

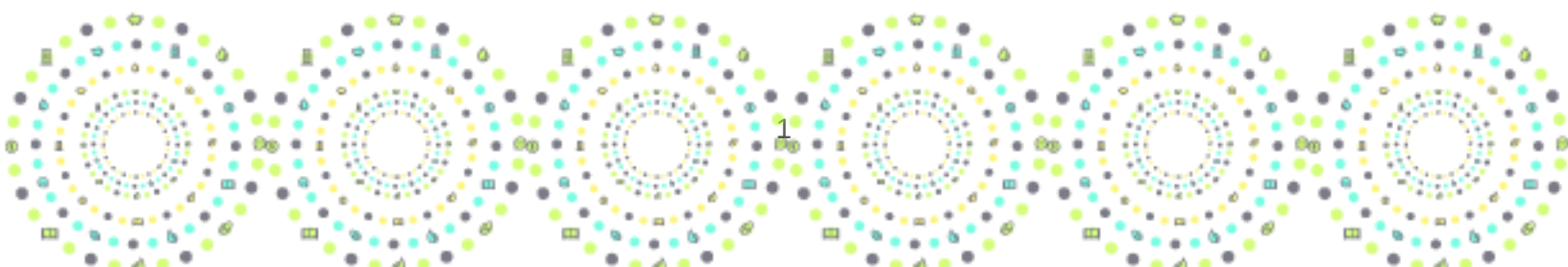


Presupuesto basado en Resultados

Políticas Públicas para no dejar a nadie atrás

DIPLOMADO

MÓDULO II (Parte 1)



Contenido

MÓDULO II. GESTIÓN PARA RESULTADOS: LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO Y BIENESTAR	3
Introducción	3
Lección 6. La Gestión para Resultados y el Presupuesto basado en Resultados	6
Introducción	6
Tema 1. Aportaciones de la Nueva Gestión Pública para la generación de bienestar.....	7
Tema 2. La Gestión para Resultados como modelo para la generación de bienestar	12
Tema 3. El Presupuesto basado en Resultados como medio para mejorar la gestión de los recursos públicos.....	24
Tema 4. Metodología de Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados	32

MÓDULO II. GESTIÓN PARA RESULTADOS: LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO Y BIENESTAR

Introducción

La Gestión para Resultados (GpR) es una disciplina gerencial aplicada a la administración pública que tiene como objetivo el responder a una realidad económica, política y social cambiante. Gracias a ésta, la toma de decisiones llevada a cabo por los organismos públicos para un manejo del gasto eficaz y eficiente se torna más sencilla.

La GpR se constituye como una propuesta de cultura organizacional, directiva y de gestión, cuyo propósito es mostrar opciones de actuación para los servidores públicos, mediante herramientas prácticas para la planeación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria con énfasis en los resultados, en lugar de los procesos.

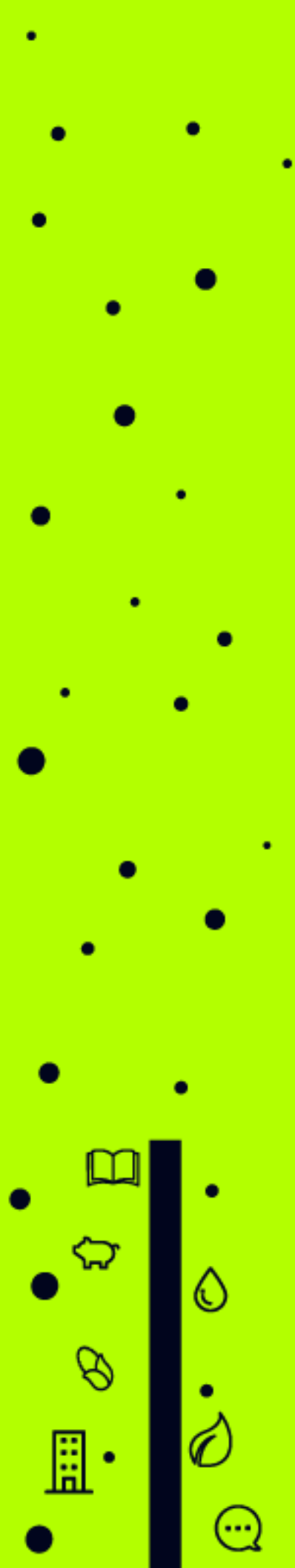
Al poner mayor énfasis en los resultados y no en los procedimientos, a través de la GpR se vincula el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED); a fin de que las dependencias y entidades definan sus metas y objetivos para cumplirlos con oportunidad y eficiencia. Con el fin de que los participantes puedan comprender los antecedentes teóricos de la GpR y las herramientas necesarias para su instrumentación, el Módulo II se divide en tres Lecciones.

En la Lección 6 se estudia la Nueva Gestión Pública (NGP) como antecedente directo de la GpR y se explica las razones por las que este modelo hace mayor énfasis en los resultados que en los procesos y productos entregados. En esta misma Lección también se ahonda en las características de la GpR y se introduce al PbR-SED como mecanismo para generar información que les facilite a los gobiernos la toma de decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto público. Finalmente se introduce de forma general la Metodología de Marco Lógico (MML) como método para llevar a cabo la planeación y presupuestación de los Programas y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como producto derivado de esta Metodología.

Por su parte, las Lecciones 7 y 8 se enfocan exclusivamente en la aplicación de la MML como instrumento de planeación para la generación de Programas a través de los cuales se lleva a cabo la asignación de recursos públicos. En la Lección 7 se abordan los primeros cuatro pasos de la Metodología: la definición del problema, el análisis del problema, el análisis de los objetivos y la selección de alternativas. Estos cuatro pasos se complementan con el análisis de involucrados y la definición de actividades que son procedimientos que ayudan a una mejor aplicación de la Metodología. En la Lección 8 se concluye la Metodología con el estudio de las últimas dos etapas de la misma que es la identificación de la estructura analítica del Programa y la construcción de la MIR.

Vale la pena mencionar que en las Lecciones enfocadas al estudio de la MML se desarrolla a detalle el ejemplo que se planteó en la Lección 3 del Diplomado correspondiente al tema de deserción escolar. Gracias a este ejemplo los participantes podrán observar la forma como se construye un programa desde su diagnóstico hasta la última de las columnas de la MIR.

Al finalizar este Módulo, los participantes comprenderán el origen de la GpR y las razones por las cuales es un modelo vigente que busca hacer más eficiente el ejercicio de la función pública para la generación de bienestar en la población. Adicionalmente, los participantes tendrán las herramientas necesarias para aplicar la MML de forma adecuada y con ello crear una MIR que cuente con todos los elementos necesarios para ser una herramienta de planeación, seguimiento y evaluación de los Programas públicos.



Lección 6

La Gestión para Resultados y el
Presupuesto basado en Resultados

Lección 6. La Gestión para Resultados y el Presupuesto basado en Resultados

Introducción

A más de 10 años de su implementación en México, la GpR ha demostrado ser un modelo de cultura organizacional que orienta hacia la eficacia y eficiencia el ejercicio del gasto público en México. Adicionalmente, la información presupuestaria sistematizada a través del PbR-SED ha demostrado ser de gran utilidad para la toma de decisiones en esa materia. En este tenor, la Lección 6 correspondiente al Módulo II del Diplomado tiene como objetivo que los participantes conozcan los antecedentes y herramientas de la GpR para posteriormente contar con el contexto general que le da sustento a la implementación de la MML como técnica de planeación de Programas presupuestarios (Pp).

Para ello, en el Tema 1 se estudia la NPG como modelo de administración que surge como respuesta ante la ineficiencia e inestabilidad de los gobiernos, apostando hacia la optimización del uso de los recursos orientados hacia resultados. Para ello se estudian los siete preceptos y las cinco R de la Nueva Gestión Pública a través de las cuales se busca reinventar el ejercicio de la gestión pública y las organizaciones que implementan las intervenciones gubernamentales.

En el Tema 2 se profundiza en el estudio de la GpR como modelo que propone un cambio de paradigma en el actuar público y se revisa cómo a través de los años se ha convertido en el principal mecanismo para combatir la pobreza tanto en México como en el mundo. También se estudian los cinco pilares de la GpR por medio de los cuales se vincula la Planeación Orientada a Resultados, el Presupuesto basado en Resultados y el seguimiento y evaluación del desempeño. Finalmente se estudia el ciclo de creación de valor público y se determina la forma como este impacta en el bienestar de la población.

En tercer tema se aborda el PbR como medio para mejorar la forma como los gobiernos gestionen sus recursos para mejorar la realidad social y económica de las personas y para proveerles bienes y servicios de buena calidad. También se estudian los elementos que orientan la intervención pública con los cuales es necesario contar para que el PbR funcione en un país. Para enriquecer el Tema, adicionalmente se proporcionan algunos ejemplos de cómo el enfoque en procesos se puede convertir en enfoque en resultados si se hace un replanteamiento en la forma como se abordan los problemas.

El cuarto y último Tema de esta Lección se presenta en términos generales la MML-MIR como herramienta de planeación de Pp. Como la Metodología será abordada de forma detallada en las Lecciones 7 y 8, en este tema solo se estudia su origen y alcance a manera introductoria. Adicionalmente, se presentan las seis etapas que conforman la MML y las columnas y filas que componen la MIR.

Al concluir esta primera Lección del Módulo II los participantes podrán identificar los antecedentes de la GpR y las herramientas de planeación y gestión que se requieren para poderla implementar exitosamente en la intervención pública de cualquier orden de gobierno.

Tema 1. Aportaciones de la Nueva Gestión Pública para la generación de bienestar

Tal como se revisó en el Módulo anterior, el Estado debe fungir como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, así como generador de políticas públicas que busquen el cumplimiento de sus obligaciones para con la población, en especial con los más necesitados, todo esto dentro de una lógica de austeridad. Para lograrlo, aparte de **combatir la corrupción**, es indispensable que el Estado administre los recursos públicos de forma **eficaz y eficiente**. Para ello es necesario actuar dentro de un paradigma que tenga como objetivo el contar con una administración que evite el despilfarro y que a su vez satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible.

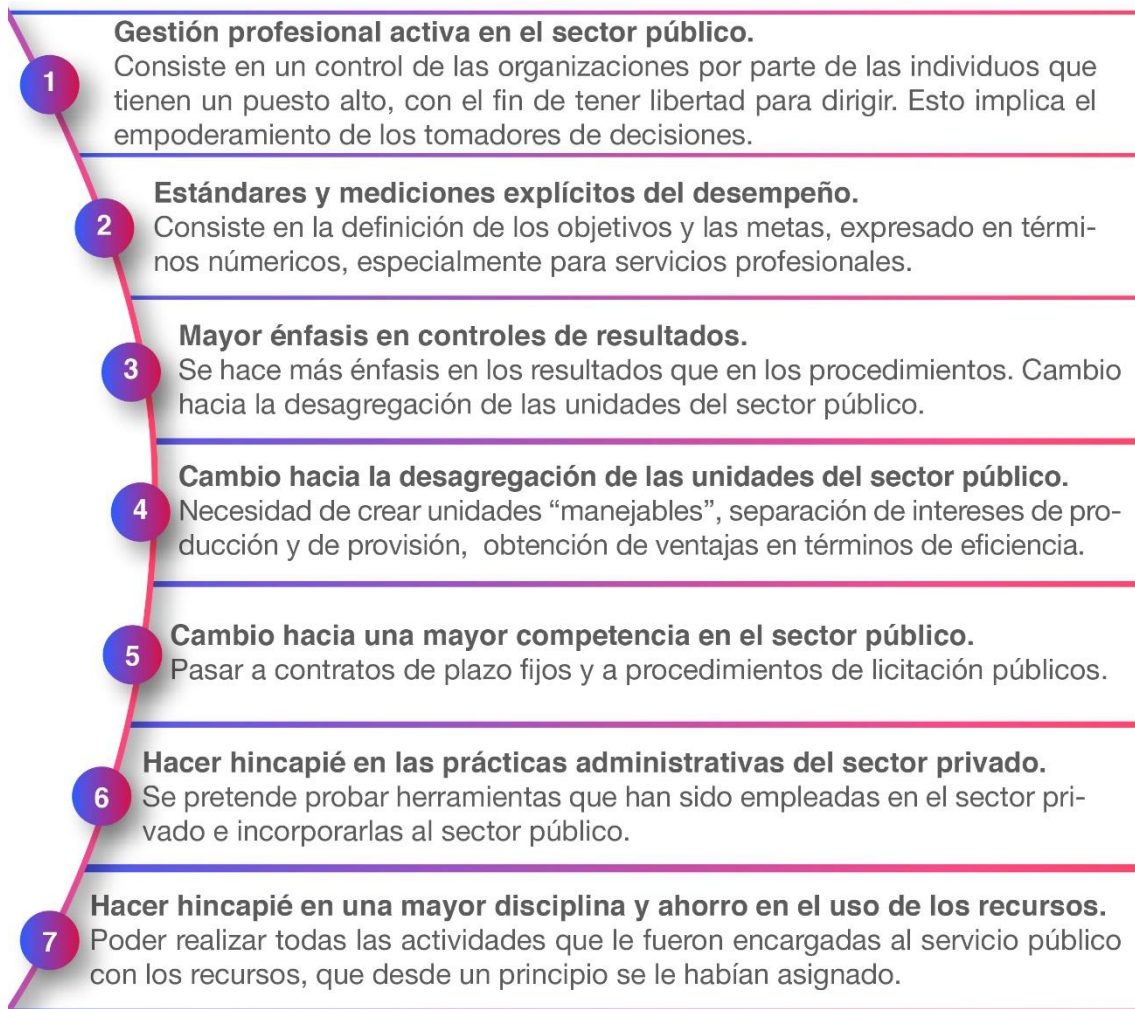
El modelo de administración que surgió como respuesta a la ineficiencia de las administraciones públicas clásicas es la Nueva Gestión Pública (NGP). La NGP se originó a inicios de la década de los setenta ante la necesidad de contar con una Administración Pública de mayor calidad y un gobierno con la suficiente estabilidad para soportar los distintos problemas sociales. Este modelo apunta a un aparato público que justifique su propia existencia y gasto, enfocando los recursos públicos a la satisfacción de las demandas de la sociedad. Es así que la NGP introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de cooperación y capacidades específicas orientadas a la **gestión para resultados**.

La NGP hace referencia a un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos e introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción del Gobierno, para lograr un óptimo desempeño (Cardozo, 2006). El término fue inicialmente acuñado en 1991 por Christopher Hood con la publicación de la obra *A public management for all seasons?* En ella, señala la existencia de siete preceptos superpuestos (véase Figura 6.1) que aparecen en la mayoría de discusiones relacionadas con la NGP (citado en Cejudo, 2011: 50).

Para el correcto funcionamiento de la Nueva Gestión Pública fue necesario, en primer lugar, que nuestra Constitución regulará el uso de los recursos públicos para que las autoridades de todos los niveles de gobierno los ejerzan con responsabilidad y respondan sobre las decisiones tomadas. Para garantizar el éxito de los Pp que funcionan con recursos públicos, esta habilidad de responder sobre las decisiones tomadas o “*answerability*” es indispensable. Por un lado, este mecanismo fomenta un ejercicio del gasto público honesto, que no responda a intereses particulares y que contribuya a la erradicación de la corrupción, la cual es el principal elemento que merma el desarrollo equitativo del país. Por otro lado, orienta a la intervención gubernamental hacia la eficiencia y la eficacia en el ejercicio del gasto público.

Finalmente, de acuerdo Emery (2005), con el principio de delegación democrática, los ciudadanos confían en las autoridades electas y les delegan la gestión de los fondos públicos producto del pago de sus impuestos. Sin embargo, también es necesaria la existencia de una democracia participativa en la que las personas se involucren en las grandes decisiones nacionales relativas al ejercicio del gasto público y que reivindique su derecho de mandar sobre el gobierno de acuerdo a sus necesidades específicas.

Figura 6.1 Siete Preceptos de la NGP



Fuente: elaboración propia con base Cejudo (2011).

Desde el punto de vista de la NGP, el contexto bajo el cual funciona la intervención pública es siempre cambiante, por lo que no se puede esperar que en un solo esfuerzo se renueve por completo la Administración Pública y que posteriormente no sea necesario hacer nuevas adecuaciones. Para su funcionamiento es necesario que el sector público se renueve constantemente para ajustarse a las nuevas necesidades de la sociedad. Para hacerlo, la acción modernizadora se puede guiar con las denominadas Cinco “R”, mismas que se describen en la Figura 6.2.

Figura 6.2 Las cinco “R”



Fuente: elaboración propia con base en Lawrence R. y Thompson (1999).

Estos cinco elementos están fuertemente vinculados y a continuación se describe de qué forma.

Algunas organizaciones públicas tienen muchos años funcionando por lo que tienden a desarrollar inercias. Hasta cierto punto, estas inercias forman parte de la misma identidad de la organización por lo que son complicadas de cambiar. Sin embargo, muchas de estas prácticas tienden a no aportar un valor al producto o servicio entregado a la ciudadanía con fin de contribuir a su bienestar. Esto afecta directamente en la eficiencia y eficacia de la implementación de los programas públicos por lo que se debe considerar la reestructuración y reingeniería de las prácticas de la organización. Entonces, en el ejercicio de **reestructuración** se eliminaría de la organización las prácticas que no contribuyen al cumplimiento de los objetivos, tales como generación de bienestar; y en el ejercicio de **reingeniería** se replantearía la forma como se abordan los problemas que atiende la organización.

Una vez que se hayan realizado los procesos de reestructuración y reingeniería de las prácticas de la organización será necesario por medio de la planeación estratégica llevar a cabo una **reinversión** de los procesos de la organización siempre tomando en cuenta la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

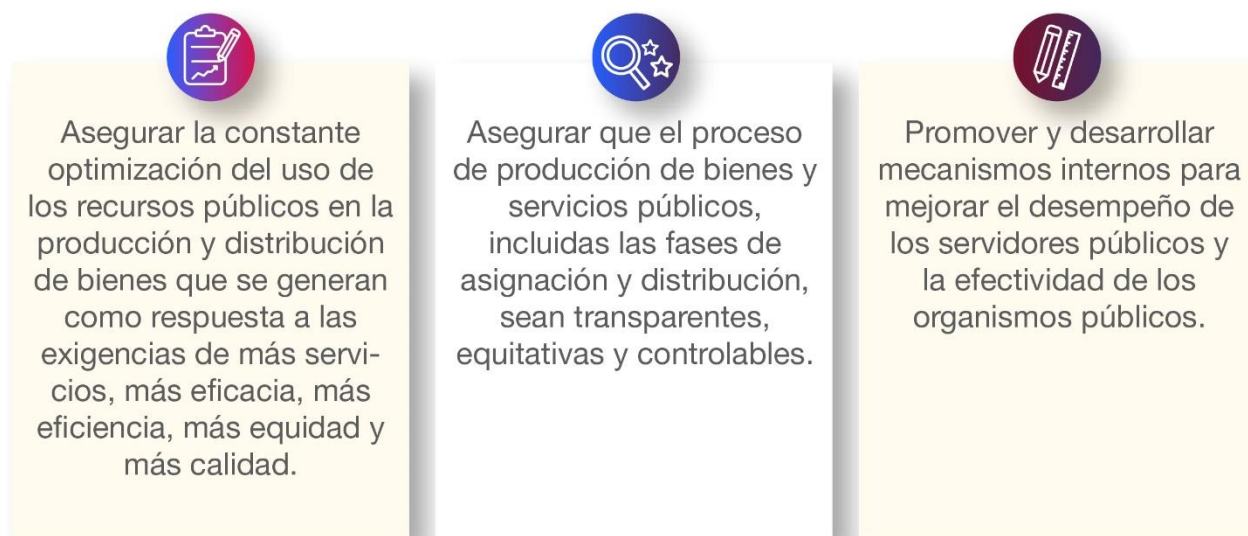
Ya que se realizó esta planeación estratégica, se procede a **realinear** la forma como opera la organización, lo cual, tal como se menciona en la Figura 6.2, es la implementación de la reinversión. Aquí es importante considerar, tal como se revisó en la Lección 3 del

Diplomado, que la planeación estratégica no es estática, motivo por el cual la acción modernizadora deberá revisarse constantemente y adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Hasta este momento, la acción modernizadora está plasmada solo en el papel, por lo que es necesario pasar al quinto y último principio que es la **reconceptualización**, ya que no hay que olvidar que todos los cambios son implementados por seres humanos, los cuales requieren estar comprometidos con la causa. En este sentido se requiere, por un lado, de gerentes públicos que lideren la acción modernizadora de la organización, y por otro lado, de un equipo de empleados públicos que se sientan comprometidos con los objetivos de la organización.

Entonces, para enfrentar los retos que implica la implementación de esta acción modernizadora, también es necesario que la gestión pública no pierda de vista tres objetivos principales, mismos que se describen en la Figura 6.3.

Figura 6.3 Objetivos de la gestión pública



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

Estos objetivos, presentes en las actuales demandas ciudadanas y a los que se orienta la GpR, son junto con la democracia la base principal de legitimidad del Estado. De esta forma, la NGP aporta los elementos necesarios para mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, así como para elevar el grado de gobernabilidad del sistema político.

En México es posible identificar acciones emprendidas por el gobierno para cambiar la lógica funcional de la burocracia y reformar la administración pública, tanto a nivel federal como estatal. El análisis de las nuevas prácticas administrativas en los gobiernos estatales

cobra en México cada vez mayor relevancia. La consideración de los espacios subnacionales como lugares de encuentro con la ciudadanía y el aumento de las demandas sociales, sumadas a su pluralidad política, ubican a la NGP ante una realidad de mayores exigencias.

Finalmente, cabe mencionar que el cambio de paradigma propuesto por la NGP requiere de un modelo de cultura organizacional que incorpore los elementos antes descritos, pero que sobre todo se enfoque en la consecución de resultados. Si bien es importante considerar la entrega de bienes y servicios a la población, es indispensable que se identifique con claridad cómo la entrega de estos productos impacta positivamente en la resolución de sus necesidades y la procuración de su bienestar. Este modelo es conocido como la Gestión para Resultados, misma que se abordará en la siguiente Lección.

Tema 2. La Gestión para Resultados como modelo para la generación de bienestar

El término Gestión para Resultados ha recorrido un largo camino y es una de las variantes de la dirección por objetivos (*Management by Objectives* de Peter Drucker). Esta visión organizativa surge en el sector privado y sugiere la sustitución de una gestión burocrática a una de tipo gerencial (Ospina, 2000). Su origen se encuentra en la preocupación sobre los cambios que el entorno y la necesidad de repensar el papel del Estado; mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos para el beneficio de los ciudadanos; y optimizar el desempeño de los empleados públicos y de las organizaciones en las que trabajaban, fomentando la honestidad en el desempeño de sus funciones.

La GpR es un marco conceptual cuya función es facilitarle a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público. Esto con el fin de optimizar la intervención pública asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos del gobierno y la mejora continua de las instituciones (Serra, 2007).

La GpR funciona como modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque también le interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia **qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto**, es decir, cómo se logra la creación de valor público. (SHCP, s/f).

En la literatura sobre la materia, se asocia a la GpR con conceptos como “control de gestión”, “gestión del desempeño”, “gestión por y para resultados”, “gestión por objetivos”, “evaluación del desempeño” y “evaluación de resultados” (Sanín, 1999). Es así que la diversidad del concepto “resultados” se considera a raíz de la definición de cada objetivo, según los logros que cada dependencia de gobierno requiere alcanzar en beneficio de su población objetivo.

Se trata pues de un concepto de uso, interpretación y definición muy amplios. De ahí que el Modelo Abierto de GpR en el Sector Público (Serra, 2007), señale que, aunque la expresión más difundida es “Gestión por Resultados”, desde un punto de vista semántico ésta tiene poco sentido, pues parece contradictorio gestionar por resultados cuando los resultados se obtienen al final del proceso. Por ello es más apropiado usar el término **para**, denotando así una gestión **orientada a conseguir unos resultados** determinados, predefinidos y esperados que surgen del proceso de planeación estratégica.

Considerando este enfoque para lograr los resultados deseados, la GpR proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo, en la cual la información del desempeño se usa para **mejorar la toma de decisiones**, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados (OCDE, 2012). El cambio de paradigma que implica la GpR busca responder cuatro preguntas básicas, mismas que se presentan en la Figura 6.4.



Figura 6.4 Preguntas que la GpR busca responder



Fuente: elaboración propia con base en Cejudo (2011).

Tal como se puede observar en la Figura 6.4, la principal pregunta que responde la GpR está relacionada con la atención de las necesidades de las personas y con ello hacia la creación de valor público, el cual a su vez se logra a través del cumplimiento de objetivos y de la mejora continua (Cejudo 2011). En la Figura 6.5 se ilustra en qué consiste el cambio de paradigma que se implementa a través de la GpR.

Figura 6.5 Cambio de Paradigma de la GpR



Fuente: elaboración propia con base en Cejudo (2011).

La Gestión para Resultados en el Desarrollo ha evolucionado como parte del esfuerzo mundial para reducir la pobreza, apoyar el crecimiento económico sostenible y equitativo y mejorar la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de los

gobiernos nacionales y de las agencias de desarrollo. La efectividad en el desarrollo (definida de manera amplia) significa que los países y las agencias son más capaces de lograr sus resultados colectivos de desarrollo, y que tienen las herramientas adecuadas a su disposición para medir el progreso hacia esos resultados e informar sobre ellos y usar las enseñanzas extraídas para mejorar continuamente el desempeño (OCDE, 2012).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hace un énfasis particular en que la GpR cuente con principios que oriente su actuación. Por esta razón, en la Segunda Mesa Redonda sobre Gestión para Resultados de Desarrollo en 2004 se plantearon dichos principios, mismos que se describen en la Figura 6.6

Figura 6.6 Cinco Principios de la GpR, según la OCDE



Fuente: elaboración propia con información de la OCDE (2012).

Es importante considerar que la GpR, también se define por sus cinco pilares, los cuales examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a generar los mejores resultados. Está conformado por: I) Gestión de programas y proyectos; II) Gestión financiera, auditoría y adquisiciones; III) Planificación para resultados; IV) Presupuesto por resultados; y por último V) Monitoreo y evaluación (López y García, 2010). Estos cinco pilares se resumen en la Figura 6.7.

Figura 6.7 Pilares de la Gestión para Resultados



Fuente: elaboración propia con base en el texto de García, Kaufmann, Martínez, Sanginés (2016).

La **Planeación orientada a Resultados** consiste en la formulación de objetivos, la definición de prioridades y formulación de indicadores, para poder alcanzar los resultados que se han propuesto en un periodo determinado, en pro del desarrollo del país para resolver los problemas que aquejan a la sociedad y mejorar sus condiciones y calidad de vida.

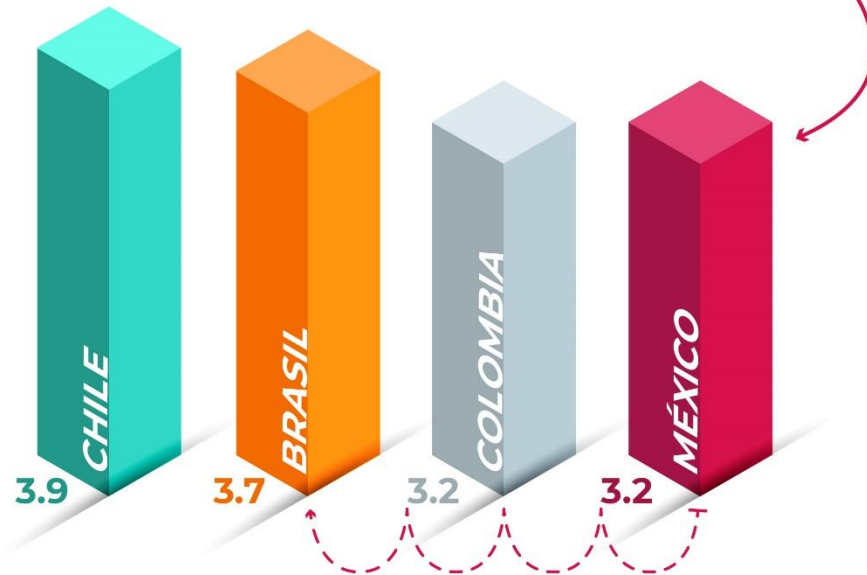
El **Presupuesto basado en Resultados** es una estrategia que permite vincular la asignación de los recursos presupuestales a productos entregados, pudiendo ser bienes o servicios, y a resultados a favor de la población. Estos productos tienen la característica de que pueden ser medidos fácilmente. Para lograrlo, es necesario un compromiso de las entidades públicas, la definición de responsables de los programas y una rendición de cuentas puntual.

La **gestión financiera, auditoría y adquisiciones** es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de sus objetivos y metas. La **gestión de programas y proyectos** consiste en asegurar que los gobiernos únicamente emprendan inversiones que sean convenientes en el mediano y largo plazo. Para cumplir este objetivo se necesita contar con un sistema nacional de inversión pública. Finalmente, el **monitoreo** consiste en la recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para proporcionar a los administradores, datos sobre el alcance y logro de los objetivos. Por su parte, dentro de este marco, la **evaluación** es una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluida.

Con base en la consolidación de dichos pilares, es pertinente referir en la Figura 6.8 la situación y logros alcanzados en México.

Figura 6.8 Índice GpRD – BID

En **2010**, **México** obtuvo un Índice de GpRD de **3.2/5**



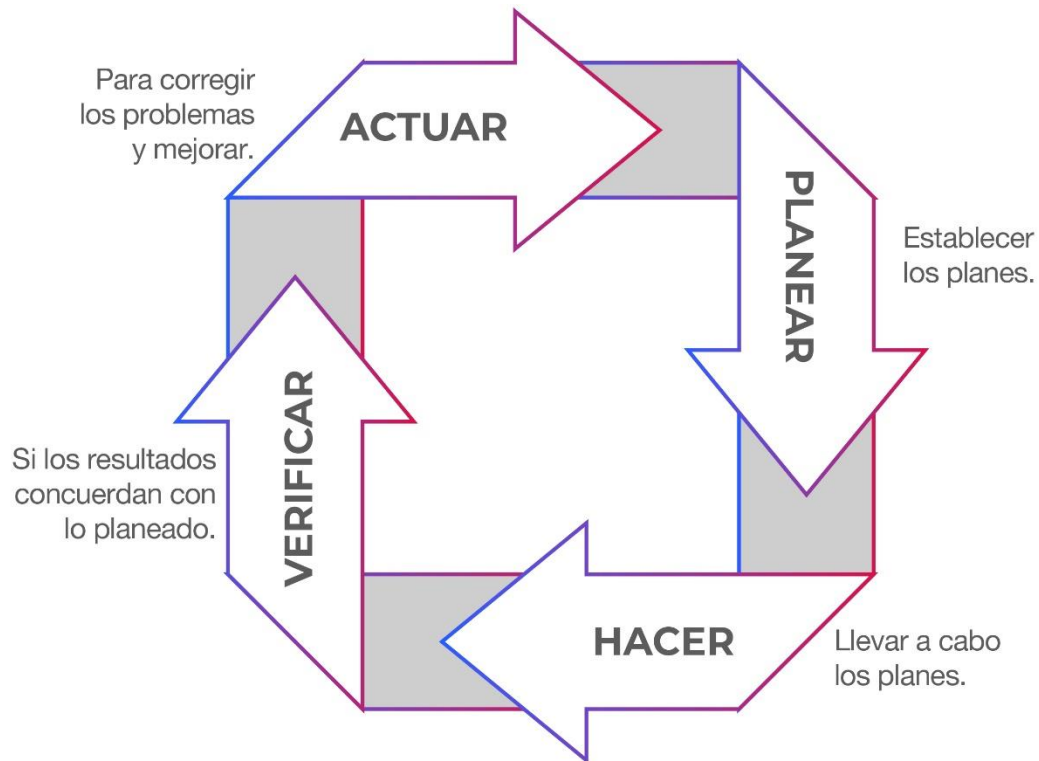
En **2015**, **México** obtuvo un Índice de **4.0/5**, ubicado en la **segunda posición**, solo después de Chile (4.1).

Fuente: elaboración propia con base en García et al. (2016).

Estructura de la GpR

La **GpR** tiene las características típicas de todo proceso de creación de valor que se articula a través de una dinámica cíclica y circular. El modelo Planear-Hacer-Verificar-Actuar (PDCA, por sus siglas en inglés), planteado inicialmente por Shewhart y afinado por Deming a principios de los años cuarenta (The W. Edwards Deming Institute, 2017), es el que mejor se adecúa a este enfoque, al identificar los componentes del ciclo de gestión tal como se describe en la Figura 6.9.

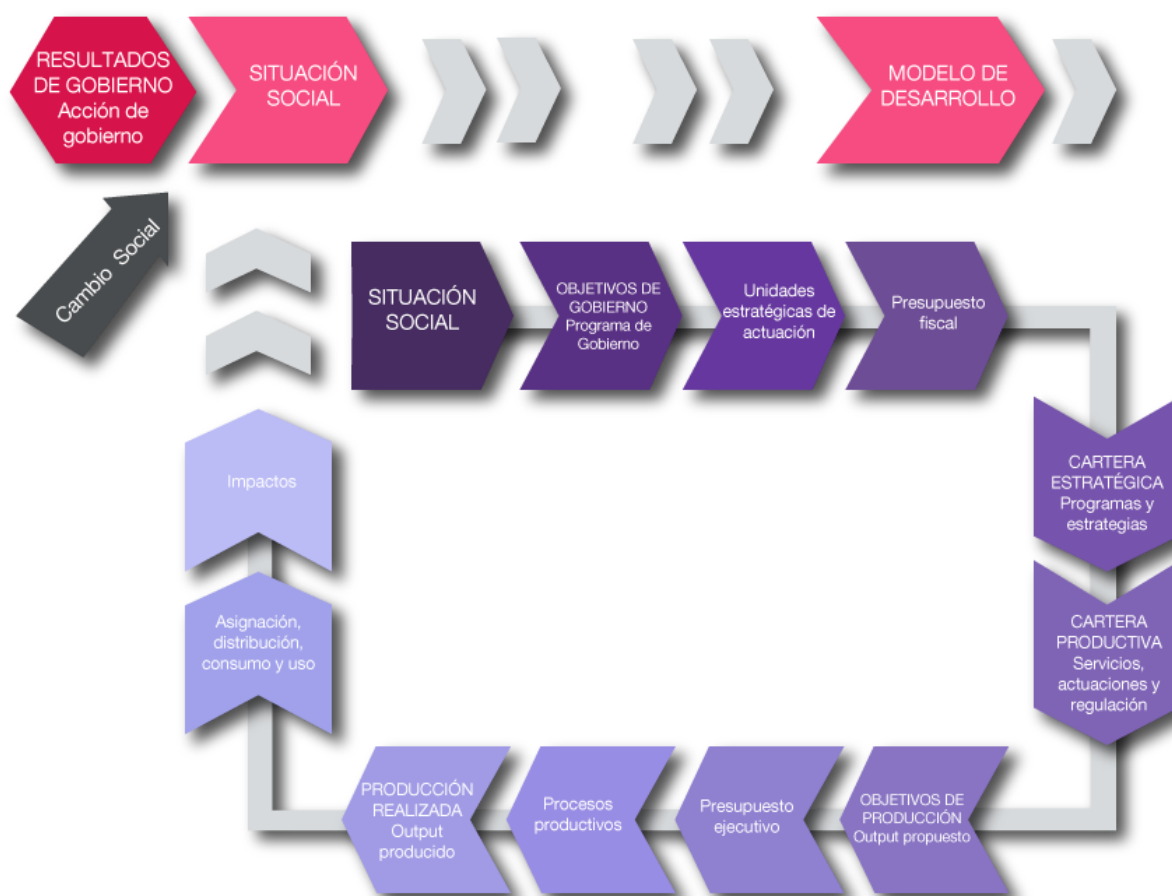
Figura 6.9 Modelo PDCA



Fuente: elaboración propia con base en Serra (2007).

A diferencia de los procesos de creación de valor en el sector privado, en la GpR se busca la creación de valor público, término que se ha utilizado en repetidas ocasiones en este Módulo. De acuerdo con la interpretación de Mark Moore (1995), el **valor público** se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades a demandas que sean políticamente deseables, que sean de carácter público y que requieran la generación de cambios sociales. Considerando su relevancia, en la Figura 6.10 se revisa una propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) para la generación de valor público.

Figura 6.10 Ciclo de creación de valor público



Fuente: elaboración propia con base en Serra (2007).

El ciclo de creación de valor público parte de una **situación social** en la que se presenta un problema o necesidad no atendida. Para que de esta situación social se cree un programa de gobierno es indispensable que el problema sea de carácter público; de lo contrario, no estará justificada la intervención del Estado. En un segundo momento del ciclo se encuentra la conformación de los **objetivos de gobierno**, plan de gobierno o intervención gubernamental que no es más que la definición de las aspiraciones del cambio social que se pretende alcanzar.

En un tercer momento se definen las **unidades estratégicas de actuación**, que en este caso son el gobierno, sus dependencias, entidades y empresas públicas. Este componente es un punto de enlace entre la acción del gobierno y el diseño organizativo. El diseño de las unidades de acción es una pieza clave en la GpR pues establece la capacidad institucional que el gobierno tendrá para ejecutar su plan.

En el presupuesto público o **presupuesto fiscal** se definen los recursos con que las unidades estratégicas de actuación contarán para la producción de bienes y servicios y, por tanto, representa la concreción del plan de gobierno y la sanción definitiva de sus programas. La **cartera estratégica** o **programas de gobierno** relacionan el plan del gobierno con las unidades de acción estratégica y con el presupuesto. El mecanismo para construir la

cartera de acciones estratégicas es la estructura de programas que se convierte, posteriormente, en el presupuesto por programas.

Por su parte, la **cartera productiva o de bienes y servicios** constituye el punto de contacto entre la institución pública y los ciudadanos, es el momento en que el valor público producido por el Estado cobra un carácter concreto en los bienes y servicios, los cuales son capaces de producir el cambio social deseado. Una vez definida la cartera productiva, es necesario definir los **objetivos de producción** o volúmenes de producción para cada año fiscal. Ésta debe revisarse en cada asignación presupuestaria, debido a que la GpR requiere establecer objetivos de producción como condición para la asignación del presupuesto y como elemento clave para la evaluación posterior del grado de ajuste entre el objetivo fijado, los recursos asignados y utilizados, y los bienes y servicios producidos.

Para poder cumplir con estos objetivos de producción se cuenta con el **presupuesto ejecutivo** que es el que efectivamente reciben los ejecutores de los programas para su consecución. El siguiente eslabón de la creación de valor radica en el **proceso de producción** que implica la ejecución del presupuesto asignado para la realización de actividades que a su vez generan los productos o los *outputs* producidos los cuales pueden ser distintos bienes o servicios. A esta parte del proceso se le conoce como **producción realizada**.

Una vez que se cuenta con los productos orientados a generar un cambio en la situación social identificada al inicio del proceso, se procede a la **asignación, distribución, consumo y uso** de los productos. Las tareas de asignación y distribución son responsabilidad de las unidades estratégicas de actuación mientras que el consumo y uso de los productos corre a cuenta de los individuos atendidos. Si el proceso de creación de valor se cumple siguiendo lo descrito en las etapas anteriores, los productos diseñados deberían impactar en la situación social y provocar los cambios esperados, alcanzándose así los objetivos del plan de gobierno y cambiando la situación social que originalmente se tenía.

Estando la generación de valor público y en el corazón de la Gestión para Resultados, cabe mencionar que este modelo requiere de la generación de **sistemas de información** que permitan monitorear de forma oportuna y transparente la acción pública; informar a la ciudadanía sobre el quehacer gubernamental; identificar y evaluar el aporte realizado y que sirvan de insumo en la toma de decisiones de los actores que participan en el proceso de creación de valor público.

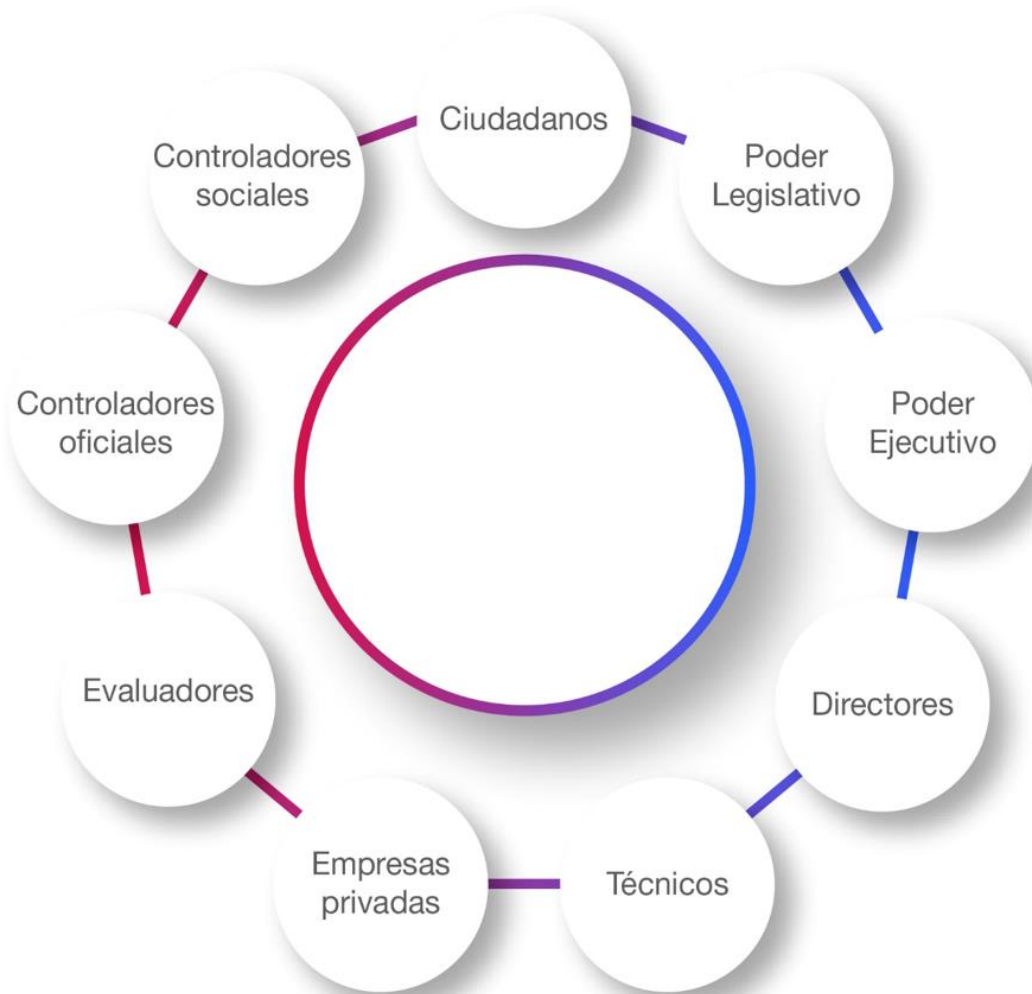


Adicionalmente, para evitar la proliferación de la corrupción y la malversación de recursos públicos, en la implementación de la Gestión para Resultados también se requiere de la existencia de sistemas transparentes de contratación de servidores públicos en el que no se promuevan los favoritismos. Tal como se vio previamente, tanto los líderes de los proyectos como los colaboradores que conforman los equipos requieren estar altamente comprometidos con las causas de la organización pública por lo que se debe actuar con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción (Serra, 2007).

Adicional a los gerentes y sus equipos de servidores públicos, también se involucran otro tipo de actores de una amplia diversidad de procedencias. El planteamiento de la GpR

deja claro que la idea de búsqueda de valor público se logra si se hace funcionar la **interacción gobierno-sociedad-gobierno** de manera continua, de tal suerte que facilite la participación política de la sociedad. Los distintos agentes involucrados en la GpR se presentan en la Figura 6.11.

Figura 6.11 Agentes involucrados en la Gestión para Resultados



Fuente: elaboración propia con base en Serra (2007).

Los **ciudadanos** tienen un doble papel en el marco de la GpR. En primera instancia son destinatarios del valor público creado por las distintas organizaciones de gobierno. Esto puede ser ya sea como individuos o como parte de una colectividad. En segunda instancia, la ciudadanía también tiene el derecho y la responsabilidad de participar en los procesos que implica la incorporación de sus necesidades a las distintas herramientas de intervención pública de las cuales dispone el Estado.

Asimismo, el **Poder Legislativo** también tiene dos papeles en la GpR, siendo el primero de ellos la facultad y obligación de validar y defender la voluntad ciudadana. Concretamente en México, debemos recordar que es el Congreso de la Unión el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se distribuye el ingreso público en determinado año fiscal. El segundo papel está relacionado a la función del Poder Legislativo como contrapeso del Ejecutivo. En el caso mexicano, esta función de contrapeso se materializa con la entrega de los Informes Trimestrales que el Ejecutivo le hace al Congreso. En este ejercicio de rendición de cuentas horizontal, el Poder Legislativo verifica que efectivamente se estén atendiendo la necesidad de la población a la cual representan.



Las diversas dependencias que conforman el **Poder Ejecutivo** son las responsables de implementar la GpR. Adicional a la entrega de los diversos productos que se diseñan para crear valor público, el Poder Ejecutivo también debe validar con la ciudadanía la propuesta gubernamental de acción que les proveerá de bienestar. Es importante que este proceso de consulta se haga de forma permanentemente pero sobre todo antes de su ejecución.

Tal como se mencionó previamente, el personal encargado de implementar la GpR en las organizaciones que conforman el Poder Ejecutivo está conformado por los **directores** y los **técnicos**. El primer grupo son los líderes o gerentes de todos los niveles de gobierno. Estas personas son las que conducen y manejan íntegramente el proceso de creación de valor público. Por su parte, los técnicos son los servidores públicos que se encargan de generar el producto, así como de asegurar su diseño, distribución y entrega.

Las **empresas privadas** también tienen un papel importante en la GpR. La creciente cooperación y, a veces, la competencia productiva entre los sectores público y privado, vigorizan los vínculos que los unen mediante las funciones fiscal, reguladora y de fomento. En México, la Ley de Asociaciones Público Privadas busca regular los proyectos llevados a cabo por instancias del sector público en conjunto con el sector privado.

El ejercicio de la administración pública requiere de la realización de actividades específicas de **evaluación**. La evaluación contempla la supervisión vía los procesos internos de control, así como de evaluaciones externas que generen información objetiva sobre resultados. Por esta razón, los **evaluadores** son actores que tienen un papel destacado en la GpR, ya que de su ética y profesionalismo dependerá de la correcta identificación de potenciales adecuados a los programas para que éstos logren generar un mayor bienestar.

Los **controladores oficiales** son los entes que a través de la vigilancia externa, verifican el cumplimiento de los objetivos de los programas. En México los principales entes controladores son la Auditoría Superior de la Federación (ASF) desde el Poder Legislativo y la Secretaría de la Función Pública desde el Poder Ejecutivo. Las actividades de control y auditoría funcionan también como un soporte de la evaluación y la rendición de cuentas.



Finalmente, la sociedad civil organizada y los medios de comunicación fungen como **controladores sociales** a través de la rendición de cuentas diagonal. Este tipo de rendición de cuentas se origina cuando la ciudadanía vigila las acciones gubernamentales a través de mecanismos de rendición de cuentas horizontal¹. Es la intervención directa de la ciudadanía en el diseño de políticas públicas y el control del gasto público (Fölscher 2009).

Entonces, el objetivo último de la GpR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de **creación de valor público**, los resultados consignados en los objetivos del plan de gobierno. Adicionalmente, es importante ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permita controlar y optimizar el proceso de creación de valor público, a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno.

La GpR también contribuye a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y la comunidad internacional evalúen su gestión. Finalmente, también contribuye a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejerzan funciones directivas, con su correspondiente manejo de incentivos y sanciones. Entonces, la GpR permitirá y facilitará a los administradores públicos contar con un mejor conocimiento y mayor capacidad de análisis, para diseñar alternativas y tomar decisiones y, con esto, lograr los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos fijados.

A partir de lo anterior, el objeto de trabajo de la GpR comprende el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público (Serra, 2007). En ese sentido, son relevantes el plan en el que se definen los objetivos de gobierno; el presupuesto, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y finalmente, los bienes y servicios que se producen.

Adopción de la GpR en México

Con la finalidad de implementar la GpR en México, se llevó a cabo un Plan de Acción en 2006 en el que se articularon diversos elementos como la estructuración de un sistema integrado de seguimiento o monitoreo y evaluación, la adecuación del proceso presupuestario para incorporar información sobre resultados y el fortalecimiento del sistema de incentivos sobre las dependencias y entidades (Sánchez, 2010: 37).

La reforma al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2008 fortaleció la misión de alcanzar un presupuesto basado en resultados,

¹ De acuerdo con TI (2009) existen tres tipos de rendición de cuentas. La rendición de cuentas **vertical** comprende una relación entre instituciones o individuos de distinta jerarquía que se manifiesta a través de las elecciones. De esta forma el electorado juzga y vigila a sus representantes. La rendición de cuentas **horizontal** hace referencia a la existencia de organizaciones de gobierno que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros servidores públicos u organizaciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. Finalmente, la rendición de cuentas **diagonal o transversal** se encuentra asociada a una participación directa de la sociedad con la finalidad de ejercer labores de control y vigilancia de la actuación de los funcionarios públicos en su ejercicio de gobierno

al establecer que no solo la federación, sino también los estados y municipios tienen el compromiso de administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. En este mismo año se emite el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en apego a lo establecido en la LFPRH que define al SED como una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. Asimismo, en esta reforma se establecieron los parámetros generales para la implementación del PbR-SED y del sistema integral de la GpR.

Como se indica en el párrafo anterior, un PbR no puede implementarse de manera aislada sino que necesita de un conjunto de elementos que lo hacen posible, entre los que destacan la planeación, el seguimiento o monitoreo y la evaluación, porque a partir de dichas herramientas es posible conocer los resultados e impacto de las políticas y los programas presupuestarios.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) junto con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), son las piezas clave de la creación de valor público en el ámbito de gobierno; de su articulación depende en gran medida el éxito de la GpR. En el PEF se definen los recursos con los que contarán las instituciones públicas para la producción de bienes y servicios, por tanto, representa la condición sin la cual no se concreta el PND y sus programas.

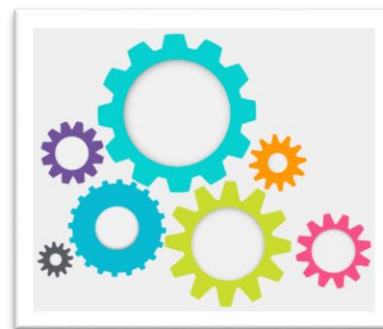
Para avanzar sólidamente en la institucionalización de la GpR es necesario contar con un PbR, ya que este último es el mecanismo para la generación y sistematización de la información programática lo cual coadyuva a la implementación del primero. A su vez, el PbR-SED no tiene razón de ser si no se orienta hacia el cambio de paradigma propuesto por la GpR. En el siguiente Tema se abordará con mayor la relación entre estos dos conceptos.

Tema 3. El Presupuesto basado en Resultados como medio para mejorar la gestión de los recursos públicos

Con los cambios requeridos en la administración pública para la implementación del **GpR**, también se presentó un crecimiento en las demandas de los ciudadanos por un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público. Estas demandas sirvieron como detonante para que gobiernos de varios países buscaran la forma de mejorar la eficacia y la eficiencia con la que otorgan sus servicios a la población. A su vez, esto ha generado que los ciudadanos tengan un mayor interés en conocer los costos de las intervenciones públicas, los resultados que éstas generan y los cambios que requieren en su propia organización las instancias públicas para atender las exigencias que se les están haciendo.

Esta tendencia se ha materializado con la introducción del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en varios países, incluidos varios de América Latina. Este modelo surge como el medio para mejorar la manera mediante la cual los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a la población (Pérez-Jacome, 2010). El PbR es una manifestación más de la NGP, y tiene como uno de sus fines **generar información** que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto (OCDE 2007, citado por Pérez-Jacome 2010); así como ofrecer la información que demanda la sociedad. El PbR ha permitido en los países que lo instrumentaron, enfocarse más en los resultados de la actividad de los gobiernos, que en los insumos que se requieren para ello.

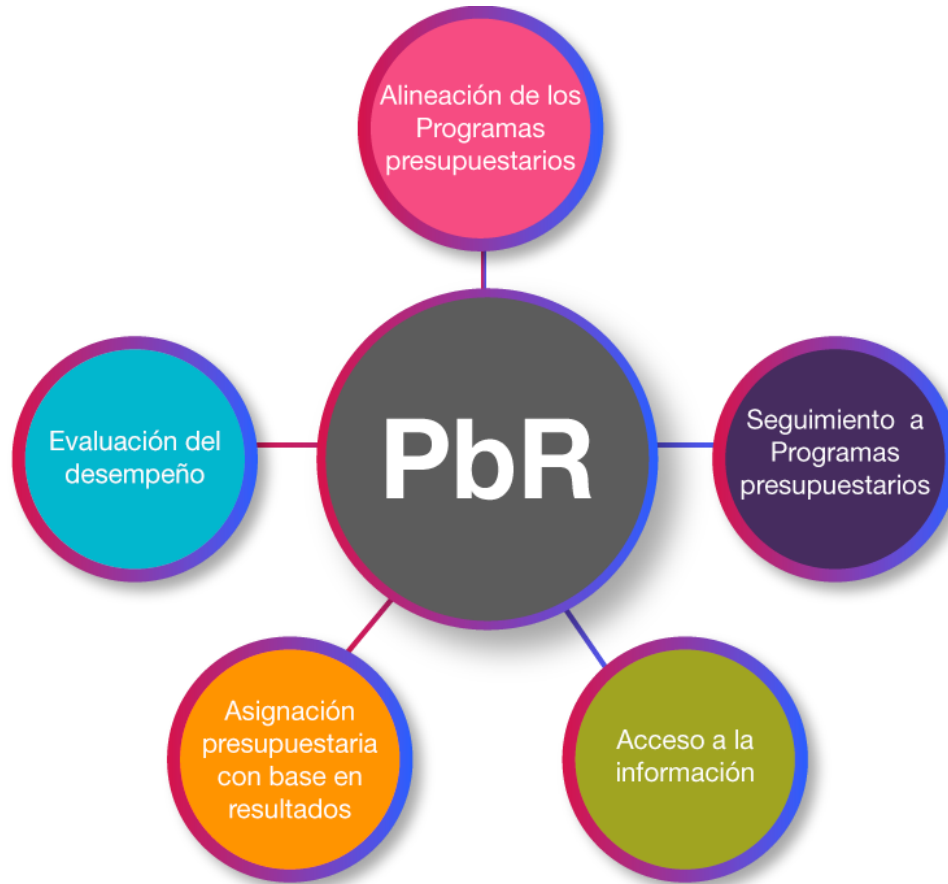
El **PbR** es un componente de la GpR que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias; comprende información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto, así como la mejora de los bienes y servicios públicos y promover la transparencia y rendición de cuentas (SHCP, 2008, p. 4).



El PbR también es un proceso basado en consideraciones objetivas para mejorar la asignación y resultados del gasto público, con la finalidad de fortalecer las políticas, los programas públicos y el desempeño institucional, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo sustentable. En otras palabras, el PbR busca medir el **volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos** mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos, así como el impacto que éstos generan en la sociedad.

Para que el PbR pueda funcionar es necesario considerar algunos elementos que orienten la intervención pública, mismos que se presentan en la Figura 6.12.

Figura 6.12 Elementos orientadores en el marco del PbR



Fuente: elaboración propia con base en Pérez-Jácome (2015).

La **alineación** es una parte indispensable que conduce al proceso presupuestario hacia resultados, por ello es indispensable definir y alinear los Programas presupuestarios (Pp) y sus asignaciones a través del ciclo presupuestario conformado por las etapas de planeación, programación, presupuestación ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Más adelante, en el Módulo III del Diplomado estudiaremos detalladamente el ciclo presupuestario.

El **seguimiento** que se le da a los Pp implica la creación de indicadores o parámetros de desempeño que cuenten con metas o grupos de metas que sirvan para monitorear tanto la realización de actividades para la entrega de los bienes y servicios requeridos por la población como los resultados de los mismos. A los Programas monitoreados a través de estos indicadores se les asigna un nivel de recursos que se ajuste de acuerdo con el alcance de dichas metas.

El PbR también implica tanto la generación como la sistematización de **información** del desempeño de los Pp. Esta información está conformada por el seguimiento a las metas de los indicadores de desempeño y por la evaluación de los resultados de los Programas presupuestarios. La integración de esta información permite llevar a cabo comparaciones entre lo observado y lo esperado, con lo cual se pueden hacer ajustes a los Programas para que cumplan de mejor manera los objetivos para los cuales fueron creados.

Para que se considere que el PbR está consolidado en un país es indispensable que la **asignación de recursos presupuestarios** se haga tomando en consideración la información del desempeño generada, es decir, aquella que surge del seguimiento y evaluación de Programas. Para ello, también es importante **romper con la presupuestación inercial** en la que se asignan recursos a Programas sin saber si éstos están cumpliendo con las metas de sus indicadores de desempeño o sin considerar los resultados de las evaluaciones del desempeño, en caso que existan.

Finalmente, las **evaluaciones** del desempeño de los Programas presupuestarios son indispensables para conocer si los objetivos del Pp se están alcanzando. La importancia de estas herramientas radica en que proporcionan información metodológicamente sustentada que permite determinar el valor público generado y por ende la mejora en el bienestar de la población.

En el contexto de la implementación de la GpR, es necesario que el proceso presupuestario se transforme de un modelo incrementalista, enfocado en el control de los gastos y de vigilar su implementación en espacios rígidos de definición programática, a un nuevo modelo orientado al logro sistemático de resultados cuantificables, medibles y tangibles para la población beneficiaria. En la Figura 6.13 se muestran ejemplos donde se hace la diferenciación entre el **enfoque en insumos y procesos** y el **enfoque para resultados**.

Cabe mencionar que en México, antes de la implementación de la GpR, la planeación y presupuestación se hacían por medio de un instrumento conocido como **Programa Operativo Anual** (POA), por medio de los cuales se avanzaba en el cumplimiento del PND. El problema de este instrumento es que su alcance era muy limitado, dado que no contaban con los elementos para vincular los proyectos que persiguen fines en común ni orientaban la entrega de bienes y servicios a los objetivos superiores de la planeación nacional.

El modelo de presupuestación que deviene de este tipo de planeación es conocido como inercial. Este consiste en que los ejecutores del gasto cada año tenían la expectativa de recibir más recursos económicos para poder comprar los insumos o realizar las actividades incluidas en los antiguos POAs, sin cuestionarse la pertinencia del programa ni su contribución a los objetivos estratégicos nacionales. En ese sentido, la **transición hacia el PbR** transforma de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos del proceso presupuestario.

Figura 6.13 Comparación entre el enfoque en procesos y en resultados



Fuente: elaboración propia.

A pesar de los importantes avances que actualmente tenemos a nivel federal, aún existen áreas de oportunidad importantes. Adicionalmente, en las entidades federativas los avances son diversos ya que muchos gobiernos locales funcionan bajo el esquema del PbR, mientras que otros todavía emplean los POAs para implementar su planeación correspondiente.

Debido a su magnitud y alcance, el PbR requiere de acciones estratégicas, consistentes y sostenibles, así como de una coordinación efectiva, al interior de la APF con otros órdenes de gobierno y con los Poderes de la Unión, mismas que se resumen en la Figura 6.14.

Figura 6.14 Consolidación del Presupuesto basado en Resultados



Fuente: Sistema de Evaluación del Desempeño (SHCP, 2009, p. 18).

Es importante contar con una serie de **acciones estratégicas** que busquen la transformación del proceso presupuestario y lo orienten al cumplimiento de metas y a la generación de resultados. Para ello se requiere un cambio en la cultura organizacional y una buena coordinación con los Poderes de la Unión y los gobiernos locales. Es importante recordar que, en el marco del sistema democrático en México, el Poder Legislativo sirve como contrapeso del ejecutivo para garantizar que las políticas y programas públicos se lleven a cabo con el fin de proveer los bienes y servicios que le generarán bienestar a los ciudadanos y que se estén cumpliendo las metas establecidas previamente.

Por otra parte, en términos presupuestales, el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, municipios de demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX) se relacionan a través del gasto federalizado, el cual está conformado por aportaciones, participaciones, convenios y subsidios. Si bien las participaciones son transferidas para que los gobiernos locales las ejerzan libremente y tengan recursos para financiar el funcionamiento de sus administraciones y para generar bie-



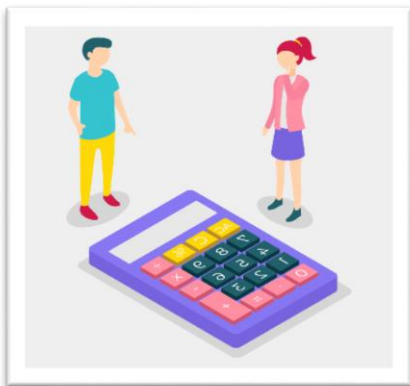
nes y servicios que consideren prioritarios, las aportaciones, convenios y subsidios se utilizan para implementar los Programas presupuestarios diseñados desde la federación, motivo por el cual se requiere una constante comunicación entre ambas partes.

Producto de la implementación de estas acciones estratégicas se generarán una serie de cambios orientados. Primeramente, la transformación del proceso presupuestario generará una reducción del control de insumos y procesos, así éste se orientará más a los resultados. En segundo lugar, la reorientación de la cultura organizacional generará mayor flexibilidad para administrar los recursos, lo cual es indispensable considerando la naturaleza cambiante de la sociedad para la cual son creados los Programas presupuestarios. Finalmente, la coordinación con otros órdenes y poderes facilitará la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del gasto.

Todos estos cambios contribuirán a que se logre el fin último del PbR que consiste en incorporar, en las decisiones presupuestarias, las consideraciones sobre los resultados del desempeño, todo esto con el objetivo de elevar la calidad e impacto del gasto en la generación de bienestar para la sociedad. Para que esto se pueda lograr, es indispensable que se cuente con un mecanismo de sistematización de la información presupuestaria, motivo por el cual el PbR no puede abordarse de forma independiente al **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**.

El SED es otro de los principales componentes del PbR. Éste se conforma, entre otros elementos de medición, de indicadores de desempeño que permiten vincular los instrumentos de diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas. Asimismo, brinda un panorama más amplio sobre el impacto económico y social que generan los programas de gobierno. A partir del monitoreo y seguimiento de los indicadores que miden los resultados obtenidos de dichos programas se tomarán decisiones en materia presupuestal (Villalobos, 2010).

La evaluación del desempeño se ha ido **consolidando** en el país como uno de los pilares del PbR en México. Con el paso del tiempo se ha convertido en un conjunto de actividades y herramientas que han permitido apoyar las decisiones presupuestarias con información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una mejor rendición de cuentas.



En México se han establecido estrategias que sentaron las bases para la **sustitución gradual** de una gestión que administra normas y procesos, hacia una gestión orientada a resultados con el fin de alcanzar las metas de la GpR. Concretamente, el enfoque ha sido hacia la maximización de la calidad de los bienes y servicios que presta la APF, o en su caso, los gobiernos locales por medio del gasto federalizado; el incremento en la efectividad de las instituciones para proveer dichos productos; y la minimización de los costos de operación y administración de las dependencias y entidades (SFP, 2012). Para ello también ha sido necesaria la modernización del sistema de contabilidad gubernamental, moderar el gasto en servicios personales y la contención de erogaciones correspondientes a gastos de operación (SHCP, 2013).

En el marco del **PbR-SED** es indispensable el manejo integral de la composición del Estado sobre todo, con el fin de fortalecer o ampliar el alcance de las prácticas de seguimiento y evaluación en el gobierno. Se debe procurar que las funciones y responsabilidades estén correctamente definidas para evitar un incremento de costos. Para la implementación del PbR-SED se requieren recursos para financiar, sobre todo, las evaluaciones del desempeño. Estas erogaciones se deben considerar como una inversión ya que gracias a los resultados entregados se podrá contar con información valiosa para la toma de decisiones. Cabe señalar que el uso de estos recursos se debe hacer bajo el principio de austeridad y eficiencia, dado que el PbR-SED implica la optimización del uso de los recursos públicos.

Como parte de la implementación de la GpR en México destaca el papel de los **indicadores** como herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios. En general, un indicador es un punto de referencia constituido por datos cuyo propósito es proporcionar información sobre determinado fenómeno. En el campo de las ciencias sociales, los indicadores son "...estadísticas, series estadísticas o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos o metas, así como evaluar programas específicos para determinar su impacto" (Horn, 1993).

Sin embargo, es importante mencionar que no cualquier indicador es adecuado para medir el impacto de la intervención pública. Los **indicadores de desempeño** deben estar enfocados a la medición del cumplimiento de los objetivos y metas, los cuales a su vez están orientados a medir el impacto de la intervención pública en la población objetivo y en la generación de valor público. En la Figura 6.15 se representa la relación que guardan los indicadores del desempeño con otros elementos de la GpR.

Figura 6.15 Enfoque de los indicadores de desempeño



Fuente: elaboración propia.

En el marco de la GpR, un **indicador de desempeño** es “La expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula, que establece un parámetro del avance en el **cumplimiento de los objetivos y metas**. Dicho indicador podrá ser estratégico (cuando mide el impacto de la intervención pública) o de gestión (cuando mide avances en procesos y actividades)” (SHCP, 2008). Es una herramienta de medición cuantitativa que mide fenómenos cuantitativos o cualitativos, que brinda elementos en torno a un programa o proyecto, por lo cual no puede interpretarse en contextos ajenos a éste, es decir cada indicador brinda información relevante y única respecto a un asunto en particular (CONEVAL, 2013).

Para garantizar que los indicadores que miden los avances de un Programa presupuestario son de desempeño y que están debidamente vinculados a objetivos que buscan resolver un problema público o atender una situación no deseada se emplea la Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores para Resultados, mismos que se revisarán en el siguiente Tema y se profundizará en su uso en la siguiente Lección.

Tema 4. Metodología de Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados

Tal como se mencionó previamente, la importancia del **Sistema de Evaluación del Desempeño** radica en su capacidad de proporcionar información relevante para detectar las necesidades y avances de los programas y políticas públicas. El Sistema nos da la oportunidad de conocer a fondo, de forma sencilla y desglosada las etapas de cada proceso, así como la calidad con la que se ejecutan dichas etapas, de tal forma que se pueda replicar aquello en lo que se está acertando y/o modificar aquellos elementos necesarios, para así lograr el valor público.

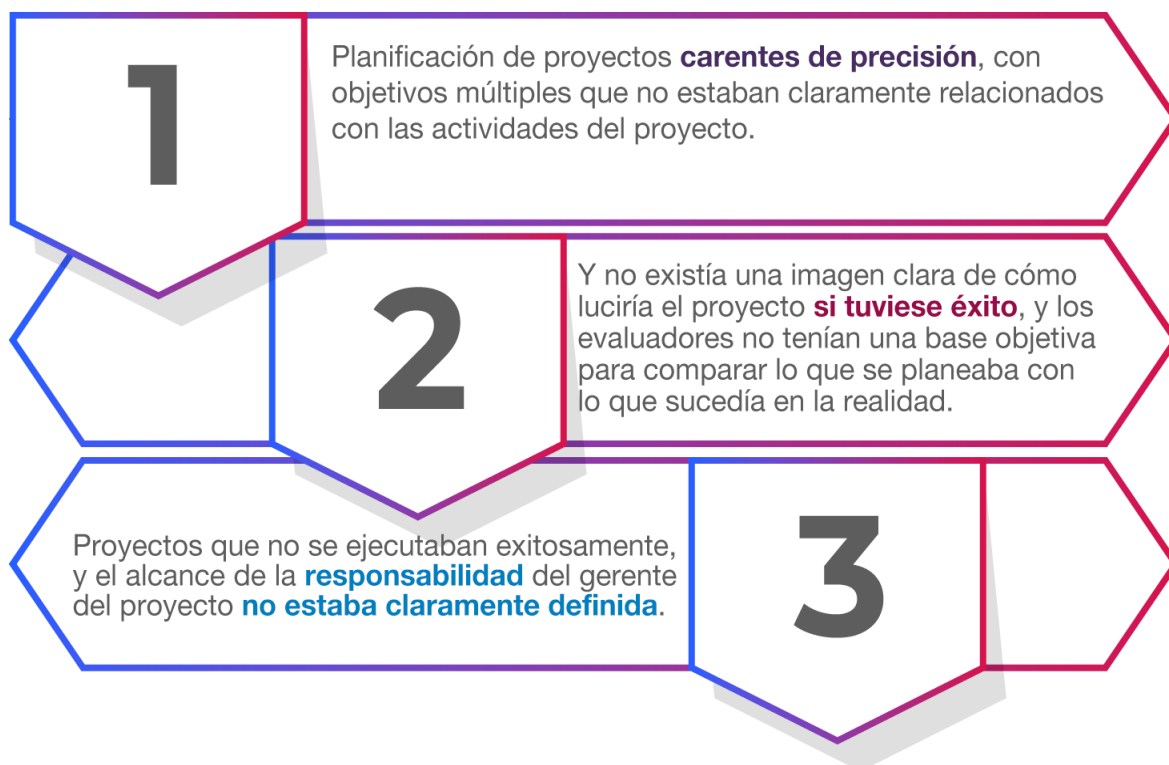
Existen diversos métodos para poder llevar a cabo la planeación y presupuestación de los Programas, cada uno con sus desventajas y ventajas las cuales estarán en función de lo que se necesita. Si los responsables de cada programa de la APF pudiesen elegir el tipo de planeación y presupuestación que mejor se ajustara a sus necesidades, tendríamos información **heterogénea** incapaz de consolidarse por medio de un sistema. En este contexto, se analizaron diferentes herramientas de seguimiento y, entre ellas, la Metodología de Marco Lógico (MML) fue la que demostró mayor practicidad y cobertura en la instrumentación, ya que abarca desde la conceptualización y diseño de un programa o proyecto, hasta el establecimiento de parámetros claros para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación.

Por esta razón internacionalmente se ha promovido la adopción de la MML por ser un instrumento de planeación que facilita la sistematización de la información y que es lo suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades de los distintos tipos de Programas. Una de las definiciones más aceptadas para la MML, es aquella que la puntualiza como una herramienta para la administración por objetivos, empleada en el diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo (CEPAL, 2005); su objetivo principal consiste en definir de la manera más adecuada el diseño de la intervención del programa en la etapa de planeación, para verificar su viabilidad.

La **MML** es una **herramienta de planeación** basada en la estructuración sistemática de la solución de problemas, de tal manera que se constituye en un parámetro que permite el seguimiento de los resultados esperados, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados e impactos. En otras palabras, la MML permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, alineándolos a objetivos de mayor nivel. En la Lección tres de este Diplomado, se revisó la importancia de la alineación de los elementos que conforman la planeación en cascada, motivo por el cual la MML es de gran utilidad para vincular los objetivos estratégicos con los de gestión.

Si bien el origen de la MML es empresarial, a partir de la década de los setenta se comenzó a utilizar en la administración pública para llevar a cabo la planeación de los proyectos públicos. Este método fue creado originalmente como respuesta a tres problemas comunes, mismos que se presentan en la Figura 6.16.

Figura 6.16 La MML como respuesta a tres problemas comunes

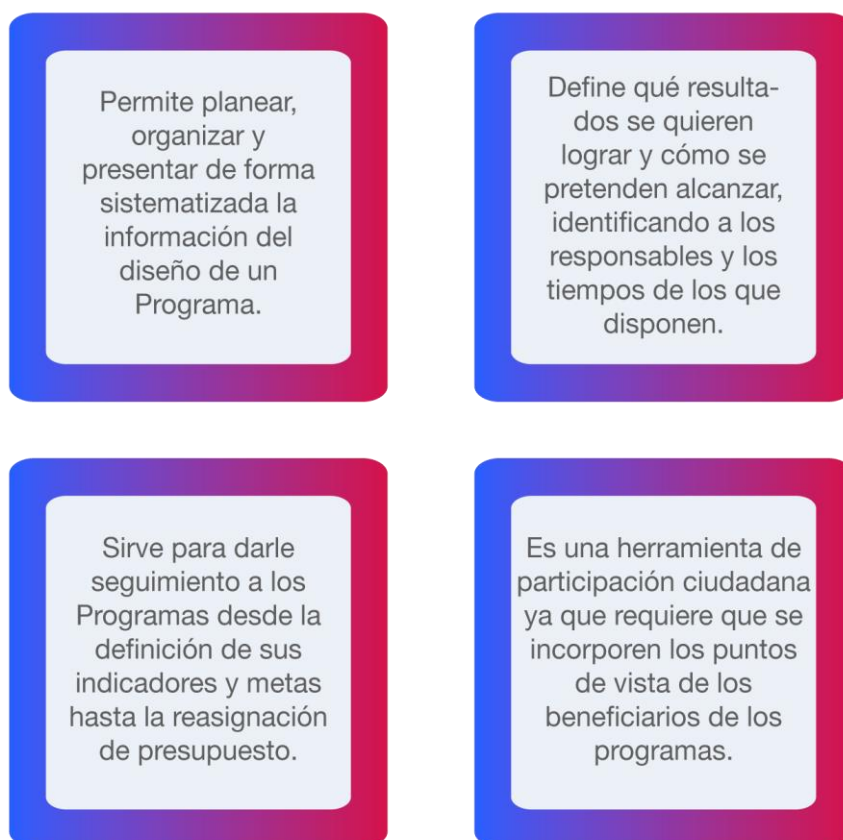


Fuente: elaboración propia con base en USAID (1969).

Dada su funcionalidad, la metodología se expandió en la comunidad internacional de tal forma que hoy en día se ha convertido en un elemento fundamental para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas. Actualmente, es utilizada para la planeación y gestión de programas y proyectos por gran parte de los organismos internacionales, y ha sido incorporada de manera creciente por los sectores públicos de los países de América Latina y el Caribe. En el caso de México, fue adoptada por el Gobierno Federal y, cada vez en mayor medida, por los gobiernos estatales y municipales, a fin de cumplir con la encomienda de atender las demandas de los ciudadanos.

El alcance de la MML se puede resumir en cuatro puntos, mismos que se presentan en la Figura 6.17.

Figura 6.17 Alcances de la Metodología de Marco Lógico



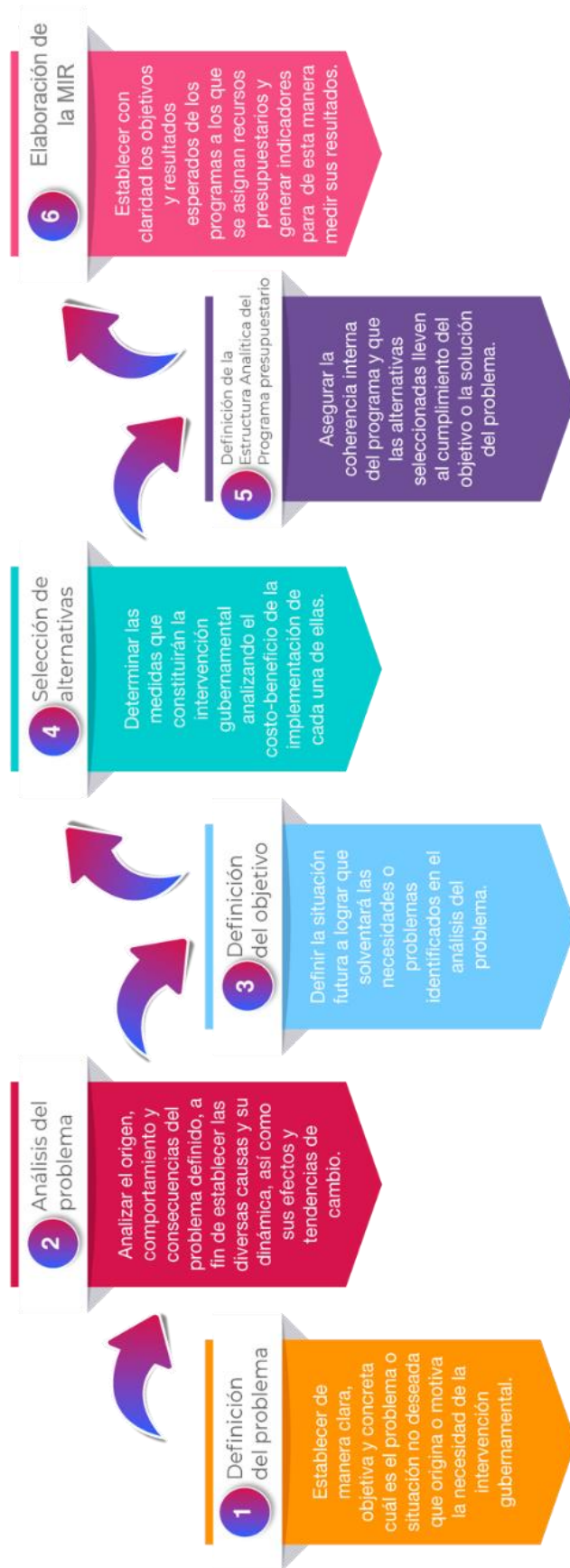
Fuente: elaboración propia.

Es importante decir que la MML no es una metodología que permita evaluar *ex ante* los efectos de un programa, pero sí ofrece parámetros para hacer una medición *ex post*² de los resultados obtenidos. De hecho, existen metodologías exhaustivas de evaluación que deben complementar la planeación que se realiza con base en la MML como son la evaluación externa y socioeconómica de proyectos. La eficacia y eficiencia en el uso y asignación de recursos públicos no se puede obtener si no es con una combinación de estos análisis. Sin embargo, como se verá más adelante, la **aplicación de la MML permite evaluar la consistencia interna del diseño de los programas**, de forma que en principio, se pueden esperar resultados derivados de una buena planeación.

Después de cincuenta años de implementación primeramente en el sector privado y posteriormente en el sector público, la MML ha sufrido adecuaciones dependiendo del objeto que se esté planeando. Para los fines de este Diplomado, para la planeación o diseño de Programas presupuestarios, se consideraran **6 etapas de la MML**, lo cual garantiza su correcta aplicación. En la Figura 6.18 se resumen estas etapas y la principal actividad que se lleva a cabo en cada una de ellas.

² El término “*ex ante*” sirve para referir al proyecto previo a su ejecución, abarcando incluso su fase de diseño. Por otro lado, el término “*ex post*” se usa para hacer referencia al momento posterior a la ejecución parcial o total del proyecto.

Figura 6.18 Etapas de la MML



Fuente: elaboración propia.

La forma como se presentará la MML en el Diplomado, toma como base la Guía para el Diseño de la MIR (SHCP, 2016) emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que en ella se contemplan los elementos mínimos que por normatividad se deben cumplir en la APF y cuya observancia se recomienda para las entidades federativas, municipios y DTCDMX. Sin embargo, en otras versiones de la Metodología, por ejemplo la proporcionada por la CEPAL en su documento “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” (Ortegon, Pacheco y Prieto 2005) se hacen propuestas complementarias que pueden ayudar a los hacedores de políticas a implementar la MML con mayor facilidad.

En la siguiente lección, se abordará con mayor detalle y acompañada de ejemplos la aplicación de la MML a Programas presupuestarios y la subsecuente construcción de la MIR con base en la metodología. Sin embargo, primeramente se describe en términos generales en qué consiste cada una de las etapas que se estudiarán.

La primera etapa se “construye” identificando el **problema público o situación no deseada** que recae sobre determinada población o área de enfoque. Estos dos elementos son indispensables para la correcta definición del problema a atender. En la segunda etapa, por medio de una herramienta conocida como el “**árbol del problema**” se coloca la situación construida en la primera etapa al centro del esquema a manera de “tronco”.



En la segunda etapa se identifican las causas y se colocan en las “raíces” del árbol. Por su parte, los efectos del problema se colocan en las “ramas”. Tanto las causas como los efectos podrán tener diferentes niveles. La principal característica del árbol del problema es que todo lo que éste contenga deberá tener una connotación negativa, es decir, deberá estar redactado a manera de problema.

En la tercera etapa se busca convertir el problema en **objetivos** a alcanzar. Esto se logra cambiando la connotación del problema, es decir de sus causas y efectos. Al hacer que lo negativo sea positivo, el problema se convierte en el objetivo, las causas en medios para resolver ese problema y los efectos en los fines. En esta tercera etapa se conserva la estructura, conformando así el “**árbol de objetivos**”. Al concluir el árbol de objetivos, generalmente se cuenta con más de dos raíces, es decir, más de dos grupos de medios vinculados causalmente por la lógica vertical con el objetivo principal del árbol.

En la cuarta etapa, se llevan a cabo dos procesos; el primero es **identificar las acciones** que se deben realizar para lograr los medios y el segundo es **seleccionar las alternativas** que de acuerdo con un análisis de costo – beneficio y de viabilidad sean las mejores. Este paso es indispensable porque a lo largo del análisis del problema podemos identificar causas que si bien son fundamentales para resolver un problema, no necesariamente corresponden al campo de intervención del Programa que se está creando. También se pueden encontrar alternativas que podrían tener un fuerte impacto en la resolución del problema pero con costos imposibles de asumir por parte de la Unidad Responsable del Programa.

La quinta etapa corresponde a la **definición de la estructura analítica del Programa**, es decir, se hace una revisión lógico-causal en la que se identifique la coherencia interna del programa y que las alternativas seleccionadas lleven al cumplimiento del objetivo o la solución del problema. Para ello se hace una lectura “vertical” de cada uno de los elementos del árbol de objetivos, es decir, si se llevan a cabo estas **acciones** entonces se logrará este producto; si se entregan todos los **productos** que se seleccionaron entonces se logrará el objetivo principal; y si se logra este **objetivo** se contribuirá a resolver un **problema de mayor** impacto.

Una vez comprobada la lógica vertical del Programa entonces se procede a **elaboración de la MIR**. Para ello, el objetivo principal del árbol de objetivos se convierte en el nivel Propósito del Programa, los medios que constituyen productos a entregar se convierten en Componentes y las acciones para lograr esos productos se convierten en las Actividades. El fin que tenemos en lo más alto de la copa del árbol de objetivos se convertirá en el nivel Fin de la Matriz.

Con el fin de realizar un adecuado seguimiento de las etapas que permitirán obtener los resultados esperados de la implementación de un Programa presupuestario es necesario contar con la metodología adecuada para analizar, de principio a fin, el proceso de planeación. Es así que la MIR se ha consolidado como un elemento fundamental para el diseño, seguimiento y evaluación de los Pp, al formar parte del conjunto de elementos metodológicos establecidos por el PbR-SED.

Así pues, la MIR constituye una **herramienta de planeación estratégica** que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional, estatal, municipal o sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios entregados a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos que son factores externos al programa que influyen en el cumplimiento de los objetivos.

La MIR está compuesta por cuatro filas y cuatro columnas. Las filas denotan niveles de objetivos del Programa mientras que las columnas permiten establecer cómo se medirán los resultados del mismo. Así pues, el objetivo principal al construir una MIR es establecer y estructurar el problema central resuelto a nivel Propósito, los fines a nivel Fin y los medios a nivel Componente. La forma como se vinculan los árboles del problema y de objetivos con la MIR queda resumida en la Figura 6.19 en la que se representa la evolución de los elementos que conforman la MIR.

Figura 6.19 Construcción de la columna de Resumen Narrativo de la MIR



Fuente: elaboración propia.

El llenado de la Matriz se hace de izquierda a derecha comenzando con el Resumen Narrativo o los objetivos del programa. Se recomienda partir siempre del nivel **Propósito** por ser este la razón de ser del Programa. Posteriormente, se definen los **indicadores** de desempeño por medio de los cuales se medirá el cumplimiento de los objetivos descritos en el Resumen Narrativo. De forma paralela se deben describir de forma exhaustiva los **medios de verificación** o fuentes de información de donde se obtendrán los datos del indicador, es decir, la tercera columna estará en función de la segunda. Finalmente se establecen los **supuestos** del objetivo, los cuales son situaciones que necesariamente tienen que suceder para que el objetivo por nivel se cumpla pero que están fuera de las manos de la UR. Esto implica que la cuarta columna está en función de la primera y no de la tercera como en los casos anteriores. En la Figura 6.20 se puede observar la composición de la MIR.

Figura 6.20 Composición de la MIR

	RESUMEN NARRATIVO/ OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN →				
PROPÓSITO →				
COMPONENTES →				
ACTIVIDADES →				

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2005).

A manera de cierre de esta primera Lección del módulo II, es muy importante considerar la vinculación existente entre la **NGP** como cambio de paradigma; la **GpR** como modelo de cultura organizacional enfocada a implementar el cambio de paradigma; el **PbR-SED** como mecanismo para la generación y sistematización de la información programática y presupuestal que coadyuve a implementar el modelo de cultura organización de la GpR; la **MML** como herramienta de planeación estratégica y seguimiento; y la **MIR** como resultado de la MML. Estas últimas dos serán los temas que serán abordados en las Lecciones 7 y 8.



Diplomado PbR 2020