se vincule el programa propuesto.
- El logro del objetivo y misión de la dependencia o entidad que lo operaría, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, su Reglamento Interior, la Ley que le da origen o cualquier otro estatuto orgánico que le sea aplicable.

D. Cobertura

18. El objetivo de este apartado es proveer información que permita identificar el área de intervención del programa y las características socioeconómicas de la población que atenderá con el fin de definir una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención. En este sentido se deberán presentar los siguientes elementos:

19. **Identificación y caracterización de la población de referencia.** Identificación del total del universo de la población o área que se toma como referencia.

20. **Identificación y caracterización de la población potencial.** Identificación del total de la población que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y pudiera ser elegible para su atención; incluyendo sus características particulares socioeconómicas y demográficas.

21. **Identificación y caracterización de la población objetivo.** Identificación de la población que el programa tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo; se deberá especificar su localización geográfica, al menos a nivel de desagregación municipal, y sus características socioeconómicas y demográficas.

22. **Cuantificación de la población objetivo.** Se deberán proporcionar estimados del total de población que se planea atender en un periodo dado de tiempo (de preferencia, en su primer año o Ejercicio Fiscal).

23. **Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo.** Con base en la dinámica o tendencias de la población potencial y objetivo de la intervención, se determinará la frecuencia con que será actualizada la identificación, caracterización y cuantificación de estas poblaciones.

24. En los casos de programas con modificaciones sustantivas, se incluirá la información relativa a la evolución la población objetivo en los últimos años de operación del programa presupuestario, sobre todo en los casos de programas presupuestarios que apliquen la estrategia de integración, operación y actualización del padrón de beneficiarios.

25. **Mecánica operativa.** Se deberá especificar el documento normativo que da sustento a la entrega de bienes o servicios, en el cual deberá señalar explícitamente a la población o área de enfoque objetivo, criterios de selección, tipos u montos de apoyos.

26. **Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios.** Se deberá desarrollar la estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios considerando objetivos anuales de cobertura de la población objetivo, con el fin de contar con los mecanismos suficientes para generar un padrón de beneficiarios que permita dar seguimiento al programa a crear o con cambios sustanciales.

E. Análisis de alternativas

27. Se identificarán las principales alternativas para solucionar el problema o necesidad de política pública, señalando la justificación de la que fue seleccionada. Dicha justificación deberá redactarse en términos de eficiencia y eficacia, y deberá considerar la factibilidad de su implementación y los riesgos que pudieran obstaculizarla.

28. Asimismo, se deberá explicar por qué las medidas que constituirán la intervención del programa presupuestario son las opciones de acción más efectivas para lograr el objetivo deseado, debe guardar relación con el árbol de objetivos.

F. Concentrado

29. Corresponde a un insumo previo a la construcción de la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**. Se deberá explicar o esquematizar la razón de ser de un programa, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.

30. Una vez que se concluyeron los árboles de problemas y de objetivos, y se seleccionó una alternativa viable que puede constituirse en un programa, se conforma el concentrado, el cual compara la cadena de **medios-objetivos-fines** seleccionada, con la cadena de **causas-problemas-efectos** que le corresponde. A partir del concentrado, se perfilan los niveles del resumen narrativo de la MIR.

G. Análisis de similitudes o complementariedades

31. Mediante un análisis de los objetivos de los programas vigentes de la Administración Pública del Estado de Puebla (APEP) se identificarán aquellos que cuenten con objetivos similares al programa propuesto o con cambios sustanciales; ello permitirá identificar posibles similitudes o coincidencias entre programas.

32. A través de un análisis de la población o área de enfoque objetivo de los programas vigentes de la APEP, se identificarán aquellos programas que cuenten con la misma población o área de enfoque objetivo respecto del programa propuesto; ello podría identificar posibles complementariedades entre éstos.

33. Como resultado de este análisis se deberá argumentar por qué es necesaria la creación o cambio sustancial del programa, aun cuando exista posibilidad de similitud o complementariedad entre los programas identificados. Asimismo, se deberán señalar las acciones de coordinación a realizar con los operadores de los programas en los que se identifiquen complementariedades o posibles riesgos de similitud.

34. Con el objetivo de fomentar la sinergia entre los programas y hacer más eficiente el uso de los recursos, en los casos en que sea pertinente, se identificarán mecanismos de coordinación con otras dependencias o entidades de la APEP o de otro orden de gobierno que puedan coadyuvar en la atención del problema que da origen al programa, así como los actores que deberían participar, determinando cuáles serán las acciones por desempeñar por cada uno de los actores involucrados.

H. Diseño del programa propuesto

35. En este apartado se deberá presentar el diseño del programa que se quiere implementar atendiendo a la congruencia de la propuesta con la información proporcionada en las secciones previas del diagnóstico; para ello se deberá definir:

36. **Tipo de Intervención.** Identificación del mecanismo a través del cual se pretende operar; se deberá definir el tipo de apoyo (no monetario, monetario) y las condiciones relacionadas con su otorgamiento (condicionalidad de los apoyos o corresponsabilidad de los beneficiarios y la unidad responsable de operación del programa) atendiendo a la congruencia de esta información y el contexto en el que se opera, así como los objetivos definidos y el grupo de población que se pretende atender.

37. **Etapas de la intervención.** Definición de las actividades a realizar, los tipos y montos de los apoyos a entregar, la cobertura que se pretende alcanzar y los mecanismos de selección de beneficiarios en un esquema general de operación que permita identificar actores involucrados, espacio y tiempo de operación.

38. **Modalidad del Programa.** Se especificará y justificará la modalidad del programa propuesto de conformidad con el Acuerdo por el que se emite la clasificación programática, emitido por el **Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)**².

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de agosto de 2013.

39. **Diseño del Programa.** Se describirá la forma en que se ejecutará u operará el programa propuesto, considerando al menos los siguientes elementos:

- La relación de Unidades Responsables (UR) que se propone que operen el programa, así como las funciones que desempeñará cada una en la operación del mismo.
- Las principales características de operación del programa en congruencia con la modalidad propuesta.
- En su caso, acciones de atención diferenciada para atender brechas identificadas en el Estado actual del problema.

40. Para el caso de programas a crear o con cambios sustanciales que otorguen apoyos (monetarios o no monetarios) se deberá desarrollar lo siguiente:

41. **Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios.** Se desarrollará una estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios considerando objetivos anuales de cobertura de la población objetivo, con el fin de contar con los mecanismos suficientes para generar un padrón de beneficiarios que permita dar seguimiento al programa propuesto.

42. Elaboración de la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**. Se elaborará, o en su caso, rediseñará, la MIR. Se deberá establecer la MIR, por lo menos al nivel de resumen narrativo, definiendo el fin, propósito, componentes y actividades del programa.

I. Presupuesto

43. **Estimación del Costo Operativo del Programa.** Con base en la estrategia de intervención, se deberá estimar un costo operativo del programa.

44. **Impacto presupuestal.** De acuerdo con el artículo 3, fracción LIV, de la **Ley de Presupuesto y Gasto Público Responsable del Estado de Puebla (LPGPREP)**, el impacto presupuestal es el “costo total por Ejercicio Fiscal que generaría para el erario estatal la aplicación de nuevas leyes, decretos, reglamentos, y demás disposiciones administrativas y documentos análogos que deba suscribir el Ejecutivo Estatal”. En este sentido, el diagnóstico deberá incluir una evaluación del impacto presupuestal del programa.

45. **Financiamiento del programa.** En esta sección se establecerá el monto propuesto para iniciar la operación del programa, así como los capítulos de gasto y las partidas presupuestales, conforme al **Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Estatal (COGAPE)** a la que corresponde.

J. Información Adicional

46. Los Ejecutores de Gasto podrán incluir en este apartado Información no considerada en los puntos anteriores, pero que consideren de relevancia para justificar la inclusión del programa presupuestario en los catálogos del SIAF.



K. Bibliografía y Anexos

44. En este apartado se deberá incluir la información que fue utilizada como material de consulta o soporte documental para la investigación y la elaboración del Diagnóstico del Programa.