

COLECCIÓN
DOCUMENTOS **METODOLÓGICOS**
2023-2024

Guía para elaborar una Línea Base y un Diagnóstico de programas públicos



COLECCIÓN
DOCUMENTOS **METODOLÓGICOS**
2023-2024

CUADERNO CIUDADANO

**Guía para elaborar una Línea Base y un
Diagnóstico de programas públicos**

Citación sugerida:

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. (2024). *Guía para elaborar una Línea Base y un Diagnóstico de programas públicos*. Colección: Documentos Metodológicos 2023-2024. Gobierno del Estado de Jalisco.



Descarga digital

D.R. ©2024, Gobierno del Estado de Jalisco
Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana
C. Magisterio 1499-1er Piso, Miraflores,
C.P. 44270
Guadalajara, Jalisco, México

Diseño de la publicación:
Carlos Ulloa Romero, Alfonso Ávalos Juárez y
Brenda J. Palomera Pérez.

Cuidado de la edición:
Juan José Nuño Anguiano y Francisco Xavier
Segura Domínguez.

Primera edición: agosto de 2024.

Licencia de ISBN en trámite.

Esta publicación fue realizada de acuerdo a lo publicado en el Programa Anual de Evaluación 2023-2024 y financiada por el Fideicomiso 10824 Fondo EVALÚA Jalisco. Su elaboración se llevó a cabo por Publiclab Gobernanza y Políticas Públicas S. C. bajo la dirección de Mónica T. Ballescá Ramírez, Selene Liliana Michi Toscano y Juan José Nuño Anguiano de la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco.

Impreso en México / Printed in México.

La reproducción total o parcial, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, por cualquier medio, debe contar con la autorización expresa y por escrito del titular de los derechos patrimoniales, y siempre y cuando se cite la fuente, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables

DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera

Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana

Dra. Mónica Ballescá Ramírez

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Comité Técnico del Fideicomiso 10824, Fondo EVALÚA Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera

Presidenta del Comité Técnico y Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana

Lic. Gloria Judith Ley Ángulo

Subsecretaría de Contabilidad, Presupuesto y Gestión Pública
Secretaría de la Hacienda Pública

Mtro. Miguel Ángel Aceves Huitrón

Encargado de despacho del Enlace Administrativo, Secretaría de Administración

Lic. Aranzazú Méndez González

Coordinadora General, Coordinación General de Transparencia

Mtra. Anna Bárbara Casillas García

Coordinadora General, Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social

L.A.F. José Luis Ayala Ávalos

Director General de Control y Evaluación a Organismos Paraestatales, Contraloría del Estado

Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez

Secretaria Técnica del Comité y Directora General de Planeación y Evaluación Participativa, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Unidad de Evaluación

Titular

Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Equipo técnico:

Mtra. Selene Liliana Michi Toscano

Directora de Evaluación para la Mejora Pública

Lic. Nayely Ojeda Camacho

Coordinadora de Proyectos Estratégicos

Lic. María Fernanda Meza Carrión

Coordinadora General de Evaluación de la Gestión Pública Especialidad Sectorial

Lic. Ana Pamela Jiménez González

Coordinadora General de Seguimiento de Indicadores Institucionales

Mtro. Juan José Nuño Anguiano

Coordinador General de Evaluación Institucional

Lic. Kevin Jhair Inzunza Ramos

Coordinador General de Planeación y
Seguimiento de Diseño, Gestión y Resultados de
Programas Públicos

Lic. Grettel Jaxiel Villaseñor Ramírez

Coordinadora de Proyectos Estratégicos

Contacto:

Dirección General de Planeación y Evaluación
Participativa

Secretaría de Planeación y Participación
Ciudadana

Gobierno del Estado de Jalisco

+52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

Introducción	9
Marco normativo	13
Gestión para Resultados (GpR) e México y Jalisco	15
Diagnósticos y Líneas Base en el Marco Normativo de Jalisco	15
Consideraciones conceptuales	17
Procesos y tareas clave	19
Perspectiva multiactor	19
Categorías y variables básicas	22
Guía para elaborar un diagnóstico	25
Descripción del problema	27
Antecedentes	27
Identificación y definición del problema	28
Árbol del problema	30
Magnitud de la población	33
Descripción y análisis de las poblaciones	33
Estado actual del problema	34
Evolución del problema	36
Experiencias de atención	37
Guía para elaborar una línea base	41
Establecer indicadores para LB	45
Detectar la existencia y disponibilidad de indicadores	45
Identificar los factores relevantes	46
Plantear el nombre y la fórmula de cálculo	46
Detectar fuentes de información y seleccionar los medios de verificación para establecer el valor de línea base	47
Realizar inventario de indicadores para LB	48
Resumen del proceso	49
Consideraciones sobre los indicadores LB	50
Determinación del valor de LB	51
Alternativas para establecer LB sin información	54
Línea base mediante indicadores proxy	54
Línea base mediante levantamiento	55
Conclusiones	57
Referencias bibliográficas	61
Anexos	65
Anexo 1. Listado de recursos en línea que pueden ser consultados por los usuarios finales de la <i>Guía para elaborar Líneas Base y un Diagnóstico de Programas Públicos</i>	67
Anexo 2. Términos de Referencia	69

Índice de diagramas, figuras, gráficas y tablas

Diagrama 1. Diagrama árbol del problema.....	32
Diagrama 2. Ejemplo de árbol del problema.....	32
Diagrama 3. Figura 13. Ejemplo básico de un programa que ofrezca desayunos en Jalisco según la etapa del programa.....	44
Diagrama 4. Ejemplo básico para identificar factores relevantes en indicadores de línea base.....	46
Diagrama 5. Ejemplo para determinar un indicador de porcentaje.....	47
Diagrama 6. Posibles escenarios respecto a la información para establecer la línea base.....	48
Diagrama 7. Proceso para determinar la utilización de indicadores proxy o levantamiento de línea base.....	48
Diagrama 8. Proceso para elaborar un estudio de línea base.....	49
Diagrama 9. Proceso para establecer el valor de línea base.....	51
Diagrama 10. Procedimiento para orientar la adopción de indicadores proxy para línea base.....	55
Diagrama 11. Procedimiento para el levantamiento de línea base.....	56
Diagrama 12. Tipos de levantamiento de línea base según la entidad.....	56
Figura 1. Procesos y tareas clave en el ciclo de vida de los programas públicos.....	20
Figura 2. Marco legal y estrategias de evaluación en Jalisco.....	21
Figura 3. Proceso para elaborar el árbol del problema.....	30
Figura 4. Ejemplos de grupos de población.....	34
Figura 5. Ejemplo básico de indicador de línea base de programa que apoya drenaje y saneamiento.....	50
Figura 6. Ejemplos de indicadores con y sin línea base.....	51
Figura 7. Errores comunes al momento de establecer la línea base.....	54
Figura 8. Ejemplo de indicador proxy en ausencia de información representativa a nivel local.....	54
Gráfica 1. Ejemplo sobre cómo mostrar la evolución del problema.....	37
Tabla 1. Elementos básicos para la definición del problema.....	29
Tabla 2. Ejemplos de problemas definidos y sus elementos.....	29
Tabla 3. Puntos importantes a considerar para la definición del problema.....	30
Tabla 4. Ejemplos de definiciones de problemas.....	30
Tabla 5. Preguntas guía y puntos a considerar para el análisis de causas.....	31
Tabla 6. Preguntas guía y puntos a considerar para el análisis de efectos.....	31
Tabla 7. Puntos importantes a considerar para el árbol del problema.....	31
Tabla 8. Definición de los tipos de poblaciones.....	33
Tabla 9. Puntos importantes a considerar para la definición de las poblaciones.....	33
Tabla 10. Ejemplo de cálculo de población potencial y objetivo.....	34
Tabla 11. Ejemplos de tipos de problema e indicadores utilizados.....	35
Tabla 12. Relación de algunas fuentes y proyectos para la obtención de información para la elaboración de diagnósticos.....	35
Tabla 13. Elementos para las experiencias de atención.....	37
Tabla 14. Ejemplo de experiencias de atención.....	38
Tabla 15. Puntos importantes a considerar para la etapa de diseño.....	39
Tabla 16. Ejemplo básico para un programa que ofrezca desayunos escolares en Jalisco.....	43
Tabla 17. Tipos de indicadores.....	47
Tabla 18. Relación de indicadores necesarios y propuestos.....	49
Tabla 19. Posibles escenarios con información completa para determinar el valor de línea base.....	52
Tabla 20. Posibles escenarios con información incompleta para determinar el valor de línea base.....	53



Siglas y acrónimos

Guía	Guía para elaborar una Línea Base y un Diagnóstico de Programas Públicos
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CREMAA	Claridad, relevancia, economía, monitoreabilidad, adecuación y aporte marginal
GpR	Gestión para Resultados
IIEG	Instituto de Información Estadística y Geográfica
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LB	Línea Base o Línea Basal
MIR	Matrices de Indicadores de Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
OMS	Organización Mundial de la Salud
PEGD	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMART	Específicos (<i>Specific</i>), mensurables (<i>Medible</i>), alcanzables (<i>Achievable</i>), realistas (<i>Realistic</i>) y de duración limitada (<i>Time-bound</i>)
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



Introducción



Introducción

El Programa Anual de Evaluación 2023-2024 del Gobierno de Jalisco, en su capítulo Décimo, estableció la realización de una serie de documentos metodológicos para la evaluabilidad: guías, manuales y cuadernos de monitoreo y evaluación en sus fases de planeación, investigación y uso, coordinadas por la Secretaría. La *Guía para Elaborar una Línea Base y Diagnóstico de programas públicos* es uno de estos, y tiene el propósito de proporcionar una visión general y orientación sobre la elaboración del diagnóstico y el establecimiento de líneas base para los programas.

El diagnóstico y la línea base son herramientas esenciales para el diseño, monitoreo y evaluación de programas en Jalisco. Este documento está diseñado para ayudar a los usuarios a comprender y seguir su proceso de elaboración de manera más sencilla. Está dirigido a las personas servidoras públicas participantes directas en los programas, y a personas expertas interesadas en lograr una mejor medición de los problemas que atienden los programas públicos. Especialmente, busca apoyar al personal de servicio público en lograr una mejor medición de los problemas que atienden los programas públicos.

La Guía proporciona una metodología y herramientas prácticas para la elaboración de líneas base y diagnósticos. Con este documento, se posibilita identificar para los programas públicos a los problemas centrales que atenderán, la manera en que afectan a los grupos de poblaciones a los que se dirige, así como los indicadores de línea base sobre la parte.

La Guía brinda elementos que permitirán diseñar y mejorar un diagnóstico de problemáticas. Aborda aspectos clave como el contexto en el que se desarrolla, la identificación y definición del problema, el árbol del problema

para el análisis de causas y efectos, la caracterización de la población potencial y objetivo y el establecimiento de indicadores relevantes para definir el estado actual del problema.

Además, en la Guía se encuentran los elementos básicos para elaborar una línea base y contar indicadores que te permitan valorar el estado actual del problema público que el programa atenderá. Facilita el establecimiento de indicadores de partida que son el medio para monitorear y evaluar los resultados e impactos del programa.

La elaboración de la Guía incorpora una perspectiva multiactor, reconociendo la importancia de involucrar a diferentes sectores de la sociedad desde el proceso de diagnóstico para la toma de decisiones. Asimismo, su orientación a la aplicación práctica, accesibilidad y referencia continua, busca facilitar el uso de las metodologías del diagnóstico y línea base con el fin de contribuir a lograr los resultados esperados de los programas y la mejora de la calidad de vida de la población.

El objetivo de la *Guía para elaborar una Línea Base y un Diagnóstico de programas públicos* es proporcionar una herramienta para mejorar la práctica, fomentar la formación y generación de capacidades para el monitoreo y la evaluación de programas de los servidores públicos. Su alcance tiene que ver con la identificación de metodologías que faciliten dichas actividades y procesos.

La elaboración de esta Guía se basó en la metodología de análisis de gabinete. Se consideró la documentación gubernamental, académica, normativa y de planificación que se ha desarrollado sobre la temática de elaboración de diagnósticos de programas

públicos y la integración y cálculo de una línea base, así como de la elaboración propia de guías de este tipo. Adicionalmente se consultó bibliografía especializada sobre la comunicación, presentación de información y organización de guías similares. Asimismo, se incluyó información relevante de tres entrevistas a actores clave especialistas en las materias objeto de este documento.

2

Marco normativo



Marco normativo

En años recientes, la gestión pública en México ha dado importantes pasos para consolidar el modelo de Gestión para Resultados (GpR), el cual busca enfatizar los resultados de política por sobre los procedimientos de gobierno. El GpR se enmarca en disposiciones constitucionales y legales que promueven la transparencia, el presupuesto basado en resultados y la evaluación (SHCP, 2018a). Jalisco, alineado con esta tendencia, desarrolla en su marco normativo el monitoreo y evaluación de sus programas públicos, buscando fortalecer la eficacia y eficiencia de las intervenciones gubernamentales.

Gestión para Resultados (GpR) en México y Jalisco

La GpR, como modelo de gestión, pone énfasis en el desempeño y logro de resultados concretos y medibles en la implementación de políticas y programas públicos. En México, este enfoque se ha institucionalizado a través de reformas legales y diversas acciones desde el año 2009 (SHCP, 2018a).

Desde 2014, Jalisco ha avanzado significativamente en la introducción de la GpR en sus sistemas de planeación, programación, presupuestación, evaluación y rendición de cuentas. El estado cuenta con un marco normativo que sustenta su sistema de monitoreo y evaluación, que va desde la incorporación de dispositivos diversos en la Constitución local, hasta el desdoblamiento en legislaciones diversas para su operación, incluyendo la Ley de Desarrollo Social, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Planeación Participativa y los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de Programas Públicos del Gobierno de Jalisco; hasta la puesta en marcha de un Sistema de Monitoreo y Evaluación

y la introducción del presupuesto basado en resultados. Con todo, Jalisco ha implementado instrumentos para dar seguimiento al avance de sus programas, utilizando indicadores de gestión y resultados, y realizando evaluaciones periódicas a través de la Estrategia Evalúa Jalisco¹.

Diagnósticos y líneas base en el marco normativo de Jalisco

Dentro del sistema de monitoreo y evaluación de Jalisco, los diagnósticos y líneas base juegan un papel fundamental. La *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios* en su artículo 83, frac. II, establece la obligatoriedad de que cada programa público contemple para su operación, la elaboración de un diagnóstico. Los *Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco de 2019*, definen el **diagnóstico** como:

“El estudio que se realiza sobre alguna condición pública, para detectar los problemas, necesidades y las características de la población y su contexto” (Sección II. De las definiciones).

Este diagnóstico es esencial para identificar y definir los problemas que el gobierno busca atender con sus intervenciones, dimensionarlos, contextualizarlos y analizar su interacción con otros programas (Lineamientos Generales, Capítulo II, Sección I).

Por otro lado, la línea base no está explícitamente definida en la normativa local. En 2017, los *Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco* la conceptualizaban como:

“Los valores que presentan los indicadores de la ‘variable problema’ al inicio de una intervención pública; se desprenden de un diagnóstico y se relacionan con el diseño de una intervención pública.”

1 Más detalle en: <https://evalua.jalisco.gob.mx/>

En los *Términos de Referencia de la Evaluación de diseño con estudio de línea base del Programa Apoyos a Mujeres Jefas de Familia*, la línea base se entiende como un insumo para examinar la situación actual y los factores de vulnerabilidad, utilizando indicadores y resultados esperados del programa (p. 2).

Como se observa, tanto el diagnóstico como la línea base son elementos clave en el diseño, monitoreo y evaluación de programas públicos en Jalisco. El diagnóstico proporciona la base para definir los problemas a atender y diseñar las intervenciones, mientras que la línea base permite establecer puntos de referencia para medir los cambios y resultados logrados.

Por lo anterior, surge la necesidad de proponer un documento metodológico que guíe la elaboración de los diagnósticos y líneas base con el fin de mejorar la práctica y calidad de los procesos de evaluación del Gobierno de Jalisco. La presente Guía busca:

- » **Estandarizar criterios y metodologías:** proporcionar un marco metodológico accesible para la elaboración de diagnósticos y líneas base, asegurando su calidad y comparabilidad.
- » **Fortalecer capacidades:** brindar herramientas y recursos prácticos a los equipos técnicos y tomadores de decisiones involucrados en el diseño e implementación de programas públicos.
- » **Promover la participación ciudadana:** incorporar mecanismos para la participación de actores clave en la elaboración de diagnósticos, enriqueciendo el análisis y la comprensión de los problemas a abordar.
- » **Alinear con el marco normativo nacional:** considerar las pautas y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), asegurando la coherencia con el sistema nacional de monitoreo y evaluación.

Esta guía pretende convertirse en una herramienta clave para fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación en Jalisco, contribuyendo a la mejora continua de los programas públicos y al logro de resultados que impacten positivamente en la calidad de vida de la población.

3

Consideraciones conceptuales



Consideraciones conceptuales

La presente Guía se centra exclusivamente en la elaboración diagnósticos y el establecimiento de líneas base para programas públicos, proporcionando los pasos y elementos necesarios para ello. En ese sentido, no abarca el desarrollo de propuestas de atención², reglas de operación, diseño de programas, matrices de indicadores de resultados (MIR), líneas de intervención u otros instrumentos de planeación y evaluación.

Sin embargo, tanto esta Guía como sus resultados pueden ser utilizados como insumos para dichos instrumentos y para el programa en sí. Asimismo, pueden contribuir a cumplir los objetivos establecidos en el marco legal de Jalisco para la planeación, monitoreo y evaluación de programas públicos, atendiendo los requerimientos de diversas instancias y dependencias, como Hacienda, Planeación y Evaluación, así como las necesidades específicas de cada dependencia.

- » Ciudadanos: beneficiarios y grupos de interés afectados por la problemática a abordar.
- » Empresas: sector privado que puede aportar recursos, conocimientos y experiencia.
- » Organizaciones de la sociedad civil: experiencia en trabajo comunitario, activismo y defensa de derechos.
- » Academia: conocimiento especializado y capacidad de investigación.

Procesos y tareas clave

La guía busca apoyar los siguientes procesos y tareas en el ciclo de vida de los programas públicos:

Perspectiva multiactor

La guía reconoce la importancia de involucrar a múltiples actores en el proceso de diagnóstico y línea base, incluyendo:

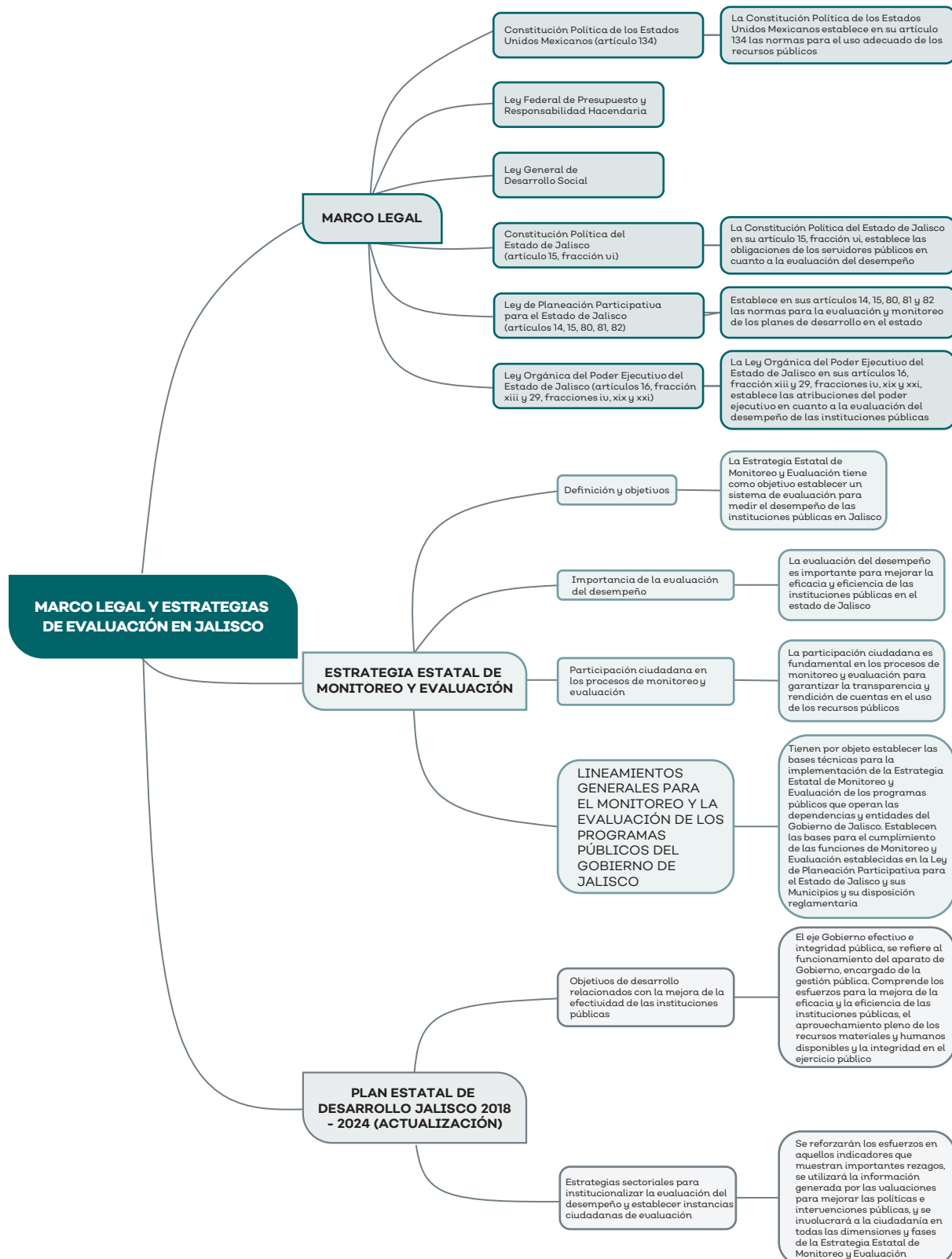
- » Gobierno: dependencias y entidades responsables del diseño, implementación y evaluación de programas públicos.

2 Ver los Lineamientos Generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de programas federales.

Figura 1. Procesos y tareas clave en el ciclo de vida de los programas públicos.



Figura 2. Marco legal y estrategias de evaluación en Jalisco



Categorías y variables básicas

- » **Árbol del problema.** Herramienta que consiste en la conceptualización gráfica para identificar las causas y efectos principales del problema central que se pretende solucionar o atender mediante el programa.
- » **Área responsable del programa.** Dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal responsable del programa.
- » **Contexto.** Entorno social, económico, político y cultural en el que se desarrolla un programa.
- » **Diagnóstico.** Estudio que identifica y analiza los problemas, necesidades y características de una población y su contexto.
- » **Estudio de línea base.** Proceso para la determinación de los valores de los indicadores de una línea base.
- » **Evaluación.** Análisis sistemático de la efectividad e impacto de un programa.
- » **Fuentes de información.** Aquellas que disponen la información necesaria y suficiente para elaborar el diagnóstico y establecer o construir el indicador de LB.
- » **Indicador.** Parámetro cuantitativo o cualitativo que define los aspectos relevantes sobre los cuales se lleva a cabo la evaluación. Es una medida cuantitativa o cualitativa que permite evaluar el progreso y los resultados de un programa.
- » **Indicador proxy.** Medida o signo indirecto que aproxima o representa un fenómeno en ausencia de una medida directa.
- » **Intervención.** Acciones o estrategias implementadas para abordar un problema o necesidad.
- » **Levantamiento de la línea base.** Investigación profunda y específica de la situación de la población objetivo respecto al problema central y de su contexto, regularmente mediante trabajo de campo.
- » **Línea base o línea basal (LB).** Valor de los indicadores que se fijan como punto de partida para monitorear y evaluar los resultados e impactos de un programa, suelen establecerse previo a la implementación del programa.
- » **Matriz de indicadores para resultados (MIR).** Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
- » **Metodología del Marco Lógico.** Herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas.
- » **Monitoreo.** Seguimiento continuo de la implementación y resultados de un programa.
- » **Necesidades.** Carencias o requerimientos básicos de una población.
- » **Programa.** Conjunto interrelacionado de actividades que, como procesos sistemáticos de las dependencias o entidades, tienen la finalidad de atender un problema público, a través de la entrega de beneficios tangibles, sean económicos, en especie, de infraestructura o servicios
- » **Población potencial.** Grupo de personas que presenta determinado problema.
- » **Población objetivo.** Subgrupo de personas de la población potencial a la que se dirige un programa en un periodo determinado.
- » **Problema.** Situación negativa o necesidad insatisfecha que afecta a una población específica y que requiere la intervención pública.

- » **Resultados.** Cambios o efectos producidos por una intervención.
- » **Valor de LB.** El valor que fije un indicador como punto de partida, o sea, la situación inicial del indicador respecto a la situación del programa.

4

Guía para elaborar un diagnóstico



Guía para elaborar un diagnóstico

Para el CONEVAL, los diagnósticos son un elemento que conecta a la planeación y la evaluación de programas o políticas públicas, especialmente para aquellas de nueva creación. Con la planeación se alinea debido a que es el insumo para la primera etapa de diseño de las MIR, para la definición y el análisis del problema. Con la evaluación, porque es la fase previa para orientar la gestión y sus evaluaciones hacia la obtención de resultados. Derivado del análisis de esta fase, se identifica de manera inicial a los indicadores de línea base y meta que se utilizarán para monitorear y evaluar el desempeño, resultados e impactos del programa.

Adicionalmente, CONEVAL define el diagnóstico como “uno de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a programas nuevos y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial” (2015, p. 81).

Idealmente, el diagnóstico debe realizarse en la etapa previa al diseño del programa, o en el momento en el que un programa existente sufrirá cambios sustanciales. En general, los diagnósticos se pueden realizar mediante una revisión documental y consulta de fuentes secundarias para obtener la información necesaria, pero en aquellos casos en los que no exista información disponible sobre un problema, se puede optar por seleccionar un indicador proxy o por levantar información, comúnmente mediante una encuesta, para obtener los datos necesarios.

El diagnóstico debe construirse como un documento específico y formal de la dependencia, en donde se mencione el área responsable de su integración, fechas de elaboración y, en su caso, fecha de aprobación. Idealmente este documento se debe realizar por personal de las áreas operativas y de planeación con las

que cuente la dependencia. Si no hay personal especializado en planeación, se puede solicitar el apoyo técnico de otras dependencias como la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, a manera de asesoría técnica o para proporcionar documentos o guías metodológicas sobre cómo realizarlo.

El documento de diagnóstico debe contener al menos los siguientes apartados:

1. Descripción del problema
 - 1.1. Antecedentes
 - 1.2. Identificación y definición del problema
 - 1.3. Árbol del problema
2. Magnitud de la población
 - 2.1. Descripción y análisis de las poblaciones
 - 2.2. Estado actual del problema
 - 2.3. Evolución del problema
3. Experiencias de atención

A continuación, se describen las distintas secciones.

Descripción del problema

a. Antecedentes

En este primer apartado se debe identificar y describir el contexto o entorno en el que se desarrolla el problema público en cuestión. Se debe agregar una descripción general de las acciones o políticas públicas que se han implementado en el pasado para atender el problema público a nivel internacional o nacional como marco de referencia, incorporando estadísticas oficiales que permitan dimensionarlo. Si se trata de un programa existente, se deberá describir su evolución en el

tiempo, así como los resultados que ha tenido con base en la información disponible.

Nota
Los antecedentes de un programa no son lo mismo a la definición del problema.

En cuanto a los antecedentes, el CONEVAL propone que se debe “Indicar el origen de la propuesta y su justificación en términos del Plan

Nacional de Desarrollo, el programa sectorial y las relaciones, si las hay, con otros programas dirigidos al mismo sector social.” (2015, p. 81). A nivel estatal, para el caso de Jalisco, el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGD) es el eje rector de la planeación. En este apartado se puede desarrollar el contexto jurídico de dónde surge la necesidad de atender esta una problemática, por ejemplo, que en la Constitución Política del país se establezca algún derecho en particular, o los objetivos del PEGD, etc.

b. Identificación y definición del problema

El primer paso es definir el problema o necesidad central que se pretende atender a través del programa. Para la definición del problema, se utiliza la Metodología de Marco Lógico (MML). De acuerdo con los *Lineamientos de Monitoreo y Evaluación del Estado de Jalisco*, un problema público es una carencia, déficit o condición negativa que afecta a una población específica, y que requiere de la intervención pública (2019). La parte de la identificación y la definición del problema es fundamental, ya que antes de definir los objetivos de un programa público, resulta fundamental haber identificado correctamente el problema que se pretende abordar.

La MML “es una herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de estos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas”

(SHP, 2023, p. 6). La definición del problema es el primer paso de dicha herramienta de planeación.

Es importante que para la definición del problema se realice una revisión documental relacionada con el problema, ya que debe partir de un análisis científico-técnico, es decir, no puede basarse en suposiciones y creencias de las personas que están elaborando el diagnóstico. Además, el problema no debe plantearse como la falta o carencia de un bien o servicio, ya que esto limita el análisis, puesto que la solución del problema se plantearía únicamente como la provisión de éste.

La definición del problema se debe establecer de una forma clara, objetiva y concreta, por lo que es importante delimitar geográficamente a la población afectada o a cierto grupo o sector de población, en caso de que les afecte diferenciadamente (por ejemplo: mujeres, niñas y niños, adolescentes, personas indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros). Se puede partir de una primera “lluvia de ideas” para establecer el problema central que afecta a determinada comunidad, pero es necesario aplicar criterios de prioridad y selectividad. Además, es importante que sea único (CONEVAL, 2013), es decir, que no se defina más de una problemática, ya que esto puede dificultar el resto del proceso. No se debe confundir la definición del problema con sus causas o sus efectos. Para esto, el árbol del problema es una herramienta útil, tal como se verá en el siguiente apartado.

En muchas ocasiones, los problemas se pueden formular de distintas maneras. Por ejemplo, para el caso del programa estatal “Mi pasaje para estudiantes”, en el documento diagnóstico del programa que le antecedió, que era “Bienes para estudiantes”, se señalaba que el problema se podía formular al menos de tres formas: como un problema de alto gasto en transporte para las familias, como el tiempo destinado a la movilidad, o como la deserción escolar con una diversidad de causas. En este sentido, se decidió definir el problema de la siguiente manera: “En Jalisco, la deserción escolar es un problema

importante entre los jóvenes en educación secundaria, media y superior; especialmente los que cursan el primer año de cada nivel” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018).

La definición del problema es un enunciado que debe contener los siguientes elementos:

- » Población potencial o área de enfoque.
- » Descripción del problema que afecta a la población.
 - Delimitación:
 - Geográfica.
 - Por grupo etario.
- » Magnitud.
- » Perspectiva de género en caso de que afecte diferenciadamente a hombres y mujeres.

Tabla 1. Elementos básicos para la definición del problema

Elemento de la definición del problema	Preguntas guía
Población potencial o área de enfoque	¿Cuál es la población afectada por el problema?
Descripción del problema que afecta a la población objetivo o área de enfoque	¿Cuál es la afectación?
Delimitación geográfica	¿El problema está focalizado en una región o tipo de localidad en particular?
Delimitación por grupo de edad o periodo	¿El problema está focalizado en un grupo de edad en particular?
Delimitación de magnitud	¿El problema ha incrementado en el tiempo?
Perspectiva de género	¿El problema afecta a las mujeres de manera diferenciada por razones de género?

Tabla 2. Ejemplos de problemas definidos y sus elementos

Problema	Problema definido
Deserción escolar	En Jalisco, la deserción escolar es un problema importante entre los jóvenes en educación secundaria, media y superior; especialmente los que cursan el primer año de cada nivel
Inseguridad alimentaria en los primeros 1,000 días de vida	Las mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, así como niñas y niños menores de dos años, en situación de inseguridad alimentaria que viven especialmente en localidades de alta y muy alta marginación del estado de Jalisco
Población	Delimitación
Problema	Magnitud

Tabla 3. Puntos importantes a considerar para la definición del problema

Puntos importantes a considerar para la definición del problema

- Es una carencia, déficit o condición negativa de una población específica.
- Es una brecha entre una situación deseada y una situación real.
- Requiere un análisis científico-técnico, por lo que no puede basarse en suposiciones o creencias.
- No debe confundirse con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un apoyo específico.

A continuación, se presentan algunas definiciones de problemas públicos. En la primera columna están redactados como una falta de solución, lo cual es un error común y algo que se debe evitar; en la segunda columna se muestra un ejemplo de cómo podría definirse el problema central de una forma adecuada:

Tabla 4. Ejemplos de definiciones de problemas

Definición como falta de solución (erróneo)	Definición del problema (correcto)
✗ Faltan de alimentos para niños jaliscienses	😊 Carencia de acceso a la alimentación en niñas, niños y adolescentes en Jalisco
✗ Se necesita dar apoyo a madres solteras en Jalisco	😊 Baja tasa de inserción laboral de madres solteras en Jalisco
✗ Falta de un centro de salud en X municipio	😊 Alta incidencia de enfermedades en X municipio

c. Árbol del problema

El árbol del problema es una herramienta que consiste en la conceptualización gráfica para identificar las causas y efectos principales del problema central que se pretende solucionar o atender mediante el programa. Tiene una estructura causal y pretende ayudar a entender

la problemática. Se trata de identificar los problemas reales de una determinada población, es decir, no se debe orientar a problemas potenciales, posibles o futuros (González-Muñoz et al., 2023).

Si se visualiza la forma de un árbol, al centro se ubica en un recuadro el problema central, a modo de tronco del árbol. Aquí es dónde se coloca el problema definido en la sección anterior. Abajo, a modo de raíces, se identifican las causas directas en primer lugar, y en un segundo nivel las causas indirectas. Después, en la parte superior a modo de ramas, se identifican en primer lugar los efectos directos en el primer nivel, y en el segundo nivel los efectos indirectos. No es necesario presentar gráficamente la imagen de un árbol, basta con que se desarrolle el esquema siguiendo la metodología (diagramas 1 y 2).

La elaboración del árbol de problemas debe considerar un enfoque participativo, para ello se pueden realizar talleres con población afectada por el problema, organizaciones de la sociedad civil que busquen atenderlo, expertos de la academia que han realizado estudios sobre el problema, entre otros.

Figura 3. Proceso para elaborar el árbol de problema



i. Análisis de las causas

Una vez identificado el problema, es momento de definir las causas que lo originan, de acuerdo con la investigación documental realizada y la evidencia empírica analizada. Las causas son las condiciones negativas que han llevado a la existencia del problema. Aquí se puede distinguir entre causas directas y causas indirectas, es decir, las causas de las causas. Se parte de la premisa de que los problemas públicos son complejos, y que tienen una naturaleza multifactorial. En este sentido, después de un listado de causas, se deben clasificar en orden de gravedad o importancia, para poder acomodarlas en el diagrama del árbol del problema, identificando también la interrelación entre las mismas.

CONEVAL señala la importancia de identificar todas las causas sustantivas relacionadas con el origen del problema, con la finalidad de establecer correctamente los bienes o servicios que se entregarán como parte del programa y las acciones a implementar.

Tabla 5. Preguntas guía y puntos a considerar para el análisis de causas

Preguntas guía	
Causas directas	¿Qué ha llevado a la existencia del problema?
Causas indirectas	¿Qué ha llevado a la existencia de dichas causas?
Observación	

- Las causas deben tener congruencia.
- Pueden ser factores socioeconómicos, institucionales, familiares, entre otros.
- Al igual que en la definición del problema, procurar que no se describan como la “falta” o “ausencia” de un bien o servicio, ya que esto limita el análisis a profundidad.
- Se sugiere que cada una de las causas directas debe tener al menos una causa indirecta.

ii. Análisis de los efectos

Una vez analizadas las causas del problema, sigue el análisis de los efectos. En términos generales, se definen como las condiciones negativas que suceden como consecuencia de la existencia del problema central. De la misma forma, se tienen efectos directos, es decir, los que surgen como consecuencia del problema, y los efectos indirectos, que son las consecuencias de los primeros efectos. De acuerdo con CONEVAL, de dos a cuatro niveles de efectos son suficientes. Se debe analizar también la interrelación de los efectos, a fin de poder plasmarlo en el diagrama.

Tabla 6. Preguntas guía y puntos a considerar para el análisis de efectos

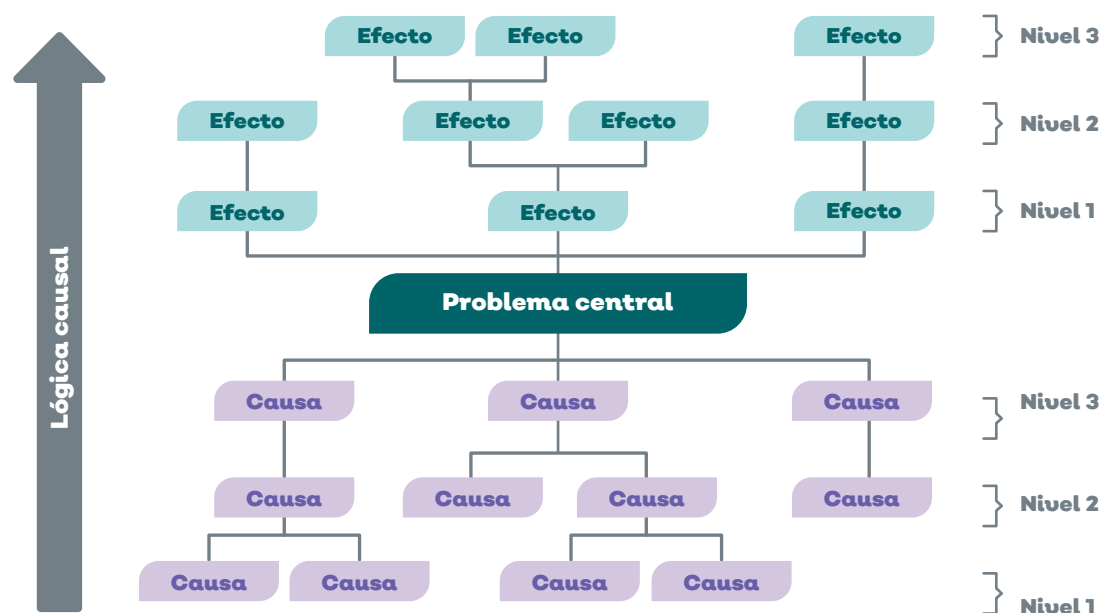
Preguntas guía	
Efectos directos	¿Cuáles son las consecuencias de que exista dicho problema?
Efectos indirectos	¿Qué consecuencia tiene la existencia de este efecto?
Puntos por considerar	

- Preferentemente definir los efectos como condiciones negativas.
- Centrarse en los efectos más sustantivos.
- No necesariamente deben tener la misma cantidad ni los mismos niveles que el análisis de las causas.
- El último nivel debe englobar el impacto que la existencia del problema podría generar.

Tabla 7. Puntos importantes a considerar para el árbol del problema

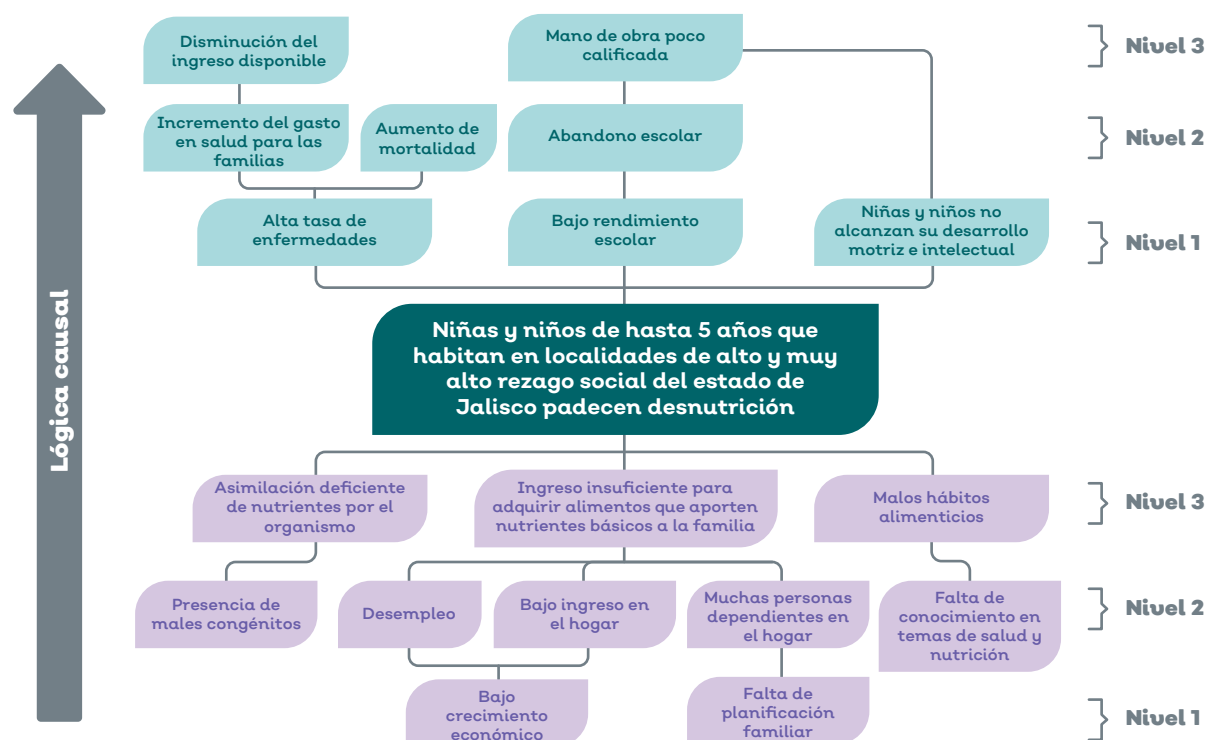
PUNTOS IMPORTANTES A CONSIDERAR PARA EL ÁRBOL DEL PROBLEMA
<ul style="list-style-type: none"> • Se debe verificar que una causa no aparezca como efecto, y viceversa. • De 2 a 4 niveles de efectos y causas son suficientes. • Cada causa directa debe tener al menos una causa indirecta. • Se deben explorar todas las causas principales que originan el problema central. • El árbol del problema tiene una lógica causal, de abajo hacia arriba, es decir, de las causas hacia el problema y del problema hacia los efectos.

Diagrama 1. Diagrama árbol del problema



A continuación, se presenta un ejemplo de árbol del problema:

Diagrama 2. Ejemplo de árbol del problema



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2013).

Magnitud de la población

a. Descripción y análisis de las poblaciones

En este apartado, es necesario identificar y caracterizar a los distintos tipos de poblaciones relacionadas con el programa para después poder cuantificarla. Los dos tipos de poblaciones que se deben definir en el diagnóstico son la población potencial y la población objetivo. Además, se toma en consideración la población de referencia. En la siguiente tabla se definen estos tipos de poblaciones.

Después de definir las poblaciones, se deben cuantificar haciendo uso de las estadísticas oficiales disponibles o, en su caso, de levantamientos o trabajo de campo realizado con este fin. El Gobierno federal también recomienda que, a partir de la dinámica de la población objetivo, se realice una previsión de los escenarios posibles que puedan impactar la evolución de la población objetivo (Secretaría del Bienestar, 2023). Adicionalmente, si la intervención lo permite, se debe considerar la perspectiva de género, es decir, si es un problema que afecta de forma diferenciada a las mujeres, no sólo por la determinación biológica, sino por las diferencias culturales y roles asignados a las personas.

En este sentido se recomienda que, para la cuantificación de las poblaciones, se desagregue al menos por hombres y mujeres, para así poder observar si afecta de forma diferenciada.

Tabla 8. Definición de los tipos de poblaciones

Tipo de población	Definición
Población o área de enfoque potencial	Es aquella población que presenta el problema, y que, por lo tanto, pudiera ser elegible como beneficiada por el programa. Se deben analizar las características socioeconómicas, demográficas y geográficas de la misma.
Población o área de enfoque objetivo	Es un subconjunto de la población potencial. Es aquella que se pretende atender a corto y mediano plazo. Surge de la delimitación de la población potencial de acuerdo con criterios establecidos. Esta delimitación puede hacerse de acuerdo con criterios de edad, de localización geográfica, etc. Detallar las situaciones que pudieran obstaculizar la resolución del problema. En otras palabras, es la población donde se focalizarán los recursos disponibles para atender el problema, considerando las limitaciones financieras e institucionales.
Población de referencia	Es la identificación del total del universo de la población o área que se toma como referencia en determinada cobertura geográfica, con o sin problema, y que permite dimensionar la escala de los afectados por el problema.

Tabla 9. Puntos importantes a considerar para la definición de las poblaciones

PUNTOS IMPORTANTES A CONSIDERAR PARA LA DEFINICIÓN DE LAS POBLACIONES
<ul style="list-style-type: none"> La población potencial contiene a la población objetivo. La cuantificación de la población potencial y la población objetivo no debe ser la misma cantidad. La población objetivo debe ser menor a la población potencial. Se debe buscar que la unidad de medida de ambas poblaciones sea la misma (por ejemplo, mujeres, niñas o niños, organizaciones de la sociedad civil, personas con discapacidad, etc.).

Tabla 10. Ejemplo de cálculo de población potencial y objetivo

Problema central	Población Potencial	Población Objetivo	Población de Referencia
Actividad física insuficiente	<p>“Grupos de población que tienen un reducido nivel de actividad física en el estado de Jalisco”</p> <p>Cálculo Población potencial = Población total - Población que practica algún deporte</p>	<p>“Población que no realiza deporte debido a la falta de condiciones adecuadas en el estado de Jalisco” “Rango de 16 a 35 años” “Localidades urbanas”</p> <p>Cálculo Población objetivo = Población que no practica ningún deporte de entre 16 y 35 años que habitan en localidades urbanas en el estado de Jalisco</p>	<p>“Población del estado de Jalisco que practica o no algún deporte”</p> <p>Cálculo Población de referencia = Población que practica algún deporte + Población que no practica algún deporte</p>

Una vez definidas y cuantificadas las poblaciones potencial y objetivo, se debe establecer la frecuencia con la que se actualizarán dichas mediciones, con la mayor oportunidad posible con base en las estadísticas oficiales.

b. Estado actual del problema

En esta etapa, es necesario cuantificar el problema a partir de la información oficial disponible, la cual puede provenir de censos, encuestas y bases de datos de fuentes nacionales o incluso internacionales. También estudios realizados por organizaciones nacionales e internacionales sobre la temática seleccionada. Esta información es necesaria para dimensionar el problema, según la definición realizada sobre localización geográfica, área de enfoque o distribución entre grupos de población. También se pueden obtener datos sobre las causas y efectos, que permitan generar las hipótesis respecto la relación entre las mismas y el problema.

Idealmente, si la información disponible lo permite, se sugiere identificar las brechas que se pueden dar entre los grupos de población. Incluso, el Gobierno de México sugiere que, en los casos en los que sea posible, se identifique si el problema tiene algún efecto en temas medioambientales (SHCP y CONEVAL, 2019).

Figura 4. Ejemplos de grupos de población



Para describir el estado actual del problema, y derivado de la revisión y análisis realizado en el árbol del problema, se deben definir el o los indicadores que permitan estimar el estado actual del problema que se pretende atender. En este apartado, haciendo uso de tablas y gráficos, se debe describir la información e indicadores para conocer la magnitud del problema, desde la propia definición del problema central, hasta sus causas y efectos. Además de identificar los indicadores, hay que calcular los indicadores básicos que permitan conocer la magnitud del problema, para lo que se recomienda ver la *Guía de Línea Base* presentada en este documento.

Tabla 11. Ejemplos de tipos de problema e indicadores utilizados

Tipo de problema	Indicadores comúnmente utilizados
Incidencia delictiva	Tasa de incidencia delictiva del delito X por cada 100 mil habitantes en X territorio
Pobreza	Porcentaje de la población con carencias sociales en X territorio
Desconfianza en las autoridades	Porcentaje de población que confía algo o mucho en la autoridad X en X territorio

¿De dónde obtener información?

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) lleva a cabo proyectos importantes de los que se puede obtener información para la elaboración de diagnósticos. Además de los Censos de Población y Vivienda, cuenta con distintos censos y encuestas nacionales que contienen información desagregada a nivel entidad federativas, y para algunos de ellos también a nivel municipal. A su vez, el Consejo Nacional de Población (Conapo) genera información sobre marginación, así como las proyecciones de población en el país. El propio

CONEVAL también es la institución encargada de estimar los niveles de pobreza en México.

Para el caso particular de Jalisco, el Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG) procesa y genera fichas informativas sobre distintas temáticas para el estado de Jalisco y sus municipios. En la Tabla 9 se mencionan algunos de los proyectos más importantes que pudieran consultarse para el análisis de las problemáticas que pretenden atender los programas públicos.

Existen también organizaciones de la sociedad civil que elaboran estudios sobre distintas temáticas, tales como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México Evalúa, World Justice Project, el Instituto para la Economía y la Paz, entre otros. A nivel internacional, distintas organizaciones cuentan con proyectos que pueden proporcionar información relevante para describir el problema público que se quiere abordar, por ejemplo, el Banco Mundial, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), entre otras.

Tabla 12. Relación de algunas fuentes y proyectos para la obtención de información para la elaboración de diagnósticos

Fuente	Proyectos principales
INEGI	<ul style="list-style-type: none"> • Demografía y sociedad: Censo Nacional de Población y Vivienda, Conteos de Población y Vivienda, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), Encuesta Nacional sobre Uso de Tiempo (ENUT), entre otros. Estadísticas vitales: Nacimientos, Defunciones, Matrimonios, Divorcios. • Economía y sectores productivos: Encuesta Nacional Agropecuaria, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE), entre otras. • Gobierno, seguridad y justicia: Censo de Procuración de Justicia Estatal (CEPJE), Censo de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE), Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), entre otros. • Geografía y medio ambiente: Marco geodésico y geoestadístico.
Conapo	<ul style="list-style-type: none"> • Población: Proyecciones de la población de México y de las Entidades Federativas. • Marginación: Índice de marginación por entidad federativa, Índice de marginación por municipio, Índice de marginación por localidad, Índice de marginación urbana

Fuente	Proyectos principales
CONEVAL	<ul style="list-style-type: none"> Medición de la Pobreza, Sistema de Información sobre Derechos Sociales, Sistema de Indicadores sobre Pobreza y Género, Evolución de dimensiones de la pobreza, Pobreza laboral. Rezago Social.
IIEG	<ul style="list-style-type: none"> A nivel estatal y municipal sobre: Información social y demográfica, Información económica y financiera, Información de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia, Información geográfica y ambiental (cartografía, ortofotos, entre otros). Información Municipal (cuadernillos regionales, cuadernillos de áreas metropolitanas, cuadernillos municipales) Sistemas de información demográficos: Información Sociodemográfica por localidad, Información sociodemográfica por colonia, Sistema Estatal de Indicadores para la Igualdad Sustantiva, Sistema de Información Geoelectoral, Información SIPINNA Municipal (sobre la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes), Sistema Interactivo de Marginación Nacional, Consulta interactiva de Embarazo infantil y Adolescente, Voto Diferenciado en Jalisco. Sistemas sobre seguridad y justicia: Plataforma de Seguridad, Seguridad Map.
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> Incidencia delictiva nacional, por entidad federativa y a nivel municipal. Víctimas por delito (para algunos delitos seleccionados)
Instituto Nacional de Salud Pública	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

Algunas de las variables básicas más comunes a considerar para la elaboración de diagnósticos y líneas base, según sea el caso, son las siguientes:

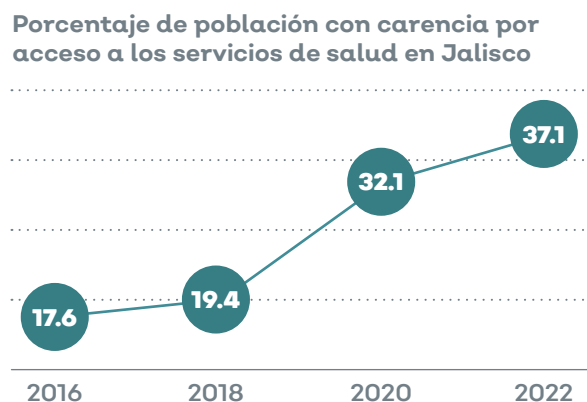
- » Variables sociodemográficas: edad, sexo, nivel educativo, ingresos, ocupación, etc.
- » Variables geográficas: ubicación, características del entorno, acceso a servicios, etc.
- » Variables económicas: nivel de pobreza, desigualdad, empleo, actividad económica, etc.
- » Variables de salud: morbilidad, mortalidad, acceso a servicios de salud, etc.
- » Variables de educación: nivel de escolaridad, alfabetización, acceso a educación, etc.
- » Variables ambientales: calidad del aire, agua, suelo, biodiversidad, etc.
- » Variables de seguridad: incidencia delictiva, percepción de seguridad, etc.

c. Evolución del problema

En este apartado, se busca que se presente información cuantitativa o cualitativa sobre cómo ha evolucionado el problema público a lo largo del tiempo, considerando los grupos afectados, que permita destacar la importancia de atender dicho problema.

Para plasmar la evolución del problema, se sugiere la utilización de gráficos de líneas o de barras que permitan visualizar de una manera más clara cómo ha evolucionado el problema en los últimos años. En la siguiente figura se muestra una gráfica con la evolución del problema público “carencia por acceso a los servicios de salud en Jalisco”.

Gráfica 1. Ejemplo sobre cómo mostrar la evolución del problema



Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL sobre medición multidimensional de la pobreza.

Experiencias de atención

Derivado de una revisión documental se deben de presentar las políticas públicas que se han implementado, ya sea en el mismo

ámbito o en algún otro ámbito como nacional o internacional, con las cuáles se ha intentado atender el problema central. Dichas políticas pueden haberse desarrollado en el pasado, o estar en curso. En caso de que sea posible, se pueden agregar sus principales resultados y logros, y en su caso las áreas de oportunidad o debilidades que se presentaron. Para esto, las evaluaciones realizadas a los programas similares implementados pueden brindar información importante para complementar el análisis de causas y efectos que se plantean a continuación. Con esta sección, se puede abonar a validar el análisis de causa y efectos realizado en el árbol de problemas, así como a incorporar en el diseño posterior elementos exitosos de programas realizados anteriormente en otro lugar.

Se recomienda utilizar una tabla para sistematizar la información recabada sobre este punto que tenga, al menos, los siguientes elementos. En caso de no encontrar alguna información, se puede especificar.

Tabla 13. Elementos para las experiencias de atención

Nombre del programa o iniciativa	Tipo de experiencia/ lugar / organismo	Objetivo del programa	Población objetivo	Tipos de apoyo	Resultados y logros	Áreas de oportunidad o debilidades
Enlistar el nombre más reciente con el que se conoce el programa.	Internacional o nacional. Especificar país, entidad o municipio donde se implementó o se está implementando. Asimismo, identificar si el programa fue o es implementado únicamente por una dependencia del gobierno, o con apoyo de otro tipo de organizaciones.	Con base en las reglas de operación o su equivalente, enlistar el principal objetivo del programa.	Describir la población objetivo a la que va dirigido el programa.	Especificar el tipo de apoyo que entrega el programa.	Si se cuenta con la información a través de informes de las dependencias, así como evaluaciones realizadas al mismo.	Buscar, en caso de existir, en evaluaciones realizadas al programa, ya sea por entidades gubernamentales o no gubernamentales.

A continuación, se muestra en la siguiente tabla un ejemplo de algunas experiencias de atención identificadas en el Diagnóstico del programa de “Bienes para estudiantes”, antecesor del programa actual “Mi pasaje para estudiantes”, que tenían como objetivo atender el problema público en general que atiende el programa, que en este caso es la “deserción escolar”.

Tabla 14. Ejemplo de experiencias de atención

Nombre del programa o iniciativa	Tipo de experiencia/ Lugar / Organismo	Objetivo del programa	Población objetivo	Tipos de apoyo	Resultados y logros	Áreas de oportunidad o debilidades
“Plan para enfrentar el desempleo entre los jóvenes de la ciudad de Ámsterdam”	Internacional / local: Ámsterdam (iniciativa conjunta del Consejo de la Ciudad, la empresa Ajax y las organizaciones de empleadores)	Proveer un entrenamiento inicial a los jóvenes, que incluya la educación secundaria y habilidades financieras, de actitud y de comportamiento	Jóvenes desempleados y no matriculados en la educación media superior en Ámsterdam	Entrenamiento, ofertas de trabajo de medio tiempo, entrenamientos de fútbol	De 2015 a 2016, 10,500 jóvenes encontraron un trabajo o regresaron a la escuela	No identificado
“Avancemos”	Internacional / Nacional: Costa Rica Instituto Mixto de Ayuda Social	Promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes provenientes de familias de bajos recursos	Familias con dificultad económica para mantener a sus hijos adolescentes en la escuela	Monto específico mensual	El programa ha contribuido a reducir la deserción de un 10.2% a 8.7%. La tasa de terminación de la secundaria de 2010 a 2014 pasó de 43% a 50%	No identificado
“Apoyo para el transporte en metro de los estudiantes en la Ciudad de México”	Nacional / Estatal: Ciudad de México Gobierno de la Ciudad de México, Fundación UNAM y Sistema de Transporte Colectivo	Contribuir a los gastos de transporte de los estudiantes becarios de media superior y superior de la UNAM para propiciar su permanencia	Jóvenes que cursan algún nivel de educación media superior o superior de la UNAM	Otorgamiento de una tarjeta de tarifa preferencial hasta por 40 viajes al mes	Más de 200 mil plásticos entregados	No identificado

Fuente: elaboración propia con información del Diagnóstico de los problemas públicos del programa Bienes para Estudiantes (Gobierno de Jalisco, 2018).

¿Dónde buscar experiencias de atención?

En este sentido, el CONEVAL ha realizado evaluaciones de la política social en el país. Dichas evaluaciones sirven para conocer cómo se ha abordado desde la federación las distintas problemáticas. Además, para el caso de Jalisco, el Gobierno estatal ha realizado distintos proyectos a través de los cuáles se pueden conocer los distintos programas públicos que se llevan a cabo por las distintas dependencias, como es el caso de la plataforma MIS PROGRAMAS. Además, se puede buscar en los portales web de otras entidades para revisar los programas realizados para abordar la problemática en cuestión.

Consideraciones para las siguientes etapas

La información plasmada en el diagnóstico será fundamental para la PROPUESTA DE DISEÑO DEL PROGRAMA. En este sentido, un diagnóstico correcto permitirá hacer un diseño pertinente para atender el problema público. Si bien esta guía está enfocada en la realización de diagnósticos y líneas base, resulta esencial para las siguientes etapas, principalmente para el diseño de un programa.

Tabla 15. Puntos importantes a considerar para la etapa de diseño

Puntos importantes a considerar para la etapa de diseño

- El árbol del problema del diagnóstico se transformará en la etapa de diseño del programa público en el árbol de objetivos.
- A partir de este insumo, también se podrán identificar y definir los objetivos del programa, así como su alineación a la planeación nacional, estatal, institucional, e incluso internacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- También se podrá diseñar, a partir del árbol de objetivos, la matriz de indicadores para resultados del programa.

5

Guía para elaborar una línea base



Guía para elaborar una línea base

La línea base o línea basal (LB) es el valor de los indicadores que se fijan como punto de partida para monitorear y evaluar los resultados e impactos de un programa. En el contexto del diagnóstico, la LB refiere a la magnitud del problema o los valores de la situación del problema central que afecta a la población potencial y objetivo, al momento en que inicia el programa o cuando se decide levantar el diagnóstico y la LB. En este sentido, también implica un proceso mediante el cual se determinan los indicadores que servirán para medir los cambios esperados en el problema central conforme se implementa el programa.

El diagnóstico implica generar datos e información cualitativa o cuantitativa mediante estadística descriptiva respecto a los valores del estado base o inicial de los que parte un programa. No obstante, éstos no constituyen en sí mismos la LB. Es decir, brindan datos

necesarios, pero no son el medio fiable para medir el desempeño de un programa. La LB implica establecer indicadores que informarán y servirán de referentes para medir los avances, resultados e impactos del programa.

El diagnóstico se concentra en definir el problema central de las poblaciones objeto del programa; por lo tanto, en esta etapa es muy importante establecer indicadores basales. Por ejemplo, en una MIR, son los indicadores para el objetivo del nivel propósito que reflejan la problemática social que debe solucionar el programa, o su razón de ser; y permiten verificar la solución de la problemática concreta previamente diagnosticada en la población objetivo (CONEVAL, 2013, p. 19). Todo indicador debe procurar la lógica horizontal, por lo tanto, es indispensable que exista congruencia respecto de la problemática, la población potencial, la solución, los objetivos de la MIR y los resultados clave.

Tabla 16. Ejemplo básico para un programa que ofrezca desayunos escolares en Jalisco

Ejemplo básico para un programa que ofrezca desayunos en Jalisco			
Problema	Población potencial	Objetivo	Nombre del indicador
Carencia de acceso a la alimentación en niños, niñas y adolescentes en Jalisco	Niños, niñas y adolescentes en Jalisco que carecen de acceso a alimentación en Jalisco, en situación de pobreza extrema y por ingresos	La población jalisciense de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema y por ingresos, accede a alimentos nutritivos y de calidad	Porcentaje de la población jalisciense de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema y por ingresos que dispone de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
Observación			
El problema se refiere a la carencia de acceso a la alimentación en un sector etario específico de la población, niños, niñas y adolescentes; así como, en de un ámbito geográfico específico, Jalisco. Por lo tanto, el indicador parece adecuado para observar el grado de avance en la solución del problema y de cumplimiento del objetivo.			

Por otro lado, la LB suele establecerse durante las actividades de diseño de una política o cuando se define una MIR; no obstante, la determinación de la LB se insuma del diagnóstico. La definición del problema puede anticiparse a la adopción o diseño de indicadores, para establecer indicadores de LB del problema que atenderá el programa. (Diagrama 3).

¿Cuántos indicadores de LB deben establecerse en el diagnóstico? No existe una recomendación determinante, pero hay dos visiones. 1) La que recomienda establecer al menos dos, pero nunca exagerar su cantidad debido a que se busca resumir aspectos principales del programa, lo que tiene que ver con la definición de una MIR (CONEVAL, 2013, p.53). 2) La que recomienda desplegar todo un catálogo de indicadores para medir distintos aspectos del problema, y así, por ejemplo, establecer LB para medir logros del programa no contemplados en una MIR o bien, ayudar a focalizar mejor la atención de las poblaciones objetivo.

Resulta evidente que sólo dos o tres indicadores no podrán medir todos los aspectos de un problema público. Las personas del área responsable del programa deberán analizar y determinar aquellos que proporcionen información más relevante conforme a la definición del problema. Dependiendo de la situación, el diagnóstico puede operar indicadores de LB, y la MIR enfocarse en los más importantes.

El establecimiento de indicadores de LB no es una tarea sencilla, ni económica, además de que, como veremos, existen limitaciones en la disposición de información que deben considerarse. Por tanto, la decisión del área responsable del programa dependerá de sus capacidades humanas y económicas, así como de disposición de información. Además, la LB debe ser útil tanto para el área responsable como para la ciudadanía, por lo tanto, se recomienda que no sean demasiado técnicos o académicos.

Diagrama 3. Ejemplo básico de un programa que ofrezca desayunos en Jalisco según la etapa del programa

Problema	Población potencial	Línea base 2020	Objetivo	Nombre del indicador	Meta 2022
Carencia de acceso a la alimentación en niños, niñas y adolescentes en Jalisco	Niños, niñas y adolescentes en Jalisco que carecen de acceso a alimentación en Jalisco, en situación de pobreza extrema y por ingresos	159% de la población jalisciense de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema y por ingresos carece de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	La población jalisciense de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema y por ingresos, accede a alimentos nutritivos y de calidad	Porcentaje de la población jalisciense de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema y por ingresos que dispone de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	14% de la población jalisciense de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema y por ingresos carece de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

Elementos establecidos en el **diagnóstico**

Elementos establecidos en el **diseño**

Observación:

La línea base es parte del diagnóstico, la cual se estableció para el año en que hipotéticamente se puso en marcha el programa. El diagnóstico proporcionó información respecto a los antecedentes del problema al identificar que el porcentaje del indicador para 2018 era de 14.8% y para 2020 fue de 15.9%, un aumento de 6.8%.

Además, si bien los indicadores se establecen hasta el diseño de la política, con la adopción de la MIR, resulta necesario adoptar indicadores de medición del problema de manera anticipada para valorar la línea base.

Establecer indicadores para LB

La construcción y cálculo de un indicador no es sencilla. El objetivo de esta guía está más orientado al establecimiento de la línea base que a la construcción de indicadores; no obstante, es necesario retomar aspectos generales de un indicador sin los cuales no se puede comprender a la LB. En este punto, se recomienda remitirse a las guías y manuales existentes oficiales para la formulación de indicadores³.

Un indicador es un parámetro cuantitativo y cualitativo que define los aspectos relevantes sobre los cuales se lleva a cabo la evaluación (Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco, 2018). Es un instrumento que provee evidencia de una determinada condición o logro de resultados. Es diferente a una variable y a un dato; de hecho, un indicador suele mostrar la relación de variables medidas a través de datos. Por tanto, un indicador posee varios datos a fin de mostrar si se avanza en la solución de un problema público (CONEVAL, 2013).

Nota

Un indicador no es un dato. Ejemplo. Mencionar que en Jalisco existen 10 mil niños y niñas en situación de sobrepeso y obesidad. El simple dato nos da pistas de la cantidad de estas poblaciones, pero no de la proporción respecto de la población potencial que pudiera beneficiar un programa y respecto de estas poblaciones en Jalisco. Por lo tanto, necesita el contexto, un valor inicial de la situación, a fin de comparar en el futuro para emitir un juicio medible de los resultados y el impacto del programa.

Los indicadores muestran relaciones de datos que sirven de puntos de comparación, una base sobre la cual se pueda emitir un juicio acerca del avance de solución del problema. Esta base debe

3 SHCP (2018a). *Guía para el diseño de la MIR*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

SHCP (2018b). *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-indicadores-estrategicos>

Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco (2023). *Manual Metodología del Marco Lógico PbR-SED*. <https://sepbr.jalisco.gob.mx/app/webroot/files/Documentos/2%20Manual%20MML%20Matriz%20de%20Marco%20L%20F3gico%202022-2022M.pdf>

CONEVAL (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

integrarse de datos sobre el estado inicial de la situación y el contexto en el que se desarrollan las variables (CONEVAL, 2013, p.15). Además, cualquier indicador, especialmente de LB, debe ubicarse temporalmente; y para programas locales, es muy necesario contextualizarlos al área geográfica de atención del programa.

La primera recomendación es **adoptar** un indicador preestablecido, medido y calculado por alguna institución para la LB. Cuando no se dispone de un indicador que refleje con precisión el fenómeno que estamos midiendo, las opciones serán **adaptar** o **diseñar** un indicador.

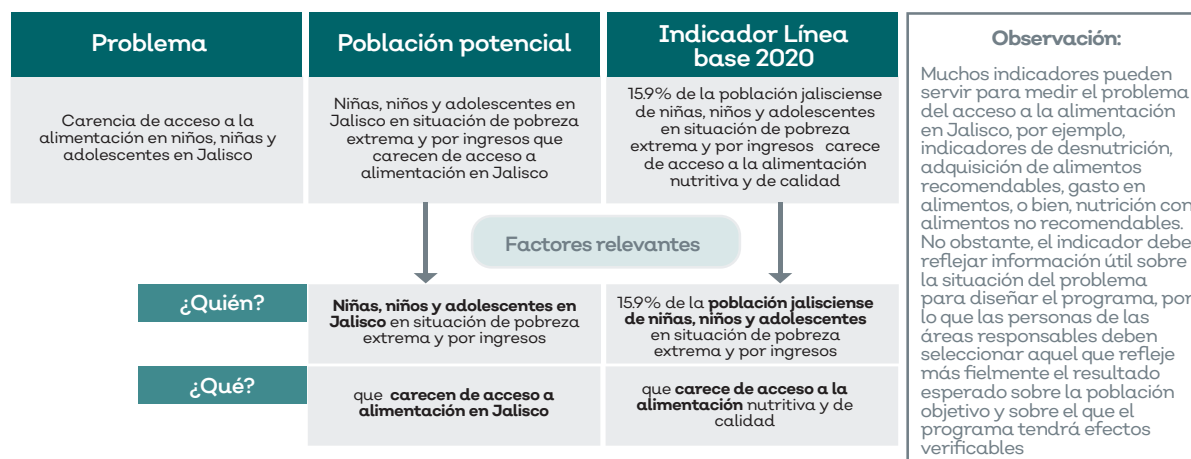
- » **Adoptar un indicador.** Cuando existe un indicador y una medición acorde a las necesidades del diagnóstico. El indicador puede ser directo o bien, indirecto o proxy.
- » **Adaptar un indicador.** Cuando se toma el método de medición de un indicador existente, de sus variables y fórmula, para calcularlo al problema y escala en que operará el programa. Por tanto, no se diseña ningún indicador, sólo se requiere adoptar y adaptar uno. Lo que sí se requiere es disponer de la información para su cálculo.
- » **Diseñar un indicador.** Cuando se propondrá una nueva manera de medir al problema a partir de información de la cual dispondremos. Es un trabajo de mayor complejidad técnica cuando se trata de establecer la LB del problema que atiende el programa.

El proceso para establecer indicadores LB, ya sea mediante adopción, adaptación o diseño, tiene pasos comunes con algunas diferencias. En cualquier caso, es indispensable iniciar teniendo claridad del problema central, el diagnóstico apoya esto. A continuación, se mencionan los pasos.

a. Detectar la existencia y disponibilidad de indicadores

Explorar indicadores existentes que efectivamente midan el problema planteado.

Diagrama 4. Ejemplo básico para identificar factores relevantes en indicadores de línea base



En caso de no existir, entonces se debe proceder con la propuesta de adaptar un indicador existente. De lo contrario, diseñar uno nuevo. La exploración implica analizar si efectivamente miden el problema planteado, verificar que sus mediciones estén relacionadas con las magnitudes del problema en las poblaciones potenciales y objetivo, es decir, que pueda medirse el cambio que se espera lograr con el programa. Además de que estén calculados al tiempo y espacio del programa.

b. Identificar los factores relevantes

Detectar y describir a qué y en quién se va a medir. Los factores relevantes describen las magnitudes del problema y sobre quién está el problema para la LB. El adoptar o adaptar un indicador requiere verificar que en efecto coincidan con lo establecido en el diagnóstico. El diseñar un indicador implica establecer al factor relevante, por lo que debe retomar guías y manuales especializados. (Diagrama 4).

c. Plantear el nombre y la fórmula de cálculo

Cuando se adopta o adapta un indicador, el nombre viene preestablecido por la entidad que lo genera. Cuando se diseña un indicador, entonces debe cuidarse que el nombre sea claro

y relacionado con el problema de medición. El método de cálculo puede extraerse de las metodologías publicadas por la entidad que genera al indicador. En el caso de diseñarse, entonces debe hacerse con una expresión matemática definida adecuadamente y de fácil comprensión, es decir, que sean claras cuáles son las variables utilizadas (CONEVAL, 2013, p. 39). Los métodos de cálculo responden a qué se está midiendo; los más comunes son el porcentaje, la tasa de variación, la razón y el número índice (CONEVAL, 2013, p. 40). El método de cálculo se compone de dos variables: variable del avance realizado y la variable del avance programado (Secretaría de la Hacienda Pública, 2023, p. 29).

Tabla 17. Tipos de indicadores

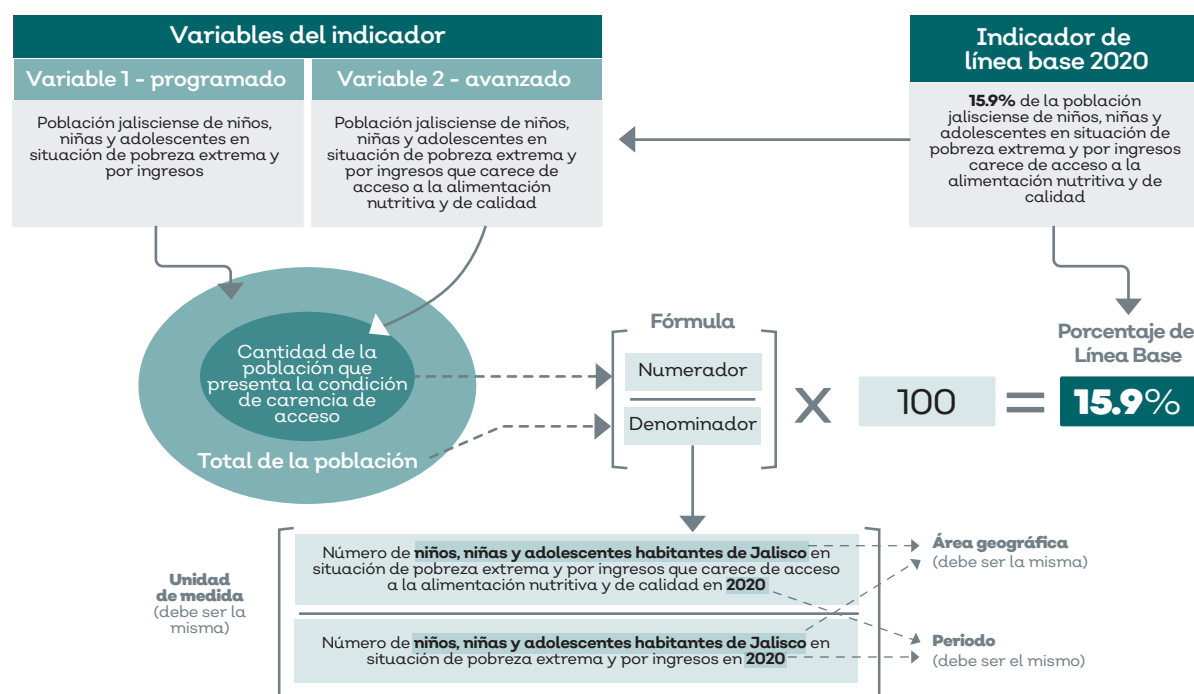
Porcentajes	Tasas de variación	Promedios	Índices
Cociente entre dos variables con una misma unidad de medida en el mismo periodo, representan, en la mayoría de los casos, un conjunto de menor dimensión de otro conjunto	Forma de expresar un cambio relativo en el tiempo; es el cociente de dos observaciones de una misma variable en diferentes periodos	Cociente de dos variables independientes en un cierto periodo de tiempo, es decir, que no hay elementos comunes entre el numerador y el denominador	Medidas construidas que tienen un consenso metodológico y son utilizados por instancias nacionales e internacionales

Observación:

Para obtener más detalles sobre la manera en que se determina cada uno de estos indicadores es recomendable acudir a las guías y manuales especializados en la construcción de indicadores.

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL (2013).

Diagrama 5. Ejemplo para determinar un indicador de porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL (2013).

Por mencionar un ejemplo de construcción de un indicador porcentual de LB, para conocer el grado de avance se requiere: i) numerador que será lo alcanzado y ii) denominador que será lo esperado por cien. La unidad de medida es la denominación cualitativa en que se quiere expresar en valor (Secretaría de la Hacienda Pública, 2023).

d. Detectar fuentes de información y seleccionar los medios de verificación para establecer el valor de la línea base

Las fuentes de información son aquellas que disponen la información necesaria y suficiente para establecer o construir al indicador de LB, que a su vez contiene el medio de verificación. El medio de verificación es la unidad que contiene

Diagrama 6. Posibles escenarios respecto a la información para establecer la línea base

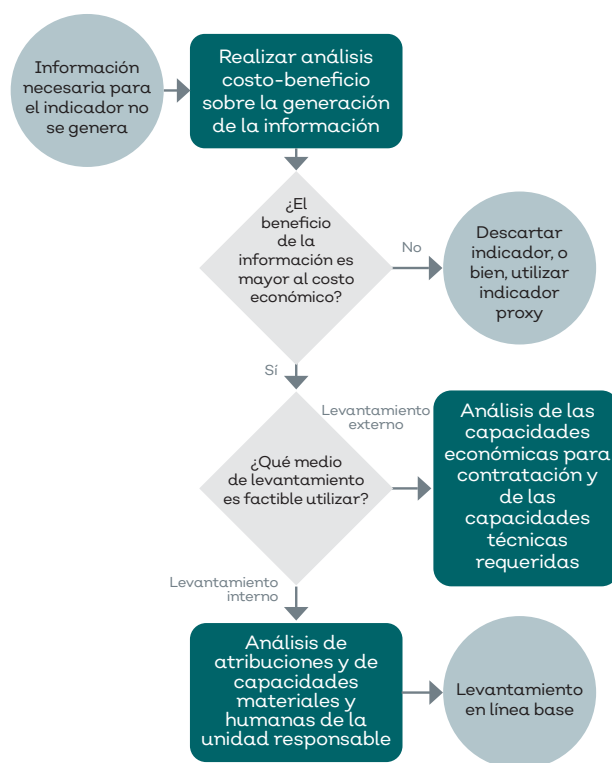


la información, por ejemplo, una base de datos, un documento o reportes, de la cual debe transparentarse directamente la fuente. La fuente de información permite establecer la factibilidad de adoptar, adaptar o diseñar un indicador de LB. En ocasiones no es posible contar con esa información, ya sea porque es incompleta o porque no existe. El apartado de alternativas para establecer LB sin información presenta opciones para subsanar estas deficiencias.

Por lo común, la información sobre la problemática suele ser levantada y publicada, en formato de datos o de indicadores, por entidades externas al área responsable del programa. Como se mencionó, en el apartado del diagnóstico se presenta una relación de entidades que originan una amplia gama de información estadística que los programas pueden reportar en sus indicadores (CONEVAL, 2013, p. 55).

En ocasiones, las fuentes externas no pueden capturar información representativa a nivel nacional o, sobre todo, a nivel local, ya sea estatal, regional o municipal, o a escalas más pequeñas. Por ejemplo, información muy específica del subgrupo de la población potencial. El levantamiento de información externa puede no tener representatividad de esta o no estar desagregada. En caso de que no se cuente con la información, pueden seguirse dos rutas para subsanar la deficiencia, que varían de acuerdo con el costo de su determinación. La primera, la más económica, es establecer indicadores LB proxy. La segunda, más costosa, es realizar un levantamiento de LB.

Diagrama 7. Proceso para determinar la utilización de indicadores proxy o levantamiento de línea base



Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL (2019).

e. Realizar inventario de indicadores para LB

Como resultado de lo anterior, el área responsable del programa debe emprender un listado de los indicadores necesarios y propuestos para el diagnóstico, así sean dos o un catálogo más extenso. Se propone desarrollar una tabla con su nombre, fórmula, unidad de medida, frecuencia y fuente de información o

Tabla 18. Relación de indicadores necesarios y propuestos

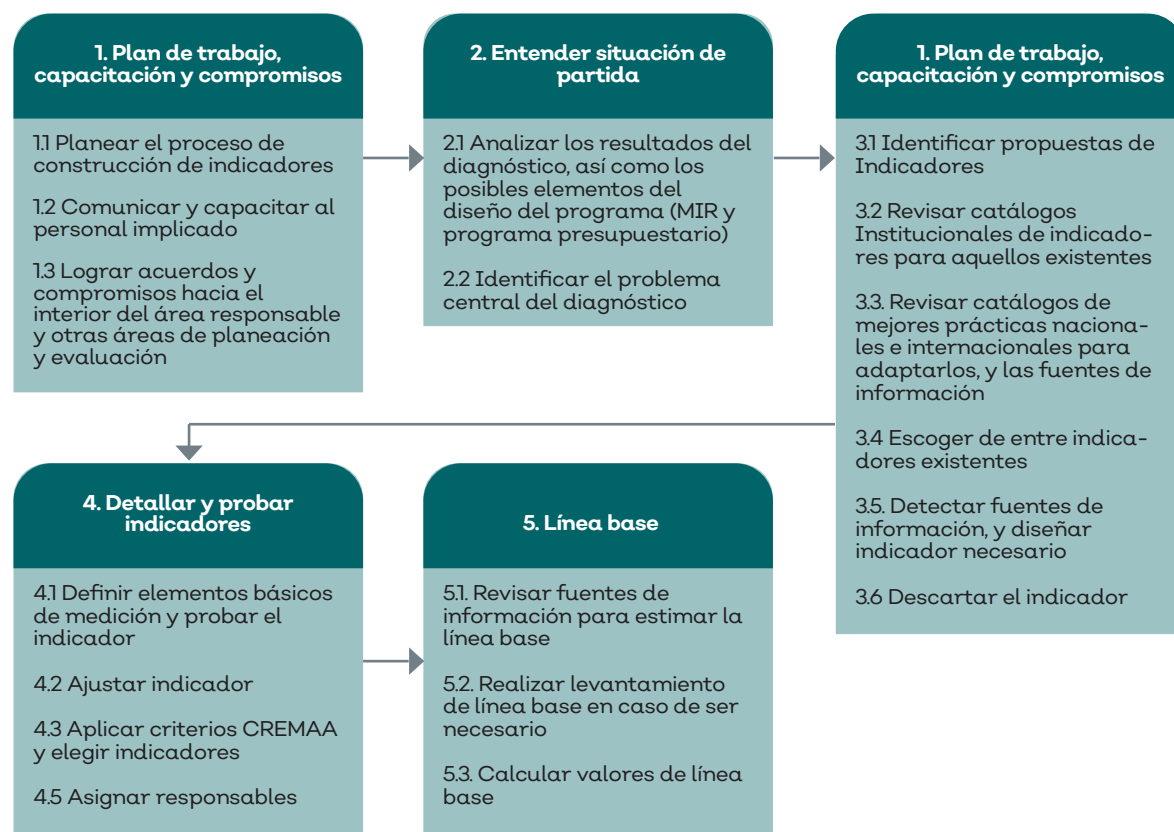
Relación de indicadores necesarios y propuestos				
Nombre del indicador	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia	Medios de verificación (fuente de información)
Relación entre variables	Método de cálculo o expresión matemática de la relación entre las variables	Porcentajes	Anual Bianual Triannual	Externas Interna

medio de verificación (ARASECA, 2010). La lista es un inventario de los indicadores, pero, sobre todo, un inventario de fuentes de información, el cual debe ser exhaustivo, no solo como los medios de verificación, sino también como información disponible para el diagnóstico.

f. Resumen del proceso

Es recomendable que el área responsable del programa siga un proceso metodológico riguroso para asegurar la validez, confiabilidad y calidad de los indicadores LB del diagnóstico. La SHCP (2018b, p. 35) sugiere seguir un proceso para asegurarlo, que aquí se adapta para la LB.

Diagrama 8. Proceso para elaborar un estudio de línea base



Fuente: elaboración propia a partir de SHCP (2018b).

Consideraciones sobre los indicadores LB

Por lo general, la información disponible para medir los indicadores LB, al determinar las magnitudes de un problema público, mide condiciones del problema en sentido negativo. En el diagnóstico no se tendría problema con dejar en negativo la orientación del indicador, no obstante, cuando se entra al proceso de definición del diseño del programa, se recomienda transformar al indicador en sentido positivo (CONEVAL, 2013, p. 38). Con ello, es necesario determinar el cálculo en esa orientación para establecer la LB. El valor de la LB va a depender del sentido con que se redacte el indicador. Algunos indicadores sólo podrán ser medidos en sentido negativo, de los que se espera un comportamiento descendente; cuando es medido en sentido positivo, se espera uno ascendente.

Figura 5. Ejemplo básico de indicador de línea base de programa que apoya drenaje y saneamiento

Ejemplo básico de indicador de Línea base de Programa que apoya drenaje y saneamiento	
Indicador de línea base 2020	Indicador de línea base 2020
75% de la población indígena en localidades de menos de cinco mil habitantes en Jalisco que no dispone del servicio de drenaje y saneamiento	25% de la población indígena en localidades de menos de cinco mil habitantes en Jalisco que dispone del servicio de drenaje y saneamiento
Sentido negativo Se espera que el indicador baje con el programa	Sentido positivo Se espera que el indicador suba con el programa

¿Qué tipo de indicadores son adecuados para la LB? En principio, son aquellos que midan la situación problemática o los resultados esperados. No obstante, también existen múltiples criterios de calidad para valorar si un indicador es el adecuado. El CONEVAL (2019) recomienda que los indicadores cumplan con características de claridad, relevancia,

economía, monitoreabilidad, adecuación y aporte marginal (CREMAA). También que sean específicos, medibles, realizables, relevantes y acotados en tiempos (SMART, por sus siglas en inglés). Para ampliar esto, se recomienda acudir a las guías y manuales especializados⁴.

Hay que tener en cuenta que los indicadores LB del diagnóstico acaban siendo indicadores de resultados. También, que estos establecen valores del problema para la dimensión de eficacia y eficiencia: de eficacia porque medirán el grado del cumplimiento del objetivo establecido y darán evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos (CONEVAL, 2013, p. 22), y de eficiencia porque medirán la relación entre el logro del programa y los recursos utilizados para su cumplimiento (CONEVAL, 2013, p. 23).

Debido a que el diagnóstico es el insumo para establecer la LB, que a su vez servirá como referencia para medir avances en el marco del sistema de GpR y del Sistema de Monitoreo y Evaluación, resulta importante dar seguimiento a los indicadores LB para que tenga algún sentido su cálculo. Esto dependerá del objetivo del seguimiento, ya sea para observar resultados o impactos. No obstante, lo recomendable para indicadores que miden el problema en la población objetivo es medirlos anual, bianual o trianualmente. Lo anterior está condicionado a la disponibilidad de los datos de la fuente de información, así como de la periodicidad con que ésta se produzca y publique⁵.

4 SHCP (2018a). *Guía para el diseño de la MIR*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

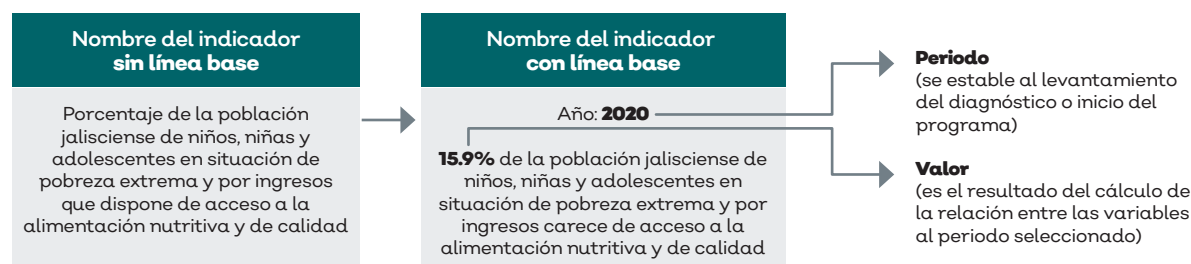
SHCP (2018b). *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-indicadores-estrategicos>

Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco (2023). *Manual Metodología del Marco Lógico PbR-SED*. <https://sepbr.jalisco.gob.mx/app/webroot/files/Documentos/2%20Manual%20MML%20Matriz%20de%20Marco%20L%20F3gico%202022-2022M.pdf>

CONEVAL (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

5 Se recomienda establecer parámetros de semaforización para identificar si el cumplimiento del indicador fue el adecuado o esperado según las metas programadas, lo que puede conducir a escenarios óptimos -verde-, mejorables -amarillo- o en riesgo -rojo- (Secretaría de la Hacienda Pública, 2023).

Figura 6. Ejemplos de indicadores con y sin línea base



Determinación del valor de LB

Una vez seleccionado el indicador, sigue determinar el valor del indicador como punto de partida o LB. La cuestión a responder es ¿cuál es el valor inicial adecuado del indicador para el diagnóstico del programa? La LB sería el valor que fije un indicador como punto de partida, o sea, la situación inicial del indicador respecto a la situación del programa.

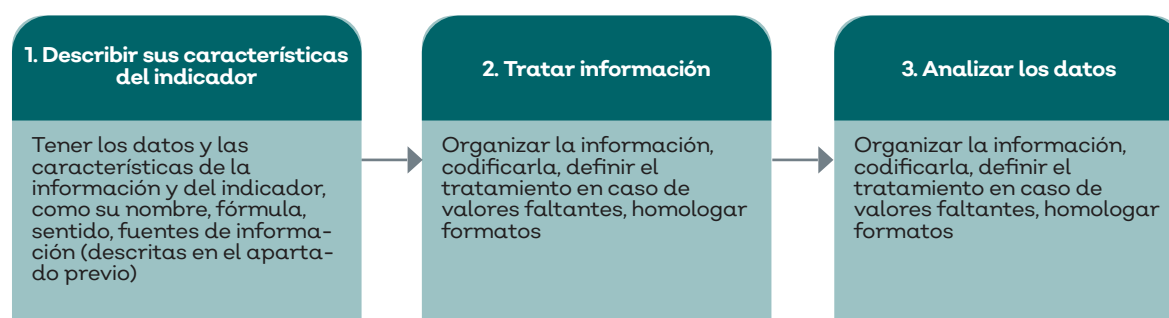
El escenario ideal para el establecimiento de una LB es aquel que cuenta con información suficiente y necesaria para alimentar los indicadores. Este escenario es muy posible en aquellos temas en el que las entidades dan seguimiento histórico con independencia del programa, como a la pobreza, desigualdad, salud, inseguridad u otros (CONEVAL, 2019). Puede presentarse tanto para adoptar un indicador establecido y medido, como para adaptar o diseñar indicadores LB, cuando la información se genera y luego se emplea para calcularlos. (Figura 6)

Nota
El valor de línea base no necesariamente corresponde con la primera estimación del indicador, sino con el valor inicial que el programa tomará como referencia .

Bajo esta condición, determinar la LB es sencillo debido a que se toma como referencia el valor del año en que se realizó el diagnóstico, que idealmente es el momento inicial del programa, o sea, el valor observado antes del inicio de la intervención será la LB.

En el proceso para establecer el valor LB, el primer paso es verificar si existe o no algún patrón como tendencia, ciclo o choque. Para ello, debemos ir hacia atrás a recuperar la información histórica del indicador, que en parte se hizo durante el diagnóstico. Aun así, la determinación del patrón del indicador puede seguir tres pasos de análisis (CONEVAL, 2019).

Diagrama 9. Proceso para establecer el valor de línea base



Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL (2019).

El análisis puede llevar a concluir cuatro escenarios posibles: i) patrones de tendencia observable, ii) variaciones cíclicas, iii) cambios

en la pendiente del indicador o iv) sin tendencia observable. Dependiendo de esto, se desprenden diferentes formas de establecer el valor LB.

Tabla 19. Posibles escenarios con información completa para determinar el valor de línea base

Estatus	Escenario	Sugerencia	Ejemplo
i) Tendencia observable	Cuando las observaciones históricas presentan un comportamiento regular a lo largo del tiempo	Establecer como línea base al último valor observado antes del inicio de la intervención	Se tiene información de los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 de tendencia clara ascendente o descendente, se utiliza la de 2019.
ii) Variaciones cíclicas	Los datos muestran patrones que se repiten de forma periódica en torno a una tendencia y que se caracterizan por fases sucesivas recurrentes	Establecer la línea base en algún punto intermedio, o promedio, o la fase más semejante al inicio de la intervención, o bien, en el último punto de referencia	Se tiene información de los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 con curvas ascendentes y descendentes cíclica, se puede determinar un promedio.
iii) Cambios en la pendiente del indicador	Se registran shocks o choques que modifican la tendencia de este, como puntos de inflexión de la tendencia observable.	Establecer la línea base después del punto de inflexión.	Se tiene información de los años 2015, 2016, y 2017 con tendencia observable, y desde 2018 a 2020 se presenta una nueva tendencia por encima o debajo de la previa, se puede tomar a 2018 de referencia
iv) No se observa una tendencia	No se observa una tendencia clara en el comportamiento del indicador.	Establecer línea base en la última información disponible antes del inicio de la intervención	Se tiene información de los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 muy variante entre años, se utiliza la de 2019.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2019)

El segundo mayor problema para estimar el valor de la LB es la disponibilidad de información. Puede haber información incompleta o información inexistente.

En el caso de la información incompleta, es posible la ausencia de información completa, precisa o actualizada para alimentar un indicador o las variables de su fórmula (CONEVAL, 2019). Puede ocurrir para indicadores nuevos o reportados previamente, sobre todo cuando se ha generado información en el pasado, que no está actualizada. El CONEVAL (2019) observa dos escenarios cuando es posible acceder a información, aunque sea limitada, con escenarios y sugerencias para establecer la LB.

Nota

Trampa de medición de la línea base.

No siempre se puede establecer una línea base de algún indicador debido a las restricciones de información. Lo recomendable es orientarse por el indicador adoptado, adaptado o diseñado, pero con información disponible. Desafortunadamente, esto puede llevar a caer en la trampa de la medición de la línea base que es asumir el valor del problema que es fácil cuantificar (CONEVAL, 2013).

Tabla 20. Posibles escenarios con información incompleta para determinar el valor de línea base

Estatus	Escenario	Sugerencia	Ejemplo
i) Valor de la última observación disponible	Se tiene información sobre un indicador con mediciones previas, pero no está actualizada al momento requerido, por ejemplo, de uno o dos periodos previos.	Establecer como línea base la última observación, tomando el año y la medida	Se tiene información de los años 2015, 2016 y 2017, pero no se tiene de 2018 ni 2019. La línea base se establece en 2017.
ii) Información limitada	Se tiene sólo una o máximo dos observaciones disponibles del indicador.	Establecer la línea base con respecto a alguna de las dos observaciones disponibles; o bien, en la única observación que se tenga	Se tiene información de dos años, una de 2012 y otra de 2015, para 2018 se debe asumir alguna de las dos, selecciona a la que se acerca más a lo esperado en el futuro

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2019)

En el caso de que no se cuente con la información y se adapte o diseñe un indicador nuevo, la ruta para determinar la LB es más compleja. Esto suele presentarse cuando el problema es relativamente nuevo o cuando los indicadores están relacionados con temas demasiado específicos del programa, “por lo que aún no se ha generado la información, ya sea de forma interna o externa” (CONEVAL, 2019, p. 26). Por ejemplo, para Gobiernos locales es común que la información no esté generada a su escala, sino sólo con representatividad a nivel nacional. Bajo este escenario, el área responsable tiene dos opciones: inclinarse hacia un indicador proxy o realizar un levantamiento de línea base. En el siguiente subapartado se describen las alternativas para establecer línea base sin información.

Finalmente, es recomendable tener en consideración los **errores comunes** al momento de establecer la LB.

Ejemplo de levantamiento de línea base

El programa “Fuerza Mujeres” del Gobierno de Jalisco que busca detonar el proceso de construcción de autonomía económica en las mujeres jaliscienses. En un principio, el concepto de autonomía económica de las mujeres se operacionaliza mediante la definición ofrecida por la CEPAL (2012), como la capacidad de las mujeres para generar sus propios ingresos decidiendo y teniendo el control sobre el uso y destino de esos recursos. El indicador utilizado para medir a la autonomía económica de las mujeres puede resultar insuficiente para cuantificar los logros del programa, debido a que no brinda información acorde con los estándares internacionales respecto a la disponibilidad del tiempo que deberían tener las mujeres para satisfacer sus necesidades, y no sólo generar ingresos y decidir sobre estos. Además, no permite medir cuestiones adicionales como las características del ingreso económico, del trabajo o la calidad del tiempo del uso del tiempo de las mujeres respecto de los hombres (Demoscópica, 2022). Por lo tanto, el Gobierno de Jalisco decidió emprender un levantamiento de línea base, para poder tener el punto de partida de estos otros aspectos relevantes y medir después los logros del programa.

Figura 7. Errores comunes al momento de establecer la línea base

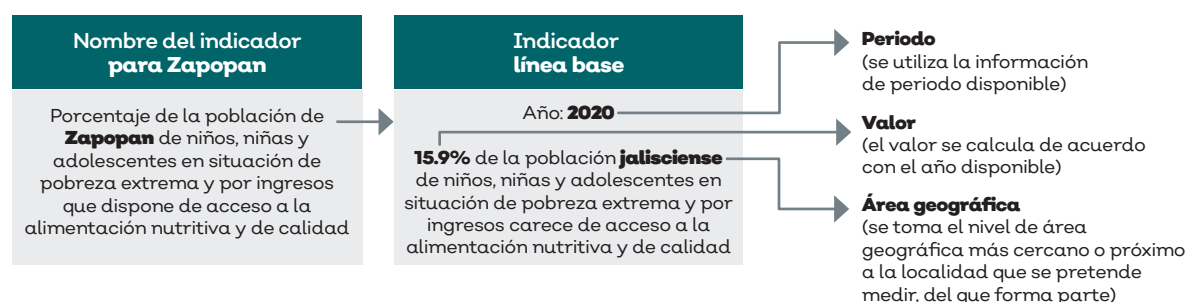
Finalmente, es recomendable tener en consideración los errores comunes al momento de establecer la LB.
<ul style="list-style-type: none"> El indicador es anotado como un dato base o inicial de la información estadística descriptiva, equiparando a la información del problema con indicadores LB. En ocasiones, la información estadística del diagnóstico se denomina LB, incluyendo tendencias o agregados de datos.
No calcular el indicador adoptado
<ul style="list-style-type: none"> En ocasiones suele anotarse al indicador, pero sin calcular su valor
Determinarlo igual a cero
<ul style="list-style-type: none"> El valor asignado LB corresponde a cero, lo que hace imposible determinar la situación inicial y el avance. El indicador puede ser cero cuando esté justificado.
No asignar valor o año a la LB
<ul style="list-style-type: none"> Un escenario aparte puede presentarse, donde el indicador sea de nueva creación al momento del diagnóstico. La recomendación para la MIR es establecerlo como no disponible al primer año, y en el siguiente año tomar como LB el valor del año previo (SHCP, 2018b, p. 25).

Alternativas para establecer LB sin información

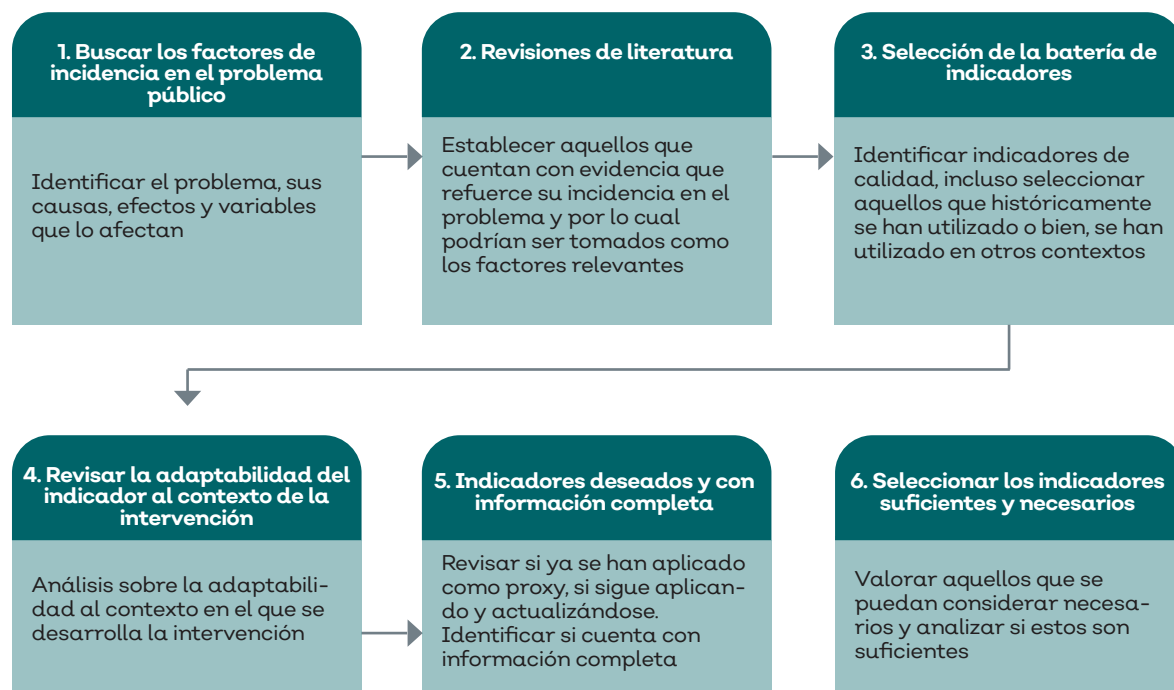
a. Línea base mediante indicadores proxy

El indicador proxy solo es recomendado cuando no se cuente con información o no haya sido posible adoptar o diseñar uno. El indicador proxy es una medida o signo indirecto que aproxima o representa un fenómeno en ausencia de una medida directa (CONEVAL, 2019, p. 30). Por ejemplo, emplear la información disponible del universo de una cuestión como una localidad (Jalisco) para medir el problema en una de sus partes como sus municipios (Zapopan) en términos de indicador porcentual; o bien, medir las proporciones de problema de manera indirecta mediante una de sus causas, por ejemplo, la proporción de población en obesidad de acuerdo con el gasto en consumo de alimentos no recomendables.

Figura 8. Ejemplo de indicador proxy en ausencia de información representativa a nivel local



El CONEVAL (2019, p. 30) establece un procedimiento para orientar la adopción de indicadores proxy.

Diagrama 10. Procedimiento para orientar la adopción de indicadores proxy para línea base

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL (2019).

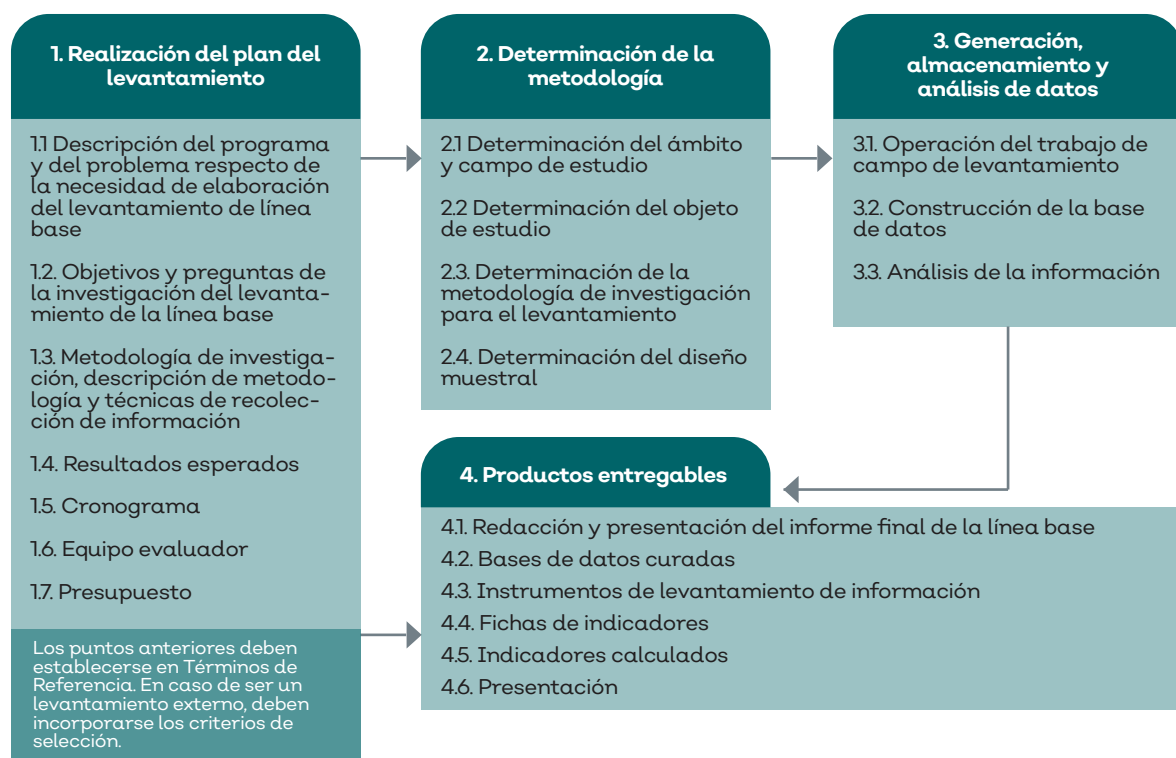
b. Línea base mediante levantamiento

El estudio de LB se refiere al proceso para la determinación de los valores de los indicadores de una LB. De acuerdo con la situación, este estudio puede conducir al levantamiento de LB. El levantamiento de LB implica una investigación profunda y específica de la situación de la población objetivo respecto al problema central y de su contexto. Si bien el estudio de LB puede requerir sólo trabajo de gabinete, el levantamiento de LB requerirá necesariamente el trabajo de gabinete y trabajo de campo con las poblaciones potenciales y objetivo, incluso grupos no tratados, en busca de información más precisa y específica para establecer la LB con miras a medir los resultados e impactos del programa.

La decisión de conducir un levantamiento de LB debe partir de las necesidades de información, así como de las capacidades para

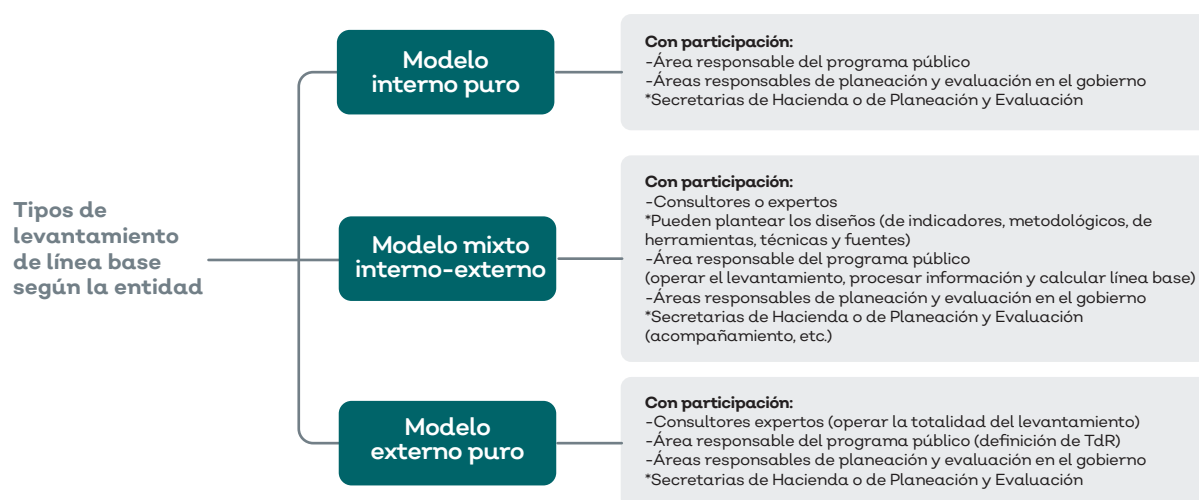
su elaboración en cuanto a recursos humanos, financieros y materiales del área responsable del programa y del mismo programa. Por lo general, se recomienda hacerlo mediante la contratación de expertos externos a la institución, debido a la complejidad de su operación. En caso de realizarse de manera interna, hay que considerar las capacidades humanas, económicas, materiales y metodológicas requeridas. El levantamiento interno o externo de LB estará sujeto a las condiciones presupuestales del programa.

Diagrama 11. Procedimiento para el levantamiento de línea base



Fuente: elaboración propia a partir de ARASECA (2010), Medianero (2011) y Sánchez (2010).

Diagrama 12. Tipos de levantamiento de línea base según la entidad





Conclusiones



Conclusiones

El diagnóstico y la línea base se localiza entre las primeras etapas de todo proceso de GpR para orientar el diseño y evaluación de los programas públicos en Jalisco. Por ello, en el Gobierno de Jalisco, son herramientas fundamentales para su aplicación al sistema de planeación, programación, presupuestación, evaluación y rendición de cuentas.

Esta guía subsana la necesidad, en el estado de Jalisco, de una herramienta práctica para orientar la elaboración de un diagnóstico con los elementos mínimos y necesarios para su diseño y evaluación. Además, propone conjuntar al diagnóstico con el establecimiento de la línea base, que propone orientar la definición de indicadores especiales para medir el estado vigente de la problemática al momento de diagnosticarse el problema, en lugar de orientar la elaboración de indicadores generales de desempeño y resultados.

El diagnóstico es una herramienta fundamental para la planificación y evaluación de programas públicos, especialmente aquellos de nueva creación o que sufrirán cambios sustanciales. La LB, por su parte, es crucial para monitorear y evaluar los resultados e impactos de un programa.

El diagnóstico debe ser un documento formal que contenga al menos los siguientes apartados: descripción del problema (antecedentes, identificación y definición, árbol del problema), magnitud de la población, estado actual del problema (evolución y experiencias de atención).

Para la elaboración del diagnóstico y la LB, es fundamental utilizar información confiable y actualizada. Se pueden consultar fuentes oficiales como el INEGI, CONEVAL, Conapo, así como otras fuentes nacionales e internacionales.

El establecimiento de indicadores LB requiere un proceso riguroso que implica identificar los factores relevantes, plantear el nombre y la fórmula de cálculo, detectar fuentes de información y seleccionar los medios de verificación.

El valor de la LB se determina a partir del análisis de la evolución del problema y puede requerir el uso de indicadores proxy o levantamientos de LB en caso de falta de información.

Es importante tener en cuenta que los indicadores LB deben ser claros, relevantes, económicos, monitoreables, adecuados y aportar un valor adicional. Además, se debe dar seguimiento a los indicadores LB para evaluar los avances del programa.



Referencias



REFERENCIAS

- ARASECA (2010). *Guidelines for Project Baseline studies*. <https://silo.tips/download/guidelines-for-project-baseline-studies>.
- CONEVAL (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf
- CONEVAL (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Consultado el 2 de abril en https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf
- CONEVAL (2019). *Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia_lineas_base_metas.pdf
- CONEVAL (2022). *Evaluación del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Estado de Jalisco*. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/monyeval.aspx>
- Demoskópica (2022). *Estudio Línea Base para el programa “Fuerza Mujeres”*. Gobierno de Jalisco. https://igualdad.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/Informe-Final_Estudio-Li%CC%81nea-Base-del-Programa-Fuerza-Mujeres_Enero-2022-1.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018) *Diagnóstico de los problemas públicos del programa Bienevales para Estudiantes*. Linter Consultores. <https://misprogramas.jalisco.gob.mx/programas/fichaPrograma/descargarMatrizArchivoDiagnostico/1894>
- Gobierno de Jalisco (2018). *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco*. https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Documentos_PDF-Leyes/Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n%20Participativa%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios-230223.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). *Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco*. <https://evalua.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-07/Lineamientos%20Grales%20de%20MyE.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024, Visión 2030, Actualización*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-V0-5-02.pdf>
- González-Muñoz, S., Sánchez-Padilla, M.L. y Hernández-Benítez, R. (2023). *Árbol de problemas como base en la investigación*. Educación y Salud Boletín Científico Instituto de Ciencias de la Salud Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo Publicación semestral, Vol. 12, No. 23 (2023) 125-129.
- Medianero, D. (2011). Metodología de estudios de línea de base. *Pensamiento crítico*, 15, 061-082. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/econo/article/download/8994/7822/>
- Sánchez, A. (2010). *Construcción de una línea base*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. <https://es.scribd.com/document/411397515/000036>

Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco (2023). *Manual Metodología del Marco Lógico PbR-SED*. Consultado el 8 de mayo de 2024 en <https://sepbr.jalisco.gob.mx/app/webroot/files/Documentos/2%20Manual%20MML%20Matriz%20de%20Marco%20L%F3gico%202022-2022M.pdf>

Secretaría de la Hacienda y Crédito Público (2018a). *Guía para el diseño de la MIR*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018b). *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-indicadores-estrategicos>

SHCP y CONEVAL (2019). *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 del Presupuesto de Egresos de la Federación*. Oficio No. 419-A-19-0788 y Oficio No. VQZ.SE.164/19. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/541072/Oficio_No_419-A-19-0788_VQZ.SE.164.19.pdf

Secretaría del Bienestar (2023). *LINEAMIENTOS Generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de programas federales*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación 23-06-2023 Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5692136&fecha=14/06/2023#gsc.tab=0

Secretaría de la Hacienda Pública (2023). *Manual Metodología del Marco Lógico PbR-SED 2023*. <https://sepbr.jalisco.gob.mx/files/Documentosportal/Manual%20de%20MML%202023.pdf>



Anexos



Anexo 1. Listado de recursos en línea que pueden ser consultados por los usuarios finales de la *Guía para elaborar Líneas Base y un Diagnóstico de programas públicos*

Organizaciones de la sociedad civil que elaboran proyectos con información

FUENTE	PROYECTOS PRINCIPALES	SITIO WEB
IMCO	Índice de Competitividad Estatal Índice de Competitividad Urbana Índice de Competitividad Internacional Barómetro de Información Presupuestal	https://imco.org.mx/
México Evalúa	Programa Justicia – Hallazgos desde lo local, Red Justicia. Programa Seguridad Programa Anticorrupción Programa Gasto Público Programa Transparencia en la justicia Programa Regulación y Competencia Económica Programa Educación	https://www.mexicoevalua.org/
Instituto para la economía y la paz	Índice de Paz Global Índice de Paz México Paz Positiva	Global: https://www.economicsandpeace.org/ México: https://www.indicedepazmexico.org/

Fuentes para datos internacionales

FUENTE	PROYECTOS PRINCIPALES	SITIO WEB
Banco Mundial	Plataforma sobre <i>pobreza y desigualdad</i>	https://datos.bancomundial.org/
UNODC	Datos sobre incidencia delictiva, crimen organizado. <i>Data by topic</i>	https://dataunodc.un.org/
OMS	Datos sobre salud a nivel mundial y estudios regionales	https://www.who.int/es https://www.who.int/es/data
Unicef	Datos sobre las infancias en el mundo	https://www.unicef.org/es/temas/datos-e-informes
World Prison Brief / Institute for Crime & Justice Policy Research / Birkbeck, University of London	Datos sobre las prisiones en el mundo	https://www.prisonstudies.org/

Recursos adicionales por tema

TEMÁTICA	PROYECTOS PRINCIPALES
Matriz de indicadores para resultado	<p>Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de CONEVAL https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf</p> <p>Guía para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación de CONEVAL</p> <p>https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Guia_Vinculacion.pdf</p> <p>Bibliografía General de la Metodología de la Matriz de Indicadores</p> <p>https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BFI/Paginas/BibliografiasobrelaMetodologiadeMarcoLogico.aspx</p>
Diagnóstico	<p>Manual Metodología del Marco Lógico PbR-SED 2023 de la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco</p> <p>https://sepbr.jalisco.gob.mx/files/Documentosportal/Manual%20de%20MML%202023.pdf</p> <p>Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de CONEVAL</p> <p>https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf</p> <p>EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL</p> <p>https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Programas/Evolucion_PPOA/Paginas/Evolucion_PPOAP_DS.aspx</p>
Línea base	<p>SHCP (2018a). Guía para el diseño de la MIR. https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados</p> <p>SHCP (2018b). Guía para el diseño de indicadores estratégicos. https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-indicadores-estrategicos</p> <p>Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco (2023). Manual Metodología del Marco Lógico PbR-SED. https://sepbr.jalisco.gob.mx/app/webroot/files/Documentos/2%20Manual%20MML%20Matriz%20de%20Marco%20L%20F3gico%202022-2022M.pdf</p> <p>CONEVAL (2013). Manual para el diseño y la construcción de indicadores. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf</p>
Evaluaciones	<p>Fondo Evalúa Jalisco. Evaluaciones.</p> <p>https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion/listado-evaluaciones?field_tipo_de_evaluacion_target_id=120&field_ano_target_id=All&field_dependencia_responsable_de_target_id=All&field_tipo_de_recurso_target_id=All&field_estado_de_la_evaluacion_target_id=All</p> <p>Fondo Evalúa Jalisco. Evaluación participativa.</p> <p>https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion-participativa</p>
Experiencias de atención	<p>Mis programas. Del Gobierno del Estado de Jalisco https://misprogramas.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos</p> <p>Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social</p> <p>https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Inventario/Paginas/Inventario_Programas_Acciones_Sociales.aspx</p> <p>Evaluación de programas de CONEVAL</p> <p>https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Programas/Paginas/Evaluacion_Programas.aspx</p> <p>https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Programas/Evolucion_PPOA/Paginas/Evolucion_PPOAP_DS.aspx</p>

Anexo 2. Términos de Referencia

Para su consulta dirigirse a:

https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?tipoMaterial=-1&coleccion=18&area.id=103&-busquedaNormal=0https://evalua.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2024/08/3_TdR_Guia-para-valorar-los-informes-de-evaluaciones-en-el-sector-publico.pdf



CUADERNO CIUDADANO

**Guía para elaborar una Línea Base y un
Diagnóstico de programas públicos**

Guía para elaborar una Línea Base y un Diagnóstico de programas públicos

COLECCIÓN: DOCUMENTOS METODOLÓGICOS 2023-2024

