



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Culebro Moreno, Jorge E.; Barragán Fernández, Omar
La Metodología del Marco Lógico en la administración pública federal. Nuevas formas de regulación
para el control estratégico
Espacios Públicos, vol. 17, núm. 40, mayo-agosto, 2014, pp. 33-48
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67632401003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La Metodología del Marco Lógico en la administración pública federal. Nuevas formas de regulación para el control estratégico

The logical framework approach in the federal public administration.
New regulatory forms for strategic control

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2013

Fecha de aprobación: 7 de abril de 2014

*Jorge E. Culebro Moreno**
*Omar Barragán Fernández**

RESUMEN

Las nuevas formas de regulación a partir de una reforma administrativa son una constante en las últimas décadas, no sólo para mejorar los servicios sino como instrumento de planeación y gestión. El objetivo de este trabajo es presentar la Metodología del Marco Lógico (MML), un nuevo mecanismo de regulación y reflexionar sobre su papel como 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 y la reforma regulatoria. La metodología consistió en estrategias de carácter cualitativo para la revisión documental del sistema de seguridad social. Se concluye que la MML ha logrado convertirse en una herramienta útil para la dirección de las organizaciones públicas.

PALABRAS CLAVE: regulación, evaluación del desempeño, organizaciones públicas.

ABSTRACT

THE CREATION OF new forms of regulation due to administrative reforms has been a constant in recent decades, not only as a means to the improvement of services but also as a tool for planning and management. The aim of this paper is to present the Logical Framework Methodology (MML) as a new mechanism of regulation and reflect on its role as an essential tool for the management and strategic control of organizations, particularly for the public sector and its relationship with other movements such as the administrative modernization and the regulatory reform. The methodology mainly consisted of qualitative strategies to conduct a document revision of the social security system. As a conclusion, we argue that the MML has become a useful tool for the management of public organizations.

KEYWORDS: regulation, performance evaluation, public organizations.

* Universidad Autónoma Metropolitana, México, correo-e de contacto: jorge_culebro@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el fenómeno de la regulación ha jugado 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 ha tomado principalmente dos formas, la primera de ellas ha operado, generalmente, 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 ha funcionado de forma horizontal y se caracteriza por la existencia de redes, comunidades epistémicas y procesos de estandarización mundial, 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 (Culebro, 2013), en el cual se transita de un Estado de carácter intervencionista hacia uno enfocado principalmente en la regulación, no sólo atendiendo principalmente las fallas de mercado (Coiman, 2003) e interesado en temas como la competencia económica, defensa de los consumidores y eficiencia económica, sino también en generar nuevos mecanismos de regulación y control mediante el establecimiento de organismos independientes.

De esta manera han surgido nuevas formas de regulación acompañadas de novedosos instrumentos. Algunos de estos nuevos

mecanismos van desde la implementación de un sistema de indicadores por resultados, hasta el diseño de procesos, certificaciones y convenios de desempeño (May, 2010). En términos generales, este tipo de regulación y control sugiere poner atención no en acciones prescritas, sino en el alcance de objetivos previamente diseñados. Lo anterior supone, entre otros elementos, que la regulación no sólo pertenece a un área o disciplina, sino que se alimenta de diversos enfoques teórico-metodológicos, y se encuentra diseminada en una variedad de organizaciones con un carácter eminentemente multidimensional, ya sea por parte del Estado e incluso del sector privado.

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, pero que al mismo tiempo se convierte en un mecanismo con tres propósitos principales para influir en el comportamiento de los agentes: alcanzar la coordinación entre diversas unidades administrativas y mejorar la colaboración, es decir, al tiempo que permite sistematizar la información del programa y/o sintetizar la información más importante mediante la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), se convierte en un instrumento que, en última instancia, regula y, en cierto grado, controla las actividades de una organización para el logro de sus objetivos. De esta manera, el propósito del presente artículo es analizar el papel de la MML como una herramienta 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.¹

En la primera parte de este artículo se analiza, a grandes rasgos, el desarrollo de la NGP y el Estado regulador; en seguida se aborda el término de regulación y se destacan sus principales características, primero como una herramienta de política pública y, posteriormente, como un mecanismo de control y regulación basada en el desempeño y la gestión de las organizaciones públicas. En la siguiente parte se presentan las características de la MML y su relación con los mecanismos de regulación. Finalmente se presentan algunas consideraciones generales que se desprenden del texto del artículo.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y ESTADO REGULADOR

El artículo parte de la idea de que la reforma regulatoria y la aparición del llamado Estado regulador puede ser vista como el resultado

de diversos procesos de modernización administrativa, en los que, además de la creación de mercados y cuasi-mercados, ha existido un esfuerzo por descentralizar los servicios, el establecimiento de nuevas formas de trabajo mediante la medición del desempeño, indicadores con base en resultados, contratación de agentes privados para servicios públicos, y la instauración de nuevos marcos institucionales para regular la competencia (Greeve, 2008).

En México, un Estado regulador se caracteriza, entre otros elementos, por la delegación de decisiones a organismos independientes, así como por la independencia de este tipo de agencias. En el caso de la Administración Pública Federal y la NGP en México, las reformas que surgieron a partir de 1990 se caracterizaron por la creación de nuevas agencias reguladoras, a fin de alcanzar el nuevo paradigma de la gobernanza económica y la NGP. Estos nuevos acuerdos suponían fomentar la eficacia y la eficiencia de la acción pública en el largo plazo. Visto de esta forma, un Estado regulador, en este país, pretende, entre otros

¹ No necesariamente el artículo provee de una hipótesis, sino que se enfoca hacia lo plausible que puede ser una proposición, y no precisamente probar una teoría en particular. Generalmente en este tipo de estudios no se busca controlar variables o comprobar teorías, como en el caso de la formulación de hipótesis tradicionales, sino que se pretende entender el fenómeno, para evitar el esfuerzo de la generalización. En este sentido, el papel y naturaleza de la teoría resulta fundamental, ya que sirve para dar sentido y delimitar el caso, ubicándolo en su contexto, para resaltar su autenticidad. Este tipo de estudios puede adoptar distintas formas, desde los casos encontrados, que se delimitan y forman durante el proceso de investigación, como hechos vistos como constructos específicos, cuyo límite se establece por la interacción entre teoría y evidencia; o bien, como convenciones, en donde se encuentran ya establecidos por algún tipo de comunidades epistémicas (Yin, 2003; Stake, 2005; Ragin, 1994, Ragin and Becker, 1992 ; Walton, 1992)

elementos, lograr una mayor especialización vertical y horizontal expresada en una reforma regulatoria (Culebro, 2013; Christensen y Laegreid, 2005a).

De esta manera, la llamada Nueva Gestión Pública contiene al menos cuatro elementos principales con diversas variaciones, en un primer nivel ha consistido, por un lado, en la introducción de elementos propios de la ciencia económica y del nuevo institucionalismo económico y, por el otro, en la transferencia y aprendizaje de herramientas gerenciales del sector privado, bajo la creencia de que el funcionamiento del sector empresarial es muy superior al del gobierno. Lo anterior ha traído como resultado nuevos mecanismos de regulación y control para la administración pública en México. En un segundo nivel, y en el terreno práctico, la NGP ha producido una mayor especialización horizontal y vertical en el sector público, ya sea a través de la creación de nuevos organismos con propósito único, o bien mediante procesos de descentralización y regulación (Christensen y Laegreid, 2007).

APROXIMACIONES AL FENÓMENO DE LA REGULACIÓN

Si bien es cierto que el fenómeno de la regulación se ha orientado durante muchos años al fortalecimiento de la competencia económica, una de las características principales es que en los últimos años se le ha asociado al establecimiento y desarrollo de órganos reguladores y nuevas formas de control en el gobierno, y esto último 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 se trataba de 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 adoptado un concepto mucho más amplio, con alcances mayores en la sociedad. En este sentido, desde un extremo se puede entender 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 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; finalmente se le puede identificar como una forma de control social, en la cual los actores estatales podrían no tener un papel importante (Christensen y Laegreid, 2005b; Greeve, 2008; Baldwin y Cave, 1999).

Desde el lado organizacional y más cercano al control y planeación, la regulación puede entenderse a partir de diversos enfoques: el primero como un conjunto de mecanismos relacionados con la cadena de mando, cuya base teórica se encuentra en la relación principal/agente con la que se desarrolla un tipo de rendición de cuentas con algún superior jerárquico; el segundo, como una serie de instrumentos gerenciales y de autoregulación, orientados a lograr la coordinación y la colaboración de los miembros; y finalmente,

la regulación es vista a partir de un juego entre los principales elementos de mercado, como la oferta y la demanda (Greeve, 2008; Christensen y Laegreid, 2011).

Si bien la regulación es un término multidimensional y puede ser analizada desde distintas disciplinas y enfoques, existen al menos tres tipos, la regulación económica, social y política. La primera de ellas está 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, con la existencia de organismos que regulan los alimentos y las medicinas. La tercera adopta una perspectiva distinta y está orientada a regular asuntos relativos a la democracia o rendición de cuentas, su expresión más clara está en los organismos de acceso a la información, o bien en las agencias anticorrupción de la esfera pública (Freiberg, 2010).

REGULACIÓN COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Uno de los elementos más importantes para comprender la regulación desde una perspectiva interdisciplinaria y multidimensional, es el papel que juega el Estado en construir y diseñar

políticas públicas adecuadas para un mejor proceso, no sólo a través de la creación de un marco institucional adecuado para los actores y organismos reguladores, sino también en el diseño de reglas dirigidas a lograr una mayor gobernabilidad y eficiencia en el sector público.

De esta manera, existe otro tipo de regulación que se convierte también en un elemento fundamental para la gobernabilidad, es decir, en una herramienta de política pública mediante la cual es factible diseñar, implementar y evaluar alguna política o programa en particular. Para que este tipo de regulación funcione 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 si 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 de las organizaciones gubernamentales, en la medida en que éstas poseen objetivos y metas poco claras y, en ocasiones, contradictorias, así como problemas de información imperfecta, altos costos de la regulación y la existencia de varios métodos para resolver un mismo problema. Además, en el ámbito de la regulación, las herramientas de política pública dependen, en gran medida, del contexto institucional y la naturaleza del problema, por ejemplo, si se trata de un asunto de salud, ambiente, competencia económica o protección financiera (Freiberg, 2010).

Regulación como evaluación y gestión del desempeño

La regulación como una herramienta de gobierno puede adoptar diversas formas: económica, transaccional, estructural, jurídica e informacional, esta última está relacionada con la medición de desempeño en forma de indicadores, o bien, ejercicios de planeación. Por un lado, proveen información valiosa sobre el desempeño de los regulados y, al interior del gobierno, sirven para que las organizaciones subordinadas puedan ser evaluadas por sus superiores; por otro lado, resulta muy útil para que los consumidores elijan mejor (Freiberg, 2010). Cabe mencionar que este instrumento regulador no es algo nuevo, sino que se ha desarrollado a la par de los procesos de la reforma administrativa de la década de los 80, que actualmente ha sido implementada en muchos gobiernos. Este tipo de regulación tiene el propósito de alcanzar 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, y 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 obligatorias en cualquier organismo del Estado (Coglianese y Lazer, 2003).

Una forma novedosa de regulación es aquella que tiene como punto de partida el desempeño de las organizaciones como mecanismo de control, y que generalmente se encuentra asociada a 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 prescriptivos, asociados a lograr la eficiencia de los mercados, o que establecen sanciones para inducir el comportamiento de los agentes, la regulación basada en el desempeño pretende reforzar la flexibilidad y la rendición de cuentas basadas en los resultados, alejándose de una potencial captura por parte de los regulados.

De acuerdo con las propuestas derivadas de los procesos de modernización administrativa o Nueva Gestión Pública, la regulación basada en el desempeño se aleja de los mecanismos de control y busca dar un mayor margen de maniobra y flexibilidad a la organización; de esta manera se establece una forma distinta de rendición de cuentas, cuya preocupación se encuentra más orientada a los resultados que al apego a la norma legal. En otras palabras, bajo estos supuestos se pretende generar mecanismos diferentes de transparencia y rendición de cuentas, al establecer cuáles son los resultados esperados de acuerdo con los objetivos y metas (May, 2010; Coglianese *et al.*, 2002). En resumen, tal y como lo señala Peter May: “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” (2010: 3).

La regulación basada en la gestión se enfoca principalmente en diseñar los instrumentos apropiados para que las organizaciones

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

FUENTE: elaboración propia con base en May (2010).

participen de forma eficaz en los procesos de planeación con el propósito de cumplir con los objetivos y metas que se les han asignado, y para lo cual es necesario un determinado nivel de flexibilidad (Coglianese y Lazer, 2003). Esta es una estrategia muy efectiva para regular entidades heterogéneas y con resultados difíciles de monitorear (Coglianese y Lazer, 2003). A diferencia de otras formas de regulación, en ésta los organismos intervienen en todas las etapas del proceso y no se detalla 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).

Se parte de la premisa de que este tipo de 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 y Lazer, 2003).

LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO

Características del Marco Lógico

Los fundamentos teórico-conceptuales de la MML pueden rastrearse al punto común del desarrollo de enfoques novedosos y metodologías innovadoras en diversos ámbitos de la ciencia, que se producen con la formulación de la llamada Teoría General de Sistemas a principios de la década de 1950; particularmente de la Teoría de la Motivación toma el concepto de que no todas las personas tienen igual conducta, sino que existen diferencias de comportamiento entre ellas, basadas en las distintas motivaciones presentadas en un momento determinado. Lo que origina el comportamiento de una persona es la búsqueda de satisfacer una necesidad básica insuficientemente atendida.

El ML (modelo de Marco Lógico) es un instrumento para la planificación de proyectos orientado a objetivos. El método

también puede usarse para análisis, valuación, seguimiento y evaluación de proyectos. Asimismo, es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, así como para grupos beneficiarios, y con ello facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

La metodología contempla dos etapas desarrolladas, paso a paso, en las fases siguientes:

- Identificación del problema y alternativas de solución, en las que se analiza la situación existente para crear una visión del escenario deseado y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta o beneficiarios, incluyendo mujeres y hombres, y responder a sus necesidades e intereses. Existen cuatro tipos de análisis: el de involucrados; el de problemas (imagen de la realidad); el de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor), y el de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa).
- La etapa de planificación, en la que la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución. En esta etapa se elabora la matriz de marco lógico.

La recepción que ha tenido entre los planificadores y administradores la MML en los últimos años se debe, en parte, a ventajas sobre otras herramientas con similares propósitos,

y a su potencial como 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, y su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, hacia grupos beneficiarios y facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

De esta manera, la MML puede servir como un instrumento de control y supervisión, y 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 del país, y en la implementación de los proyectos aprobados, así como en el monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de 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, sino también 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., a través de los especialistas Leon Rosenberg 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, 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, sin embargo, 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 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, en lugar de contribuir al mejoramiento del proyecto.

Desde agosto de 1977, también el Banco Mundial (BM) incorporó el enfoque del ML en los procesos de preparación, monitoreo y evaluación de los proyectos, para 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). Posteriormente fue adoptada, con algunas modificaciones, por 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, y con el tiempo se ha transformado internacionalmente en 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, 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 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 para fortalecer los sistemas de Monitoreo y Evaluación (MVE) en América Latina y el Caribe ha crecido sustancialmente en la última década. Existe una intensa actividad en temas de MVE en más de 20 países de la región, y México es 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 de 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.

En la década de los 70 del siglo xx, destaca 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, que representó un 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 80, los mecanismos de regulación al interior del gobierno se comenzaron a incorporar a los procesos de planeación y se elaboró el primer Plan Global de Desarrollo (PGD), 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, con lo que la planeación adquirió un carácter constitucional. También se creó en los 80, como un organismo regulador interno, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), encargada de la fiscalización, control interno global y evaluación de la gestión pública, antecedente importante de acciones de control interno de los órganos de la Administración Pública Federal (APF), (la Secogef posteriormente se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo [Secodam], hoy Secretaría de la Función Pública [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 1995-2000 (Promap) realizó un diagnóstico que evidenció la debilidad de la evaluación de resultados e

inició acciones puntuales tanto para evaluar resultados como para sentar la bases de la vinculación de éstos con 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 sistemática, que incluía una serie de incentivos para promover la flexibilidad y la autonomía y, al mismo tiempo, reforzar los instrumentos de control vía presupuesto público. Se trató de la reforma del sistema de presupuestación, orientada tanto a resultados 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 (Progresá) —antes Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), hoy Programa Oportunidades—. El modelo es 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, que después se convirtió en un precedente para la realización de evaluaciones de impacto.

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 Programa Progresá/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 (MVE), así como de la Gestión Para Resultados (GPR) gubernamental. El reconocimiento nacional e internacional de la evaluación de impacto del programa Progresá/Oportunidades ha jugado un papel preponderante para ubicar la evaluación en el foco de atención de la gestión pública.

El Congreso de la Unión estableció, en 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 ésta. En este 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 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), conocido también como MIDO, novedoso sistema de dirección y evaluación del desempeño, inspirado en la metodología Coso (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), que incluye los Órganos Internos de Control (OIC), así como a los delegados, subdelegados y comisarios públicos que ejercen funciones de evaluación y vigilancia de la gestión pública en cada una de las dependencias y entidades de 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 del desempeño institucional sobre la Agenda del Buen Gobierno.

Un elemento fundamental ha sido el esfuerzo por institucionalizar esta herramienta, de esa manera, en 2004 también se promulgó 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 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.

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, en 2007, el Coneval, junto con la SHCP y la SFP, estableció los lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF, los cuales contemplan diversos tipos de evaluación, así como las instrucciones para la planificación e incluso la programación a través del uso de la 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 SED, y se programó 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. Lo anterior implica que para que la MML funcione de manera adecuada es importante reconocer que se desenvuelve dentro de un marco institucional y que su éxito dependerá, en gran medida, de 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 incentivo.

El uso extendido de la MML como un instrumento de regulación en las organizaciones públicas en México ha tenido diversas consecuencias organizacionales. La premisa es que, al cambiar las dinámicas internas y los mecanismos de evaluación, se abren espacios ocupados 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. A través de estos procesos se pretende establecer mecanismos de sedimentación relacionados con nuevas prácticas; sin embargo, no necesariamente sustituyen o rempazan a las anteriores, sino que las complementan de tal forma que pueden llegar a coexistir diferentes formas de regulación al interior del gobierno (Christesen y Laegreid, 2011).

Finalmente, la implementación de la MML en la administración pública federal en México, sugiere la existencia de al menos tres 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; el segundo pareciera apuntar hacia la búsqueda de un adecuado equilibrio entre la necesaria flexibilidad y autonomía para la obtención

de resultados con alto impacto, así como la construcción de mecanismos de control por parte del Estado, asociado con otro tipo de prácticas acordes con fenómenos de la NGP; y tercero, a pesar del interés que despierta el uso de estas herramientas, todavía no se establece la manera posible de combinar mecanismos orientados hacia la transparencia y rendición de cuentas a través del cumplimiento de resultados, y que al mismo tiempo privilegien la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos.

CONCLUSIONES

De manera muy amplia, la MML y la evaluación de resultados ha logrado constituirse como una forma novedosa de regulación para la dirección y el control estratégico a nivel general, aunque, en el ámbito particular, su implementación demanda, por un lado, 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, entre otros factores, porque se involucran reglas del juego, cuya lógica es importante tomar en consideración. Además, suponiendo que se requiere buscar mecanismos de trabajo colaborativo entre las instancias internacionales y nacionales, resulta fundamental reconocer que cada sector es diferente y, por lo tanto, necesitaría de diferentes estrategias de implementación, por lo que una completa institucionalización de estos instrumentos requiere de un proceso de maduración (Arellano *et al.*, 2013).

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 la necesidad de estandarizar y que las distintas formas de trabajo fueran armonizadas, es decir, para que la institucionalidad permitiera que las dependencias y entidades gubernamentales aceptaran propuestas de mejora al desempeño, que no significaran necesariamente una transición perjudicial para el trabajo del poder ejecutivo federal, estatal y municipal. Finalmente, los procesos de aprendizaje institucional que podrían requerir este tipo de herramientas generalmente varían de acuerdo con la naturaleza de la organización, liderazgo y capacidad institucional del organismo.

Si bien ha tomado más de 20 años conseguir que se tuviera un modelo de evaluación de impacto para la APF en México, no obstante el avance ocurrido en 1997, fue necesario esperar 10 años más para iniciar la consolidación de un esquema de evaluación metodológicamente válido y de común acuerdo entre los organismos internacionales y el gobierno federal de México. Sin embargo, este modelo de evaluación es todavía reciente, tiene poco más de cinco años en operación, por lo que es difícil demostrar todavía signos claros de avance. Si consideramos que su implementación tomó décadas, es factible concluir que se requieren todavía varios años más 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 y los procesos de reforma administrativa, puesto que trata sobre un soporte institucional para la toma de decisiones sobre los niveles directivo y de control estratégico; 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 el modo de trabajo al interior de las organizaciones públicas en países en vías de desarrollo, incluyendo el caso de México. Cabe mencionar que este artículo forma parte de un proyecto más amplio sobre regulación y modernización administrativa, que entre otros elementos incluye un banco de información y análisis en temas de regulación; 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.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano, David *et al.* (2013), *Regulación y evaluación del desempeño en México. La experiencia del Seguro Popular 2010-2012*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
2. Baldwin, Robert y Martin Cave (1999), *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford, Oxford University Press.
3. Bardach, Eugene y Robert A. Kagan (1982), *Going by the book. The problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia, Temple University Press.
4. Bull, Benedicte (2007), "Trade liberalization and the spread of regulatory institutions: the case of Chile", *Regulation & Governance*, vol. 1, núm. 4, pp. 372-82.
5. Christensen, Tom y Per Laegreid (2011), "Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges", *Public Organization Review* 11, pp. 407-423.
6. Christensen, Tom y Per Laegreid (2005a), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
7. Christensen, Tom y Per Laegreid (2005b), "Agencification and Regulatory Reforms", en T. Christensen y Per Laegreid (red.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edvard Elger
8. Christensen, Tom y Per Laegreid (2007), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate.
9. Coglianese, Cary y David Lazer (2003), "Management-Based Regulation: Prescribing Private management to achieve public goals", *Law and Society Review* vol. 37, issue 4, pp. 691-720.
10. Coglianese, Cary *et al.* (2002), "Performance-Based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety and Environmental Protection", *Administrative Law Review*, vol. 55, p. 705.
11. Coiman, Jean (2003), *Governing as governance*, London, Sage.
12. Culebro, Jorge (2013), *Introducción al estudio de la regulación. Desarrollo del Estado regulador en México. Regulación y NGP*, México Juan Pablos Editores/UAM-Cuajimalpa.

13. Freiberg, Arie (2010), "Re-Stocking the Regulatory Tool-Kit", *JPRG Paper* núm. 15, junio.
14. Greeve, Carsten (2008), *Contracting for Public Services*, N.Y., Routledge.
15. Maldonado *et al.* (2007), "El marco lógico y las organizaciones educativas, contribución metodológica para mejorar la escuela", *Sapiens*, vol. 8, núm. 002, diciembre, Caracas, Venezuela, pp. 147-167.
16. May, Peter Jay (2010), "Performance-based Regulation", *JPRG Paper* núm. 2, abril.
17. Presidencia de la República (1994), *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (Promap)*, México.
18. Ragin, Charles (1994), *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*, Pine Forge Press.
19. Ragin, Charles y Howard D. Becker (1992), *What is a case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*, UK, Cambridge University Press
20. Stake, Robert (2005), "Qualitative case studies", en Norman Denzin e Yvonna Lincoln, *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, SAGE Publications, Thousand Oaks, pp. 443-466.
21. Walton, John (1992), "Making the Theoretical Case", en C. Ragin, y H. Becker (eds.), *What is a case. Exploring the foundations of social inquiry*, N.Y, Cambridge University Press, pp. 121-138.
22. Yin, Robert (2003), *Applications of case study research*, SAGE Publications, Thousand Oaks.