

La metodología del marco lógico como una nueva forma de regulación para la dirección y control estratégico

Área de investigación: Teoría de la organización

Jorge Enrique Culebro Moreno

Departamento de Estudios Institucionales
Universidad Autónoma Metropolitana
México

jorge_culebro@hotmail.com

Omar Barragán Fernández

Departamento de Estudios Institucionales
Universidad Autónoma Metropolitana
México

obf1975@prodigy.net.mx



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

XVII CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

División FCA, Martha Anahí Pineda Márquez | Fotografía: Rulfo López-Chavez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

La metodología del marco lógico como una nueva forma de regulación para la dirección y control estratégico

Resumen

En los últimos años el fenómeno de la regulación ha venido jugando un papel cada vez más importante en el ámbito de la planeación dentro del sector público, no únicamente como un instrumento para el desarrollo, sino también como una novedosa forma de control estratégico. Algunos de estos nuevos mecanismos van desde la implementación de un sistema de indicadores por resultados hasta el diseño de procesos, certificaciones e implementación de convenios de desempeño. Lo anterior supone, entre otros elementos, que la regulación no sólo pertenece a un área en particular de la administración, sino que se encuentra diseminada en una variedad de organizaciones con un carácter eminentemente multidimensional. Una de estas formas es la denominada Metodología del Marco Lógico (MML), concebida como una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación tanto de programas como de proyectos. La MML permite sistematizar la información del programa y la información más importante mediante la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). El propósito de la presente ponencia es analizar el papel de la MML como un instrumento fundamental para la dirección y control estratégico de las organizaciones, en particular para el sector público, a partir de su relación con otros movimientos, por ejemplo, la modernización administrativa.

Palabras clave: Regulación, evaluación del desempeño, organizaciones públicas.



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>
informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90
52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

La metodología del marco lógico como una nueva forma de regulación para la dirección y control estratégico.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el fenómeno de la regulación ha venido jugando un papel cada vez más importante en la planeación del sector público, no sólo como un instrumento para el desarrollo, sino también como una novedosa forma de control estratégico. En el ámbito internacional, la difusión y adopción de este fenómeno han tomado dos formas principales, la primera de ellas generalmente ha operado de manera vertical, y se expresa en la llamada internacionalización de normas y reglas, mediante la cual existe un tipo de regulación supranacional sobre el marco regulatorio de cada país; la segunda de ellas ha funcionado de forma horizontal y se caracteriza por la existencia de redes, comunidades epistémicas y procesos de estandarización a nivel mundial y que después operan en las organizaciones nacionales (Bull, 2007). Estos procesos, junto con las recientes transformaciones en el sector público, conducen a lo que se ha conocido como el Estado regulador, en el cual se transita de un Estado de carácter intervencionista hacia uno enfocado principalmente a la regulación, atendiendo principalmente las fallas de mercado (Coiman, 2003) e interesado en temas como la competencia económica, la defensa de los consumidores y la eficiencia económica, todo ello mediante el establecimiento de organismos reguladores independientes.

De esta manera, han surgido nuevas formas de regulación acompañados con novedosos instrumentos. Algunos de estos nuevos mecanismos van desde la implementación de un sistema de indicadores por resultados hasta el diseño de procesos, certificaciones e implementación de convenios de desempeño. Lo anterior supone, entre otros elementos, que la regulación no sólo pertenece a un área de la administración, sino que se encuentra diseminada en una variedad de organizaciones con un carácter eminentemente multidimensional. Una de estas formas es la denominada Metodología del Marco Lógico (MML) concebida como una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos, aunque al mismo tiempo se convierte en un mecanismo para influir en el comportamiento de los agentes, alcanzar la coordinación y mejorar la colaboración, es decir, al tiempo que permite sistematizar la información del programa y/o sintetizar la información más importante de un programa mediante la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), es un instrumento que en última instancia regula y en cierto grado controla las actividades de una organización para el logro de sus objetivos. El propósito de la presente ponencia es analizar el papel de la MML como un instrumento fundamental para la dirección y control estratégico de las organizaciones, en particular para el sector público, a partir de su relación con otros movimientos como la modernización administrativa.

El orden de la texto es el siguiente, en la primera parte se analiza a grandes rasgos el término de regulación, destacando sus principales características, enseguida se aborda a la regulación como una herramienta de política pública, para posteriormente dar pie a la regulación basada en el desempeño y gestión de las organizaciones públicas; en la siguiente parte, se presenta las características de la Metodología del Marco Lógico (MML) y su

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

relación con los mecanismos de regulación. Finalmente, se presentan algunas consideraciones generales que se desprenden del texto de la ponencia.

I. APROXIMACIONES AL FENÓMENO DE LA REGULACIÓN

El fenómeno de la regulación ha estado asociado con el establecimiento y desarrollo de órganos reguladores, así como con las nuevas formas de control en el gobierno, y ha cobrado cada vez mayor importancia para comprender los procesos de cambio y adaptación del Estado en un entorno dinámico y complejo. En un primer momento era un concepto dominado por la disciplina económica, en la cual la regulación existía fundamentalmente para solucionar las fallas de mercado, sin embargo, con el tiempo ha venido tomando una concepción mucho más amplia y con alcances mayores en la sociedad. En este sentido, desde un extremo se puede entender a la regulación como un conjunto de instrumentos que provienen de la autoridad estatal, por ejemplo las normas oficiales y otro tipo de reglas emitidas por organismos reguladores, una segunda dimensión entiende a la regulación como cualquier tipo de intervención del Estado en los ámbitos sociales y económicos, ya sea como parte de la propiedad pública o bien a través de exenciones de impuestos y estímulos fiscales; una tercera dimensión de regulación se asemeja a una forma de control social y no necesariamente por parte de actores estatales (Christensen y Læg Reid 2005, Greeve 2008, Baldwin y Cave, 1999). Desde el punto de vista organizacional y dentro del mismo el enfoque más cercano tanto al control como a la planeación, la regulación puede verse como un conjunto de mecanismos relacionados con la cadena de mando, cuya base se encuentra en la relación entre principal y agente desarrollando un tipo de rendición de cuentas con algún superior jerárquico, así como una serie de instrumentos gerenciales y de auto-regulación orientados a lograr la coordinación y colaboración de los miembros y, finalmente, como un juego entre los principales elementos de mercado como la oferta y la demanda (Greeve 2008).

Si bien la regulación es un término multidimensional y puede ser analizada desde distintas disciplinas y enfoques, existen al menos tres tipos, las regulaciones económica, social y política. La primera de ellas relacionada principalmente con el funcionamiento de los mercados y trata asuntos de competencia económica, ya sea prohibiendo los monopolios o ciertas prácticas de comercio, o bien regulando el comportamiento de los actores económicos en determinado sector. La segunda se enfoca en asuntos de seguridad social, salud, ambiente y cualquier otra área que represente algún riesgo para los individuos o la sociedad, es decir, se trata de reducir los niveles de riesgo, por ejemplo organismos que regulan los alimentos y las medicinas. La tercera adopta una perspectiva distinta y está orientada a regular asuntos relativos a la democracia y/o rendición de cuentas, su expresión más clara está en los organismos de acceso a la información, o bien en las agencias anti-corrupción asociadas con la esfera pública (Frieberg, 2010).

i. REGULACIÓN COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA PÚBLICA

De acuerdo con lo mencionado y de manera implícita existe otro tipo de regulación, la cual se convierte también en un elemento fundamental para la gobernabilidad, es decir, como

<http://congreso.investigafca.unam.mx>

informa

Teléfono

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

una herramienta de política pública, mediante la cual es factible diseñar, implementar y evaluar alguna política o programa en particular. Para que esto se lleve a cabo, es indispensable que exista una estrecha relación entre la causalidad, la instrumentación y la evaluación del programa o política junto con el problema que se pretenda resolver. En otras palabras, se busca dar solución a preguntas como: ¿cuál es el problema?, ¿quiénes son los afectados?, y sí se necesita o no una intervención del gobierno en forma de regulación. Sin embargo, esta forma de regulación enfrenta una serie de problemas, entre los que destacan la naturaleza propia de las organizaciones gubernamentales, en la medida en que poseen objetivos y metas poco claras y en ocasiones contradictorias, problemas de información imperfecta, altos costos de la regulación y la existencia de varios métodos para resolver un mismo problema; en el ámbito de la regulación, las herramientas dependen en gran medida del contexto institucional y la naturaleza misma del problema, por ejemplo si se trata de salud, ambiente, competencia o protección financiera (Frieberg 2010).

ii. REGULACIÓN COMO EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL DESEMPEÑO

La regulación como una herramienta de gobierno puede adoptar diversas formas, tales como económica, transaccional, estructural, jurídica e informacional. Esta última se relaciona con indicadores de desempeño, ya que por un lado proveen de información valiosa sobre el desempeño de los regulados y al interior del gobierno puede servir para que las organizaciones subordinadas puedan ser evaluadas por sus superiores, por otro lado resulta muy útil para que los consumidores puedan elegir mejor (Freiberg 2010). La regulación no es nueva, sino que se ha venido desarrollando con los procesos de reforma administrativa de la década de los 80 del siglo XX, actualmente ha sido implementada por parte de muchos gobiernos. Este tipo de regulación busca lograr un equilibrio en dos dimensiones fundamentales para el mejor desempeño del sector público, la primera de ellas se refiere a la falta de coherencia de muchos de los objetivos y metas de las organizaciones gubernamentales, la segunda se relaciona con la posible tensión entre la necesidad de una mayor flexibilidad para promover la innovación con la rendición de cuentas y transparencia que debe tener cualquier organismo del Estado (Coglianese and Lazer, 2003).

En este sentido, una de las novedosas formas de la regulación, es aquella que tiene como punto de partida el desempeño de las organizaciones como una forma de control que generalmente se encuentra asociada con la regulación de riesgos tal y como sucede con los alimentos, la salud pública y la seguridad industrial, entre otros (May 2010). A diferencia de otros tipos de regulación más tradicionales o prescriptivas, la regulación basada en el desempeño pretende reforzar la flexibilidad y la rendición de cuentas basada en los resultados, alejándose de una potencial captura por parte de los regulados.

En concordancia con las propuestas derivadas de los procesos de modernización administrativa, la regulación basada en el desempeño se aleja de los mecanismos de control y busca dar mayor margen tanto de maniobra como de flexibilidad a la organización; de esta manera se establece una distinta forma de rendición de cuentas, la cual está basada más en los resultados que en el apego a la norma legal, es decir, bajo estos supuestos se pretende generar mecanismos diferentes de transparencia y rendición de cuentas al establecer cuáles

http://cei.unam.mx
información

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

son los resultados esperados de acuerdo con los objetivos y metas (May, 2003; Coglianesi et al 2002). En resumen, tal y como lo señala Peter May (2003: 3):

“Cualquier régimen de regulación implica encontrar un equilibrio entre el grado de tensión y los controles, que deben ubicarse en la promoción de la coherencia y la rendición de cuentas frente al criterio que debe concederse en la promoción de la flexibilidad y la innovación”.

Veamos a continuación una tabla que muestra de manera esquemática los dos enfoques más importantes en materia de regulación basada en el desempeño dentro del trabajo al interior del sector público

Tabla 1. Regulación con base en el desempeño

	<i>Regulación prescriptiva</i>	<i>Regulación basada en el desempeño</i>
Enfoque	Acciones prescritas	Objetivos y resultados
Mecanismos de obediencia	Adherencia a las acciones prescritas	Alcance de objetivos deseados
Naturaleza de las normas	Detalles específicos	Especificaciones de resultados. Orientadas a objetivos

Por otro lado, la regulación basada en la gestión se enfoca principalmente en diseñar los instrumentos apropiados, a fin de que las organizaciones participen de forma eficaz en los procesos de planeación, con el propósito de cumplir los objetivos y metas que les han asignado, para lo cual es necesario un determinado nivel de flexibilidad (Coglianese and Lazer 2002). Esta es una estrategia regulatoria muy efectiva para regular entidades que son heterogéneas y con resultados difíciles de monitorear (Coglianese and Lazer 2002). A diferencia de otras formas de regulación, en esta los organismos reguladores intervienen en todas las etapas del proceso, por lo que no se detallan la tecnología a utilizar ni los resultados esperados, sino que se centra en que las organizaciones lleven a cabo de forma correcta sus procesos de planeación, así como todos aquellos esfuerzos encaminados al logro de los objetivos y metas (Bardach y Kagan:1982: 224)

Este tipo de regulación parte de la premisa que la regulación es capaz de intervenir en cualquier etapa de los procesos de la organización, desde la planeación hasta la implementación y en los resultados o productos. En este sentido, se interviene principalmente en las etapas de planeación, obligando a las organizaciones a mejorar sus instrumentos de gestión al interior para alcanzar los objetivos, y se espera que las organizaciones realicen los planes que cumplan con los criterios generales necesarios para lograr las metas (Coglianese and Lazer 2002).



II. LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO

i. Características del Marco Lógico

La amplia acogida que en los últimos años ha recibido entre los planificadores y administradores la Metodología de Marco Lógico (MML) se debe en parte a sus ventajas sobre otras herramientas con similares propósitos, así como a su potencial en tanto que es un instrumento de regulación para las organizaciones públicas. De manera muy similar a la regulación basada en la gestión y el desempeño, la MML se ha convertido en una herramienta para mejorar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, además, su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, grupos beneficiarios y el hecho de facilitar tanto la participación como la comunicación entre las partes interesadas.

De esta manera, la MML puede servir como un instrumento de control y supervisión, para ser utilizada en todas las etapas de cualquier proyecto, por ejemplo, en la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, y en la implementación de los proyectos aprobados, así como en el monitoreo, revisión y evaluación del progreso, además del desempeño en los proyectos. Es decir, mediante el uso de esta herramienta, los directivos pueden influir no sólo sobre el comportamiento de los miembros de una organización desde el diseño de objetivos y metas, así como la forma de medirlos y contrastarlos con la realidad; adicionalmente pueden generar mecanismos que permitan la coordinación a través de los flujos adecuados de información.

Antecedentes del Marco Lógico en el mundo

De acuerdo con Maldonado, *et al* (2007), la MML fue desarrollada en su primera versión hacia fines de los años 60 del siglo XX, concretamente en 1969 por parte de la firma consultora Practical Concepts Inc., específicamente a través de los especialistas Leon Rossenberg y Lawrence Posner, bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés, que significan United States Agency for International Development). El marco lógico se propuso para mejorar la calidad de las inversiones sociales, superando los tres problemas que en opinión de sus creadores eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo:

- Planificación demasiado imprecisa. Proyectos de objetivos múltiples y cuyos componentes no se relacionaban claramente con las actividades. Ausencia de una imagen clara de los objetivos y metas que el proyecto debe lograr si es ejecutado con éxito, lo cual planteaba a los evaluadores muchas dificultades para comparar de manera objetiva lo planeado con los resultados reales.
- Responsabilidad gerencial ambigua. Aunque los gerentes de proyectos aceptaban la premisa de que éstos se justifican en función de los beneficios entregados a la población, se resistían a ser considerados responsables del impacto del proyecto. Ellos encontraban muy difícil especificar aquello de lo cual eran directamente responsables y aquello que, correspondiendo con el

<http://congreso.inves>

informacongreso@fca

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

entorno socioeconómico, político y natural, tiene repercusiones notables sobre la ejecución del proyecto.

- Evaluación excesivamente controversial. Ante la ausencia de metas claras y frecuentes desacuerdos acerca de lo que busca un proyecto, los evaluadores terminaban usando su propio criterio para determinar los aspectos positivos y negativos. Los resultados subsecuentes del monitoreo y evaluación, por lo tanto, frecuentemente se convertían en causa de mayores desacuerdos acerca del éxito o fracaso del proyecto, en lugar de contribuir al mejoramiento del mismo.

Desde agosto de 1977, también el Banco Mundial (BM) incorporó el enfoque del Marco Lógico (ML) en los procesos de preparación, monitoreo y evaluación de los propios proyectos, a cuyo efecto contó con la asistencia técnica de la consultora Moses Thompson. A finales de 1979 y principios de 1980, se aplicó el ML por parte de la Agencia de Cooperación de Alemania [GTZ, por sus siglas en alemán, que significan Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, el nombre en inglés es German Technical Cooperation (GTC)]. Posteriormente, fue adoptada con algunas modificaciones por parte de muchas agencias de cooperación internacional, muy similar al desarrollo de la nueva gestión pública.

El papel de los organismos internacionales ha sido fundamental para que este instrumento de regulación pueda ser implementado en muchos países, dado que con el tiempo se ha transformado internacionalmente como una herramienta estándar para la preparación, gestión y evaluación de proyectos de desarrollo, usada por distintas agencias de cooperación bilateral, tales como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés, que significan Japanese International Cooperation Agency), la Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD, por sus siglas en inglés, que significan Norwegian Agency for Development Cooperation), etc., así como por la mayoría de los organismos multilaterales de cooperación financiera y técnica, como la Unión Europea (UE), el propio BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo perteneciente a la Organización de Estados Americanos (AICD-OEA), entre otros.

Marco Lógico en México

El apoyo del Banco Mundial (BM) para fortalecer los sistemas de Monitoreo y Evaluación (MyE) en América Latina y el Caribe ha crecido sustancialmente en la última década. Existe una intensa actividad en temas de MyE en más de 20 países de la región, siendo México uno de los principales. El entusiasmo por incorporar novedosos mecanismos de regulación con base en el desempeño es palpable entre las principales agencias y los funcionarios de diferentes niveles en la administración pública. Este interés se ha visto estimulado por importantes disposiciones legales y por un número creciente de evaluaciones de impacto de los programas sociales más relevantes, veamos con más detenimiento este caso.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

En la década de los 70 del siglo XX destacó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para ordenar el proceso presupuestal. En 1976 se introdujo el Presupuesto por Programas (PPP), también denominado presupuesto por objetivos, programas y metas, siendo el esfuerzo preliminar de ligar planificación, programación y presupuestación con resultados. También en esa década se aprobó la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que propuso mejorar el ejercicio de control del Poder Legislativo al Judicial. En los años 80 los mecanismos de regulación al interior del gobierno se comenzaron a incorporar a los procesos de planeación, se elaboró el primer Plan Global de Desarrollo (PGD) y se estableció un sistema integral de planeación vinculado con el proceso presupuestal. Mediante la modificación de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se estableció el vínculo entre planeación y desarrollo social, adquiriendo así la planeación un carácter constitucional. Se creó también, como un organismo regulador interno, en los propios 80, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), encargada de la fiscalización, control interno global y evaluación de la gestión pública, siendo un antecedente importante de acciones de control interno de los órganos de la Administración Pública Federal o APF (la SECOGEF posteriormente se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es decir, SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública o SFP). Más adelante se creó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal a cargo de la SECOGEF, orientado a la modernización de la gestión pública.

El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP: 1995-2000) realizó un diagnóstico que evidenció la debilidad de la evaluación por resultados e inició acciones puntuales tanto para evaluar resultados como para sentar la bases de la vinculación entre éstos y los recursos asignados; una de sus líneas de acción fue precisamente la Medición y Evaluación de la Gestión Pública. El PROMAP renovó el interés por los conceptos de rendición de cuentas, responsabilidad, transparencia y evaluación. En 1996 se llevó a cabo una de las primeras formas de regulación de forma sistemática, la cual incluía una serie de incentivos para promover la flexibilidad y la autonomía, al tiempo que reforzaba los instrumentos de control vía el presupuesto público. Se trató de la reforma al sistema de presupuestación orientada a resultados, así como a la descentralización en la toma de decisiones; se generó también, en el marco de la reforma, una nueva estructura presupuestal y se diseñó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como el Sistema Integrado de Administración Financiera Federal (SIAFF).

Aplicación a programas en México

En 1997 se elaboró el modelo de evaluación del impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación o PROGRESA (antes, Programa Nacional de Solidaridad o PRONASOL, hoy Programa Oportunidades). El modelo de evaluación de impacto fue de tipo experimental, lo cual representó una innovación. El programa incluyó, entre sus servicios, transferencias en efectivo a madres de familia, orientadas a mejorar el consumo en el corto plazo e inversión en capital humano; éste es un sólido precedente para la realización de evaluaciones de impacto.

<http://congreso.investigacion.fca.unam.mx>

información México fue pionero en toda América Latina en el uso de metodologías para evaluar el desempeño de la política social, especialmente a partir de 1997, cuando se evaluó el

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

programa Progres/Oportunidades. Al mismo tiempo, el sector social ha sido un fuerte defensor del uso de evaluaciones en la administración pública de México y, en consecuencia, ha ejercido una importante influencia en las recientes reformas de Monitoreo y Evaluación (MyE), así como de la Gestión Para Resultados (GPR) a nivel gubernamental. El reconocimiento nacional e internacional que ha obtenido la evaluación de impacto del programa Progres/Oportunidades, ha jugado un papel preponderante en ubicar la evaluación en el foco de atención de la gestión pública.

El Congreso de la Unión estableció en el año 2000 la obligatoriedad de realizar evaluaciones externas de carácter anual, dirigidas a los programas federales sujetos a reglas de operación, lo que generó, de manera repentina, una demanda intensa de estudios de evaluación y las bases para la construcción de un mercado para su realización. Un año después se creó, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), encargado de establecer la metodología para la medición de la misma. En ese mismo año se inició también el desarrollo del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental que define el modelo Intragob, y comenzaron las primeras ediciones de los premios y reconocimientos a la calidad e innovación de las entidades y dependencias de la APF.

En 2002 se inició la operación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP), a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública (UCEGP) de la Secretaría de la Función Pública (SFP). La Dirección General de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales de la SEDESOL inició, en 2004, el diseño del Sistema de Evaluación y Monitoreo Basado en Resultados de Programas Sociales (SEMBR). También en 2004, a cargo de la SFP, comenzó la operación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (OVC), abreviado MIDO, novedoso sistema de dirección y evaluación del desempeño, inspirado en la metodología COSO¹, que incluye a los Órganos Internos de Control (OIC), así como a los delegados, subdelegados y comisarios públicos que ejercen funciones tanto de evaluación como de vigilancia en relación con la gestión pública dentro de cada una de las dependencias y entidades pertenecientes a la Administración Pública Federal (APF). Aunque nació con una orientación hacia los OVC, buena parte de sus índices e indicadores evalúan el desempeño de dependencias y entidades en materias relacionadas directamente con reducción de riesgos de corrupción, opacidad y mejora en el desempeño institucional sobre la Agenda del Buen Gobierno.

Un elemento fundamental ha sido el esfuerzo por institucionalizar esta herramienta, de esa manera en 2004 se promulgó, además, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), a través de la cual se empezó a dotar a la administración pública de una institucionalidad *ad hoc* para la conducción y coordinación de las tareas de evaluación de la política nacional de desarrollo. Además de este esfuerzo por institucionalizar la herramienta de la Metodología de Marco Lógico (MML), se crearon también organizaciones encaminadas a la aplicación del MML como el establecimiento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que actualmente lidera las iniciativas del componente de Programas, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP.

<http://cei.unam.mx>
informacongreso@fca.unam.mx

Teléfono: ¹Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax: 52 (55) 5616.03.08

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

Foto: J. E. A. Barrios / Análisis Político / México / Fotografía: Ricardo López / Enfoque

Este proceso de institucionalizar la regulación con base en el desempeño a través de la adopción de la MML continuó, y en 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que establece los mecanismos de evaluación de programas y presupuestos de las entidades de la APF con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y que al mismo tiempo se ha convertido en la norma que lidera la implementación del SED y del Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

Un año después, es decir, en 2007, el CONEVAL, junto con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), estableció los lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF (LGEFPAPF), los cuales contemplan diversos tipos de evaluación, así como las instrucciones para la planificación e incluso la programación a través del uso de la Metodología de Marco Lógico (MML), además del Programa Anual de Evaluación (PAE) para el Ejercicio Fiscal 2007 de los programas federales. En el mismo 2007 se elaboró, a través de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, la propuesta a la Cámara de Diputados del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y se programó el mes de junio de 2007 como la fecha para la recepción de observaciones. En julio de 2007, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP estableció los lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación del ejercicio fiscal 2008, presentando un esquema articulado e integrado de las diversas iniciativas que comprenden la vertiente de Programas y de Gestión Pública del SED.

CONSIDERACIONES GENERALES

La adopción de la MML como una forma novedosa de regulación basada en el desempeño no ha operado de manera aislada, sino que ha sido parte de un proceso mucho mayor que incluye un conjunto de transformaciones significativas en el sector público. Los cambios pueden ubicarse a partir de dos dimensiones, la primera de ellas se refiere a la introducción de mecanismos de control asociados con problemas de asimetrías de información; y la segunda relacionada con el empleo de herramientas gerenciales orientadas a generar una mayor innovación y eficacia al otorgar mayor flexibilidad y autonomía. Esto significa no sólo que la MML ha operado y funcionado dentro de un marco institucional, sino que también ha resultado fundamental para lograr su internalización y eficacia en las organizaciones públicas de México.

Una variable esencial para esta adopción de principios y valores ha sido el papel que han jugado los organismos internacionales para impulsar y promover el uso de este tipo de herramientas. Desde el punto de vista regulatorio, es común encontrar que los mecanismos de influencia pueden ocurrir de manera vertical cuando se trata de la implementación de algunos lineamientos e instrumentos promovidos en el ámbito internacional, y de manera horizontal más parecido a un proceso de aprendizaje y generación del conocimiento entre algunas comunidades epistémicas, y en los que la moda puede resultar un poderoso

<http://ccincentivo.stiga.fca.unam.mx>

informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



El uso extendido de la MML como un instrumento de regulación en las organizaciones públicas en México ha tenido diversas consecuencias organizacionales, entre otros factores porque al cambiar las dinámicas internas y los mecanismos de evaluación, se abren espacios que se ocupan con nuevos actores, papeles y responsabilidades, esto da pie a la creación de formas híbridas de organización que caracterizan a los procesos de reforma administrativa o nueva gestión pública, mediante los cuales se van estableciendo mecanismos de sedimentación relacionados con nuevas prácticas, sin embargo, no necesariamente sustituyen o reemplazan a las anteriores, sino que las complementan de tal forma que pueden llegar a coexistir diferentes formas de regulación al interior del gobierno (Christesen and Læg Reid 2011).

Finalmente, la implementación de la MML en la administración pública federal en México, sugiere la existencia de dos fenómenos interesantes. El primero de ellos, es la tendencia hacia la convergencia de procesos, programas y formas de evaluar, generando un tipo de isomorfismo organizacional al menos en las primeras etapas de la introducción de la MML; y el segundo pareciera apuntar hacia la búsqueda de un adecuado equilibrio entre la necesaria flexibilidad y autonomía para la obtención de resultados con impacto, así como la construcción de mecanismos de control por parte del Estado asociado a otro tipo de prácticas democráticas como la transparencia y la rendición de cuentas.

CONCLUSIONES

En términos generales la Metodología de Marco Lógico ha logrado constituirse como una forma novedosa y apropiada de regulación para la dirección y el control estratégico a nivel general, aunque a nivel particular, su implementación demanda por un lado de una estructura adaptada a las condiciones, situaciones y contexto del lugar en el cual se decida su incorporación, particularmente cuando se habla de criterios institucionales, porque se involucran reglas del juego cuya lógica se hace importante a tomar en consideración, dado que se requiere buscar mecanismos de trabajo colaborativo entre las instancias internacionales y nacionales; y por el otro reconocer que cada sector es diferente y por lo tanto necesitaría de diferentes estrategias de implementación.

En México, la realidad del sector público y la trayectoria histórica de los últimos 36 años en materia de reformas al sistema de gestión, han mostrado dificultades para que la MML se pueda introducir adecuadamente, debido a que fue necesario que las distintas formas de trabajo fueran armonizadas, es decir, que la institucionalidad fuera coincidente para permitir que las dependencias y entidades gubernamentales pudieran aceptar propuestas de mejora al desempeño que no significaran necesariamente una transición perjudicial para el trabajo del poder ejecutivo federal, estatal y municipal, además, los procesos de aprendizaje institucional que podrían requerir este tipo de herramientas generalmente varían de acuerdo a la naturaleza de la organización, liderazgo y capacidad institucional del organismo.

Tomó más de 20 años conseguir que se tuviera un modelo de evaluación de impacto apropiado para México, no obstante el avance ocurrido en 1997, hubo que esperar 10 años más para consolidar legal y formalmente un esquema de evaluación metodológicamente válido y de común acuerdo entre los organismos internacionales y el gobierno federal de

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

México, que sin embargo lleva apenas poco más de 5 años en operación, por lo que no ha mostrado todavía signos claros de avance; si consideramos que su implementación tomó décadas, bien podemos concluir que se requieren todavía varios años para que los resultados puedan mostrar si el comportamiento de la MML en la regulación logra institucionalizar culturalmente la gestión, la ejecución y la evaluación dentro de las políticas públicas a nivel nacional.

La regulación es un tema fundamental para entender la nueva gestión pública, puesto que trata sobre un soporte institucional para la toma de decisiones a niveles directivo y de control estratégicos; en tal marco de referencia, una metodología de procesos para la gestión lógicamente constituida representa una posibilidad real de cambio tanto formal como real en la forma de trabajo al interior de las organizaciones públicas en países en vías de desarrollo, incluyendo el caso de México. Cabe mencionar que esta ponencia forma parte de un proyecto más amplio sobre regulación y modernización administrativa que entre otros elementos incluye una banco de información y análisis en temas de regulación, y, esperamos que este texto pueda abrir la puerta para futuras investigaciones y generar nuevos debates en torno a la regulación desde perspectivas diferentes a las tradicionales.



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

CONGRESO DE FACULTADES DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>
informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90
52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Bibliografía

- Arie Frieberg (2010) "Re-Stocking the Regulatory Tool-Kit". JPRG Paper No. 15, June 2010.
- Baldwin, R. and Martin Cave (1999) *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bull, B (2007), "Trade liberalization and the spread of regulatory institutions: the case of Chile". In *Regulation & Governance*, Vol. 1, No. 4, pp. 372-82
- Cardozo Brum, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Castro, M. F., et al. (2009). *El sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. IEG-BM. Serie Documentos de Trabajo DCE No. 20.
- Castro, M. F., et al. (2009). *El sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*.
- Christensen, Tom and Per Laegreid (2011) "Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges", *Public Organization Review* (2011) 11:407–423
- Christensen, Tom og Per Lægred (2006). "Agencification and Regulatory Reforms". I T. Christensen og P. Lægred (red.) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edvard Elger
- Coglianesi, Cari and David Lazer, (2003) "Management-Based Regulation: Prescribing Private management to achieve public goals", *Law and Society Review*. Vol. 37, issue 4. Pp. 691-720.
- Coglianesi, Cari, Nash, Jennifer and Olmstead, Todd, (2002) "Performance-Based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety and Environmental Protection". *Administrative Law Review*, Vol. 55, p. 705, 2003; KSG Working Paper Series No. RWP02-050. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=392400> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.392400>
- Coiman, Jan (2003) *Governing as governance*. London: Sage.
- Conde Bofil, Carola (2007). *Evaluación de programas sociales sujetos a reglas de operación: ¿un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?*. México, Mimeo.
- Conde Bofil, Carola (2007). *Evaluación de programas sociales sujetos a reglas de evaluación de proyectos y programas*. ILPES, CEPAL, ONU, Santiago de Chile.
- Cruz Cruz, Margarita (2008) *Análisis del marco lógico en la evaluación de programas sociales. Caso: Programa 3x1 para Migrantes*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. FLACSO, México, 100 pp.
- Greeve, Carsten (2008) *Contracting for Public Services*. N.Y. :Routledge
- Hernández Licon, Gonzalo (2006), "M&E de programas sociales en México", en *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano de Desarrollo*, Ernesto May (ed.) ... [et al], Washington, Banco Mundial, BID.
- Maldonado Pérez, Marisabel, Pérez de Maldonado, Isabel y Bustamante Uzcátegui, Suleima. "El marco lógico y las organizaciones educativas, contribución metodológica para mejorar la escuela", en *Sapiens*, vol. 8, núm. 002, diciembre 2007, Caracas, Venezuela, pp. 147-167.
- May, Peter J (2010). "Performance-based Regulation". JPRG Paper No. 2, April 2010.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08

- Medina Giopp, Alejandro (2007). *El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión operación: ¿un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?*. México, Mimeo.
- Ortegon, E., et al. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. ILPES, CEPAL, ONU, Santiago de Chile.
- Ospina, Sonia (2000) "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, pp. 1-23.

XIII CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA



Octubre 3, 4 y 5 de 2012
Ciudad Universitaria
México, D.F.

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>
informacongreso@fca.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90
52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510