



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México

Facultad de Planeación Urbana y Regional

**“IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO
EN LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE
MÉXICO. CRÍTICAS Y APORTES”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN PLANEACIÓN TERRITORIAL**

PRESENTA:

EDGAR RODRÍGUEZ VENANCIO

DIRECTOR:

DR. EN U. JUAN JOSÉ GUTIÉRREZ CHAPARRO

Toluca de Lerdo, Estado de México, Octubre 2017.

Dedicatoria

Con amor para mi hija Camila, mi princesa, mi motivación, quien con su llegada le dio un giro completo a mi vida, gracias por hacerme el padre más orgulloso y feliz del mundo, te amo hija.

A mi esposa Melissa, gracias mi amor por tu apoyo y aliento incondicional para concluir este proyecto.

A mis padres, por haberme forjado con los principios y valores necesarios para servir a la sociedad, por cada esfuerzo que hicieron para darme la oportunidad de continuar con mis estudios, los amo.

A mis hermanos Maciel, Oscar y Jessica, que siempre me han apoyado para continuar con mis sueños.

Agradecimientos

Esta investigación se constituye como un compromiso personal que involucra el esfuerzo y dedicación de muchas personas que me rodean, mis infinitas gracias para todos ustedes.

Quiero agradecer muy especialmente a mi asesor y amigo, el Doctor Juan José Gutiérrez Chaparro, quien con su tiempo, conocimiento y dedicación, fue parte fundamental para consolidar esta investigación.

A mis amigos, Erick, Irving, Mundo e Iván, quienes desde lejos, pero muy lejos, fueron un apoyo emocional para continuar con este proyecto.

También quiero expresar mis gracias a la maestra Rosario Arzate, por su amistad y el apoyo que me brindó para concluir mi investigación.

Índice

Listado de siglas	8
Introducción	9
Planteamiento del Problema	16
Métodos y Técnicas de investigación	19
Capítulo 1. Marco conceptual	23
1.1. Contexto de la Planificación.....	23
1.2. Las nuevas tendencias de planificación.....	28
Capítulo 2. Gestión para Resultados	34
2.1. Gestión para Resultados.....	34
2.2. Presupuesto basado en Resultados.....	44
Capítulo 3. Metodología del Marco Lógico	54
3.1. Etapas de la Metodología del Marco Lógico y su aplicación.....	63
3.1.1. Etapa 1. Definición del problema.....	66
3.1.2. Etapa 2 Análisis de involucrados.....	68
3.1.3. Etapa 3 Análisis de Problemas.....	69
3.1.4. Etapa 4. Análisis de objetivos o definición del objetivo.....	70
3.1.5. Etapa 5. Análisis y selección de alternativas.....	72
3.1.6. Etapa 6. Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados MIR.....	76

Capítulo 4 Implementación de la Metodología del Marco

Lógico desde la Secretaría General de Gobierno.....	85
4.1. Atribuciones de la Secretaría General de Gobierno.....	88
4.2. Proceso de integración de la Matriz de Indicadores para Resultados desde la Secretaría General de Gobierno.....	93
4.2.1. Definición del problema.....	102
4.2.2. Etapa 2. Identificación de Involucrados.....	105
4.2.3. Etapa 3. Análisis de Problemas.....	108
4.2.4. Etapa 4. Análisis de objetivos o definición del objetivo.....	110
4.2.5. Etapa 5. Análisis y selección de Alternativas	113
4.2.6. Etapa 6. Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados.....	115
Conclusiones y aportes.....	122
Referencias de consulta.....	137

Índice de esquemas

Esquema 1. Cadena de valor.....	43
Esquema 2 Elementos y objetivos del SED.....	51
Esquema 3 Estructura analítica de la MIR.....	61
Esquema 4 Etapas de la MML.....	65
Esquema 5 Lógica del árbol de problemas.....	70
Esquema 6 Lógica del árbol de objetivos.....	72
Esquema 7 Lógica de la selección de alternativa y estructura analítica del Programa.....	75
Esquema 8 Árbol de problemas del caso de estudio.....	108
Esquema 9 Árbol de problemas del caso de estudio.....	112
Esquema 10 Selección de alternativas del caso de estudio.....	115

Índice de cuadros

Cuadro1 Lógica de la MIR.....	78
Cuadro 2 Vinculación de la MIR con la estructura analítica.....	81
Cuadro 3 Diagnóstico del caso de estudio.....	103
Cuadro 4 Análisis de Población del caso de estudio.....	104

Cuadro 5 Análisis de involucrados del caso de estudio.....	105
Cuadro 6. Matriz de Indicadores de resultados del caso de estudio.....	117
Cuadro 7 Principales metas del Proyecto del caso de estudio.....	119

Índice de diagramas

Diagrama 1 Flujo de integración de la MIR desde la SGG.....	99
---	----

LISTADO DE SIGLAS

BM: Banco Mundial

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

GpR: Gestión para Resultados

MIR: Matriz de Indicadores de Resultados

MML: Metodología del Marco Lógico

NGP: Nueva Gestión Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PbR: Presupuesto basado en Resultados

POA: Programa Operativo Anual

UIPPE: Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación

SED: Sistema de Evaluación del Desempeño

SGG: Secretaría General de Gobierno

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Introducción.

La presente investigación centra sus esfuerzos en analizar la implementación de la Metodología del Marco Lógico (MML), en la gestión gubernamental, particularmente en la Secretaría General de Gobierno, (SGG), la cual, es concebida de conformidad con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2010), como la herramienta que fortalece el diseño de programas presupuestarios enfocados al desempeño y a la evaluación permanente de sus resultados, efectos e impactos hacia la sociedad.

Dicha concepción de acuerdo con Serra (2007), tiene sus orígenes en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual la refiere como el modelo de gestión enfocado al mejoramiento de las instituciones bajo los conceptos de corresponsabilidad en el desempeño del gobierno, apoyada de la Gestión para Resultados (GpR), como enfoque de gestión pública gerencial, que establece los resultados como el centro del debate público, así como del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), que valora la gestión pública a través del diseño de indicadores de desempeño y de gestión.

El problema considerado para abordar esta investigación, se centra en la discusión sobre la eficiencia y eficacia en la operación de los programas y proyectos en la gestión gubernamental y la necesidad de establecer desde la praxis, políticas públicas objetivas bajo un proceso de planeación, programación, presupuestación, monitoreo, y evaluación, de acuerdo a la MML, como análisis obligatorio para el Gobierno del Estado de México¹, que

¹ De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, publicada el pasado 20 de enero de 2004.

motive resultados de impacto y apoyen la toma de decisiones pertinente en torno a su diseño e implementación.

Lo anterior, toda vez que en su ejecución, desde la SGG, se observa limitada comunicación de los involucrados públicos -desde el nivel operativo hasta el nivel direccional-, así como de la sociedad, combinado con el desconocimiento de la metodología a nivel operativo, lo que conlleva al desarrollo de múltiples objetivos, derivando en imprecisión de metas e indicadores que no valoran su cumplimiento y el valor público que tienen éstas para la sociedad.

En ese sentido, se plantea esta investigación con el objetivo de analizar los elementos de la MML como herramienta para la mejora en el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios, para así examinar su implementación en la Administración Pública del Estado de México, particularmente en los Programas Operativos Anuales (POA), de las Unidades Administrativas que conforman la SGG.

El interés por analizar dicha metodología, trata desde la experiencia empírica en la integración y la revisión de dichos documentos, como mecanismo obligatorio con enfoque social², para la asignación de recursos y el establecimiento de metas e indicadores, considerando la dificultad de medir el valor público de los bienes o servicios que ofrece, ya que la SGG enfoca sus esfuerzos en establecer la relación afectiva de los poderes del Estado y la gobernabilidad democrática³, y valorar su impacto tiene sus particularidades tanto conceptual como en el diseño de sus instrumentos.

² De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010)

³ De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno.

Para su análisis, la investigación se organizó en 4 capítulos en los que se abordan los fundamentos conceptuales metodológicos y se vinculan con el quehacer de la SGG; el primer capítulo muestra un análisis histórico conceptual que retoma a manera de contexto de conformidad con De Mattos (2004), el momento del agotamiento de la planeación racional comprehensiva dando lugar a nuevos modelos de planeación, como la Nueva Gestión Pública, que se orienta a fortalecer la capacidad institucional del gobierno, situando las políticas públicas hacia el desempeño.

El capítulo segundo, retoma de manera conceptual y metodológica la GpR y el PbR, ya que de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2009), son una manifestación más de la NGP, y se enfocan en priorizar el impacto de las políticas públicas, que en los procesos de la actividad del gobierno, vinculadas con el eficiente ejercicio del gasto a través de la premisas de evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

El tercer capítulo, enfatiza en la MML como herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, pasando por cada una de sus etapas desde su concepción general, hasta su aplicación metodológica en México, introduciendo el caso de análisis de la Administración Pública del Estado de México, presentado en el capítulo cuarto.

Finalmente se presenta el cuarto y último capítulo, en el cual, se realiza un análisis cualitativo en la integración de los formatos que derivan de la concepción del marco lógico, desde la SGG, particularmente en la

elaboración del POA⁴ del Centro de Control de Confianza, del Proyecto Presupuestario “Evaluación y certificación para el control de confianza de los elementos de seguridad” que deriva del Programa Presupuestario “Seguridad Pública”, para el ejercicio fiscal 2016.

Para su integración se analizaron las funciones y atribuciones de la SGG, especialmente las de planeación, programación y evaluación, las cuales permitieron perfilar el caso de estudio; así mismo, considera los pasos para la composición de los POAs de las Unidades Administrativas de la SGG con base en la MML, establecidas en el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación, publicado el 23 de febrero de 2016.

Dicho procedimiento establece 71 pasos para su integración, los cuales en su mayoría consideran elementos de forma, que van desde las instrucciones verbales y escritas que realizan los titulares de las unidades administrativas al personal operativo, la elaboración de oficios de respuesta, las revisiones a los mismos, las firmas de los titulares, hasta el archivo de la información, por lo que para efectos de esta investigación, solo se consideraron 11 pasos de manera enunciativa, para contextualizar el procedimiento desde los comunicados de la estructura programática para su observación de las unidades administrativas, hasta la integración final de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

⁴ Es importante aclarar, que el caso de estudio fue utilizado únicamente con fines académicos y los resultados y conclusiones que se presentan, se direccionan a mejorar el diseño y la integración de los POAs en la gestión pública.

No obstante, en congruencia con el objeto de esta investigación, de los 11 pasos de contexto delimitados, solo se consideraron el 7 y 8, ya que refieren exclusivamente la integración de la MIR con base en la MML –llenado de formatos- y la revisión en su integración por parte de la Dirección General de Información Planeación y Evaluación de la SGG.

Como elemento adicional, en dicho capítulo se presenta un análisis general en el que se vinculan las metas del ejercicio fiscal 2016 con el proceso en la integración de la MIR en cada una de sus etapas para el mismo año, derivando en que el proceso en su integración es un ejercicio más que establece la norma y no así un modelo analítico para vincular las acciones con los objetos de los Programas y Proyectos Presupuestarios.

En dicho análisis, se advierte que la planeación se caracteriza por su carácter mecánico, donde la integración de la MML se realiza como un guión carente de objetividad, sin considerar a los involucrados en su programación, ejecución y evaluación, lo que ha derivado particularmente en políticas públicas que no se orientan al cumplimiento de los objetivos de los programas, metas similares que no se enfocan a resultados de impacto, e indicadores que no se vinculan con las metas por lo que en gran parte no se tiene que medir.

Adicionalmente, se hace evidente que las instituciones de planeación en la integración de dichos documentos solo son áreas concentradoras que revisan la información con base en una metodología, aunque tengan una visión objetiva de la planeación institucional y del desarrollo generalizado desde sus diferentes perspectivas en el aparato gubernamental, ya que son las que coordinan la mayoría de los temas enfocados a la generación de

políticas públicas, no obstante, no se han consolidado como un área validadora que derive desde los preceptos normativos, por lo que las observaciones quedan a consideración de las unidades revisadas.

De manera general y derivado del análisis del caso de estudio, se identificó que en el diagnóstico, que representa el punto de partida de la MML, no se dimensionó la problemática o necesidad a atender, así mismo, no considera de manera clara y objetiva la población beneficiaria con el Programa Presupuestario.

Además, existe confusión en cuanto a la población objetivo que atiende el programa, ya que consideran a los elementos de las instituciones y a las instituciones de seguridad, por lo que es contradictorio y resulta un agravante en la implementación de políticas públicas, al no considerar el grupo beneficiario de manera clara y objetiva además, en el análisis de involucrados, no consideran a los responsables de la planeación ejecución evaluación, programación y presupuestación, de las unidades administrativas que intervienen en el desarrollo del programa.

Por otro lado, el árbol de problemas presenta diferentes elementos que no encausan con los objetivos y las metas del ejercicio fiscal 2016, así mismo, no se consideran los problemas más apremiantes de la unidad para poder evaluar a los elementos de seguridad; existe confusión de las causas con los efectos, al redactarlos como la falta de solución o la ausencia de un servicio.

Respecto al árbol de objetivos no se encontró vínculo de las actividades, con los bienes o servicios que presta la unidad administrativa analizada, así

como con el propósito y el fin, por lo que no se establecen los criterios necesarios para revertir las problemáticas.

Por lo anterior se advierte que los elementos de la MIR analizada, fueron determinados de manera arbitraria al no considerarse los objetivos redactados en la integración de los formatos, por lo que los resúmenes narrativos carecen de los elementos analíticos del árbol de objetivos, así mismo, los indicadores no se vinculan con las metas expuestas y son muy similares, por lo que existe duplicidad en su integración.

Como resultado de dicho análisis y de la revisión general, producto de la presente investigación, se propone el ajuste de la MIR del caso de estudio, así como una serie de elementos metodológicos para mejorar su integración con base en la MML, los cuales consideran los enfoques gerenciales de planeación, desde la lógica de la NGP, la GpR, el PbR, el SED y de manera particular, los de diferentes entes internacionales en la materia, como la OCDE, el Banco Mundial (BM), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y en México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en México.

Dicha propuesta se organiza a manera de preguntas tipo estándar de calidad, desde el flanco conceptual, teórico, normativo, operativo y técnico, de modo a que si se consideran en la integración de los POAs, es posible direccionar las políticas públicas con la lógica necesaria de las acciones que desarrolla la Unidad Administrativa y así coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de los Programas y Proyectos Presupuestarios.

Planteamiento del Problema

Los retos que enfrenta la gestión pública respecto a la eficiencia y eficacia en la aplicación de políticas públicas objetivas, bajo un proceso de planeación certero que garantice el tránsito de una planificación mecánica de corto plazo, a la instalación de una estructura gubernamental comprometida en el largo plazo y que establezca en su integración, como único fin el valor público de sus resultados, es una coyuntura que más allá de un acto institucional, se convierte en un compromiso con las generaciones futuras.

Al respecto, Sánchez (2007), refiere la necesidad de establecer fundamentos metodológicos lo suficientemente solventes en la integración de políticas públicas, que consideren la diversidad de funciones en las estructuras de gobierno, así como a todos sus involucrados y que a su vez, se alimente de fundamentos de la teoría y la praxis que eliminen la improvisación en la integración de los programas de trabajo.

En ese sentido, encontrar las vías que orienten y canalicen los medios como la acción coordinada entre los actores políticos y sociales, es un tema necesario de análisis desde el interior de las estructuras de gobierno, ya que la legitimización de la acción gubernamental requiere de programas objetivos de trabajo que estén dirigidos de manera correcta hacia los grupos de población que más lo necesitan, además del compromiso y conocimiento de la estructura gubernamental para delinear con precisión el camino.

Por lo anterior, la planeación operativa de las metas institucionales, vinculados con los objetivos de los instrumentos superiores de planeación, se conciben como una parte determinante para la mejora de condiciones de la sociedad; el reto está en si lo hacemos de forma objetiva, lógica y coherente.

Para lograrlo es necesario analizar los procedimientos desde la práctica a partir de las metodologías para su desarrollo, como la del marco lógico, que en los últimos años se ha consolidado como el cimiento para orientar la acción del gobierno hacia los resultados.

El interés por analizar la MML, reviste precisamente de la praxis en la integración y revisión de los POAs desde la trinchera de la SGG, que funda su análisis en dicha metodología, observando que los procesos son de acuerdo a la norma para legitimar el trabajo, sin embargo la parte técnica, muchas veces requiere de mayores conocimientos e importancia por parte de las Unidades Administrativas para integrar metas terminales e indicadores que vislumbren su cumplimiento.

Además. de conformidad con Echevarría y Mendoza (1999), identificar áreas de oportunidad y nichos de incidencia que garanticen la precisión de los programas de trabajo, así como medir el valor creado no es fácil, sobre todo cuando existe una esencia diferente a la social, como en el caso de la SGG, ya que la institución enfoca sus esfuerzos a establecer la relación afectiva de los poderes del Estado y gobernabilidad democrática, aunado a que los problemas centrales para su atención, muchas veces no derivan de un diagnóstico exhaustivo que identifique las causas y sus efectos como principio básico de la planeación.

Por lo anterior, resulta apremiante revisar su construcción metodológica y su puesta en operación desde el interior de las estructuras de gobierno, particularmente desde la SGG, y así establecer propuestas para mejorar su implementación y perfilar con la mayor seriedad el ejercicio tanto conceptual como metodológico en la integración de políticas públicas orientadas al desempeño.

Métodos y Técnicas de investigación

La investigación se desarrolla a partir de un recorrido histórico - conceptual que retoma los principales aportes de De Mattos (2004) en los que explica los momentos en cuanto al cambio de paradigma de la gestión pública tradicional basada en la racionalidad comprensiva a mediados del siglo XX a la NGP, como modelo de gestión que se enfoca al mejoramiento del engranaje gubernamental, bajo un proceso de planificación colectivo, centrado en el desempeño del gobierno a nuevos enfoques gerenciales de planificación.

Sobre los planteamientos del nuevo modelo de gestión pública, la delinea los diferentes enfoques de planeación que derivan de dicho modelo, mediante una exploración conceptual metodológica de la GpR, del PbR y del SED, los cuales se expresan a lo largo de la investigación, delimitando en el planteamiento del problema como contexto, la aplicación de la MML en el Gobierno del Estado de México.

Para el caso de la MML, como elemento de discusión en esta investigación y desde la praxis, en el proceso de planeación del Gobierno enfocado al logro de resultados, se analizó a fondo de manera conceptual considerando sus etapas en el diseño de programas presupuestarios por parte de entidades internacionales de desarrollo, así como de la SHCP para el caso mexicano.

Desde la práctica, se consideró el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación, en cual se analizaron de manera cualitativa los pasos del proceso en la integración de

la MIR con base en la MML, delimitándolo cuidadosamente, como ya se mencionó en la introducción en 11 pasos para contextualizar el transcurso en su integración considerando a todos los involucrados; no obstante, para objeto de esta investigación, el desarrollo práctico se aborda en los pasos 7 y 8, los cuales refieren a la integración de los formatos que derivan del enfoque del marco lógico, y la revisión en su integración de la Dirección General de Información Planeación y Evaluación de la SGG.

Derivado de lo anterior, el análisis crítico se fundamenta a partir de la revisión conceptual metodológica, cuidando su vínculo con la concepción del gobierno y el proceso en su integración, delimitando debilidades desde el inicio de su aplicación hasta la integración de la MIR como el cuadro resumen de todas las etapas de la Unidad Administrativa analizada.

En ese sentido, para su integración se obtuvo información primaria que fundamenta los apartados conceptuales y metodológicos de la investigación, basada en un estudio descriptivo con la técnica de análisis de documentos a partir de la revisión de diferentes fuentes escritas y digitales – libros, revistas, consultas de internet y documentos varios- de los que se obtuvo información conceptual, normativa y metodológica.

Para el caso de estudio, la investigación se funda en la revisión de gabinete del Anteproyecto de Presupuesto 2016, particularmente la del Centro de Confianza del Estado de México, como elemento clave en el fortalecimiento de seguridad ciudadana en el Estado y entre otros, objeto de la SGG; además de que su concepción como Unidad Administrativa, permite medir el logro de sus acciones y vincularlas con los objetivos de la política de planeación del desarrollo estatal, establecida en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

En ese sentido, la presente investigación se apunta desde dos vertientes, por un lado refiere un estudio descriptivo que se orienta a delimitar los conceptos de la GpR, sus enfoques y la aplicación de la MML; por otro, a explicar la aplicación de la MML desde la perspectiva de la SGG, para derivar en los POAs y la MIR.

Con esta investigación se espera enriquecer la experiencia con la que ya cuenta el Gobierno del Estado en la integración de los POAs, ya que si bien es cierto, la MML se constituye por mandato legal enmarcada en el SED, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, como el medio clave para proyectar los esfuerzos del gobierno hacia los resultados, en su operación prevalecen aspectos que no han sido considerados, como el trabajo en equipo, la orientación de metas terminales a los objetivos de los instrumentos superiores de planeación y el establecimiento de indicadores que midan a lo largo del tiempo su cumplimiento y su impacto en la sociedad.

Las fases metodológicas para la integración de esta investigación y que orientan los 4 capítulos de la misma fueron los siguientes:

1. Estudio y recopilación de información para sentar las bases conceptuales e históricas del cambio de paradigma de la planeación tradicional a la NGP a manera de contexto.
2. Análisis de los enfoques de planeación gerencial que derivan de la concepción de la NGP, caracterizando la GpR, el PbR y como fundamento de la evaluación basada en la MML en el Gobierno Federal el SED.

3. Estudio de la MML desde su concepción hasta su aplicación para el caso Mexicano, desde el enfoque de la SHCP, considerando las diferentes etapas en su desarrollo, así como las principales consideraciones que perfilan su juicio en el Estado de México.
4. Análisis de las funciones y atribuciones de la SGG, particularizando las de planeación, programación y evaluación que derivan de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, para perfilar el caso de estudio cualitativo desde la SGG, analizando cada uno de los formatos que delimita la metodología derivado del caso real del Centro de Control de Confianza del Estado de México para el año 2016, así como una crítica respecto a la lógica de sus elementos en la integración de la MIR, vinculada con las principales metas que ejecuta la Unidad Administrativa para el logro del objetivo del Programa y Proyecto Presupuestario a los que se encontraba alineado en el 2016.
5. Una vez analizado el caso de estudio, se concluye de manera general los resultados y a manera de sugerencia, el estándar de calidad enunciado como cuestionamientos que coadyuvan en la integración de los POAs con base en la MML, los cuales, derivaron de la revisión de las principales consideraciones de las entidades internacionales y de las instituciones rectoras en la materia a nivel internacional y en México, de modo a que si se consideran en su integración, combinado con la participación de todos los involucrados, se asegura la lógica interna de los procesos y el desarrollo de mejores políticas públicas encaminadas al desempeño con valor público.

Capítulo 1. Marco conceptual

1.1. Contexto de la Planificación

La interpretación sobre las ideas del cambio de paradigma de la gestión pública tradicional basada en la racionalidad comprensiva a mediados del siglo XX, en los países socialistas, irrumpió como una de las convicciones de planificar el desarrollo económico y social, a través de la persuasión del ser humano, de acuerdo a determinadas perspectivas de la razón.

Al respecto, De Mattos (2004), señaló que este tipo de pensamiento utópico, en su formulación más radical, busca imponer una estructuración ideal preconcebida, considerada como óptima para toda la sociedad, más allá de cuál sea el costo de imponerla; es decir, doctrinas de carácter restrictivo y escépticas, donde los planificadores, a través de su racionalidad de la situación deseada, concebían que era social y políticamente viable, formalizando y planificando documentos diseñados en función de su percepción.

Para el caso Latinoamericano, fue en la década de los sesenta cuando el paradigma de planificar se impuso de manera generalizada, al idealizarla como un instrumento fundamental para promover el desarrollo económico y social; sin embargo, en la década de los 70s, la concepción racional en la planificación era inoperable, en el sentido de que la razón y el testimonio, en la praxis, no concebía los resultados visualizados.

Para Echevarría y Mendoza (1999), la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos, puso de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones; como consecuencia, las organizaciones públicas adaptaron sustancialmente las técnicas privadas, construyendo sus propios modelos, dando lugar a nuevos enfoques de gestión, basados en la imitación hasta la

innovación, los cuales, vinculaban las funciones políticas y administrativas con métodos científicos de trabajo para dar lugar a una planeación más estratégica y no así como una formación más de la razón.

De Mattos (2004), explicó la crisis y abandono de la planificación racionalista, a través de tres procesos: la evolución de las explicaciones teóricas sobre la forma en que se desenvolvían los procesos decisorios y la acción pública–privada en la realidad observable; las nuevas explicaciones desarrolladas en el ámbito de la teoría económica sobre cómo se generaba el crecimiento económico; y los condicionamientos derivados del escenario social configurado luego de la crisis y agotamiento del modelo fordista y el declive de la experiencia socialista.

Al respecto, Echevarría y Mendoza (1999), hacen una diferenciación en las técnicas de la gestión pública, a partir de un enfoque micro, -el cual refieren al nivel organizacional en el sector público- y un enfoque macro, -que vinculan con un nivel interorganizacional-, derivado de la creciente complejidad y dinamismo que caracterizaban a las administraciones públicas de los países de la OCDE en los años 80s, ya que basaban la planeación a partir de técnicas de gerencia empresarial establecidas por las tres “Es” eficiencia, eficacia y economía, las cuales mencionan, ya no eran suficientes ante los retos de democratización, globalización e integración regional.

Para dichos autores, la gestión pública se debía establecer a partir de las tres “D”, diagnóstico, diseño y desarrollo; ya que dichos elementos permiten definir y priorizar los problemas que afectan a los gobiernos; consolidan la modernización del sector público con la profundidad necesaria, y .permiten

evolucionar la gestión pública, a medida de que van cambiando los problemas públicos.

Es decir, sostienen que el juicio de la planificación requiere de un proceso colectivo y político, para permear, a través de acciones concretas –definidas a través de metas- en el origen de los problemas derivado del complejo sistema interdependiente que conforma la administración pública; sin embargo, los esfuerzos planteados se pueden ayudar también de técnicas gerenciales de las empresas (como planeación estratégica por ejemplo) particularmente aquellas que menos dependen del entorno específico de lo público y que de alguna forma, no requieren como tal de una cooperación interorganizacional, es decir, aquellas de carácter administrativo como la dirección de operaciones, el uso y aplicación de los sistemas de información y no así de conformación y aplicación de políticas públicas.

En ese sentido, se manifiesta la importancia planificar con una visión colectiva diseñada con la existencia de condicionantes de gerencia pública, ya que si bien es cierto estas no convierten el ámbito totalmente, coadyuvan en el desarrollo de técnicas de gestión; al respecto Echevarría y Mendoza (1999:20), son de opinión que existen 4 variables estructurales que confieren una marcada particularidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública.

1. *La sustitución del mercado por el proceso político,*
2. *El hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos;*
3. *La naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público;*
4. *La dificultad de medir el valor creado;*

Respecto a la sustitución del mercado por el proceso político, se refiere a la diferenciación del mecanismo de asignación de recursos en ambas dimensiones, es decir, las actividades gubernamentales no pasan como tal por el mercado ya que en estricto sentido, estas únicamente se basan en la prestación de servicios de carácter público, sin excluir a los demás –o al menos así deben ser- desde los órdenes de gobierno estatal y local; y los bienes privados, por su parte, –concebidos como el mercado- son divisibles y preferentes, basados sin lugar a dudas por el poder adquisitivo.

En ese sentido, el gobierno sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos al determinar el presupuesto al Estado y a los gobiernos locales en proporción al recurso disponible, tamaño y las principales necesidades de la población y el mercado por su parte, a la demanda entre oferentes y demandantes, sin olvidar lo que ya se comentó anteriormente de las líneas privadas que coadyuvan en el desarrollo de las instituciones.

En cuanto al carácter de poder público de la administración pública, se refiere a que el Estado se organiza a través de instituciones de carácter público, aceptadas después de un proceso democrático por la sociedad en su conjunto y se legitima bajo dos premisas, las directrices que derivan de los ordenamientos de carácter general o de reforma específica y la instrumentación de los documentos dogmáticos de planeación.

Es decir, a través de esas variables se establece el rumbo de acción de las unidades administrativas y se establecen los principales objetivos que legitiman la acción del gobierno.

Por lo que hace a la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público; desde el punto de vista de los autores no es una tarea fácil para el Estado, ya que dependen tanto cuestiones de percepción ciudadana, de participación de las instituciones privadas y de el mismo, como prestador de servicios y agente regulador de la actividad privada.

Además, la esencia como tal del mercado es transformar materia prima en productos, a través del proceso de producción y que la sociedad adquiere a un determinado costo por que tiene algún valor; para el gobierno, este proceso se da a través de los programas gubernamentales, en el que los beneficiarios son la sociedad; sin embargo, dada la complejidad y el dinamismo de los problemas más apremiantes de la entidad, no toda la población puede ser beneficiada y al ser acciones de carácter público la percepción ciudadana dramatiza los resultados.

Cabe mencionar que en algunos servicios que prestan los gobiernos, se deben imponer costos a la par que crean beneficios, ya que estas percepciones a través de impuestos, permiten la mejora de otros servicios para la sociedad, en ese sentido, la parte gerencial vinculándola con lo que se presenta más adelante, precisamente recae en el papel del gobierno de hacer más con los menores costos posibles y vincular la planeación con el presupuesto.

Finalmente, la dificultad de medir el valor creado; al igual que la variable anterior, para el Estado el poder cuantificar el beneficio o impacto de las políticas públicas en la sociedad resulta una tarea titánica, ya que en la mayoría de los programas gubernamentales es casi imposible valorar los

beneficios en términos de ingresos, sobre todo en aquellos de corte social, por lo que dicha valoración se traduce en bienestar generalizado o en el grado de consecución de objetivos.

1.2. Las nuevas tendencias de planificación.

Como ya se abordó, el proceso de asignación de recursos, la planeación, la programación y la medición del valor público –traducido a través de la implementación de los programas-, corresponden a los elementos que consolidan la modernización del sector público, bajos los principios de programas-resultados-impactos.

Además, la estimación del valor de la política pública, se determina desde dos vertientes, el costo que le genera al gobierno y el valor público al mejorar las condiciones sociales, por ello la razón de hacer más con menos, como premisa fundamental de los nuevos enfoques de planeación, derivados del agotamiento de la planeación tradicional.

En ese sentido, se establece que el proceso de planeación gubernamental, se apoya en técnicas de gestión empresarial como la planeación estratégica, en el establecimiento de objetivos de mediano y largo plazo, estrategias y planes de acción para conseguirlo; también de herramientas de planificación colectivas que involucren a la programación y al presupuesto en los instrumentos de planeación, acompañado de la evaluación de la gestión pública, para determinar el impacto de los programas y proyectos gubernamentales en la sociedad.

Al respecto, Gunn (1987), señala *“la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos”* citado por Echevarría y Mendoza (1999:20)

En particular, la transformación administrativa basada en la experiencia empresarial, permeo sus contenidos en la administración pública, estableciendo la necesidad de transformar técnicas de planificación como el Presupuesto por Programas, Dirección por Objetivos y en la actualidad GpR y PbR⁵.

Para el caso de los países de América Latina y el Caribe en la década de los 80s, Shepherd (1999), consideró que las administraciones públicas son típicamente disfuncionales, toda vez que presentan una similitud en ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y se consolidan como el refugio de conductas oportunistas; además de regirse bajo reglas informales que son producto de condiciones institucionales que difieren de los países más desarrollados y que en su mayoría son provocados por los partidos políticos.

Así mismo, el BM (1997), en su Informe sobre el Desarrollo Mundial del mismo año, hizo una serie de recomendaciones sobre el tema para los países de América Latina y el Caribe, entre los cuales destacan de manera general, reconsiderar el papel del Estado en lo que "produce" y "cómo lo produce", y para efectos de construir un sector público mejor, considera la

⁵ Estos últimos se desarrollan en el capítulo 2 de la investigación, como herramientas de planeación para la correcta creación de los Programas Presupuestarios.

promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas, así como la promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios y medidas orientadas hacia el desempeño.

Por lo anterior, dichas condiciones demandan nuevas perspectivas institucionales o modelos de administración pública, como la NGP –también conocida como gestión basada en el desempeño o en resultados-, centrada en el mejoramiento del desempeño del engranaje gubernamental –uso de la evaluación de las políticas, medición del desempeño a través de informes, descentralización de funciones y calidad en los servicios que presta el Estado-, particularmente en que hacen y como lo hacen, pero con un tinte de la gestión del sector privado.

Al respecto, Shepherd (1999:78) analiza al modelo emergente de gestión y su aplicación en la administración pública a través de 4 líneas:

- Delegación de la toma de decisiones. La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
- Orientación hacia el desempeño. El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad

- Orientación hacia el cliente. El informar y "escuchar" a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.
- Orientación de mercado. Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados —por lo general a través de contratos de gestión y personal—, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.

Lo anterior, permite que el aparato gubernamental cambie su forma de organización, de modo que exista una concepción más estratégica en la generación de políticas públicas y en su diseño, la participación permanente de sus clientes, es decir los ciudadanos, así como diferentes organismos para su implementación y financiamiento, ya que no se puede ser juez y parte; así como sistemas de gratificación por el desempeño al personal.

Desde la praxis, refiere al proceso de planeación exhaustivo en la integración de políticas públicas, donde los beneficios o el impacto hacia la ciudadanía sea el reflejo de programas y proyectos atinados, y donde la evaluación, se consolide como el eje central que conduzca al ajuste de las políticas permanentemente, en el marco de esta sociedad cambiante, de modo a que los objetivos gubernamentales tengan una mayor efectividad.

Así mismo, dicha concepción considera que la participación de la sociedad es importante para focalizar los esfuerzos y consolidar una administración pública eficiente.

Por otro lado, autores como Zapico (1999), vinculan la deficiencia de la planeación en el sector público con la disparidad del modelo presupuestario, enfatizando que en la mayoría de los países en vías de desarrollo presentan un presupuesto repetitivo, que encausa a una mala programación de las políticas públicas y el maquillaje de cifras en el presupuesto y en realidad a las acciones cumplidas en los POAs.

Al respecto, postula que la asignación de los recursos se lleva a cabo de acuerdo a la realidad, por lo que es necesario adoptar un cambio cualitativo en el papel que deben cumplir las unidades centrales del gobierno – refiriéndose a las de planeación, programación y presupuestación- en el que mediante un “presupuesto flexible⁶”, que deriva como tal de la planeación estratégica, se debe apostar por un esfuerzo de investigación cualitativa que prevea el futuro, considerando trabajos de gabinete relevantes, opiniones de expertos en las materias, así como métodos para identificar problemas emergentes y oportunidades potenciales.

Además, una condición fundamental para la NGP, es la coherencia entre la estrategia presupuestaria elegida y los sistemas de información, seguimiento y control practicados, ya que estos últimos, deben proporcionar la información apropiada para el desarrollo de las estrategias y objetivos.

Es decir, refiere a un cambio de comportamiento en donde el proceso de planeación, particularmente en la etapa de programación, se debe asumir el compromiso y caminar hacia una cultura de aceptación del riesgo y el cambio como algo natural, pues como ya se mencionó, las sociedades son cambiantes y por ende las propias necesidades.

⁶ Se caracteriza por reajustes continuos y erráticos de la planificación y programación

Sin embargo, este cambio de paradigma de la planeación tradicional a la estratégica a través del modelo de la NGP, como ejercicio de proyección del futuro, exige a su vez, cambios en la estructura orgánica funcional del sector público, delimitado a través de instituciones líderes modelo que establezcan los procedimientos homologados y el compromiso de la flexibilidad de la planeación bajo estrictos controles de seguimiento y evaluación.

Bajo estos argumentos se puede concluir que las premisas de hacer más con menos y la flexibilidad de la planeación, toman sentido en la nueva concepción de gestionar la administración pública, ya que como se mencionó, las políticas públicas son el marco de referencia para el control hacia los resultados y la asignación correcta de los recursos son parte fundamental de la consecución de los objetivos,

En ese sentido, a continuación se presenta el capítulo 2 Gestión para Resultados, como enfoque de planeación estratégica que deriva del modelo de la NGP, el cual en su concepción, considera como parte fundamental a los resultados de impacto y sobre ellos, centra la programación de los programas, acompañado del trabajo conjunto y coordinado de los elementos que conforman la estructura de gobierno.

Además, considera al PbR, como enfoque metodológico que delimita la acción del gobierno a partir de la correcta aplicación de los recursos y con base en ello, perfila el eje de acción de la política pública; así como el seguimiento y evaluación, como la columna vertebral en el monitoreo de los objetivos y así asegurar la consecución de logros de impacto, en beneficio de la sociedad

Capítulo 2. Gestión para Resultados

2.1. Gestión para Resultados

El presente capítulo se orienta a desarrollar los enfoques de planificación que retoma la NGP como modelo de gestión que dirige su teoría a fortalecer la capacidad central del gobierno, para la formulación y coordinación de políticas orientadas hacia el desempeño. Dichos enfoques refieren a la GpR y el PbR, como elementos básicos para planeación y evaluación de la política pública.

Además, busca describir los mecanismos que facilitan a la administración pública la dirección efectiva de los procesos de planeación, a efecto de integrar programas orientados al cumplimiento de los objetivos de gobierno, bajo criterios de objetividad y efectividad.

En ese sentido, como ya se mencionó, el fracaso del paradigma de gestión pública tradicional, basada en la racionalidad comprensiva a mediados del siglo XX, dieron paso a una concepción más planificada, vinculada con procesos políticos y privados que emprendieron cambios en la manera de gobernar como la NGP, para enfrentar la crisis fiscal de la década de los 70s en los países desarrollados, que fueron inspirados en la gerencia, encaminadas a darle otro sentido al modelo burocrático, en el que la eficiencia y eficacia del gobierno, se consolida a partir de la racionalidad económica, es decir, hacer más con menos.

Dichos ajustes permitieron profesionalizar el modelo de gestión del Estado, acompañado de procesos públicos y privados, derivando en un sistema moldeado por importantes núcleos de excelencia en la manera de planificar al interior de las instituciones gubernamentales, dando cabida múltiples

instrumentos y enfoques en la perspectiva de fortalecer la capacidad del Estado para promoción del desarrollo como la GpR, la cual busca facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de sus resultados, permitiendo mejoras en la formulación y coordinación de políticas públicas orientadas hacia la calidad, eficiencia y desempeño del gobierno.

Para Serra (2007) la NGP como disciplina, a partir de la lógica gerencial, orienta a la GpR a partir de 3 objetivos principales, los cuales asegura, derivan de las necesidades de la población:

- Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos, es decir, derivado de las exigencias ciudadanas de más servicios, el Estado busca menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Asegurar el control, la equidad y la transparencia en el proceso de producción de bienes y servicios públicos, desde asignación hasta la distribución.
- Causar y desarrollar mecanismos al interior de las instituciones para mejorar el desempeño de los servidores públicos, a efecto de promover la efectividad de los organismos.

Es decir, dicho precepto orienta a la acción del gobierno a la creación de valor público –los cuales deben ser medibles–, a optimizar los recursos públicos disponibles, a la consecución de los objetivos de los instrumentos de planeación y a transparentar la acción del gobierno, encausado por el paso de una gestión burocrática a una de tipo gerencial.

Cabe destacar que dado que la bibliografía en el tema es limitada, no existe una definición única y la mayoría de los países la asocian con temas como control de gestión, gestión del desempeño, gestión por resultados, evaluación del desempeño, entre otros, por lo que el término se adopta según la perspectiva y la necesidad de cada gobierno.

En ese sentido, Según Makón (2000), citado por Serra (2007), señala que la GpR no está constituido como un modelo único que utilice los mismos instrumentos para su integración, por lo que los países lo apropian de acuerdo al contexto político, social y económico y de los objetivos que se persigan, y ejemplifica que en países como Francia, Alemania o Irlanda, se enfoca a la reforma de los procesos presupuestarios; Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia lo asocia con el monitoreo de actividades y productos.

Sin embargo, para efectos de ésta investigación consideraremos la definición de Serra (2007: 18), el cual establece lo siguiente:

“La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

Es decir, dicha concepción se muestra como un enfoque de gestión pública directiva, que prioriza los resultados sobre los procesos, e interconecta las fases del proceso de planeación a efecto de establecer políticas públicas colectivas, claras y objetivas de valor público.

A manera de contexto, de acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD y el BM (2006), la definición de GpR, deriva de los términos acuñados por Peter Drucker “Management by Objectives” (MBO) y “Managing for Results” (1954 y 1964), en el contexto de la disciplina del management (gestión), formula dos expresiones: “managing BY objectives” y “managing FOR results.”, por su traducción al español, gestión (dirección) por objetivos y gestión para resultados.

Cabe hacer mención que si bien cierto, dicho modelo gerencial se inspira en la administración privada, también se constituye de características del sector público, como la participación social en los programas y proyectos, y como ya se mencionó, en la transparencia y rendición de cuentas

Por su parte García y García (2010:7), la definen como *“una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”*.

Además, dicha concepción debe ser acompañada de información confiable acerca del impacto de la acción gubernamental, ya que considera como elemento clave la valoración del resultado que tienen las políticas públicas en la sociedad, y se apoya de sistemas de medición de los logros de valor público, que derivan de los objetivos y metas establecidos en los instrumentos de planeación.

Así mismo, los mismos autores señalan que la implementación de esta forma organizacional, el Estado debe considerarla como un compromiso, tanto institucional, por la creación de incentivos para que los servidores públicos desempeñen mejor sus funciones, como de legitimación del trabajo del gobierno, al poner los resultados como el centro del debate público.

En ese sentido, resulta fundamental establecer en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo.

Por otro lado, a efecto de abundar un poco más en las definiciones y herramientas de planeación que refuerzan el tema de la GpR, como ya se había mencionado, se considera al PbR como el enfoque que centra sus esfuerzos en el impacto de las políticas públicas en función del presupuesto disponible y que se apoya para su consecución de la MML, como herramienta para el diseño de programas presupuestarios que prioriza el desempeño y la evaluación, a través de productos, efectos e impacto a la sociedad.

La OCDE (2010), considera a la MML como un término conexo de la GpR, y la refiere como la herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones gubernamentales, más frecuentemente a nivel del proyecto, comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso del mismo.

Por otro lado, respecto a la evaluación de la acción pública –condición para mejorar la eficiencia y efectividad- como elemento fundamental de la GpR y así de las herramientas que se vinculan con dicha concepción como PbR, y

a su vez de la MML, de conformidad con el proyecto del CLAD y BM (2006), se constituyen como parte estratégica del proceso de planeación en el gobierno, para generar una retro-alimentación que de viabilidad al mejoramiento de gestión, la cual se da a partir de indicadores de impacto, de propósito, de componentes y de actividades, que están en función de los instrumentos de planeación para el desarrollo –que vinculándolo con la MML y en particular con la MIR, como producto de la puesta en marcha de dicha metodología, se constituyen como los indicadores de fin, propósito, componentes y actividades del resumen narrativo-.

En ese sentido y considerando que existen similitudes en los elementos que integran dicha concepción por los autores citados, se destaca que la GpR, se concibe como una estrategia de dirección organizativa, que fortalece el funcionamiento de la estructura organizacional y facilita la planeación, la ejecución y el monitoreo y la evaluación de los objetivos del gobierno establecidos en los instrumentos de planeación, la cual es incorporada en los diversos países de acuerdo a los fines políticos, administrativos, sociales y económicos que consideren necesarios

Como preámbulo, para el caso mexicano, se retoma estrictamente la definición de la SHCP (2010:9), ya que es la base para las Entidades Federativas y la define como el *“modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos”*, es decir que se hace, que se logra y cuál es el valor público en la sociedad.

Dicha institución, al igual que las definiciones generales que se plantearon anteriormente, fundamenta su definición en cinco principios, los cuales deben estar interconectados para organizar la gestión pública nacional, y de este modo poder alcanzar los objetivos planteados

1. Centrar el diálogo en los resultados.
2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo, y evaluación con los resultados.
3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información
4. Gestionar para, no por, resultados.
5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

Por otro lado, de acuerdo con el CONEVAL (2013), la GpR en México fue retomada como herramienta de monitoreo y evaluación con base en la normativa de distintos ámbitos de la administración pública, como la referente al desarrollo social y la relacionada con la elaboración del presupuesto de la Federación –para el caso mexicano el uso es diferente al de los citados en los ejemplos de los países-.

La misma fuente refiere que dicho modelo en México tiene su antecedente cuando el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Desarrollo Social, el pasado 20 de enero de 2004, la cual crea al CONEVAL, estableciendo en el mismo ordenamiento que las evaluaciones de los programas sociales deben incluir indicadores de resultados, servicios y gestión, con el objeto de medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de los programas, sus procedimientos y la calidad de los servicios de la política pública, los cuales se enmarcan de manera obligatoria a través de la MML.

Además, con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria LFPRH, el 30 de marzo de 2006, se refuerza el enfoque de la GpR a través de la implementación de un PbR y dispone la puesta en práctica del SED, constituyéndose como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, conforme a los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos, que de igual forma, derivan del proceso de la integración obligatoria de la MML.

En ese sentido, dicha concepción, está caracterizada sin lugar a dudas por su naturaleza pública, y busca legitimar la acción de gobierno a través de un proceso democrático, políticamente viable y enfocado a que los beneficios de la dirección de los tomadores de decisiones, sean destinados directamente para la población; no obstante, como ya se mencionó, la naturaleza de dicha concepción en México se enfoca hacia la política social, por lo que resulta un reto para la administración pública, establecer el procedimiento plural de medición del valor público, para la diversidad de instituciones que lo integran.

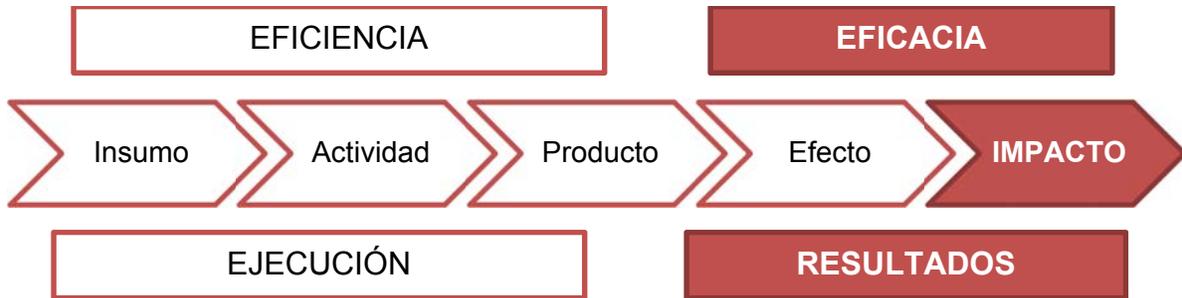
Por otro lado, al igual que en los planteamientos generales presentados al inicio de dicho capítulo, para el caso Mexicano, este modelo considera la medición de los resultados en la implementación de políticas gubernamentales, la cual se efectúa a través de sistemas de monitoreo homologados a las estructuras del gobierno, ya que se consideran parte fundamental en la toma de decisiones por la flexibilidad de la NGP y con ello permitir la legitimación del gobierno.

Por ejemplo, en la política pública en materia de seguridad, que se encamina a fortalecer a las instituciones de seguridad y procuración de justicia, no se debe plantear como objetivo el incremento de elementos de seguridad o de patrullas entre un año y otro, más bien se debe enfocar, tal vez, a la percepción que tiene la ciudadanía de la seguridad nacional, es decir, el planteamiento de los objetivos debe ser generalizado, en éste caso se enfoca a disminución de la incidencia delictiva, el cual tiene valor público y se pueden medir los resultados.

Para lograrlo, se debe de transitar a una política que realmente legitime el quehacer del estado, ir más allá del proceso de lo programado contra lo alcanzado –como el ejemplo de los elementos y las patrullas-, y buscar incrementar el compromiso de las instituciones –considerando al cambio de cultura de los servidores públicos- por mejorar los niveles de eficiencia y desarrollo de la sociedad.

Al respecto, García y García (2010), establecen que la GpR se proyecta también como una estrategia de cambio institucional, la cual se representada a través de una Cadena de Resultados, donde todos en la organización gubernamental, deben de asumir los roles que les corresponden, desde los directivos como principales responsables primarios de los proyectos, hasta el nivel más bajo u operativo de la organización, acompañado de evidencias o medios de verificación que transparenten la acción del gobierno, y lo representa a través del esquema 1.

Esquema 1 Cadena de Valor



Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005), citado por García y García (2010)

Con el esquema anterior, explican que en primer lugar se deben establecer los objetivos o resultados de impacto que se deseen alcanzar y en función de ello, los insumos, las actividades y los productos acordes, y deliberados por un grupo de especialistas para lograrlo; en la praxis, resulta lo contrario, ya que se planea la acción del gobierno en función de los insumos y del recurso disponible y a partir de ello, se establecen los resultados que se pretenden alcanzar a manera de metas.

Por lo anterior, se puede concluir que uno de los mayores retos de la GpR para el caso Mexicano, es concebir y poner en práctica la articulación de los elementos antes mencionados, para asegurar el logro de objetivos de impacto y de valor público, cuantificables cuantitativamente y cualitativamente, por lo que el carácter objetivo del PbR y su puesta en operación de manera correcta, como medio para la toma de decisiones del gobierno, es sin duda el elemento que asegura la calidad de las políticas, programas públicos y del desempeño institucional.

Así mismo, la eficiencia en la administración de recursos públicos, se debe traducir en hacer más, con los mismos recursos, considerando los perfiles acordes a la esencia de las instituciones y poner mayor énfasis en los resultados que en los procedimientos, vinculados con la evaluación permanente de los resultados, como elemento central en el éxito de las políticas de gobierno.

2.2. Presupuesto basado en Resultados⁷

Como ya se mencionó en el apartado anterior, en términos generales la GpR se consolida como un modelo gerencial de gestión pública, que prioriza los resultados de la puesta en acción de las políticas públicas de gobierno, lo que implica la utilización de indicadores en diferentes niveles para medir el desempeño de los programas gubernamentales, apoyándose de enfoques de gestión como el PbR.

Además, derivado de las exigencias de la población, de contar con un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público, ha motivado a los gobiernos a la disposición de nuevos enfoques de gestión, con el fin de dirigir eficazmente los recursos hacia proyectos de valor público y facilitar el seguimiento y la evaluación de las acciones que se implementan.

Esta tendencia se puede vincular con lo que establece la OCDE (2009), ya que derivado de la necesidad de enfocarse más en los productos que en la

⁷ Cabe mencionar que la bibliografía para dicho tema es muy escasa, por lo que se hizo un esfuerzo por tratar de documentar lo mejor posible este apartado de manera general, sin embargo, para el caso Mexicano, se abunda un poco más, toda vez que las instituciones gubernamentales en la materia, aportan opiniones de carácter general.

actividad del gobierno, se ha materializado en la introducción del PBR como una manifestación más de la NGP, la cual tiene como fin generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia la programación de las metas vinculadas con el eficiente ejercicio del gasto.

Además establece que dicho enfoque tiene su origen en Ley Federal del Presupuesto, la cual de manera general, incorpora en sus preceptos los principios de responsabilidad hacendaria, fundamentalmente a efecto de garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas y el enfoque del PbR para focalizar los efectos de la política pública y los impactos en la implementación de la acción del gobierno.

Al respecto, Uña (2010:7) señala que el PbR forma parte de un subconjunto de los sistemas de gestión contemplados en la implementación de la GpR y establece que *“consiste en promover la implementación de un proceso presupuestario que tiene como objetivo, que los decisores claves consideren en forma sistemática los objetivos previstos y los resultados alcanzados por los programas y las políticas públicas a lo largo de todo el ciclo (formulación, aprobación, ejecución y monitoreo y evaluación)”*.

Así mismo, postula que el logro de dicha concepción, implica ajustes en los sistemas de planificación, de administración financiera, de monitoreo y evaluación, así como de los sistemas de control; toda vez que se debe contar con información, programática y presupuestal detallada de los objetivos y metas de los programas y políticas públicas, así como de los logros alcanzados, respresentados a través de indicadores

En ese sentido, derivado del vínculo presupuestario de dicho modelo, también señala que su implementación requiere de reformas sobre la

presupuestación, es decir, modificar la formulación –en ésta etapa se considera a la discusión para integrar en este proceso a los ejecutores de las políticas públicas-, ejecución y evaluación de las partidas presupuestarias⁸, para dar paso a un presupuesto destinado a los niveles de bienes y servicios que las instituciones proveen a los ciudadanos (enfocado por ejemplo a canastas alimentarias, becas, vacunas entre otros), dando más participación a los servidores públicos a cargo de dichos temas.

Además añade que la lógica que debe tener el PbR en el proceso presupuestario, se basa en 4 puntos particulares; formulación, aprobación, ejecución y evaluación, en el que los ejecutores de los programas de gobierno, deben tener prioridad en las solicitudes presupuestarias y no así, los responsables financieros de las instituciones.

Por su parte la OCDE (2009), establece que el PbR, es la piedra angular de los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos y que el reto clave, es definir las funciones y responsabilidades precisas que corresponden a cada una de las instituciones y mejorar la cooperación y coordinación institucional.

La Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades, (2017), establece que la GpR consiste en arraigar una cultura organizacional en los gobiernos, que hace énfasis en los resultados y no en los procedimientos y que este posee dos componentes relevantes, el PbR y

⁸ La partidas presupuestarias refieren a la proposición del gasto que deriva del Presupuesto de egresos y que es destinado a temas como salarios, biáticos entre otros; para el caso mexicano se establece a partir de capitulos enfocados a necesidades por lo general administrativas, concentrando mayor peso el pago de nómina.

el SED⁹ –se considera de manera general más adelante en el caso mexicano-.

Así mismo, la misma referencia afirma que el PbR, *se constituye como un conjunto de actividades y herramientas que ayudan a tomar decisiones presupuestarias con información relevante sobre los resultados obtenidos con el ejercicio de los recursos públicos,-* lo que fortalece la rendición de cuentas- y que se trata de un modelo dinámico y adaptable, el cual hace uso de herramientas para planear, gestionar riesgos, monitorear progresos y evaluar resultados, entre las que destaca, el enfoque del marco lógico

En ese sentido, se puede observar que dichos modelos presentan similitudes, particularmente, en el diseño e implementación de iniciativas de fortalecimiento del sector público, sin embargo, la GpR es más amplia al consolidarse como el modelo de gestión y el PbR como la herramienta que permite su implementación y que a su vez se apoya de metodologías, para el diseño de programas con metas alcanzables.

Por lo anterior, podemos definir, que el PbR, se consolida como una estrategia que permite generar mayor valor agregado a la gestión pública para la sociedad, al ser flexible y considerar elementos de seguimiento en su implementación.

Además, la esencia del PbR, así como la GpR, tiene su aplicación en el proceso de planificación de instituciones que brindan bienes y servicios de

⁹ De acuerdo con la Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades, (2017), el SED ayuda a medir, monitorear y evaluar lo plasmado en los planes de trabajo, así como a las políticas públicas, bajo una estructura de GpR.

corte social, por ejemplo, desarrollo social, salud entre otras, por lo que resulta un reto para aquellas de carácter subjetivo –como el caso de la SGG- ya que sus actividades están relacionados con el orden y la paz social, relaciones diplomáticas, entre otros, en ese sentido se evidencia la incongruencia –en algunos casos- en el establecimiento de indicadores de impacto que vislumbren la relación costo-beneficio.

Por otro lado, para el caso mexicano, de acuerdo con la OCDE 2009, dicho planteamiento tiene sus orígenes en 2006, con las reformas para mejorar la sostenibilidad fiscal, el marco y los procesos presupuestarios, particularmente con la expedición de los siguientes ordenamientos:

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, con la cual, se busca mejorar la eficiencia y la transparencia del marco presupuestario.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2008, la cual busca mejorar la rendición de cuentas y aumentar la supervisión de los fondos federales en todos los niveles de gobierno, así como la implementación de una plataforma tecnológica que permite la generación de información en tiempo real, la inclusión de datos basados en indicadores y resultados de la evaluación de programas, así como la entrega de actualizaciones financieras trimestrales.

Así mismo, postula que derivado de los objetivos de la Reforma Fiscal Integral en 2007, la cual buscó mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público, se estableció un marco de referencia para los sistemas de presupuestación y gestión por desempeño, entre los que destacan el PbR y el Programa Anual de Evaluación – éste último se vincula con el objeto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental-.

Además, refiere que a efecto de asegurar la eficiencia y eficacia de la administración pública, dicha reforma establece que el presupuesto debe incluir objetivos, metas e indicadores para los programas –que es lo que se hace hoy en día con los POAs en las dependencias que integran el Gobierno del Estado de México -.

Por otro lado, de conformidad con el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 31 de marzo de 2008, la GpR *“corresponde al proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos., la cual se deberá implantar de forma gradual con el SED¹⁰ para la verificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión”*.

En ese sentido, al tratarse de una regulación de carácter general, las Entidades Federativas deben alinear la política pública a través de estos preceptos, desde la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y la evaluación, para impulsar el logro de los resultados previstos en los objetivos y metas de los instrumentos de planeación.

¹⁰ Permite conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales, el impacto social –o el valor público, como se ha venido mencionando a lo largo de la investigación- de los programas y de los proyectos, e identifica la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal.

Así mismo, las estructuras programáticas –las cuales se constituyen como la columna vertebral en la integración de las metas de los POAs- deben estar alineadas con base en el SED.

Por otro lado, la SHCP (2010), lo define como un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable.

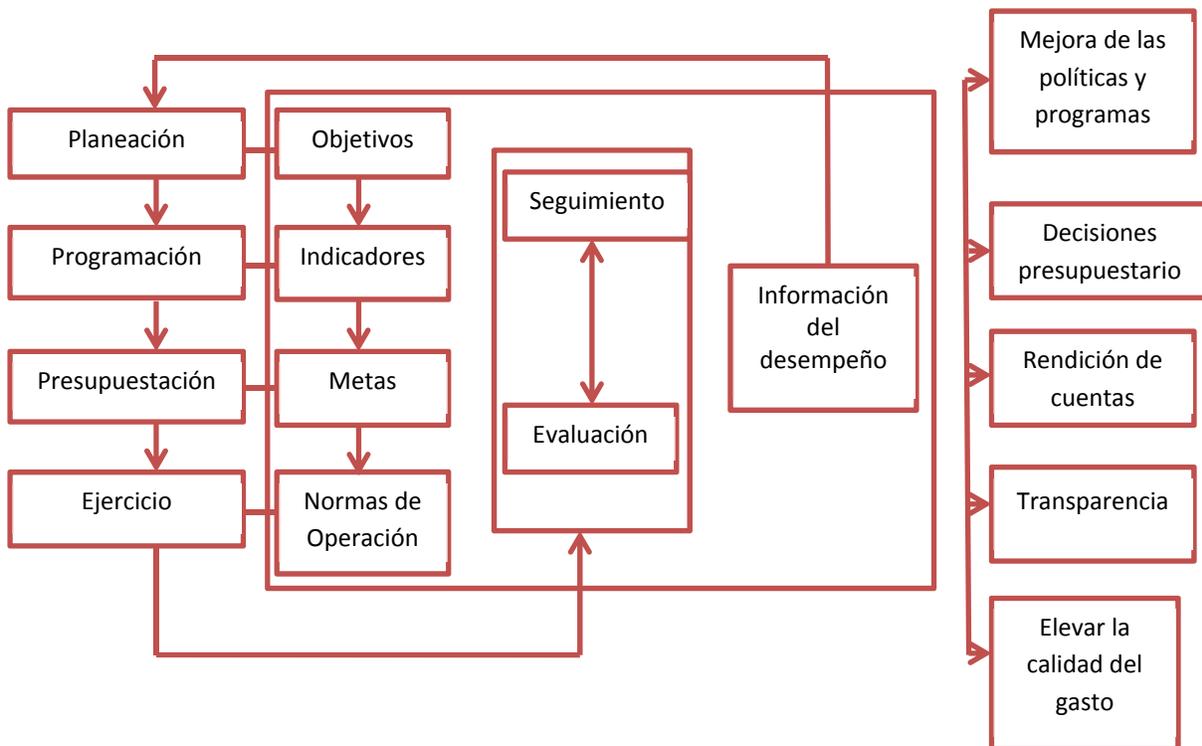
Respecto multi mencionado SED, la OCDE (2009), establece que México implementó el PbR en 2007, derivado de la creación del SED, el cual consta de dos componentes; la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto –el cual involucra el diseño de indicadores de desempeño o estratégicos-; y la evaluación de los procesos de gestión en la calidad de la prestación de los servicios públicos – la cual involucra a los indicadores de gestión-, ambos vinculados con el instrumento de planeación nacional y elaborados a través de la MML.

Resumiendo un poco, el SED permite dar seguimiento a las metas del instrumento rector de planeación -a través de las evaluaciones que consideran indicadores de desempeño y de gestión-, el cual, en estricto sentido, es la principal referencia para establecer la política pública de las Entidades Federativas, así mismo, -al menos en México-, enmarca al PbR, el cual en su enfoque metodológico, requiere del uso de la MML para derivar en los indicadores de desempeño.

Por otro lado, la SHCP (2010), define al SED como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social y económico de los programas y de los proyectos presupuestarios.

Al respecto, al enfocarse a la verificación de los logros comprometidos en los instrumentos de planeación, a partir de indicadores, la SHCP hace una valoración de los principales elementos del SED y los representa a través del siguiente esquema:

Esquema 2. Elementos y Objetivos del SED



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010:12)

El esquema anterior, ejemplifica que una vez aplicado el proceso de planeación en la integración de los instrumentos de planeación, así como de la aplicación de la MML en el diseño de algún programa, se realiza una valoración presupuestal y programática, en la cual se analizan los objetivos, metas e indicadores de la MIR¹¹ y de los instrumentos de planeación, tomando como base las reglas de operación enfocadas al logro de resultados que establecen los organismos verificadores, a efecto de emitir recomendaciones resultantes del proceso para el mejoramiento de la política pública, o en su caso, derivado de su flexibilidad, hacer ajustes en el mismo.

En ese sentido, la GpR y el PbR, apoyados del SED, permite reorientar la política de gobierno a efecto de cumplir con los objetivos planteados, elevar la calidad del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas; esta última apoyada de los sistemas de monitoreo y evaluación determinados por el órgano de gobierno facultado y de la cuenta pública establecida por la normatividad Federal.

Sin embargo, requieren de una herramienta que identifique de manera clara los problemas más apremiantes de la sociedad, que mantenga una estructura coherente y clara en la disposición de las acciones para revertir los problemas, como es el caso de la MML, como herramienta de apoyo del PbR, la cual se vincula con el enfoque de gestión en el establecimiento de políticas públicas efectivas y la disposición de indicadores como método de evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios.

¹¹ La MIR se verá de manera detallada en los capítulos 3 y 4.

Por lo que resulta importante para el entendimiento del caso de estudio de la investigación, analizar sus orígenes y las características de sus etapas en la integración la política pública desde el gobierno, lo cual se determina en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. Metodología del Marco Lógico

La discusión sobre la eficiencia y eficacia en la operación de los programas y proyectos gubernamentales, reviste generalmente desde las instituciones, en la valoración de las herramientas de planificación que se adecuen a la realidad social, política y administrativa, y en mayor grado, a la insatisfacción plena de las necesidades de la población.

Al no existir una herramienta clara con planteamiento estratégico, que permita conducir la programación, la evaluación, el seguimiento y el control de los programas, hacia el desarrollo integral con resultados de valor público, en el marco de la GpR, como enfoque de gestión pública gerencial, que pone los resultados como el centro del debate público, así como del PbR, en el que la valoración de la gestión pública se realiza a través del diseño de indicadores de desempeño y de gestión, apoyado del SED, surge la MML, como herramienta para la correcta elaboración de los programas presupuestarios.

Al respecto, Ortegon, Pacheco, y Prieto, (2005:13) establecen que la herramienta fue elaborada como respuesta a tres problemas comunes a los que se enfrentaban los proyectos.

- 1. Planificación de proyectos carentes de precisión, con objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con las actividades del proyecto.*
- 2. Proyectos que no se ejecutaban exitosamente, y el alcance de la responsabilidad del gerente del proyecto no estaba claramente definida.*

3. *Y a que no existía una imagen clara de cómo luciría el proyecto si tuviese éxito, y los evaluadores no tenían una base objetiva para comparar lo que se planeaba con lo que sucedía en la realidad.*

Es decir, se enfrentaban a problemas que en la actualidad siguen vigentes como la imprecisión en la definición de objetivos, falta de responsabilidades en los ejecutores de los programas y proyectos, incluso en la parte presupuestaria y programática –a veces un gran número de objetivos y un menor de tomadores de decisiones, suelen confundir, incluso desviar los fines del programa- problema que se intensifica sino se cuenta con mecanismos eficientes de seguimiento y evaluación –al menos para hacer comparativos-.

En ese sentido, los mismos autores la definen como una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, la cual esta alienada a la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y a facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas

Es decir, se trata de una herramienta que aporta una terminología generalizada, y deriva en un trabajo técnico-analítico que involucra a un grupo colegiado de tomadores de decisiones; así mismo, puede ser utilizada en todas las etapas del proyecto, mantiene una secuencia lógica tanto de actividades, bienes producidos lo que facilita el seguimiento del desempeño de los Programas y Proyectos Presupuestarios.

Por otro lado, Crespo (2010), establece que dicha concepción es un instrumento de planificación que permite estructurar los principales

elementos de un proyecto, subrayando los lazos lógicos entre los insumos previstos, las actividades planeadas y los resultados esperados, que se enfocan a mejorar la calidad de los mismos, bajo tres premisas fundamentales: coherencia, viabilidad y evaluabilidad, las cuales se constituyen como una técnica no cuantitativa de análisis científico en el campo de la política de desarrollo.

Además, postula que sirve para clarificar el propósito y la justificación de un proyecto, al identificar las necesidades de información; definir los elementos clave de un proyecto; analizar el entorno del proyecto desde sus inicios; facilitar la comunicación entre las partes involucradas y desarrollar indicadores para medir el éxito o fracaso del proyecto, definidos a través de la MIR.

En el mismo orden de ideas, de acuerdo con Sánchez (2007), la metodología muestra como virtudes y ventajas los siguientes elementos:

- Proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro la información más importante sobre un proyecto,
- Suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo, y evaluación del proyecto,
- Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los interesados,
- Aporta una metodología uniforme que facilita la comunicación y que sirve para reducir ambigüedades y,
- Su utilización se convierte en un proceso de aprendizaje acumulativo que facilita la gestión y calidad de las propuestas.

Es decir, dentro del planteamiento estratégico que enmarca la metodología, se puede abordar como principal elemento, asegurar la congruencia y el cumplimiento de metas, a través de un trabajo coordinado técnico-funcional, desde la programación hasta la evaluación – el cual debe considerar el nivel operativo puesto que es donde se ejecutan los programas-, ya que ayuda a los tomadores de decisiones a su diseño adecuado—incluso planes de desarrollo- enfocados al beneficio de la población.

Cabe mencionar que para las Entidades Federativas implica también asegurar el alineamiento con las metas de desarrollo nacional, sin embargo, muchas veces resulta complicado ya que la temporalidad para emitir los documentos de planeación son distintos, incluso las circunstancias sociales y económicas, por lo que la congruencia entre objetivos, muchas veces no es tan atinada.

De igual forma, Sánchez (2007), destaca que dicho método consta de 2 partes integrantes vinculadas directamente entre sí, referidas a la lógica vertical y a la lógica horizontal. Al respecto, la primera asegura que las acciones que se emprenden en un programa o proyecto, tengan una clara correspondencia con las razones que se tuvieron en cuenta para crear el programa o proyecto, es decir, vincula las actividades y los bienes o servicios ofertados a la sociedad vinculados con los objetivos del Programa y se traducen como el fin, proposito, componentes y actividades en la MIR.

La segunda, identifica a los responsables del programa, es decir, a los involucrados directos que ejecutan los programas, asociados con indicadores para determinar su seguimiento y evaluación.

Por otro lado, abundando en la representación estructural mencionada en párrafos anteriores, de acuerdo con Aldunate y Cordoba (2011), la estructura de dicho método cruza cuatro niveles de objetivos con cuatro ámbitos asociados a la gestión, para presentar de manera gráfica, la esencia de la transformación que se pretende lograr con el programa o proyecto, por lo que con la correcta aplicación, se tendrá la seguridad de que no se están ejecutando actividades innecesarias y que los bienes y servicios que genera el programa, son los necesarios y suficientes para solucionar el problema de origen.

En ese sentido, es importante hacer una aclaración –aunque ya se hizo en su momento en el apartado anterior-, entre lo que corresponde a la MML y a la MIR¹², la primera se traduce en un análisis de los problemas que afectan a una organización o a la sociedad y considera a los involucrados en el proyecto, una jerarquía de objetivos y selección de una estrategia; y la segunda, es el producto-resumen de dicha metodología y considera lo que se pretende hacer, quien lo va a ejecutar y cuales son los indicadores para su seguimiento.

Por lo anterior, se puede observar que la MML, como tal deriva en la integración de la MIR, como un esquema ordenado tanto vertical como horizontal que vincula los principales objetivos de los programas presupuestarios y los alinea con los responsables tanto estratégicos como operacional y se consolida con el establecimiento de indicadores de impacto y de gestión que permite el seguimiento y evaluación de los programas.

¹² Algunos autores también la referencian como Matriz de Marco Lógico

Finalmente, la Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades, (2017), establece que el enfoque del Marco Lógico se utiliza como una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, la cual incluye a los indicadores como principal propósito.

Asegura también que en su integración, su lógica establece únicamente aquellas actividades específicas que son necesarias para generar productos, y que estas a su vez, contribuyen para el logro del propósito deseado; además de que en congruencia con uno de los objetivos de la GpR, en su integración, se considera la participación directa de los involucrados.

Abundando un poco en el contexto, como ya se referenció en los apartados anteriores, la herramienta como tal tiene sus orígenes con la implementación del SED –al menos para el caso mexicano- sin embargo, cabe mencionar -solo como referencia- el contexto internacional, autores como Aldunate y Cordoba (2011), señalan que tiene sus orígenes a mediados la década de los 40, posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de Naciones Unidas y la celebración de los Acuerdos de Bretton Woods en Estados Unidos, mediante los cuales, se organizó la cooperación financiera, en la que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, proporcionaron recursos financieros y técnicos para que los países de menor desarrollo pudieran llevar a cabo iniciativas para mejorar las condiciones económicas y financieras de sus habitantes.

Autores como Crespo (2010), establece que dicha concepción surge en 1969, con el fin de mejorar la calidad de las inversiones sociales y superar tres problemas que en opinión de sus creadores, eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo:

- Planificación demasiado imprecisa por no definirse un objetivo general y uno específico directamente relacionados,
- Responsabilidad gerencial ambigua y,
- Evaluación excesivamente controversial.

Así mismo, detallan que a principios de 1980, dicha herramienta fue rediseñada incorporando nuevos elementos a la concepción original del marco lógico, como el análisis de participantes –que en realidad se refiere a los involucrados del programa-, análisis de problemas, análisis de objetivos y análisis de alternativas, las organizaciones contrapartes y los grupos beneficiarios, también fue incorporado en lo que constituyó una metodología participativa de diseño de proyectos.

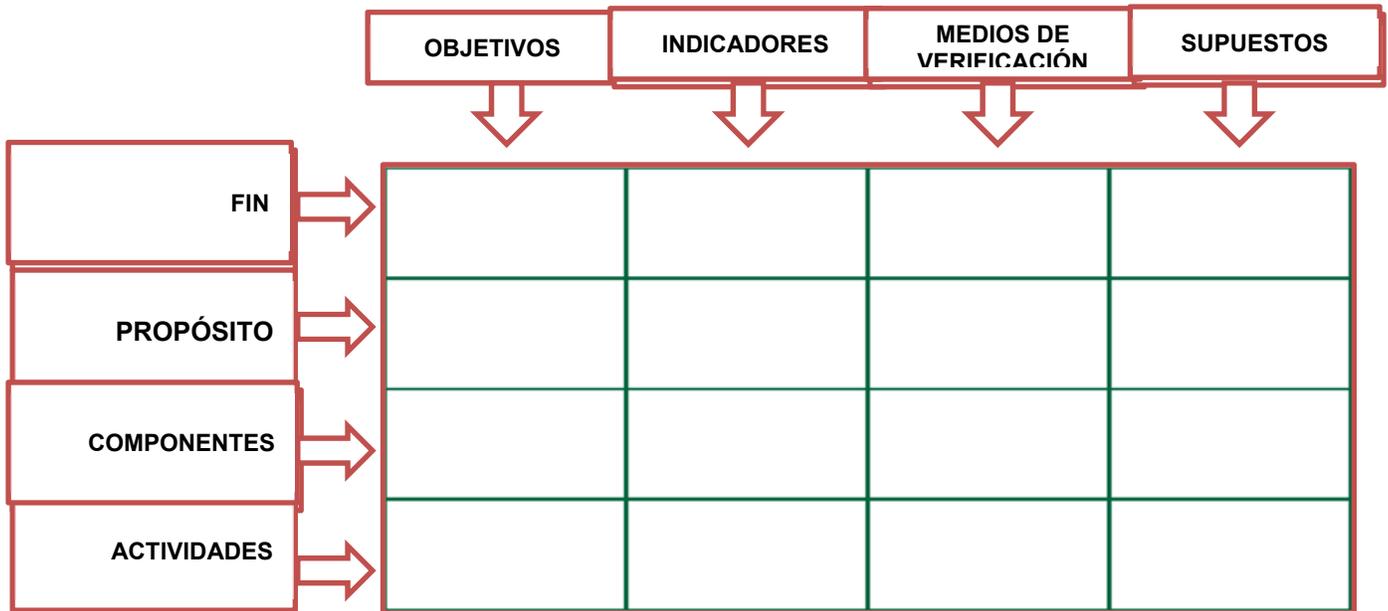
Para el caso mexicano la OCDE (2009) señala que la MML en México se llama MIR¹³, la cual es utilizada a partir de 2007 como herramienta en la evaluación de resultados de indicadores y programas públicos y se adoptó en la versión “cuatro por cuatro”¹⁴, es decir, en cuatro filas que corresponden al fin, el propósito, los componentes y las actividades, y cuatro columnas que corresponden a los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos, enfatizando que en la práctica, se debe disponer de una ficha adicional que se integre por una columna de

¹³ Se detalla y ejemplifica más adelante en el capítulo 4

¹⁴ Ver esquema 3. Estructura analítica de la MIR

indicadores, dividida en tres partes para registrar el nombre del indicador, la fórmula para calcularlo y la frecuencia con la que se medirá.

Esquema 3. Estructura analítica de la MIR



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP (2013 :diapositiva 56)

Así mismo, el mismo autor señala que dicha metodología tiene su marco de referencia en el PbR, con la implementación del SED y su implementación en México, resultó ser difícil, ya que no existía experiencia con esta metodología, sin embargo, considera que la MML establece un proceso sano para definir indicadores y metas, por ello su importancia en la administración pública.

Por su parte, el Gobierno Federal, a través de la SHCP (2010:15), establecen que dicha metodología, facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales, y su uso permite presentar de forma sistemática y lógica, los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; así como

identificar y definir los factores externos al programa, que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos.

Asímismo, la misma institución destaca que su uso permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, dentificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos y evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Por su parte el CONEVAL (2013), establece que dicha metodología es usada en Mexico para el diseño de programas, así como para el monitoreo y evaluación de la gestión pública y su implementación facilita el logro de los resultados esperados, evita la existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño del programa

Respecto a las fases de dicha metodología, los autores citados presentan similitud en su integración, sin embargo, a efecto de ser coherentes con el caso de estudio del Gobierno del Estado de México, a través de la SGG, se considerarán las que plantea la SHCP (2013), ya que en esencia es la utilizada por los Gobiernos Estatales¹⁵ en la Integración de sus POAs, con base en la MML.

En ese sentido, se consideran 6 etapas para su implementación, las cuales se desarrollan más adelante y se ejemplifica con un caso real en el capítulo 4, como parteaguas para establecer un metas e indicadores alineados a los

¹⁵ En esencia corresponde a la misma que se desarrolla en el caso de estudio, sin embargo, refieren otras más de acuerdo al Manual de Procedimientos con el que se basó en análisis

objetivos gubernamentales que contribuyen al logro de los Programas y Proyectos Presupuestarios:

1. Definición del problema
2. Identificación de Involucrados
3. Análisis de Problemas
4. Análisis de objetivos o definición del objetivo
5. Análisis y selección de Alternativas (en esta fase se define la Estructura Analítica del Proyecto, es decir, el fin, el propósito, los componentes y las actividades)
6. Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados

Por lo anterior, se puede definir que dicha herramienta de planeación además de permitir la integración de programas presupuestarios y los POAs y –al menos en la teoría ese es uno de sus fines-, coadyuva en la integración de indicadores direccionados a medir el cumplimiento de los principales objetivos planteados por la estructura gubernamental, por lo que se consolida como un proceso fundamental en la administración pública, ya que elaborar indicadores no es una tarea sencilla

3.1. Etapas de la Metodología del Marco Lógico y su aplicación

Como ya se mencionó en el apartado anterior, la MML se puede concebir como una de las herramientas de planeación estratégica-gerencial, de secuencia lógica, que fortalece el diseño de programas y la vinculación de la planeación con la programación, presupuestación, el seguimiento y control, así como en la evaluación las políticas de gobierno.

Dicho proceso asocia y comunica los elementos fundamentales para el logro de un Programa o Proyecto Presupuestario, a través de diferentes etapas que se traducen en el análisis consensuado de causas y efectos que se convierten al final en medios y fines que buscan revertir una problemática generalizada, con la intención de asegurar que las acciones de gobierno, impacten directamente en los niveles de vida de la población.

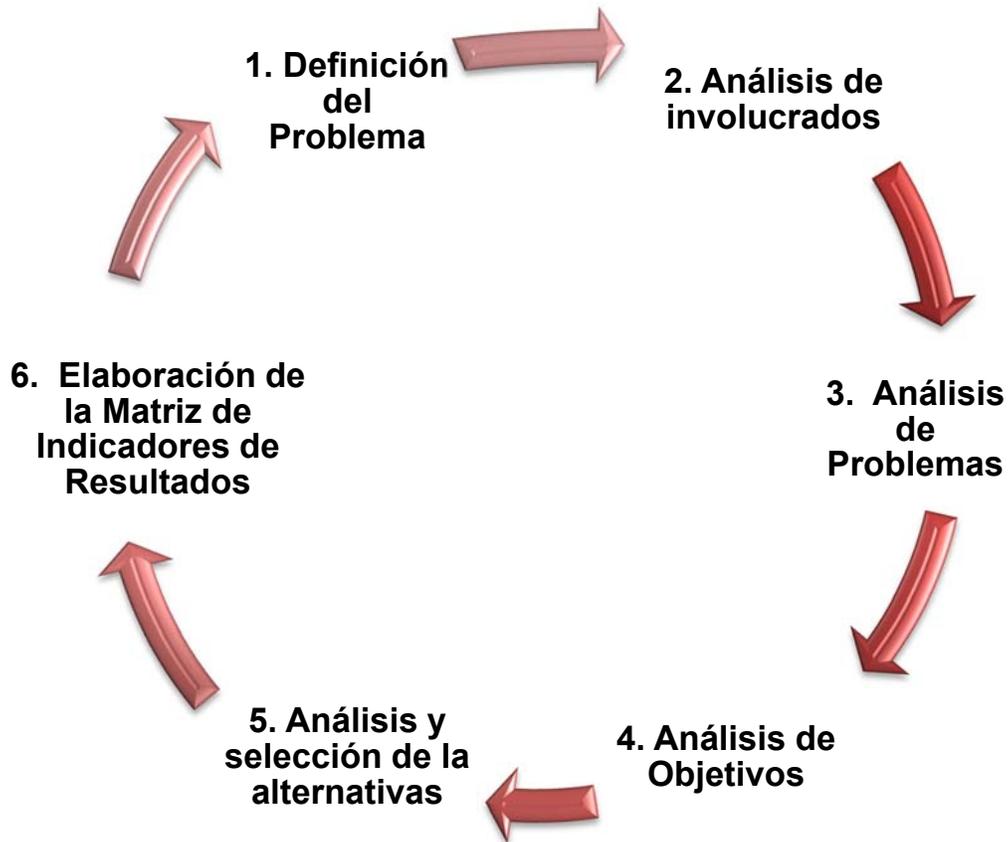
En ese sentido, para aclarar dicho proceso, se analiza de manera general cada una de 6 las etapas planteadas en el apartado anterior, para la implementación de la MML, considerando principalmente las aportaciones de la SHCP, toda vez que es la utilizada por el gobierno de la Entidad; además de que la bibliografía es la materia es escasa.

Así mismo, los ejemplos presentados son los que expresan las fuentes de información para un mejor entendimiento; no obstante, dicho análisis es reforzado con la contribución de otros autores, asegurando la coherencia en el desarrollo de cada una de las etapas.

Como ya se mencionó, las etapas corresponden a las siguientes y su intervención mantiene una secuencia sistemática como se presenta en el esquema 4.

1. Definición del problema
2. Identificación de Involucrados
3. Análisis de Problemas
4. Análisis de objetivos o definición del objetivo
5. Análisis y selección de Alternativas
6. Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados

Esquema 4. Etapas de la MML



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2010)

Cabe recordar que el éxito de dicha metodología y de la GpR como enfoque de planificación, está en considerar a todos los involucrados -directa o indirectamente- que intervienen en el Programa Presupuestario, por lo que se considera como una etapa que se analiza dicho proceso, estos, como ya se mencionó antes, no son más que los principales actores en la integración y ejecución de las políticas públicas, por lo que permite hacer una valoración del impacto de su implementación que deriva de la integración de la MIR –por la generación de indicadores- a través de la MML.

3.1.1. Etapa 1. Definición del problema

Como todo proceso de planeación, se parte inicialmente por la definición de un problema, el cual se determina a partir de un diagnóstico exhaustivo tanto cuantitativo como cualitativo, sus orígenes y las consecuencias que permita orientar la política pública y que justifique la intervención del programa o proyecto presupuestario. Dicho problema, generalmente se juzga público por el gobierno, por lo que necesariamente debe ser resuelto.

La SHCP (2010), establece que la problemática se debe establecer de manera clara, objetiva y concreta, sin embargo, puede se puede también considerar oportunidades para aprovechar o alguna amenaza por superar, en el cual se debe considerar invariablemente la población o área de enfoque que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace. Se pueden considerar las siguientes preguntas clave:

- ¿Qué problema es el que originó el programa que se está desarrollando?
- ¿Qué demanda social u oportunidad de desarrollo tiene mayor prioridad de atención?
- ¿Cuál es la población o área de enfoque que lo enfrenta?
- ¿Cuál es la situación que da origen a las demandas u oportunidades?
- ¿Cómo puedo beneficiar a una mayor cantidad de personas o a un área de enfoque prioritaria?

Por su parte el CONEVAL (2013) recomienda que para su construcción, el problema debe ser único y no debe ser expresado como la ausencia de un servicio o de un bien; es decir, no se debe confundir el problema con la falta

de una solución, ya que el definir más de uno puede ocasionar que los esfuerzos y recursos del programa se dispersen, además de dificultar la tarea de monitoreo y evaluación.

Por ejemplo, lo incorrecto sería expresar faltan becas, faltan canastas básicas, se requiere vacunar a la población; lo correcto sería alta tasa de deserción escolar, incremento en la desnutrición infantil, alta tasa de enfermedades en la localidad, por mencionar algunos.

Para determinar el problema, se debe establecer la población objetivo o área de enfoque, que no es más la población realmente beneficiaria con la implementación de las acciones del Programa Presupuestario, la cual debe ser abordada desde el diagnóstico en el establecimiento del problema central y así bajar a las otras etapas de la MML.

Al respecto la SHCP (2010) considera de 3 tipos de población, los cuales son similares a los que se señalan en el cuadro 4 Análisis de Población del caso de estudio, del capítulo 4

- Población Potencial, la cual se refiere a la población total del área referida, por ejemplo, la población de 60 años y más del Estado de México.
- Población Objetivo, refiriéndose a la población o área de enfoque que el programa pretende atender en un periodo determinado y en estricto sentido corresponde a una proporción de la población potencial, por lo que no puede ser mayor a ella, por ejemplo, población del Estado de México de 60 años y más con problemas de visión que cumplan con los requisitos X.

- Población atendida, la cual se refiere a la población que es atendida con el Programa Presupuestario, por ejemplo, la población del Estado de México de 60 años y más beneficiada con lentes durante el ejercicio X.

Además de considerar a las poblaciones ya descritas que perfilan el grupo analizado de los beneficiarios, al tratarse de una herramienta de gestión gerencial, se determinan a los principales responsables de las actividades y bienes o servicios, desagregando sus intereses, los problemas percibidos y los supuestos como conflictos para no cumplir con los intereses.

En la columna de los opositores, se deben describir aquellos que se ven afectados con la puesta en marcha del programa y en el grupo de los indiferentes, los que no se ven afectados y tampoco son considerados en el desarrollo del programa.

3.1.2. Etapa 2 Análisis de Involucrados

De acuerdo con la SHCP (2010) en este apartado se deben considerar como involucrados en las distintas etapas de la MML y sobre todo, en la elaboración de la MIR, al menos a los responsables de la planeación ejecución evaluación, programación y presupuestación, de las unidades administrativas que intervienen en el desarrollo del programa presupuestario.

Por ejemplo, en las áreas de control de confianza en la integración de un Programa Presupuestarios o en la elaboración de su POA al titular del centro, al encargado del área administrativa y de finanzas, al área médica, psicológica, psicométrica, toxicológica, a los evaluadores, a los titulares de la Unidad de Información, Planeación, Presupuestación y Evaluación,

(UIPPE), tanto del centro como de la dependencia rectora, incluso al personal evaluado, para determinar mejor los objetivos.

3.1.3. Etapa 3 Análisis de problemas

De acuerdo con SHCP (2010:18), consiste en *analizar el origen, comportamiento y consecuencias del problema definido, a fin de establecer las diversas causas y su dinámica, así como sus efectos, y las tendencias de cambio*; es decir, en el ordenamiento de las causas y los efectos detectados en un esquema tipo ‘árbol’ (Árbol de Problemas), donde el problema definido es el punto de partida, el tronco, las causas son las raíces y los efectos la copa, así mismo, se deben expresar en sentido negativo, relacionadas entre sí, estableciendo causas directas e indirectas.

A partir de lo anterior, una vez identificado el problema central, se identifican las causas que provocan el problema y los efectos que provoca el problema, para la identificación de las causas la SHCP recomienda responder a las preguntas:

- ¿Qué ha llevado a la existencia del problema? y para establecer los efectos a la pregunta,
- ¿Cuáles son las consecuencias de que exista dicho problema?

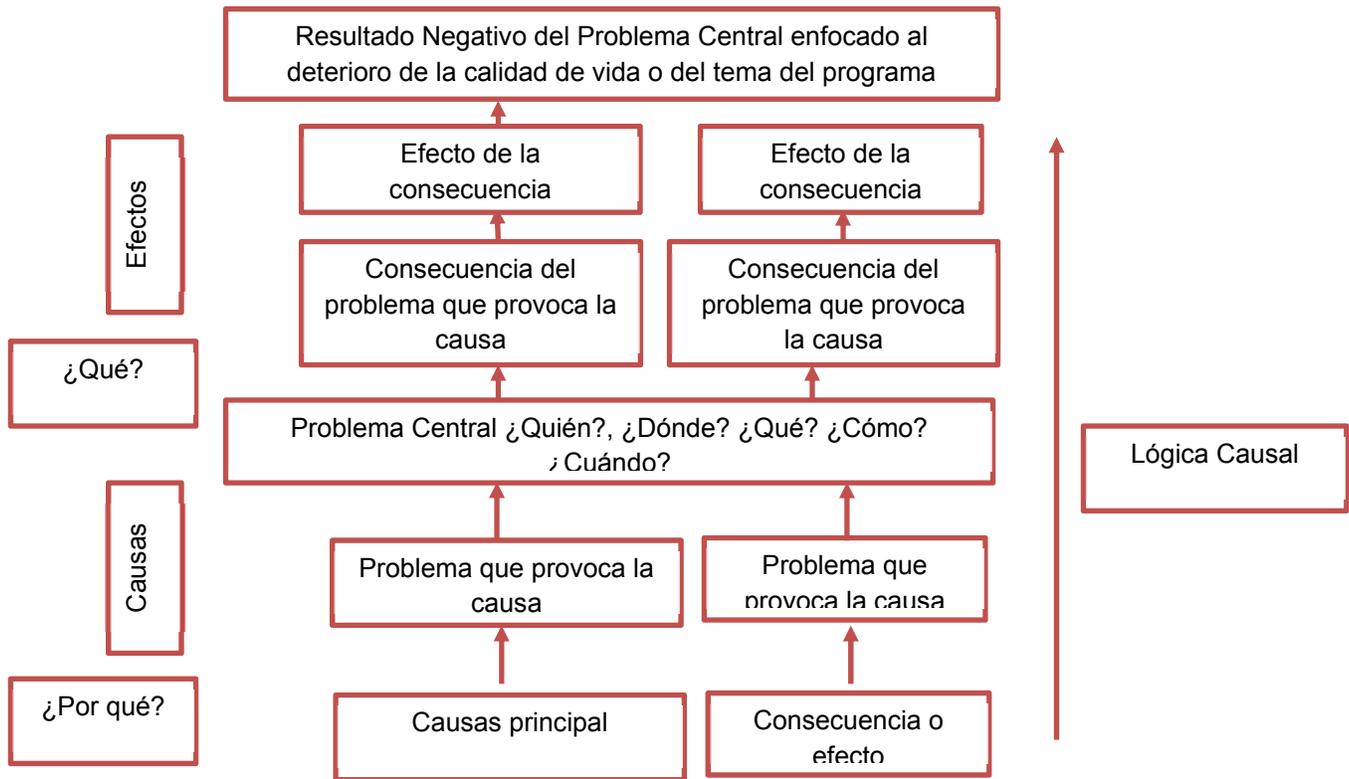
Dicho análisis debe llevar una lógica causal de abajo hacia arriba ¹⁶y se deben vincular con flechas en el mismo sentido, el autor exhorta a utilizar de dos a tres niveles para establecer de manera clara este análisis, así mismo, identificar todas las causas relacionadas con el origen del problema, ya que si alguna queda fuera, el programa no la considerará y se corre el riesgo de

¹⁶ Ver esquema 5 Lógica del árbol de problemas

no establecer de manera correcta los bienes o servicios que el programa debe entregar, así como las acciones necesarias que deben de implementar para la solución del problema.

Esquema 5 Lógica del árbol de problemas

Fuente: Elaboración propia, con base en SHCP (2013)▲



3.1.4. Etapa 4 Análisis de Objetivos

En este apartado, la SHCP (2010) establece que se debe definir la situación futura a lograr que solvete las necesidades o problemas identificados en el análisis de problemas, es decir, la traducción de causas y efectos del árbol de problemas a medios y fines enunciados en condiciones positivas de futuro o estados alcanzados.

Cabe mencionar que en la praxis, dicho análisis es utilizado básicamente para identificar los medios de solución a los problemas prioritarios detectados que afectan de manera general a la población objetivo o área de enfoque y de alguna forma visualizar, los impactos que se logran al consumir el objetivo central.

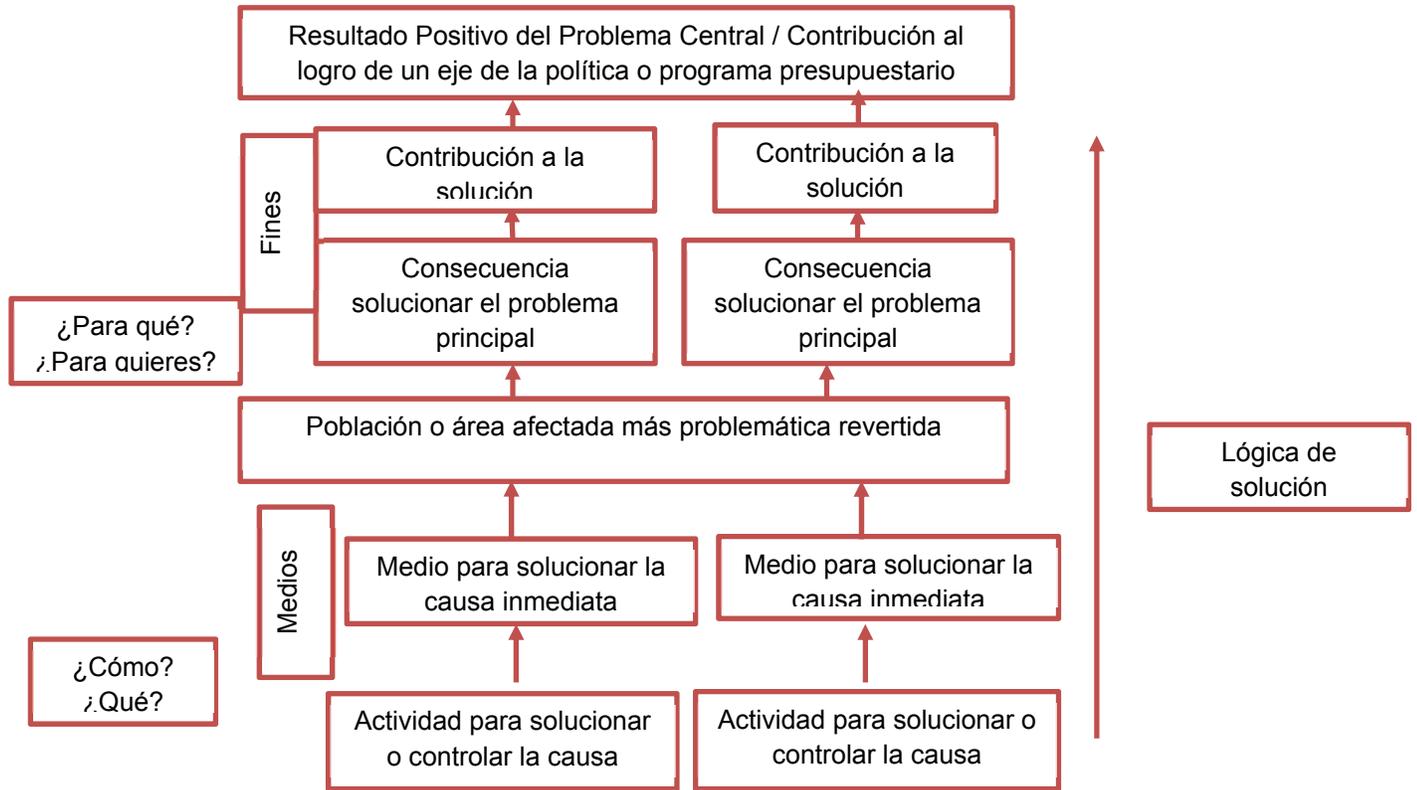
Además, al igual que el árbol de problemas, se representa a manera de un árbol¹⁷, el cual debe tener vinculación directa con los programas o actividades que lleve a cabo la unidad administrativa, asegurando la relación con los objetivos establecidos en los instrumentos superiores de planeación, por ello las fuentes de información establecen que el marco normativo permita la ejecución de la alternativa seleccionada.

Para su integración, la misma fuente sugiere considerar las siguientes preguntas clave para establecer una estructura secuencial coherente:

- ¿Los escenarios positivos de futuro o estados alcanzados solventan completamente la situación que se pretende transformar?
- ¿Los medios garantizan alcanzar la solución al objetivo central?
- ¿Qué medios pueden alcanzarse con la intervención gubernamental, en qué plazo y a qué costo?,
- ¿Cuáles serían los bienes y servicios que la intervención gubernamental debe producir para alcanzar su objetivo?

¹⁷ Ver esquema 6 Lógica del árbol de objetivos

Esquema 6 Lógica del árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2013)

3.1.5. Etapa 5. Análisis y selección de Alternativas

Esta etapa tiene como objetivo fundamental, asegurar la coherencia interna del Programa Presupuestario, para perfilar la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

Además, permite relacionar el problema, necesidad u oportunidad identificada, incluyendo para el árbol de problemas las causas y efectos y

para el árbol de objetivos, los fines y medios para su solución entre los mismos.

De acuerdo con la SHCP (2010), consiste en comparar la cadena de medios-objetivos-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde (debe ser en el mismo nivel, por ello se pasa de negativo a positivo) para seleccionar las opciones más efectivas que pueden llevarse a cabo con mayores probabilidades de éxito.

En términos coloquiales, del conjunto de medios y fines que se lograron identificar en el análisis de objetivos, de manera consensuada con los involucrados en el programa, se seleccionan los de mayor jerarquía¹⁸ –solo uno en cada nivel- de modo que se asegure la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad detectada y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica vertical entre los mismos, lo que permite a su vez, perfilar los niveles del resumen narrativo de la MIR, definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo.

El esquema 7 “Lógica de la selección de alternativa y estructura analítica del Programa”, simula del lado izquierdo el árbol de objetivos original que deriva del cambio a positivo del árbol de problemas, considerando todos objetivos en sus diferentes niveles, es decir, de abajo hacia arriba las actividades detectadas, los bienes o servicios que presta la unidad administrativa, el objetivo de la unidad y el objetivo general del nivel fin expresado como la solución revertida a la problemática; y la selección de las alternativas, se ejemplifica en los cuadros rosas que pasan al lado derecho realiza como los

¹⁸ Ver esquema 7 Lógica de la selección de alternativa y estructura analítica del Programa

resúmenes narrativos de la MIR, es decir, los objetivos más apremiantes que coadyuvan al cumplimiento de los Programas y Proyectos Presupuestarios.

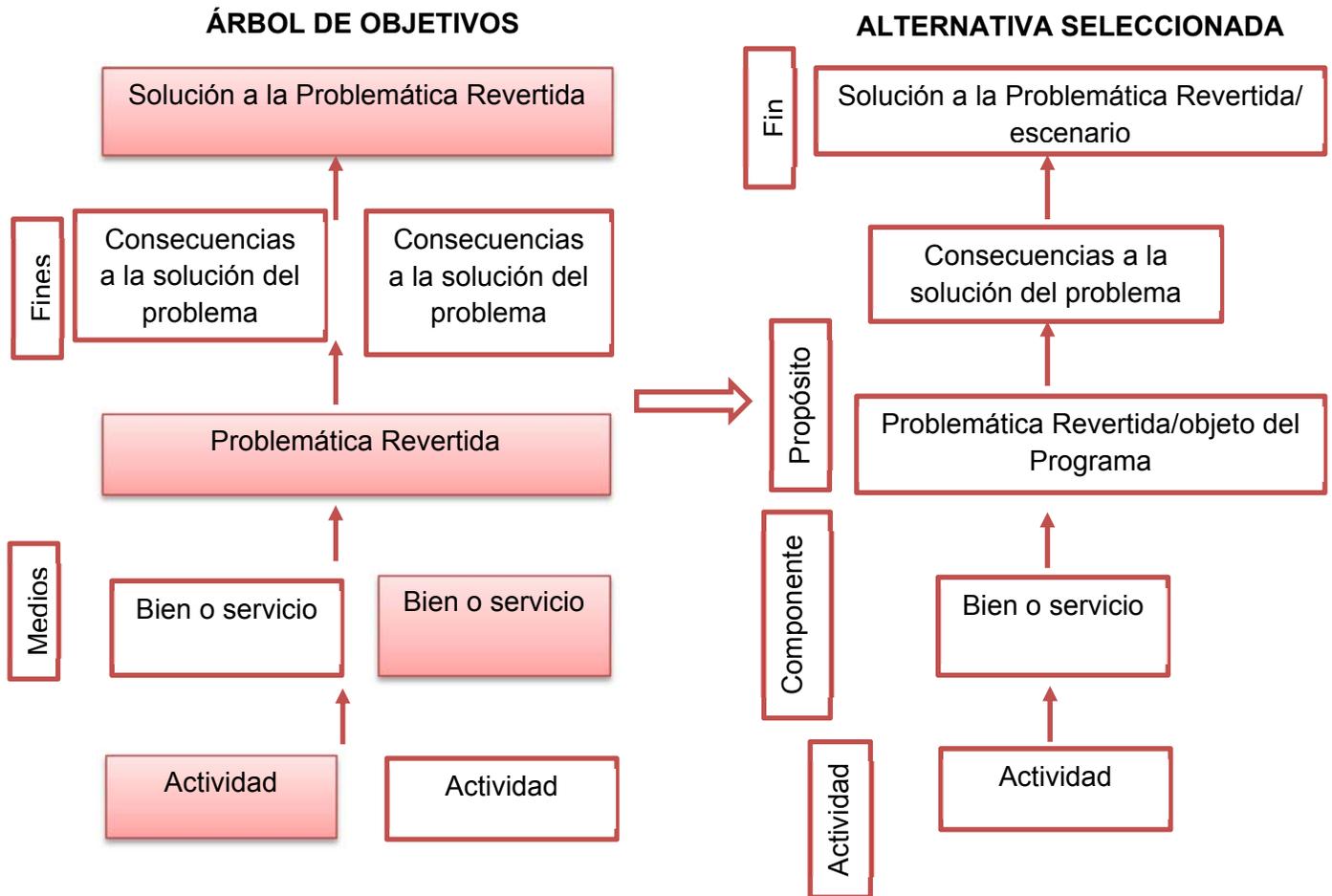
Al respecto, la SHCP sugiere que para su integración, se debe asegurar que el objetivo identificado se traduzca en la solución del problema que origina la acción pública, lo cual en términos operativos, debe tener congruencia de abajo hacia arriba en su integración, desde las actividades que generan los bienes o servicios que ofrece la unidad administrativa, el objetivo central y el escenario planteado al que se quiere llegar al corto, mediano o largo plazo de acuerdo a la naturaleza de la política pública.

En ese sentido, para su detección, sugieren los siguientes cuestionamientos:

- ¿Qué medios-fines tienen vínculo directo con el resultado esperado?
- ¿Cuáles son los bienes y servicios que la intervención gubernamental debe producir para alcanzar su objetivo?
- ¿Qué acciones deben generar para lograrlo?

Ortegon, Pacheco, y Prieto, (2005:80), establecen que una vez identificados los medios y fines estratégicos para la consecución de los objetivos, se diagrama un árbol de objetivos ajustado a la alternativa seleccionada pero con 4 niveles jerárquicos: fin, propósito, componentes y actividades.

Esquema 7 Lógica de la selección de alternativa y estructura analítica del Programa



Fuente: Elaboración propia

Es decir, del árbol de objetivos original o la primera versión completa con todos sus elementos en el mismo nivel y orden que el árbol de objetivos, se considera el fin y el propósito; mientras que los componentes y las actividades se deben integrar a partir de la información producto de los estudios de viabilidad financiera, económica, técnica, legal y ambiental que se debieron haber utilizado para el análisis de alternativas.

Sin embargo, en la praxis estos son determinados de manera arbitraria por lo general, sin el análisis adecuado para su integración, por lo que el conjunto de elementos que consideran a los componentes y actividades no se vinculan con el establecimiento de los objetivos.

Dichos resúmenes, como ya se mencionó, corresponden la síntesis de las actividades y los productos que se entregarán a la ciudadanía, derivado de la puesta en acción del Programa Presupuestario, así mismo, perfilan los indicadores con los que se medirá su valor público.

Al respecto la SHCP (2010:21) establece dos preguntas clave para determinar dicha estructura:

- ¿El objetivo identificado equivale a la solución del problema que origina la acción pública?
- ¿Los medios identificados son precisos tanto para la solución de cada una de las causas como para el logro de los objetivos?

3.1.6. Etapa 6. Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados MIR

Esta etapa se constituye como el resultado de la operación del marco lógico y se trata del cuadro resumen de sus principales elementos; al respecto, Pérez (2012), establece que se trata una herramienta de planeación estratégica que vincula los instrumentos de monitoreo y evaluación con el fin de integrar un sistema de información para toma de decisiones en

función de los resultados esperados y obtenidos, además, en su integración incorpora los siguientes elementos:

- *Programación y presupuestación.*
- *Control, ejercicio y seguimiento, con el monitoreo de los avances físicos (objetivos-indicadores-metas) y financieros.*
- *Evaluación-Planeación, con la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones para la mejora de los programas.*
- *Los resultados se publican en los diversos informes que se entregan al H. Congreso de la Unión. Pérez (2012:8).*

Por su parte, la SHCP (2010:24), la define como una *herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución seguimiento y evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación con base en la MML.*

Además, establece que incorpora indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, identifica los medios para verificar la información de los indicadores y describe los bienes y servicios que entrega el Programa a la sociedad, por lo que solo debe existir una MIR por Programa Presupuestario.

En ese sentido para clarificar esta última fase se puede definir como el resumen-producto de la aplicación de la MML, la cual a través de un resumen narrativo, consolida lo que se pretende hacer de manera jerárquica, en su integración, considera los puestos clave para consolidarlo, los insumos y los indicadores acompañados de los medios de verificación

con los cuales son evaluados y monitoreados a manera de semáforo, permanentemente durante la ejecución del proyecto.

Por lo anterior, se presenta el cuadro 1 “Lógica de la MIR”, tomado como base de la SHCP, la cual muestra los elementos a considerar en la integración de la MIR

Cuadro 1 Lógica de la MIR

Matriz de Indicadores para Resultados				
Elementos	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Medios de verificación	Supuestos
Fin (Impacto)	⇒ ↓	↓	↓	↓
Propósito (Resultados)	⇒	Zona de despliegue de información		
Componentes (Productos y Servicios)	⇒			
Actividades (Procesos)	⇒			

Fuente: SHCP (2010:25)

Como se puede observar, las filas presentan información acerca de cuatro niveles de objetivos llamados Fin, Propósito, Componentes y Actividades, los cuales son resultado de la puesta en operación de las etapas anteriores y corresponden básicamente al apartado de la estructura analítica de la MIR.

Al respecto, la SHCP (2010: 26) define la estructura de la siguiente manera:

- *Fin: Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND), siguiendo con la lógica de las etapas anteriores, en este apartado se debe establecer el objetivo estratégico que contribuye al programa.*
- *Propósito: Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque, en términos coloquiales se establece que resultado se espera lograr con la implementación del programa.*
- *Componentes: Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.*
- *Actividades: Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes, este apartado se refiere a los bienes y servicios que se deben producir durante el programa.*

Los elementos de las columnas, se registran de la siguiente forma:

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

Es decir, corresponde a 4 niveles de objetivos que van desde lo particular a lo general, y como ya se mencionó durante la investigación, derivan del árbol de problemas y objetivos. Además estos deben establecer una relación causa-efecto de abajo hacia arriba, de modo que cada actividad

sea suficiente para producir un componente, cada propósito sea suficiente para producir el objeto de la unidad y este último, coadyuve en el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario.

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

Dicho análisis se puede resumir en el cuadro 2 “Vinculación de la MIR con la estructura analítica” que establece la SHCP (2013: diapositiva 54) para vincular el árbol de problemas, el árbol de objetivos –con las actividades, los medios y los fines- con la MIR de forma sencilla.

Por otro lado, de conformidad con el CONEVAL (2013), establece que los indicadores son herramientas que permiten medir el avance en el logro de los objetivos, los cuales proporcionan información para monitorear y evaluar los resultados del programa.

Por su parte la SHCP (2010), establece que todos los indicadores de la MIR son considerados de desempeño ya que buscan en cualquiera de sus casos cumplir con el objetivo y corresponden a la expresión cualitativa o cuantitativa que proporciona un medio sencillo para medir logros.

Además, proporciona los criterios para hacer una diferenciación en el tipo de indicador de acuerdo al nivel de objetivo de la MIR, señalando que se dividen en estratégicos y de gestión.

Cuadro 2. Vinculación de la MIR con la estructura analítica

Árbol de Problemas	➤	Árbol de Objetivos	➤	Matriz de Indicadores para Resultados MIR
Efecto	➤	Objetivo	➤	Fin
Problema Principal	➤	Objetivo superado	➤	Propósito
Causas	➤	Medios Entregables	➤	Componente
Causas	➤	Medios	➤	Actividad

Fuente: SHCP (2013:diapositiva 54)

Los primeros miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Programas Presupuestarios y se incluyen en los indicadores de Fin y Propósito; los segundos, miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados, estos incluyen los indicadores de Actividades y aquéllos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Este apartado de la MIR, tal vez pueda considerarse como el más importante, ya que enmarca al seguimiento y evaluación, uno de los principales fines de la MML.

- **Medios de verificación:** En la tercera columna, se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores.

Esta información, al ser verificable de manera oficial, da confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada, se puede incluir material

publicado, inspecciones, informes de auditoría y registros contables –incluso de listas de asistencias-, por mencionar a algunos, los cuales deben ser acordados por los involucrados.

- Supuestos: En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, que implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

Es decir, cada supuesto representa un riesgo al que se enfrenta el cumplimiento del programa y que no puede controlar la gerencia del mismo, en su integración solo se deben considerar aquellos que tienen más probabilidad de que ocurran.

En ese sentido se puede observar que hasta el apartado de las columnas, corresponde a las etapas que ya fueron analizadas. Los elementos nuevos corresponden precisamente al análisis de la MIR, sin embargo, a través del proceso multidisciplinario de interacción de los diferentes agentes que intervienen en la planeación, ejecución, y seguimiento del Programa Presupuestario, permitirán su correcta aplicación, la cual le da veracidad y sentido a la política pública.

Lo anterior es importante ya que para establecer políticas públicas con impacto, se deben desagregar desde la identificación del problema, que demandas apremian más a la población, así como definir la magnitud del problema que sirve como la línea base en la integración de indicadores y del problema central, este análisis forma parte del árbol de problemas que ya se enunció.

Por lo anteriormente expuesto y para cerrar este capítulo, se puede concluir que la instrumentación de políticas públicas de impacto, requieren necesariamente de metodologías claras y acordes a la realidad, para la conceptualización, diseño, ejecución y seguimiento y evaluación de los programas que implementa el gobierno.

Considerando a la sociedad como el principal elemento en la implementación de la política de gobierno, resulta impostergable que la Administración Pública transite a un nuevo modelo de gestión, orientado a la generación de resultados de valor público, donde los involucrados en el desarrollo de las estrategias de gobierno, asuman la responsabilidad en el logro de los objetivos en beneficio de la población

En ese sentido, la correcta aplicación de la MML, asegura al menos, que el actuar de las estructura gubernamental se alinee los principales objetivos generales que emanan de los instrumentos de planeación y que considere el monitoreo del desempeño y la rendición de cuentas en un gobierno abierto, que se caracteriza por mantener informado a la población con sentido de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

La contundencia de dicha metodología permitirá que los recursos públicos se asignen a programas con metas y objetivos claros, y así direccionar acciones de valor público para la sociedad.

Sin embargo, para delimitar este enfoque, no basta solo con describir lo que establece la teoría, es necesario analizar su implementación en el aparato gubernamental para determinar si su aplicación en la realidad es congruente y suficiente, en el sentido de que las actividades y los bienes y servicios que

prestan a la sociedad, deben ser direccionados a la solución de problemas públicos.

En ese sentido, a continuación se presenta el capítulo 4 con el objetivo de analizar el caso de estudio real, en la implementación de la MML para el Centro de Control de Confianza, retomando las posturas planteadas y los procedimientos para su integración desde el aparato gubernamental y de ese modo, dirigir las conclusiones finales y aportes de dicha investigación, orientadas hacia la mejora de la gestión hacia resultados objetivos.

Capítulo 4. Implementación de la MML en la Secretaría General de Gobierno

Retomando lo que se ha venido planteando, la MML se constituye como el enfoque de planeación del desempeño, que hace una valoración general en la integración de los programas presupuestarios, la cual toma principal referencia los objetivos proyectados y el comportamiento del presupuesto para la conformación de la MIR, con base en los indicadores estratégicos y de gestión.

Su origen en México, tiene como marco de referencia el PbR y deriva de los ajustes de la normatividad en materia hacendaria en 2006, con la implementación del SED, para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios, a través de la lógica en la asignación de los recursos.

Su conceptualización y para el caso de estudio, se enfoca al logro de resultados de los programas presupuestarios a corto plazo -1 año-, a través de la integración del POA que se apoya de indicadores para monitoreo y evaluación de metas.

Por lo anterior y a efecto de contextualizar el presente capítulo, se destaca la concepción de la NGP como parte aguas de los enfoques de la GpR y el PbR, los cuales se apoyan de la MML, como herramienta efectiva e integrada en su diseño, y se ejemplifica en el en el apartado 4.2 de dicho capítulo, el cual refiere a la integración de la MIR con base en la MML.

En ese sentido, retomando lo antes expuesto, la NGP, como modelo emergente de gestión gubernamental, centra sus bases principalmente en la

corresponsabilidad organizacional y en la orientación de las políticas públicas hacia el desempeño eficiente de los resultados de valor público.

Además, como lo postula Zapico (1999), este modelo, deriva de la deficiencia de la planeación tradicional en el sector público, caracterizada por un presupuesto repetitivo, que enjuicia una mala programación de las políticas públicas.

Por lo anterior, surge la GPR como enfoque de planeación empresarial, que centra sus esfuerzos a fortalecer la capacidad del Estado en la promoción del desarrollo, a través de una dirección efectiva e integrada en el proceso de planeación, encaminando los resultados de los programas públicos hacia la calidad, la eficiencia y el desempeño, para lo cual se apoya del PbR y de la MML.

Es decir, orienta la acción del gobierno a establecer políticas públicas colectivas, claras y objetivas de valor público, optimizando los recursos disponibles y priorizando los resultados sobre los procesos encausados, por el paso de una gestión burocrática a una de tipo gerencial.

Bajando un poco a la realidad mexicana, como ya se mencionó en el capítulo 2, de acuerdo con el CONEVAL (2013), la GpR fue retomada como herramienta de monitoreo y evaluación a la política de desarrollo social, enmarcada a través de la MML al considerar indicadores de resultados, servicios y de gestión, con el objeto de medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de los programas.

Para el caso del PbR, se constituye con una lógica similar a la de la GpR, ya que hace énfasis en los resultados y no así en los procedimientos; sin embargo, dicha concepción se enfoca en el proceso presupuestario ya que una vez proyectados los resultados alcanzados, se determina el presupuesto para la implementación de cada programa.

Por lo anterior, dichos planteamientos, deben de ser sujetos a evaluación tanto en la asignación de recursos como en el proceso de programación de metas, a través de indicadores de desempeño y de gestión, los cuales para su determinación, toman como referencia la MML.

En ese sentido, la correcta aplicación de dicha metodología como herramienta de apoyo de los enfoques ya retomados, le da objetividad y credibilidad al desarrollo de proyectos, al precisar la definición de objetivos, establecer responsabilidades a los ejecutores tanto de planeación, operación y evaluación, y al establecer mecanismos eficientes de seguimiento.

Además dado que su operación le da vida a la MIR, derivado de la implementación de sus etapas, permite asociar los principales elementos de un proyecto de manera lógica, al considerar en un orden de importancia de menor a mayor –no por ello dejan de ser importantes- en sus diferentes niveles del resumen narrativo, las actividades y los bienes previstos por las unidades administrativas en los POAs, que encausan el logro del objetivo del programa y coadyuvan con el fin principal.

Por lo anterior y para cerrar este apartado introductorio, se puede concluir que tanto el modelo gestión, los enfoques y la herramienta de planeación

que se describieron, se consolidan como parte fundamental para establecer políticas públicas atinadas y orientadas a los resultados de valor público, que mejoren tanto el funcionamiento del Gobierno, como la calidad de vida de la población.

Sin embargo, como ya se postuló, su naturaleza como tal se enfoca a la política social, desde su concepción general –tratada a lo largo de la investigación–, hasta su aplicación en México y por ende en la entidad mexiquense, por lo que este razonamiento es el punto de partida para contextualizar la aplicación de la MML en la SGG, toda vez que su naturaleza es subjetiva y medir el valor público de los bienes o servicios que ofrece tiene sus particularidades tanto conceptual como en el diseño de sus instrumentos.

4.1. Atribuciones de la Secretaría General de Gobierno

Para contextualizar el quehacer de la SGG en materia de planeación, programación, seguimiento y evaluación de la política pública, a continuación se refieren de manera general los preceptos legales más representativos en materia de planeación democrática, así como las principales funciones y atribuciones de los ordenamientos normativos, ya que de ahí deriva el marco de actuación para generar los programas que se han venido comentando.

De conformidad con los artículos 3 y 4 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, el desarrollo del Estado de México, se sustenta en un proceso de planeación democrática flexible, que en congruencia con la planeación nacional del desarrollo, se integra en los instrumentos de planeación estatal, los cuales son ejecutados en el plazo que requiera su estrategia en beneficio de la sociedad.

Además, en sus artículos 6 y 7, establece que la planeación democrática para el desarrollo, como proceso permanente, debe ser el medio para lograr el progreso económico y social, dirigido a la atención de las necesidades de la población y comprende la formulación de planes y programas los cuales deben contener, entre otros elementos, un diagnóstico, objetivos, estrategias, la asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, control, seguimiento de acciones y evaluación de los resultados.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 20 de la misma ley, compete a las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), entre otras, garantizar el cumplimiento de las etapas del proceso de planeación para el desarrollo; elaborar el presupuesto por programas en concordancia con la estrategia contenida en el plan de desarrollo; verificar que los programas y la asignación de recursos guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas y la evaluación de su ejecución.

Al respecto, la SGG, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interior del Estado y la coordinación y supervisión del despacho de los asuntos encomendados a las dependencias del Ejecutivo Estatal.

Además, el mismo ordenamiento en su artículo 21 establece que la SGG, tiene entre otras atribuciones, conducir los asuntos de orden político, de gobernabilidad democrática y las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes y los ayuntamientos; preservar las libertades, el orden y la paz públicos; formular, conducir y evaluar las políticas estatales en materia

de desarrollo municipal, seguridad pública, prevención social del delito, población, cultura cívica; coordinar las actividades en materia de control de confianza y protección civil; y dirigir a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

Por otro lado, el artículo 3 del Reglamento Interior de la SGG, establece que para lo referente a la planeación, control y evaluación, la Secretaría cuenta con un Secretario, quien para solventarlo se apoya de las unidades administrativas que integran la dependencia.

En cuanto hace al Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno, el apartado VII, referente a los objetivos y funciones por unidad administrativa, destaca que la SGG, entre otras funciones, tiene la de establecer políticas, objetivos, metas, estrategias y programas de desarrollo a mediano y largo plazo, así como evaluar permanentemente su aplicación y los efectos que se deriven de los mismos.

Dichas funciones recaen en la Coordinación de Planeación y Apoyo Técnico¹⁹, que de acuerdo con el mismo ordenamiento, la unidad administrativa tiene como objetivo planear, programar, dirigir, controlar y evaluar las actividades relacionadas con el desarrollo de la gestión gubernamental.

Además, de manera particular, le corresponden las funciones inherentes a la planeación, programación, seguimiento, control y evaluación de las unidades administrativas que integran el Sector Gobierno, incluyendo los objetivos y líneas de acción del Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, de

¹⁹ La Coordinación de Planeación y Apoyo Técnico las delega a la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación

programas institucionales, sectoriales, regionales y especiales de la dependencia.

Sin embargo, esta unidad administrativa se apoya de la Dirección General de información, Planeación y Evaluación²⁰, la cual funcional y operativamente depende de ella; al respecto, de acuerdo con el mismo ordenamiento, tiene como objeto recopilar, sistematizar, procesar, emitir y proporcionar la información generada en los procesos de planeación, programación y evaluación, así como supervisar el cumplimiento de las líneas de acción del Plan de Desarrollo del Estado de México, los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales del sector.

De manera particular, le corresponden las funciones, entre otras, de coordinar las acciones para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, el POA y coordinar el diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados; y validar los avances del POA e indicadores, así como generar el informe trimestral de metas físicas por proyecto.

Derivado de las funciones y atribuciones señaladas, se vislumbran los elementos que analizan y en algunos casos, desarrollan las herramientas que enmarcan el proceso de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación a través del PbR y la MML como los POAs y los Programas Presupuestarios, los cuales son fundamentados a partir de la estructura programática y se enfocan a temáticas específicas, algunas abjetivas y otras subjetivas, de acuerdo a la naturaleza de la dependencia.

²⁰ Corresponde a la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación UIPPE de la Secretaría General de Gobierno

También es evidente que la particularidad la mayoría de las atribuciones de la dependencia, van más allá de lo social, al tener funciones de carácter subjetivo como la relación afectiva de los poderes del Estado y gobernabilidad democrática, que por su naturaleza y con la aplicación de los enfoques presentados, dificultan por un lado establecer las acciones necesarias para cumplir el objetivo del programa presupuestario y por otro, indicadores enfocados a medir su cumplimiento.

Por ello derivado del carácter no social de sus atribuciones, la falta de conocimiento en la materia de los servidores públicos y la limitada interacción entre los involucrados de los programas, muchas veces se anticipa el fracaso del proceso de programación y evaluación del quehacer del gobierno.

Al respecto, el comentario se refuerza con lo que plantea Echevarría y Mendoza (1999), en relación a la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público y la dificultad de medir el valor creado de los programas, ya que para el gobierno, cuantificar el beneficio o impacto de las políticas públicas en términos bienestar generalizado, se dificulta en aquellos de carácter político, como son en su mayoría los de Secretaría General de Gobierno, y no así en aquellos de corte social por ser un tema de interés general para la sociedad.

Por lo anterior, podemos definir que el proceso de planeación gubernamental, se apoya en técnicas de gestión empresarial como la planeación estratégica, en el establecimiento de objetivos de mediano y largo plazo, estrategias y planes de acción para conseguirlo; también de herramientas de planificación colectivas, que involucren a la programación y

al presupuesto en los instrumentos de planeación, acompañado de la evaluación de la gestión pública, para determinar el impacto de los programas y proyectos gubernamentales en la sociedad.

Además se advierte que si se considera el marco normativo de la SGG así como su marco de actuación, es evidente que las herramientas gerenciales de planificación están presentes en la administración pública, particularmente el resumen producto de la MML, la MIR, por lo que resulta importante analizar su implementación en los procesos de gestión que se llevan a cabo para su integración desde la SGG.

Por otro lado, partiendo de la fundamentación conceptual presentada en los capítulos anteriores, en los cuales se estableció la esencia de los enfoques de gestión como el PbR y de la herramienta de diseño del marco lógico, se anticipa que su aplicación para el caso de la SGG, al tener un marco de actuación generalizado y no establecer los procedimientos necesarios de acuerdo a la lógica de la teoría, se debe de hacer un esfuerzo adicional para aplicar los conceptos y diseñar los instrumentos de planeación.

4.2. Proceso de integración de la MIR desde la Secretaría General de Gobierno

Como ya se ha mencionado a lo largo de la investigación, los enfoques de planeación basados en el desempeño de las instituciones, resultan herramientas claves en el establecimiento de políticas públicas claras y coherentes de impacto, sin embargo, existen vacíos en sus metodologías que complican su desarrollo en la práctica generalizada de la administración pública.

Además, combinado con los procesos de gestión, -tanto organizacional, como normativa al generalizar la actuación de la estructura de gobierno-, y un marco normativo abstracto, la acción oportuna a los problemas generales del Estado, limita la cooperación de la acción pública en el desarrollo de sus políticas de gestión.

Por otro lado, la planeación generalizada en la gestión gubernamental, tiene un carácter mecánico y personal –al no considerar a los diferentes involucrados- y poco analítica, ya que utilizan metodologías como la del marco lógico, como una formula para los diferentes enfoques de actuación del gobierno, sin diferenciar por ejemplo que cada tema que afecta a la ciudadanía tiene su tratamiento diferente, como el de la política social, de seguridad, o como en el caso de la SGG la del orden político y de gobernabilidad democrática.

Lo anterior evidencia precisamente la misma reproducción de metas y objetivos a lo largo de las administraciones, con el invento de indicadores que no tienen que medir, o básicos que no demuestran su impacto en la sociedad.

Sin embargo, considero que la aplicación de la MML es efectiva para la política social, al generar productos generalizados para todos los ámbitos de gobierno, en su mayoría fáciles de medir ya que existen referentes para hacerlo, no obstante, es importante que el gobierno considere que la gestión gubernamental va más allá de eso y requiere de una acción plural que además de abatir desigualdades sociales conduzca al Estado hacia el desarrollo de la capacidad intergubernamental, el orden y la paz social.

Analizar el proceso de integración de la MML desde la SGG, como un caso real, con un enfoque de gestión diferente a la social, permitirá evidenciar que se requiere de mecanismos particulares para su desarrollo, capacitación permanente para el personal operativo que desarrolla la metodología y sobre todo, de indicadores modelo que faciliten su implementación para la evaluación de objetivos generalizados en todos los ordenes de gobierno.

En ese sentido, el proceso que se presenta corresponde al desarrollo de la MML desde la UIPPE de la SGG, que deriva en la integración de los documentos anuales de trabajo, POA, que realizan las Unidades Administrativas, con el objetivo de establecer criterios de mejora en su integración, tanto de forma como de fondo, que permitan el establecimiento metas que contribuyan al cumplimiento del objeto de los programas presupuestarios e indicadores que permitan medir el grado de su cumplimiento.

Dicho análisis, tiene su base metodológica en el procedimiento “Integración, Evaluación y Seguimiento del Programa Operativo Anual del Sector Gobierno”, el cual está fundamentado en el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación de la SGG, que corresponde a la UIPPE de la Secretaría.

Las opiniones vertidas en este apartado, son personales con fines académicos y derivan de la praxis como revisor de las MIRs dentro de la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación, particularizando en la integración del POA del ejercicio fiscal 2016, así como de la comparación de lo establece la teoría en los capítulos 2 y 3 de esta investigación y el ejercicio real en la materia.

A manera de contexto, es importante señalar que para el ejercicio fiscal 2016, la SGG se constituyó por 47 unidades administrativas ejecutoras del gasto, las cuales atendieron 18 Programas Presupuestarios (7 fueron compartidos con otras dependencias) y 56 Proyectos (13 fueron compartidos con una o más unidades administrativas) a través de 744 metas y 89 indicadores.

Además, atiende 53 líneas de acción del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, a través de las unidades administrativas, de las cuales 30 se enfocan a la seguridad pública –se basan en el fomento de la seguridad ciudadana y a la procuración de justicia como instituciones-, 16 al financiamiento para el desarrollo –enfocado al ejercicio de la Hacienda Pública-, 5 al desarrollo municipal –direccionadas al fortalecimiento de sus instituciones- y solo 2 al desarrollo social, las cuales derivan en acciones enfocadas a los valores cívicos de los mexiquenses.

Cabe aclarar que la política gubernamental, finalmente deriva en el desarrollo de la sociedad, sin embargo, los objetivos que emanan del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, como instrumento rector de desarrollo en el Estado, y que persigue la SGG, a través de la instrumentación de sus programas, se encamina particularmente al desarrollo institucional, por lo que sus efectos en el desarrollo social, son indirectos, complicando así la determinación de políticas públicas claras de impacto y medibles.

En ese sentido, la utilización de la MML para la integración de los POAs en la SGG, deriva de un mandato legal impuesto para la política social, sin embargo, en la práctica, la dependencia de referencia busca de manera

general programar actividades con un enfoque hacia resultados, que direccionen los esfuerzos a cumplir los objetivos y metas de los programas y proyectos presupuestarios que se alinean al Plan de Desarrollo.

En el procedimiento de la SGG, intervienen 3 actores claves, la Dirección de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas, la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación de la Secretaría General de Gobierno –que involucra a los departamentos que la conforman como revisores- y las unidades administrativas ejecutoras, quienes son las que implementan la MML para la integración de la MIR y su POA.

De manera general, la primera, tiene la responsabilidad de dar a conocer la asignación presupuestal comunicada²¹ y autorizada, las cuales son la base para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto y la calendarización de metas e indicadores estratégicos a través de la MML, así como de la revisión final de la MIR –aunque en realidad, al menos en 4 años de experiencia no ha emitido comentarios al respecto, ni en la formulación de metas-.

A las unidades administrativas ejecutoras, les corresponde de manera general, integrar cada uno de los formatos de la MML, establecer las metas e indicadores para su seguimiento y aplicar las observaciones de mejora que en su momento emitió la UIPPE de la SGG.

A la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación, la UIPPE de la SGG, le corresponde analizar y revisar la correcta integración de los formatos que constituyen la MML de las Unidades Administrativas, asegurar

²¹ De acuerdo con el artículo 295 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se deben de dar a conocer a más tardar el último día de julio y es el momento donde inicia el proceso de elaboración del anteproyecto.

que las principales problemáticas detectadas tengan vínculo con el Programa Operativo Anual, así como verificar la congruencia de la calendarización de las metas con el presupuesto, los indicadores propuestos y los instrumentos de planeación estatal.

Por otro lado, el procedimiento en la integración de los POAs que determinan cada ejercicio fiscal las Unidades Administrativas, para el caso de la SGG, se presenta de acuerdo al Manual de Procedimientos de la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación.

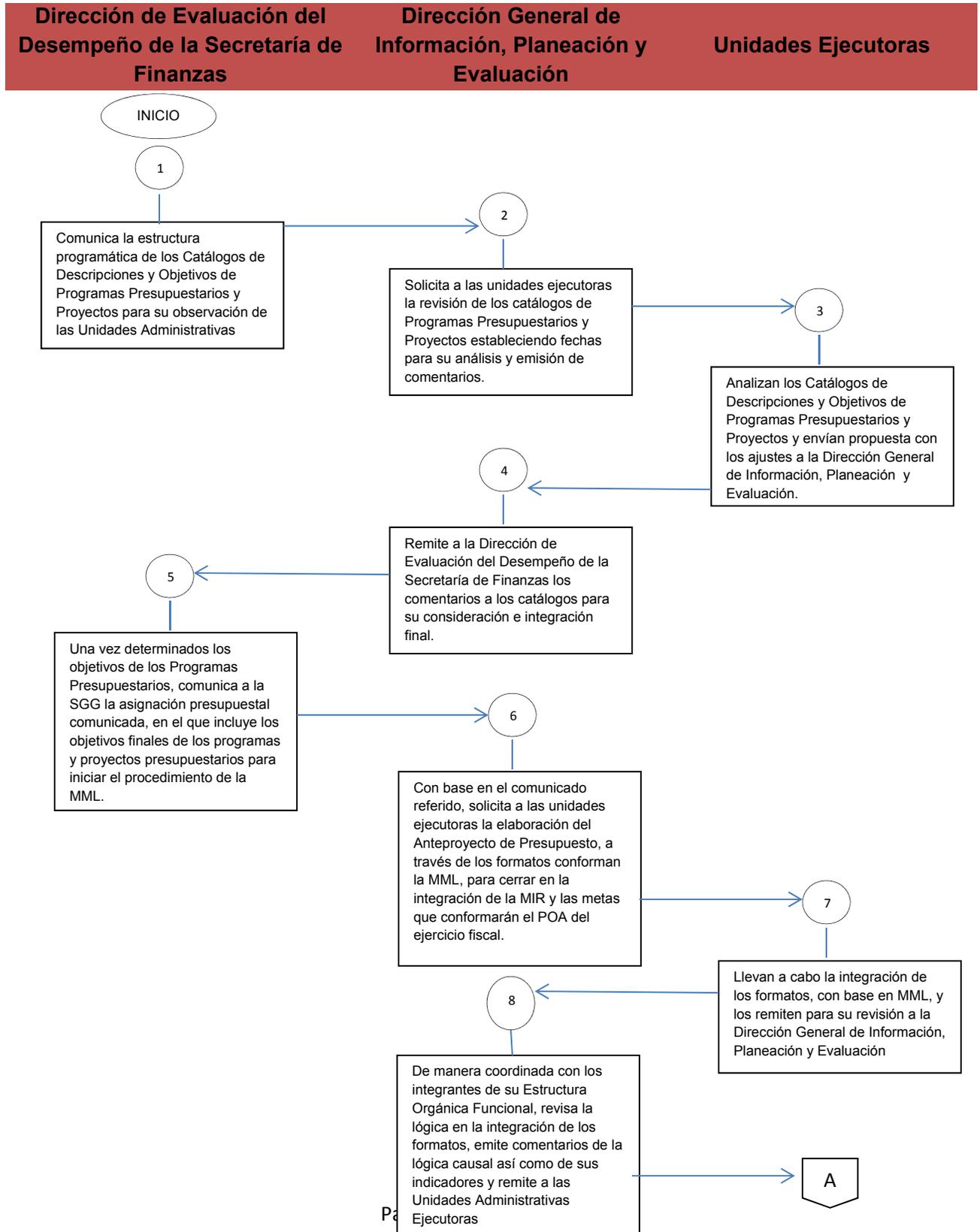
Cabe mencionar que el procedimiento para integrar los POAs de la SGG con base en la MML, se estructura a partir de 71 pasos, los cuales de manera general consideran elementos de forma, que van desde las instrucciones verbales hasta el archivo de la información, por lo que para efecto de esta investigación se resumieron en 11 pasos²² de manera enunciativa para contextualizar integración final de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

No obstante, en congruencia con el objeto de esta investigación, solo se consideraron los pasos 7 y 8 de la síntesis mencionada, ya que se refieren exclusivamente a la integración de la MIR con base en la MML –llenado de formatos- y la revisión en su integración por parte de la Dirección General de Información Planeación y Evaluación de la SGG.

Además, en dichos pasos, se identifica la integración del POA, mediante el cual cuales, desarrollan cada una de las metas e indicadores que establece como mecanismos de intervención la SGG.

²² Ver diagrama 1 Flujo de integración de la MIR desde la SGG

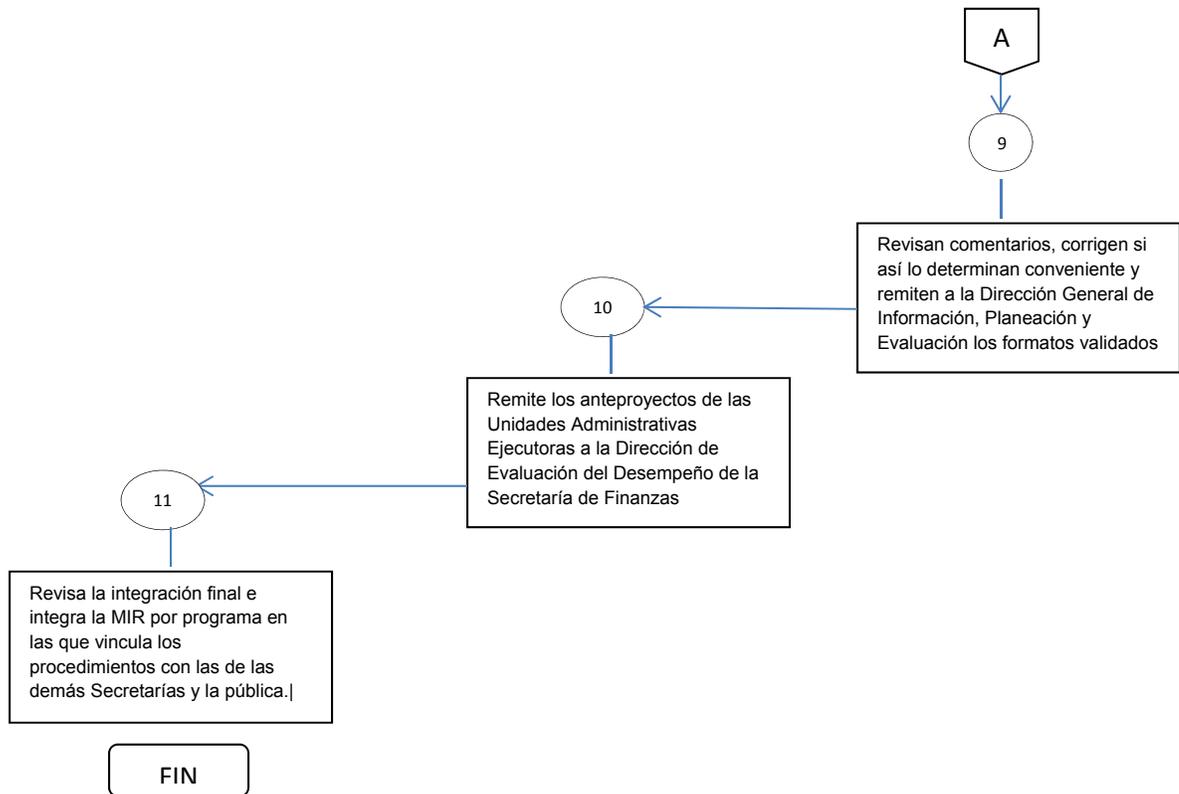
Diagrama 1 Flujo de integración de la MIR desde la SGG



Dirección de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas

Dirección General de Información, Planeación y Evaluación

Unidades Ejecutoras



Fuente: Elaboración propia, con base en el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación (2016)

Por lo anterior, con el objetivo de analizar la integración de los POAs con base en la MML y emitir las conclusiones generales y así como la propuesta de los criterios básicos para su integración en el apartado de conclusiones, a continuación se presenta y analiza el caso de estudio del Centro de Control de Confianza para el ejercicio fiscal 2016.

En ese sentido, para contextualizar el caso de estudio, de conformidad los artículos 1 y 2 del Decreto 224, por el que se crea el Centro de Control de Confianza del Estado de México, corresponde a un Organismo Público Descentralizado sectorizado a la SGG, el cual tiene por objeto realizar las evaluaciones, permanentes de control de confianza, de desempeño, de poligrafía, entorno social y psicológico, así como de exámenes toxicológicos al personal de las instituciones policiales de seguridad pública estatal y municipal, de procuración de justicia, de los centros preventivos y de readaptación social del Estado.

Como punto de partida, para el ejercicio fiscal 2016 el Centro de Control de Confianza del Estado de México, se encontraba alienado al Programa Presupuestario “Seguridad Pública” y al “Proyecto Presupuestario Evaluación y Certificación para el Control de Confianza de los Elementos de Seguridad”.

El Programa Presupuestario “Seguridad Pública”²³ para el ejercicio fiscal 2016 tenía como objetivo operar el Sistema Estatal de Seguridad Pública, mediante la integración de políticas, estrategias y acciones encaminadas a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, para el establecimiento de la seguridad ciudadana.

El Proyecto Presupuestario al que se encontraba alineado en el mismo ejercicio, tenía como objetivo realizar evaluaciones de control de confianza a los elementos de seguridad, a través de herramientas tecnológicas y

²³ Este Programa se conforma por 3 subproyectos y 16 proyectos, los cuales son compartidos con más de 2 dependencias y organismos con esencias funcionales distintas.

procesos operativos certificados, que permiten emitir resultados, a fin de contribuir a una mayor eficiencia de los cuerpos de seguridad y su depuración.

Una vez identificados los enfoques hacia los cuales deben dirigirse los esfuerzos de la política pública y las metas de la Unidad Administrativa Ejecutora analizada, se inicia con el proceso de implementación de la MML desde la SGG como caso de estudio²⁴, de acuerdo con las etapas delimitadas al inicio del capítulo 4 y que corresponden al paso 7 y 8 del flujo en la integración de la MIR, desde la SGG; para efectos de esta investigación se sintetizan algunos apartados, considerando la esencia de sus planteamientos por parte de la unidad administrativa.

4.2.1. Etapa 1. Definición del problema

Las etapas que a continuación se presentan, refieren un caso real de la SGG, además, como ya se comentó, derivan de los puntos 7 y 8 del diagrama 1

En la práctica de maneja este formato, la información vertida en él, corresponde a la que generó la unidad administrativa.

Cuadro 3. Diagnóstico del caso de estudio

Objetivo:

Realizar evaluaciones de control de confianza a los elementos de seguridad, a través de herramientas tecnológicas y procesos operativos certificados, que permiten emitir resultados, a fin de contribuir a una mayor eficiencia de los cuerpos de seguridad y su depuración.

²⁴ En este análisis se muestra cómo se realiza en la práctica y se emiten comentarios que derivan de la praxis.

Diagnóstico (situación actual)

Para dar cumplimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y Legalidad es necesaria la depuración y fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y privada, estableciendo la obligatoriedad de la creación de un modelo nacional de evaluación y control de confianza, así como la creación de centros estatales de control de confianza. Por tal motivo se suscribió el **Acuerdo por la Seguridad Pública Integral** de los Mexiquenses en el que establece como compromiso la creación del Centro de Control de Confianza del Estado de México, en el cual condiciona la permanencia de los policías, a la aprobación de evaluaciones de control de confianza y establecer indicadores de evaluación y seguimiento.

Con el propósito de reforzar la confianza de la ciudadanía en los cuerpos policiacos y contribuir a la depuración y fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, **evaluados los elementos** cuya vigencia vence en el año 2016.

Estrategias y líneas de acción

Aplicar las evaluaciones en materia de control de confianza mediante evaluaciones psicológicas, médicas, toxicológicas, poligráficas y de análisis socioeconómicos, apegadas a los modelos, lineamientos y criterios que establece el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

Estrategias y líneas de acción

- Mantener **actualizado el marco normativo** que rige la aplicación de las evaluaciones de control de confianza.
- Apoyar a las instituciones a integrar sus **perfiles de puesto**, alineados a las necesidades de las instituciones de seguridad para lograr la eficiencia de las evaluaciones y objetividad de las mismas.

Dar **seguimiento al Sistema de Registro de Listado Nominal** diseñado y operado por el Centro de Mando y Comunicación de la SSC, para conocer el estado de fuerza de las corporaciones y monitorear el estatus en que se encuentren.

Fuente: Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de control de Confianza, Anteproyecto de Presupuesto 2016.

Por lo anterior, se puede advertir que el diagnóstico como punto de partida para establecer el problema principal a atender con el Programa y Proyecto Presupuestario no dimensiona la problemática y necesidad a atender, ya

que no se identifican como tal externalidades, solo expresa acciones realizadas y compromisos por cumplir, los cuales se encuentran marcados con negritas en el texto, como un acuerdo suscrito y las evaluaciones pendientes, así mismo, no se identifican fortalezas, debilidades, oportunidades o amenazas en su ámbito de responsabilidad de cada unidad, no considera de manera clara y objetiva la población objetivo o área de enfoque.

Derivado de lo anterior, no se justifica la implementación del proyecto, por lo que es evidente que un diagnóstico que no se apoya de datos cuantitativos, solo refiere juicios personales

Por otro lado, para delimitar a la población que atiende el Programa Presupuestario, de acuerdo al caso real, se realizó a través del siguiente cuadro (la información vertida fue la que reportó la Unidad Administrativa para el ejercicio fiscal 2016).

Cuadro 4. Análisis de Población del caso de estudio

POBLACIÓN DE REFERENCIA
Instituciones pública (51,825) y privada (29,925)
POBLACIÓN POTENCIAL
Instituciones de seguridad pública, (CES, PGJEM, MUNICIPIOS y complementario CUSAEM) (51,825).
POBLACIÓN OBJETIVO
Instituciones de seguridad pública cuya vigencia de evaluación vence en 2016, así como nuevos ingresos para atender la rotación de personal, formación de grupos y promociones de las diferentes instituciones de seguridad pública (20,000).
POBLACIÓN ATENDIDA
Instituciones de seguridad pública cuya vigencia de evaluación vence en el 2016 (18,000)

Fuente: Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de control de Confianza, Anteproyecto de Presupuesto 2016.

Como se mencionó en el capítulo 3, la población atendida debe derivar del análisis del diagnóstico así como en función de los objetivos de los Programas y Proyectos Presupuestarios, sin embargo en el caso de estudio no se advierte, ya que en su diseño no se considera, además, la población potencial en estricto sentido debe incluir en una menor proporción a la población objetivo y a la población atendida, sin embargo, en el análisis práctico no se realiza de forma clara y se puede observar en las diferentes cantidades marcadas en negritas, al parecer son la misma en los 4 niveles.

Además, la esencia del Programa y Proyecto Presupuestario que se analiza, corresponde al fortalecimiento de la seguridad, a través de las evaluaciones a los elementos de seguridad y en el análisis de las poblaciones consideran a las instituciones, o de manera poco precisa las evaluaciones a realizar o los elementos a evaluar.

4.2.2. Etapa 2. Identificación de Involucrados

En la práctica de maneja este formato, la información vertida en él, corresponde a la que generó la unidad administrativa.

Cuadro 5. Análisis de involucrados del caso de estudio

Beneficiarios		Percepción del Problema	
Grupo analizado	Intereses	Principales problemas percibidos	Conflictos potenciales ante el desarrollo del programa
Elementos de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México	Los aspirantes a las instituciones de procuración de justicia deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza. Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las instituciones sin contar con el certificado y el registro vigente.	Bajos niveles de profesionalización de los elementos de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México y deficiencias en el marco normativo que regule la inasistencia de sus evaluaciones	Las Instituciones de Seguridad no firman convenios de colaboración con el Centro de Control de Confianza para realizar

Beneficiarios		Percepción del Problema		
Grupo analizado	Intereses	Principales problemas percibidos	Conflictos potenciales ante el desarrollo del programa	
Opositores				
Elementos de Seguridad Pública certificados.	Continuar con sus funciones no sometidos a procedimientos de selección y evaluación.	Inadecuada integración de los elementos susceptibles a ser evaluados. La Comisión de Honor y Justicia, es la encargada de dar seguimiento a la suspensión temporal, separación, remoción o baja.	La misma Institución de Seguridad no notifica en tiempo y forma a sus elementos para sus evaluación Los nuevos ingresos no cuentan con el Certificado expedido por Centro de Control de Confianza del Estado de México.	
Indiferentes				
Elementos de las Instituciones de seguridad privada	Ingresar a las instituciones de seguridad sin sometidos a evaluaciones de selección.	las de ser a de No firman convenio de colaboración para sus evaluaciones, no existe un marco jurídico obligatorio más rígido	Bajo nivel de confianza de las instituciones de seguridad privada ante la sociedad.	
Ejecutores				
Secretaría General de Gobierno a través del Centro de Control de Confianza del Estado de México	Realizar evaluaciones de control de confianza a los elementos de seguridad de manera sistemática y articulada, Coadyuvar en el fortalecimiento de la Seguridad Pública de la Entidad. Establecer un sistema de registro y control, que permita preservar la confidencialidad y resguardo de expediente. Verificar el cumplimiento de los perfiles médico, ético y de personalidad. Informar a quien corresponda sobre los resultados de las evaluaciones	No existe un marco normativo más rígido que regule la inasistencia de los elementos a sus evaluaciones, bajo nivel de profesionalización de los integrantes del Centro de Control de Confianza	No certificar a los elementos de seguridad pública y privada del Estado de México, No evaluar al 100% a los elementos de las Instituciones de Seguridad cuya vigencia vence en el año en curso	

Fuente: Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de control de Confianza, Anteproyecto de Presupuesto 2016.

Como se puede observar el columna de grupo analizado, no se consideran a los responsables de la planeación ejecución evaluación, programación y presupuestación de las unidades administrativas que intervienen en el desarrollo del programa presupuestario, por ejemplo las áreas de evaluación, los suscriptores de los convenios para poder evaluar la personal, por mencionar algunos.

Además en estricto sentido, los elementos antes vertidos deben derivar del diagnóstico, los cuales no se advierten en él, por lo que vislumbra una integración desarticulada.

Se establece una población objetivo –beneficiarios- como los elementos de las instituciones, los cuales se señalan en negritas en el cuadro anterior, sin el análisis necesario, además, de que en la población beneficiaria con el Programa y Proyecto Presupuestario se refieren a las instituciones de seguridad, por lo que es contradictorio.

El programa y el proyecto van enfocados al fortalecimiento de las instituciones de seguridad, a través de la evaluación de control de confianza de sus elementos; además, los convenios que refieren, se hacen precisamente con las instituciones de seguridad y procuración de justicia a nivel Estatal y Municipal, incluso con los cuerpos auxiliares de seguridad pública, por lo que es necesario un mayor análisis de las funciones y atribuciones para integrar el apartado, ya que se puede confundir como población objetivo o área de enfoque a los elementos o las instituciones de seguridad.

4.2.3. Etapa 3. Análisis de Problemas

En la práctica de maneja este formato tipo árbol causal en el que se establecen las causas y efectos que provocan el problema central, la información vertida en él, corresponde a la que generó la unidad administrativa.

Esquema 8. Árbol de Problemas del caso de estudio



Fuente: Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de control de Confianza, Anteproyecto de Presupuesto 2016.

En esta etapa de la integración de la MIR, los problemas para su integración derivan desde el diseño del diagnóstico ya que no se consideran las externalidades más apremiantes, solo se menciona la suscripción de un acuerdo y la evaluación de las instituciones, no obstante el énfasis del Centro de Control de Confianza es evaluar a los elementos; además en la integración del árbol de problemas, se confunden las causas con los efectos, por lo que resulta necesario en la práctica, como principio fundamental, entender en primer lugar los principios básicos de la MML.

Como ya se mencionó en el capítulo 3, el problema del propósito debe responder a las preguntas ¿Quién? ¿Dónde?, ¿Qué?, y se debe enfatizar en la población objetivo y este a su vez, se debe vincular con el problema central, evitando confundirlo con la falta de solución, con la usencia de un servicio o la falta de un bien.

Además, como se ha venido comentando a lo largo de esta investigación, esta tarea requiere de un análisis multidisciplinario por todos los involucrados en el proceso de integración del programa y en este caso, del POA.

Si se sigue la lógica causal que establece la MML se puede observar que de abajo hacia arriba –actividades, bienes o servicios, propósito y fin- no tienen vinculación, por lo que no se determinó de manera objetiva el procedimiento, además, estas problemáticas necesariamente debieron formar parte del diagnóstico y en los componentes del análisis de involucrados ya que es el punto de partida de la metodología.

Partiendo de la esencia de la unidad -evaluar a los elementos de control de confianza-, los problemas deben ir enfocados a ello, por ejemplo la capacidad operativa del centro, la falta de mecanismos de coordinación, por mencionar algunos.

Finalmente, analizando el objeto del programa presupuestario, es necesario entender en primer lugar cada uno de sus elementos, y de cierto modo “desmenuzar” sus componentes vinculándolo con el quehacer del Centro de Control de Confianza y los latentes problemas a los que se enfrenta para el logro de su objetivo, ya que como se mencionó, en el programa intervienen más dependencias concentradoras enfocadas al establecimiento de la seguridad ciudadana y procuración de justicia, por lo que el quehacer del centro, no se puede medir en el sentido de mejorar dicha concepción, más bien es coadyuvante en su logro a través de la certificación de elementos.

4.2.4. Etapa 4. Análisis de objetivos o definición del objetivo

En la práctica se maneja este formato tipo árbol causal²⁵ en el que se establecen las causas y efectos en positivo, con los mismo niveles en el sentido de medios y fines para el logro del objetivo central, la información vertida en el siguiente ejemplo, corresponde a la que generó la unidad administrativa.

Como ya se mencionó en el capítulo 3, el árbol de objetivos refiere a la condición en positivo de las causas y efectos que se traducen manera de fines y medios para lograr el objetivo central, por lo que este ejercicio resulta de la revisión del árbol de problemas, asegurando su lógica vertical de abajo hacia arriba, de modo a que en el mismo nivel se muestren las actividades,

²⁵ Ver esquema 9 Árbol de Problemas del caso de estudio

y los bienes y servicios que coadyuvan en el cumplimiento del objetivo central.

Al respecto, considerando el caso de estudio se pueden evidenciar los siguientes elementos:

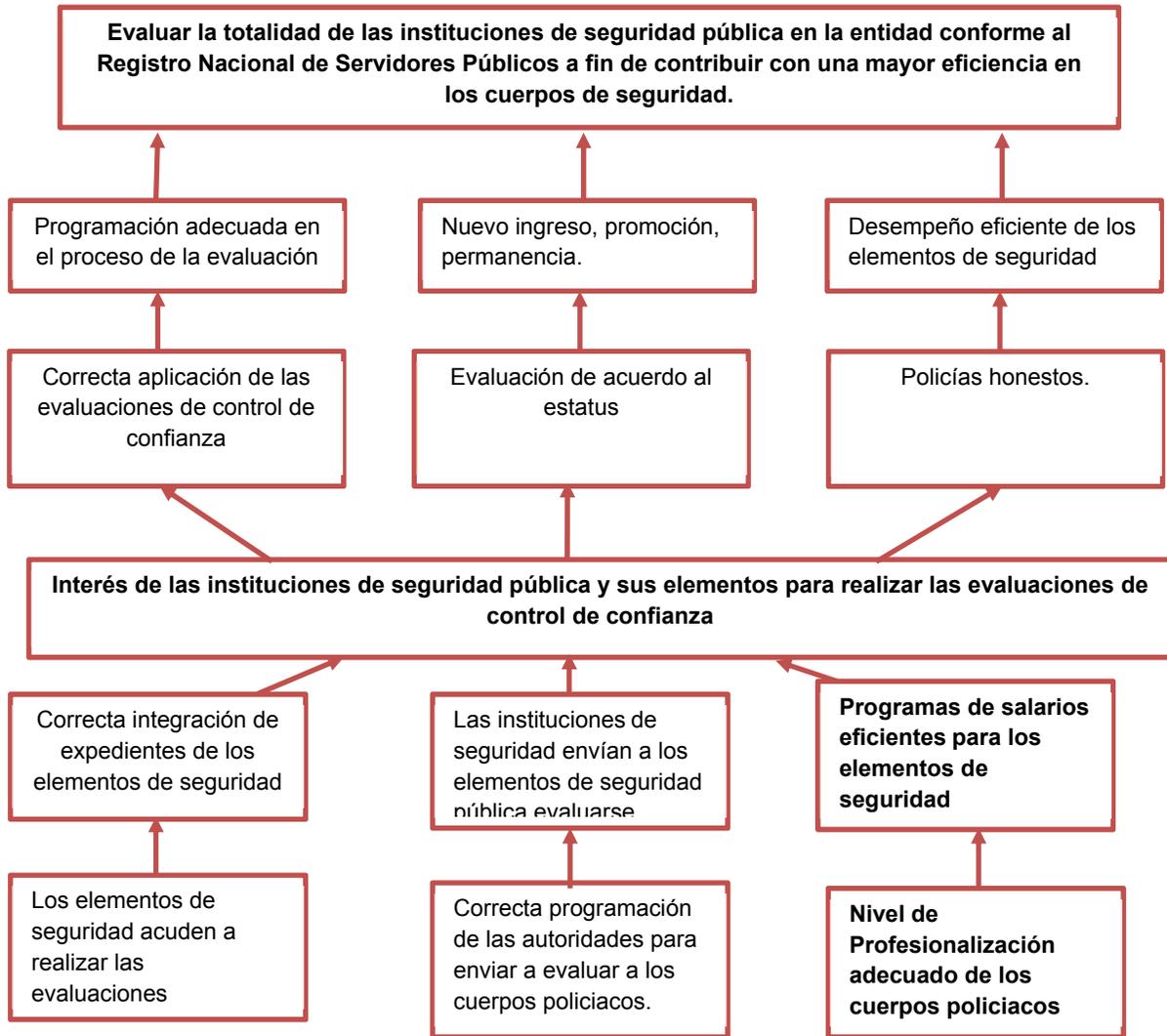
No es coherente el fin y el propósito con el árbol de objetivos y mucho menos con los objetivos del Programa y Proyecto Presupuestario ya que en el nivel superior del formato –fin- se debe enfocar al fortalecimiento de la seguridad pública, como política de gobierno, y en de propósito-la parte central medular del árbol-, precisamente al funcionamiento de la institución; **el interés de las instituciones para evaluarse** señalado en negritas en el formato, no puede ser un objetivo, se puede determinar como una causa en el nivel más bajo del árbol de problemas, por lo que el objetivo central no está bien delimitado.

Respecto a la estructura las actividades no contribuyen al logro de los medios o bienes o servicios, por ejemplo, el nivel de profesionalización adecuado de los cuerpos policiacos, señalado con negritas, no contribuye a nuevos programas de salarios eficientes para los elementos de seguridad.

Lo conveniente por ejemplo sería en un primer nivel, establecer cursos de formación con temáticas que fortalezcan las capacidades de los elementos, tanto operativas, administrativas y de dirección, lo que coadyuvaría a tener un adecuado nivel de profesionalización de los cuerpos policiacos.

Respecto al propósito versus fin, siguiendo la misma lógica, el interés de las instituciones de seguridad pública y sus elementos para realizar las evaluaciones de control de confianza, no es medio para lograr que la totalidad de las instituciones de seguridad pública estén evaluadas.

Esquema 9. Árbol de Objetivos del caso de estudio



Fuente: Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de control de Confianza, Anteproyecto de Presupuesto 2016.

Además, las instituciones no se evalúan, se evalúa el personal y a los ciudadanos de nuevo ingreso, un medio para su logro podría ser implementar eficaces mecanismos de coordinación entre el centro y las instituciones, o como se menciona en el árbol de problemas, el fortalecimiento del marco normativo.

Ahora, la redacción de los elementos que estructuran dicho análisis no es la conveniente, como ya se mencionó en el capítulo 3, para el nivel de fin, se debe contribuir a algún objetivo superior que emane de la política generalizada del gobierno –en este caso sería al del Programa Presupuestario-, más un conector que puede ser “mediante” y cerrar con la solución al problema.

Por otro lado, el nivel de propósito debe considerar la población objetivo, más un verbo en presente y cerrar con el resultado logrado, por lo que necesariamente se deben replantear. El problema es de origen ya que no se estableció de manera correcta el diagnóstico.

Esta es la etapa más importante de la MML, ya que perfila los resúmenes narrativos con los que se establecen los indicadores para su medición, así como las principales actividades a desarrollar, los bienes o servicios para cumplir el propósito y se determina la población objetivo en su integración; además del problema de origen en el diagnóstico, muchas veces corresponde a una cuestión de sintaxis en su integración, por lo que la propuesta de dicha investigación se encaminará en ese sentido, pues las bases de la metodología ya están definidas.

4.2.5. Etapa 5. Análisis y selección de Alternativas

Esta etapa corresponde a la selección del fin, el propósito; el componente y la actividad, los cuales derivan del árbol de objetivos y perfilan los resúmenes narrativos de la MIR esta acción en la práctica va implícita en la etapa 4 de la metodología.

Vinculando la información que se plasmó en este formato²⁶, únicamente se consideró en la MIR (se destaca en la etapa siguiente), el recuadro sombreado que corresponde al nivel de Fin, por lo que no mantiene coherencia la integración de los formatos anteriores; en ese sentido, se debe ajustar.

La metodología establece que los elementos como causas y efectos que deriven del árbol de problemas, se deben transformar en positivos en el mismo nivel para seleccionar o perfilar los resúmenes narrativos concebidos como el análisis de objetivos para la integración de la MIR.

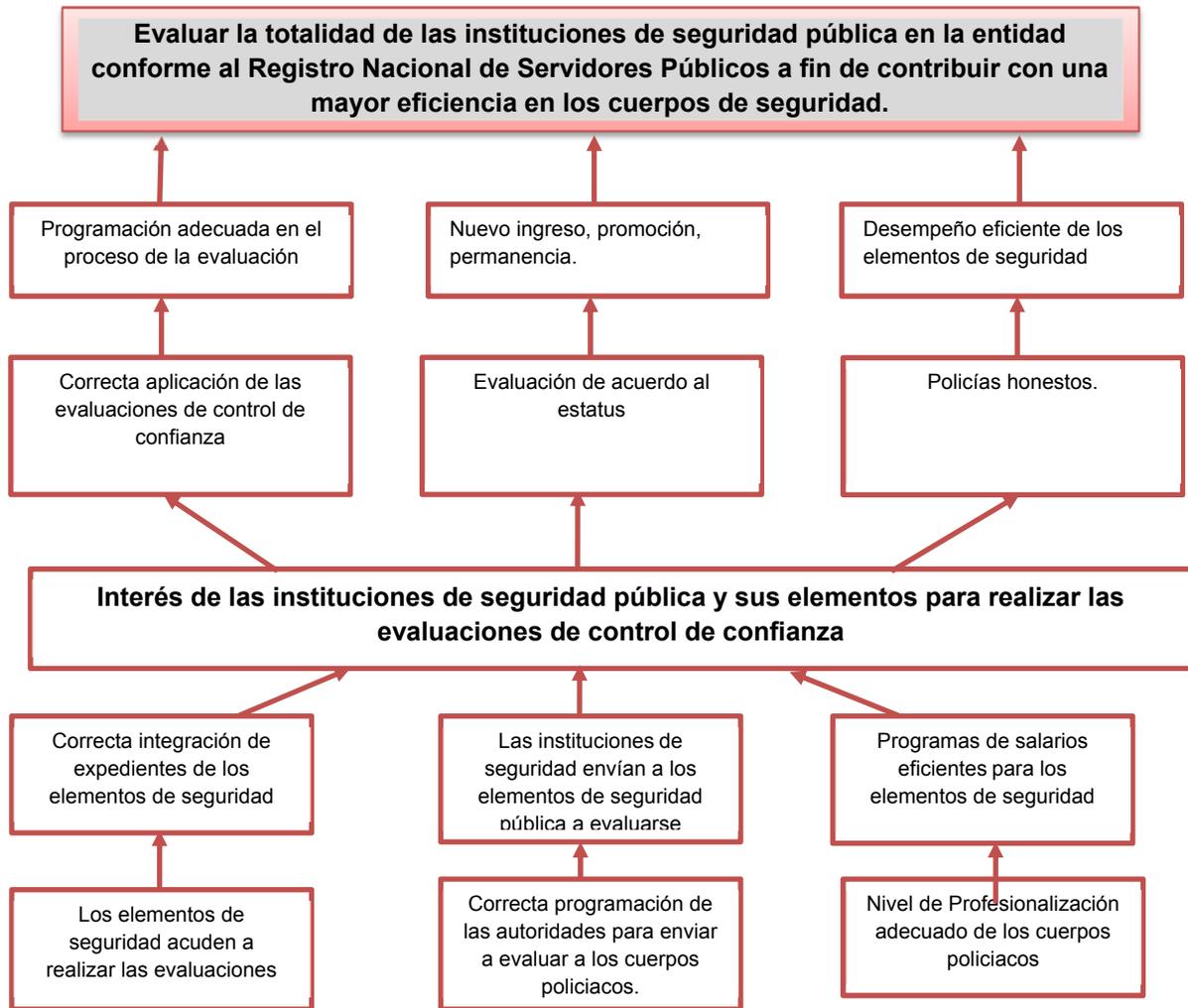
Si se comparan los cuadros 8 y 9, se puede observar que no presentan vínculo sus elementos, solo en la estructura, por lo que la parte importante de la metodología, la MIR, se estaría construyendo sin objetividad.

Cabe mencionar que en la praxis, por lo general son determinados de manera arbitraria, sin el análisis adecuado para su integración, por lo que el conjunto de elementos que consideran a los componentes y actividades no se vinculan con el establecimiento de los objetivos, como el caso del caso de estudio.

Además de que dicha selección, como ya se mencionó, corresponden a los objetivos síntesis de las actividades y los productos que se entregarán a la ciudadanía, derivado de la puesta en acción del Programa Presupuestario, así mismo, perfilan los indicadores con los que se medirá su impacto en la implementación.

²⁶ Ver esquema 10 Selección de alternativas del caso de estudio

Esquema 10. Selección de alternativas del caso de estudio



Fuente: Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de control de Confianza, Anteproyecto de Presupuesto 2016.

4.2.6. Etapa 6. Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados

Esta última etapa corresponde al cuadro resumen de todos los formatos que se integraron, es decir, derivado de un análisis entre todos los involucrados del proyecto, se determina cuales son las principales actividades y bienes y servicios con los que se busca cumplir con los objetivos representados en el fin y el propósito.

Además, se considera la integración de indicadores de impacto y de gestión con los cuales se determina el grado de cumplimiento de los objetivos, su fórmula y los medios de verificación, entendidos como los documentos probatorios oficiales que validan su cumplimiento. Al igual que el análisis de involucrados, se establecen las posibles externalidades que limitan el cumplimiento de los objetivos.

Su integración se determina a través de la siguiente matriz²⁷; la información vertida en formato, corresponde a la que generó la unidad administrativa.

²⁷ Ver Cuadro 6. Matriz de indicadores de resultados del caso de estudio

Cuadro 6. Matriz de indicadores de resultados del caso de estudio

Objetivo del resumen narrativo	Indicadores Nombre	Indicadores Fórmula	Frecuencia	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Fin Evaluar la totalidad de las instituciones de seguridad pública de la entidad conforme al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública a fin de contribuir a una mayor eficiencia en los cuerpos de seguridad.</p>	<p>Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de control de confianza a los integrantes de las instituciones de seguridad pública.</p>	<p>Evaluaciones de control de confianza aplicadas al personal en activo/Estado de fuerza conforme al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Registros del Centro de Control de Confianza del Estado de México e informes al Centro Nacional de Certificación y Acreditación.</p>	<p>que todos los elementos de las instituciones de seguridad se les el proceso de evaluación de control de confianza</p>
<p>Propósito Contribuir al mejor desempeño de la seguridad pública mediante la certificación de los elementos de las instituciones de seguridad Pública y Privada</p>	<p>Porcentaje de elementos con resultado aprobatorio de las instituciones de seguridad pública y privada</p>	<p>(Personal evaluado y con resultado aprobatorio de las instituciones de seguridad pública y privada/ Personal evaluado y con resultado de las instituciones de seguridad pública y privada)*100</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Registros del Centro de Control de Confianza del Estado de México e informes al Centro Nacional de Certificación y Acreditación.</p>	<p>Todos los elementos de las instituciones de seguridad pública y privada aprueban el proceso de evaluación de control de confianza</p>
<p>Componentes Evaluaciones del proceso de control de confianza aplicadas a los elementos de seguridad pública y privada</p>	<p>Porcentaje de cumplimiento de evaluaciones realizadas del proceso de control de confianza</p>	<p>(Evaluaciones realizadas del proceso de control de confianza en el periodo actual/ Evaluaciones programadas del proceso de control de confianza en el periodo actual)*100</p>	<p>Trimestral</p>	<p>Registros del Centro de Control de Confianza del Estado de México</p>	<p>Las instituciones de seguridad pública y privada envían a los elementos al proceso de control de confianza y los elementos asisten</p>
<p>Actividades Impulsar medidas para asegurar el cumplimiento de los convenios macros con las instituciones de seguridad pública.</p>	<p>Porcentaje de cumplimiento de los convenios suscritos con las instituciones de seguridad</p>	<p>Número de convenios suscritos con instituciones de seguridad/Total de instituciones de seguridad en la Entidad)*100</p>	<p>Anual</p>	<p>Acta circunstanciada con instituciones de seguridad</p>	<p>Las instituciones de seguridad pública integran expedientes y envían a sus elementos oportunamente a evaluarse.</p>

Fuente: Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de control de Confianza, Anteproyecto de Presupuesto 2016.

Los resúmenes narrativos de la MIR que se presentó en el Anteproyecto de Presupuesto 2016, carece de los elementos analíticos del árbol de objetivos, por lo que su integración no es congruente, sin embargo, están mejor integrados que los que se plantearon en el árbol de objetivos.

Se destaca también que el resumen narrativo de propósito es más integral que el de fin, ya que se vincula con la lógica del objeto del Programa Presupuestario, por lo que se podrían replantear los formatos en función de ello –en la práctica se hace el ejercicio en su revisión-.

Como ya se mencionó, establecer indicadores no es fácil, particularmente para la SGG ya que su marco de actuación es adjetivo y generalizado, enfocado a la relación afectiva de los poderes del Estado y a la gobernabilidad democrática, al fortalecimiento de las instituciones de seguridad, a la credibilidad de la estructura gubernamental, como en el caso de referencia, que si bien es cierto tener cuerpos de seguridad confiables contribuye al fortalecimiento de la seguridad pública, medir ese grado como impacto en la sociedad requiere de otros modelos de evaluación.

En ese sentido, la naturaleza de la aplicación de las evaluaciones de control de confianza a los elementos de seguridad, dificultan establecer las acciones necesarias para cumplir el objetivo del programa, ya que el medio de actuación esta determinado solo en una sola acción, evaluar, tema que no es sensible para la población en general, en comparación con la política social.

Por lo anterior, se puede advertir que la principal problemática en este apartado, precisamente reside en el planteamiento de indicadores de actividad en todos los niveles.

Es decir, solo se proyectan indicadores con la lógica de programados contra realizados, como el caso de estudio, sin vincular los objetivos con las acciones para su cumplimiento.

Por lo anteriormente expuesto y para cerrar este apartado, es importante enunciar algunas de las metas que derivaron del análisis de la MML para el ejercicio fiscal 2016, las cuales deben asociarse con el árbol de problemas y objetivos para contribuir al logro del objeto del Programa Presupuestario “Seguridad Pública” y del Proyecto Presupuestario “Evaluación y certificación para el control de confianza de los elementos de seguridad”

Cuadro 7. Principales metas Proyecto Presupuestario “Evaluación y certificación para el control de confianza de los elementos de seguridad” del caso de estudio

Nombre de la Acción (meta)	Unidad de Medida
Coordinar y realizar la celebración de sesiones del Consejo Directivo.	Acta
Realizar análisis jurídicos comparativos con otros ordenamientos, a fin de identificar normas y mecanismos susceptibles de ser implementados en el Centro de Control de Confianza del Estado de México	Análisis
Realizar evaluaciones poligráficas, psicológicas, de análisis socioeconómico, médicas y toxicológicas	Persona
Realizar acciones de capacitación orientadas a mantener la certificación de acreditación del centro.	Acción
Realizar evaluaciones al personal que nos solicite la policía complementaria.	Reporte
Reportar al Centro Nacional de Certificación y Acreditación los resultados de las evaluaciones de las instituciones de seguridad.	Reporte

Fuente: Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de control de Confianza, Anteproyecto de Presupuesto 2016.

Como se puede observar, en esencia están enfocadas a las evaluaciones en sus diferentes modalidades como su principal atribución, sin embargo, carece de elementos para el fortalecimiento de su actuar, por ejemplo la suscripción de convenios como elemento necesario para poder llevar a cabo sus funciones.

Destaca la meta “Realizar acciones de capacitación orientadas a mantener la certificación de acreditación del centro”, ya que no se puede medir el impacto de capacitar para certificar un bien mueble, además de que la certificación va en función de los procedimientos que se realizan para evaluar el estado de fuerza policial y el número de elementos programados, dicha acción debe estar enfocada a los servidores públicos.

Se advierte también que las sesiones del Consejo Directivo es una obligación propia del centro y vinculándola con el objetivo del Programa y Proyecto Presupuestario, no coadyuva en su cumplimiento.

Por otro lado, en estricto sentido, las metas que se presentaron se consolidan como la parte técnica para medir los indicadores, es decir, su implementación y logro son el objeto a evaluar, sin embargo, algunas están ausentes en la programación ya que el elemento que mide el indicador de propósito refiere a los resultados aprobatorios, los cuales no se programaron en las metas; y los convenios en el indicador de fin, por lo que desde su planteamiento no se tiene que medir.

Finalmente la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación en la determinación de la MIR de las Unidades Administrativas de la SGG, como ya se comentó en los apartados 4.1 Atribuciones de la Secretaría

General de Gobierno y 4.2. Proceso de integración de la MIR desde la SGG de este capítulo y de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, le compete garantizar el cumplimiento de las etapas del proceso de planeación para el desarrollo; elaborar el presupuesto por programas y verificar que los programas y la asignación de recursos guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas, por lo que emite comentarios al respecto.

No obstante, como se determinó en el Diagrama 1 “Flujo de integración de la MIR desde la SGG”, en el paso 8, los elementos de mejora que emite la UIPPE a las Unidades Administrativas, no son cambios obligados, por lo que el área ejecutora decide si se llevan a cabo o no.

Lo anterior vislumbra además vacíos en la norma, ya que no le atribuyen autoridad a las UIPPEs en la integración de los documentos institucionales rectores de las Unidades Administrativas, solo son áreas coordinadoras en el ejercicio de la planeación para el desarrollo, solo se encargan de la congruencia en la lógica de integración de los procesos y no así del fondo de la política.

En ese sentido, se presenta el último apartado de esta investigación para recuperar los fundamentos de la gestión enfocada a los resultados a manera de conclusiones y emitir criterios básicos para la integración de la MML en la administración de la SGG, que si se ponen en práctica, se asegura al menos la lógica de dicha metodología.

CONCLUSIONES Y APORTES

A. Del caso de estudio

Se advierten debilidades en la redacción del problema y en la identificación y jerarquización de las causas y efectos; así como insuficiente armonización entre el árbol de problemas y los diagnósticos de los proyectos establecidos en el POA.

Imprecisiones tanto en la definición de la población potencial y objetivo que se establece en la MIR del Programa Presupuestario.

Inconsistencias en la lógica vertical de la MIR: ambigüedad en la redacción de las actividades y desvinculadas del componente, el cual contribuye, pero no es suficiente para generar el propósito y coadyuvar en el objeto del Programa Presupuestario.

La integración del Propósito (objetivo general del proyecto) y el fin, no contribuyen a un objetivo superior, está controlado por los responsables del programa, por lo que se sugiere se adecúe de manera inversa la integración de la metodología.

Los indicadores como el medio para el seguimiento y evaluación de los objetivos, vinculados con las metas, para el caso de estudio no permiten la valoración objetiva del impacto en la sociedad y no se vinculan con el Programa y Proyecto Presupuestario.

De manera general, se debe de realizar nuevamente el ejercicio, se puede llevar a cabo de manera inversa, es decir, iniciar con las acciones que se pueden realizar vinculadas con las atribuciones de la unidad administrativa, así como los objetivos del Programa y Proyecto Presupuestario e iniciar con las externalidades que complican el desarrollo de las mismas para

traducirlas en causas y efectos e integrar en función de ello, el diagnóstico, y el árbol problemas y objetivos.

B. Conclusiones generales

Los retos que enfrenta el Estado de México en materia de programación y evaluación, obligan a la administración pública a transitar hacia nuevos enfoques de planificación, con fundamentos metodológicos lo suficientemente solventes para insertar los diferentes temas de desarrollo.

La administración pública estatal, debe buscar el camino que oriente la acción pública hacia los resultados, basada en la coordinación de diferentes involucrados en su planeación, ejecución y evaluación e incluso de la sociedad para eliminar la improvisación en la política de desarrollo.

Desde mi punto de vista, es evidente que las instituciones de planeación, programación y evaluación como las UIPPEs, que se encargan de las tareas estratégicas en el gobierno, requieren de un ajuste en su marco de actuación, de modo a que se fortalezcan sus atribuciones y se empoderen para pasar de ser coordinadoras en la integración de las MIRs, a validadoras y así asegurar y garantizar una visión objetiva de la planeación institucional y de desarrollo generalizada.

Es necesario adoptar un cambio cualitativo en el papel que deben cumplir las UIPPEs, de modo a que sean las instituciones rectoras de la planeación al interior de las dependencias gubernamentales, que establezcan los procedimientos homologados obligatorios para las Unidades Administrativas bajo estrictos controles de seguimiento y evaluación plurales, que consideren la diversidad de funciones del sector público.

Considero apremiante el ajuste del Manual General de Organización de la SGG y el de Procedimientos de la Dirección General de Información,

Planeación y Evaluación, en el que se establezca como obligatorio valorar y aplicar las consideraciones generales que emita la UIPPE en la integración de los anteproyectos de presupuesto, con base en la MML.

El tránsito hacia mejores mecanismos de gestión, solo será posible sentando bases metodológicas de actuación sólidas y precisas, que pongan como principal elemento en la integración de políticas públicas el impacto hacia la sociedad, de otro modo, serán un guión más del gobierno.

La práctica de la planeación en la integración de los POAs en la gestión gubernamental, se ha caracterizado por su carácter mecánico y poco analítico, por lo que resulta inpostergable la especialización de los servidores públicos bajo ejercicios reflexivos, de co-participación y metódicos, basados en la MML como principal elemento en la integración de los documentos anuales de trabajo.

Con independencia del enfoque social de la Metodología del Marco Lógico, resulta una herramienta de vital importancia en los procesos para la integración de los programas operativos que coadyuvan el cumplimiento de la política pública Estatal reflejada en los Programas Presupuestarios, pues mediante ellos, la gestión de gobierno se puede direccionar en acciones efectivas de valor público.

Es innegable la urgencia de la profesionalización de los servidores públicos que intervienen en la integración de éstos documentos técnicos en razón de la dinámica demográfica, económica y territorial de la entidad, requiere de políticas públicas direccionadas a generar valor público.

La elaboración de un estándar de calidad, basada en los fundamentos teóricos metodológicos de las entidades de desarrollo como la CEPAL, Banco Mundial y la OCED, permite dar mayor certeza a las unidades

administrativas en la producción de sus Programas Operativos Anuales, al incorporar los elementos metodológicos mínimos que se requieren para su diseño.

Derivado de lo anterior, el aporte de la presente investigación, refiere al estándar de calidad en la integración de la MML en el aparato gubernamental, la cual deriva de la revisión detallada de las diferentes concepciones de la metodología, así como de los elementos encontrados en cada una de las etapas en la revisión del caso de estudio.

Además, se desprenden del Sistema de Evaluación del Desempeño, particularmente de los Programas Anuales de Evaluación de diseño que implementa el Ejecutivo Estatal, los cuales establecen con claridad los elementos que deben cumplir los POAs para direccionar la política de gobierno hacia los resultados.

Dichas consideraciones se presentan a manera de preguntas similares a las que propone la SHCP para la integración de la MIR con base en la MML, sin embargo, además de contener la esencia de ellas, analizan las concepciones de las instituciones internacionales expertas en el tema y se presentan como cuestionamientos, de modo a que cualquier servidor público que los considere, integre un documento coherente de acuerdo a los requerimientos de la metodología.

Las preguntas se consideraron para cada una de las etapas, y se contextualizan de manera general para su entendimiento, ya que como se hizo referencia en el caso de estudio, generalmente su integración no se realiza bajo un análisis grupal de los involucrados en los programas, por lo que con la consideración de estos cuestionamientos asegura la lógica de sus elementos, independientemente de quien realice la actividad.

C. Aporte criterios de calidad en la integración de la MIR, con base en la Metodología del Marco Lógico.

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios señala que el Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo, está integrado por los planes y programas que formulan las autoridades estatales y municipales, los cuales, deben considerar en su proceso de integración como parte sustantiva, el planteamiento de la problemática con base en la realidad objetiva y los indicadores de desarrollo social y humano aplicables.

En tal virtud, los Programas Operativos Anuales tienen su naturaleza fincada en un diagnóstico preciso y oportuno, para establecer metas racionales bajo una planificación adecuada en el que las actividades y procesos, deben verificarse para ofrecer a la población satisfactores para las necesidades imperantes y por supuesto, funcionar de base para el seguimiento, la evaluación y en su momento la rendición de cuentas.

Bajo ese contexto, a continuación se plantean consideraciones generales para la integración de dichos documentos, que derivan de la revisión de los diferentes enfoques gerenciales de planeación, desde la lógica de la Nueva Gestión Pública, la Gestión para Resultados, el Presupuesto basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño y la Metodología del Marco Lógico como herramienta obligatoria por mandato legal en el desarrollo de los Programas Operativos Anuales.

Dichos argumentos se presentan a manera de cuestionamientos que con su aplicación se aseguran el énfasis en los resultados y no así en los procedimientos y la lógica causa-efecto que persiguen dichos preceptos de planeación, así como el desarrollo de metas terminales de valor público que

coadyuven en el cumplimiento de los objetivos de los Programas Presupuestarios.

Es importante señalar que para llegar a ellos, se revisaron de manera exhaustiva los elementos desde la teoría que conciben en su integración entidades internacionales como la CEPAL, la OCDE, el BM y en México la SHCP, ajustándolos a la esencia del gobierno Estatal de acuerdo a la praxis en la revisión e integración de Programas Operativos Anuales.

En ese sentido, el diagnóstico o situación actual, es la descripción de un conjunto de características del ámbito de responsabilidad de cada Proyecto Presupuestario, y permite dar un panorama certero sobre la situación que deben atender los proyectos, los avances y logros obtenidos por la aplicación de recursos, con fundamento en su marco de actuación.

Para su integración, se recomienda describir la situación actual de la Unidad Administrativa, las causas y efectos que dan origen y justifican la intervención del programa presupuestario, así como el comportamiento de las metas e indicadores entre un año y otro, a efecto de cuantificar los fenómenos, problemáticas o potencialidades que se observan en el ámbito de su competencia y que atiendan a los objetivos y estrategias de los instrumentos rectores de planeación estatal.

Es importante considerar que el problema, se refiere a una necesidad insatisfecha que debe ser revertida, o una condición negativa de un grupo de población, por lo que se debe tener claridad acerca de ¿Quiénes son los que presentan ese problema? es decir, la población que puede ser atendida del problema, misma que debe ser cuantificada y precisada a través de la definición de características socioeconómicas, de localización geográfica, por citar algunas, ya que permitirá especificar el planteamiento del problema central y su enfoque transversal.

El árbol de problema es una técnica de planeación que se emplea para identificar la naturaleza y el entorno de una situación negativa o problema central, la cual se intenta diagnosticar mediante la determinación de sus efectos y causas, que posteriormente se fusionan para conformar la visión global, lo que permite identificar las acciones necesarias para resolverlo.

El análisis de las causas y efectos, se debe realizar con base en los hallazgos de un diagnóstico previo, que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema, sus orígenes y consecuencias. Para la correcta aplicación del método, es importante que el problema sea formulado como una situación negativa que debe ser revertida. Luego de haber definido el problema central, se exponen tanto las causas que lo generan como los efectos negativos producidos, y se interrelacionan los tres componentes. La lógica es que cada problema sea consecuencia de lo que aparece debajo de él y, a su vez, causante de lo que está encima, reflejando la interrelación entre causas y efectos.

El Árbol de Objetivos se define como una representación de la situación esperada al resolver el problema central, en otras palabras, es la versión positiva del árbol de problemas. En consecuencia, para su elaboración, se debe partir del Árbol de Problemas y buscar plantear la situación contraria; es decir, transformar los problemas definidos y analizados en objetivos factibles y realistas. De este modo, al realizar el cambio las causas de la existencia del problema y los efectos pasarán a ser medios de solución y fines que se han de perseguir con el logro del objetivo (antes problema). Esta actividad supone analizar cada uno de los niveles, se sugiere apoyarse de la siguiente pregunta a efecto de mejorar el ejercicio ¿A través de qué medios es posible alcanzar este fin?, la respuesta debe ser el antónimo de las causas identificadas.

La Metodología del Marco Lógico contempla como factor importante la participación de los principales involucrados desde el inicio del proceso, por lo cual, identificar a los grupos y organizaciones que pudieran estar directa o indirectamente relacionados con el problema central y analizar sus dinámicas y reacciones frente al avance del proyecto, permitirá darle mayor objetividad al proceso de planeación.

En este sentido, el análisis de involucrados refiere a una matriz, en donde se definen aspectos clave como intereses y expectativas del grupo analizado, que se vinculan directamente con la población atendida, los principales problemas percibidos y los conflictos potenciales ante el desarrollo del programa, los cuales se dividen en Beneficiarios, Opositores, Indiferentes y Ejecutores. Cabe mencionar que los intereses pueden ser coincidentes, complementarios o incluso antagónicos. Por ello, la importancia de identificar a aquellos similares al Programa o Proyecto Presupuestario, a efecto de disminuir la oposición de involucrados y conseguir el apoyo de los indiferentes.

Un aspecto fundamental en la Metodología del Marco Lógico (MML) es la definición de las poblaciones que estarán relacionadas con la ejecución de los Programas Presupuestarios y los Proyectos, para esto es necesario tener definida la población que está siendo afectada por el problema; en ese sentido, el análisis de la población refiere la descripción tanto cualitativa como cuantitativa de la población potencial, la población objetivo y la población atendida,

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación estratégica y del Presupuesto basado en Resultados que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los Programas

Presupuestarios, resultado del proceso de planeación, realizado con base en la Metodología de Marco Lógico, cuya función es apoyar para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de políticas públicas, así como establecer con claridad su alineación con los objetivos de la planeación estatal y sectorial.

Para su integración, sintetiza en un diagrama sencillo y homogéneo, aquella alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental, además de establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios, los cuales, son medidos a través de indicadores estratégicos y de gestión, que derivan de la matriz y que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

Adicionalmente, permite identificar los bienes, servicios y actividades que permitirán cumplir con el objeto del Programa y Proyecto Presupuestario, así como los supuestos de los riesgos que pueden afectar el cumplimiento del programa, lo que permite vislumbrar mejores escenarios de programación del quehacer del gobierno.

REVISIÓN DE LOS CATÁLOGOS, PASO 1 DEL PROCEDIMIENTO DE INTEGRACIÓN DE LA MIR

¿El objetivo del Programa y Proyectos Presupuestarios, establecen con claridad su alineación con los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México PDEM y sus programas?

¿La descripción de los objetivos del Programa y Proyectos Presupuestarios, atienden al objetivo del PDEM al que se encuentra alineado?

¿Existe relación y linealidad entre cada una de las categorías que comprende la estructura programática del programa y proyectos presupuestarios con los objetivos estrategias y líneas de acción del PDEM?

¿El objeto de la Unidad Administrativa establecido en los instrumentos jurídicos que lo regulan, se vincula con el del Programa Presupuestario?

¿Las metas que ejecuta la Unidad Administrativa, coadyuvan en el cumplimiento de los objetivos del Programa y Proyecto Presupuestario y aseguran la consecución de las líneas de acción del PDEM?

¿Las metas que desarrolla la Unidad Administrativa se vinculan con las descripciones del Programa y Proyectos Presupuestarios?

DIAGNÓSTICO

¿En el diagnóstico del proyecto presupuestario, se identifica la problemática, así como sus causas y efectos?

¿Se establece la población o área de enfoque que enfrenta el problema y a la población a ser atendida?

¿Se describe información que contenga datos estadísticos, comparados entre un año y otro, a través de las metas de los Programas Operativos Anuales y fuentes oficiales de consulta?

¿Se describen los elementos que permiten justificar la intervención del programa presupuestario?

¿Se enuncia la normatividad que da origen a la unidad administrativa y su marco de competencia, y este se relaciona con el problema?

¿El apartado de Estrategias y Líneas de acción se vinculan los procesos que la unidad administrativa desarrolla?

ÁRBOL DE PROBLEMAS

¿El problema central está redactado como un hecho o situación negativa que debe de ser revertido?

¿El problema central considera a la población afectada u objetivo del Programa Presupuestario?

Las causas responden a la pregunta ¿Por qué sucede el problema central?

Los efectos responden a la pregunta ¿Qué pasaría o que está sucediendo con la persistencia del problema central?

¿Las causas y los efectos, se vinculan con el quehacer de la unidad administrativa (atribuciones y metas)?

¿Existe relación lineal entre las causas, el problema central y los efectos?

ÁRBOL DE OBJETIVOS

¿El árbol de objetivos presenta la misma estructura que el árbol de problemas, es decir, por cada causa hay un medio, y por cada efecto hay un fin?

¿El esquema de análisis se basa en una lógica lineal entre medios, fines y objetivo central?

¿El marco normativo aplicable a la unidad administrativa, permite la ejecución de las actividades derivadas del árbol de objetivos?

¿Los medios identificados son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema como para el logro del objetivo central?

¿El árbol de objetivos se constituye con soluciones reales y factibles de los problemas que le dieron origen y atienden el objeto del Programa y Proyecto Presupuestario? es decir, se convierten los problemas y situaciones negativas que aparecen en el árbol de problemas en objetivos o soluciones a dichas situaciones.

ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS

¿Los intereses y expectativas de los involucrados se vinculan directamente con el objeto del Programa y Proyecto Presupuestario?

¿El grupo de beneficiarios se ven directamente favorecidos por el Programa o Proyecto Presupuestario?

¿El grupo de opositores se ve afectado directamente con el Programa o Proyecto Presupuestario?

¿El grupo de indiferentes no se ve beneficiado ni perjudicado con la ejecución del Proyecto?

¿Se identifica de manera clara y precisa quiénes son los ejecutores del Programa y Proyecto Presupuestario?

¿Se identifican de forma clara los conflictos potenciales que se podrían presentar en el desarrollo e implementación del Programa y Proyecto Presupuestario?

POBLACIÓN DE REFERENCIA, POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA

¿La población de referencia corresponde a la población que en su conjunto suma tanto a la población potencial, como la objetivo y atendida?

¿La población potencial identificada, es afectada por el problema, pero parte de ésta puede esperar para su atención?

¿La Población Objetivo está en condiciones de ser atendida por el Programa o Proyecto Presupuestario y no es posible postergar su atención?

¿La Población Atendida es aquella que de manera cuantitativa y cualitativa es identificada y recibe los beneficios del programa y/o proyecto presupuestario?

¿Las poblaciones de Referencia, Potencial, Objetivo y Atendida son cuantificables?

¿Las acciones con las que se atiende a la población en el Programa Presupuestario son congruentes con las atribuciones de la unidad administrativa?

¿La población de referencia considera a la población potencial?

¿El grupo de Población Potencial considera a la Población Objetivo y ésta a su vez a la Población Atendida?

¿Las poblaciones analizadas fueron identificadas mediante una metodología escrita?

¿Se cuenta con una Metodología para definir con claridad y precisión los tipos de población?

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

¿El Fin identificado contribuye al logro del objetivo del Programa Presupuestario?

¿Dentro del Resumen Narrativo, el Fin considera "el qué", que contribuye al logro del objetivo superior?

¿El resumen narrativo del Fin contiene el "mediante y/o a través de" en su redacción?

¿El resumen narrativo del Fin contiene "el cómo se da solución al problema"?

¿En el resumen narrativo, el Propósito hace referencia al objetivo del Programa Presupuestario?

¿El Propósito describe las condiciones necesarias y suficientes para lograr el Fin?

¿En el resumen narrativo del Propósito, se identifica el sujeto, es decir la población o área de enfoque?

¿En la redacción del Propósito, el verbo de la acción a realizar esta redactado en tiempo presente?

¿El resumen narrativo del propósito menciona cuál es el resultado logrado?

¿Los Componentes refieren a los medios que se identificaron en el árbol de objetivos?

¿Los Componentes corresponden a los productos terminados o bienes proporcionados para el Programa Presupuestario?

¿En los componentes, la redacción de los productos terminados o bienes proporcionados incorpora la acción en tiempo pasado participio?

¿Las actividades refieren a las principales acciones que genera la unidad administrativa de acuerdo con su área de competencia?

¿En el resumen narrativo de las actividades, el sustantivo deriva de un verbo?

¿Los indicadores describen el grado de cumplimiento de los resultados del Programa Presupuestario?

¿Se considera al menos un indicador por cada proyecto dentro del programa?

¿Los medios de verificación se identifican las fuentes oficiales de los datos de los indicadores?

¿Los Supuestos planteados son factores externos que están fuera de control de la institución responsable del Programa y condicionan el cumplimiento de los objetivos del Programa Presupuestario?

¿En el diseño de la MIR, se determina la relación lógica entre los distintos niveles de Resumen Narrativo, (fin, propósito, componente, actividad) del Programa Presupuestario?

REFERENCIAS DE CONSULTA

Aldunate, E.y Cordoba, J. (2011). Formulación de programas con la metodología del marco lógico, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile

Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades, (2017). Taller de Marco Lógico para Presupuesto Basado en Resultados (PbR). México, recuperado el 1 de septiembre de 2017 en <http://www.icmaml.org/taller-de-marco-logico-para-presupuesto-basado-en-resultados-pbr/>

Banco Mundial (1997). Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El estado en un mundo en transformación. New York: Oxford University Press Recuperado el 1 de septiembre de 2017, de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/701691468153541519/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1997-el-estado-en-un-mundo-en-transformacion>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y el Banco Mundial (2006). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos. Venezuela. Recuperado el 1 de septiembre de 2017, de <http://old.clad.org/investigaciones/investigacionesconcluidas/fortalecimiento-de-los-sistemas-de-monitoreo-y>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, DF: ISBN 978-607-95986-4-8

Crespo A. (2010). Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque de marco lógico (conceptos esenciales y aplicaciones) Edición Mimeografiada del autor ISBN-13: 978-84-692-5878-1 N° de Registro: 09/94462, Dirección electrónica: www.eumed.net/libros/2009/575

De Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance: Implicancias para la gestión territorial y urbana. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 107, p 9-23, jul./dez.

Echeverría, K. y Mendoza, X. (1999). Cap.1 La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público. En ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado (pp. 15-46). Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

García, R. y García M. (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe (2ª ed). Banco Interamericano de Desarrollo, recuperado el 15 de agosto de 2017 en <https://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=25160>

Gunn, L.A. 1987. Perspectives on Public Management. En J. Kooiman y K.A. Eliassen, editores. Managing Public Organizations. Londres: Sage Publications.

Makón, M. (2000), El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional, documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre, disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038509.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009) Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México ISBN 978-92-64-07596-2. México. Recuperado el 1 de septiembre de 2017 en <https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>

Ortegon, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Serie Manuales 42. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de proyectos y programación de inversiones. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile.

Perez, D. (2012). Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México Recuperado el 3 de septiembre de 2017, de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

Sánchez, Norma (2007) El marco lógico. Metodología para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos. Año 6, núm 2 (pp.328-343) ISSN 1317-8822 Recuperado el 2 de septiembre de 2017 de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/25141/2/articulo11.pdf>

Secretaría General de Gobierno, (2016). Centro de Control de Confianza Anteproyecto de Presupuesto ejercicio fiscal 2016.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2010). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados recuperado el 2 de agosto de 2017, de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, (2013). Unidad de Evaluación del Desempeño UED, Dirección de Capacitación. Presentación GpR, P,bR-SED, MML y MIR, Abril de 2013.

Shepherd, G. (1999). Cap. 3 Administración Pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de Reforma, En ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado (pp. 69-103). Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Serra, A. (2007). Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público. Banco Interamericano para el Desarrollo BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, New York

Uña, G. (2010). Desafíos para el Presupuesto en América Latina: El Presupuesto basado en Resultados y los Sistemas de Administración Financiera. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.

Zapico, E. (1999). Cap. 6 Una visión estratégica del presupuesto, En ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado (pp. 163-192). Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

OTRAS FUENTES

Diario Oficial de la Federación (2008). Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, 31 de marzo de 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, Gobierno del Estado de México, 30 de mayo de 2017

Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, Gobierno del Estado de México, 17 de junio de 2014.

Manual de Procedimientos de la Dirección General de Información, Planeación y Evaluación. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, Gobierno del Estado de México, 23 de febrero de 2016

Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, Gobierno del Estado de México, 18 de febrero de 2013