



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MEXICO**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
IX Promoción 2008- 2010**

***El uso de la Metodología de Marco Lógico en el diseño y la evaluación:
alcances y limitaciones. El programa Hábitat y el Plan Municipal de
Desarrollo, Puebla 2008- 2011.***

Tesis que para obtener el título de Maestra en Gobierno y Asuntos
Públicos presenta:

Mariana Anabel del Rayo Sánchez Ramírez

**Directores: Dra. Teresa Bracho González
Dr. Rodolfo García Del Castillo**

Seminario de evaluación y rediseño de programas públicos.

Línea de investigación: Decisiones y evaluación de programas de
gobierno.

Investigación realizada con financiamiento del Consejo Nacional de
Ciencia y Tecnología (CONACYT) y FLACSO- México.

D.F., México. Abril, 2011.

Resumen

En la tesis se discuten las consecuencias, alcances y limitaciones del uso de la Metodología de Marco Lógico en el diseño y la evaluación de programas sociales destacando una aplicación *ex post*, incompleta y bajo la presencia de órdenes externas (disposiciones emitidas por actores ajenos al diseño y manejo del programa y que subestiman o se sobreponen a los criterios de la herramienta). Se propone una alternativa de uso de la matriz de indicadores para programas complejos, aquellos en los que intervienen varios niveles de gobierno y cuyo diseño requiere de la ejecución de componentes secuenciados lógicamente y temporalmente. Para ello, se analizan dos casos de estudio: el Programa Hábitat y el Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008- 2011. El primer caso permite demostrar que tanto las características del programa (la diversidad de los bienes y servicios ofrecidos) como las condiciones de aplicación de la herramienta (la inclusión del componente Centros Históricos) inhibieron la distinción y expresión de las causas y efectos del problema y representan una fuente de incongruencia para la estructura lógica de la intervención. En el caso de la capital poblana, se utiliza la Metodología para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, lo cual permitió adoptar la estructura causal y lógica de la herramienta, mediante la construcción de árboles de problemas y objetivos, así como la selección de acciones, más un contexto de aplicación favorable para mantener orden, claridad y congruencia tanto en el diseño, como en la formulación de la gestión y la evaluación de proyectos y acciones municipales y los logros obtenidos, aun cuando no se realizaron matrices de marco lógico. Finalmente, la propuesta de uso del marco lógico consiste en la realización de una matriz anidada retomando algunos de los supuestos como componentes de los submarcos.

Palabras clave: Metodología de Marco Lógico, matriz de indicadores, diseño y evaluación de programas sociales, Teoría del Programa, Hábitat, Municipio de Puebla, gobiernos locales.

Abstract

This thesis discussed consequences, scope and limitations of use the Logical Framework Methodology in the design and evaluation of social programs emphasizing an incomplete and *ex post* application, under the presence of external orders (provision issued by actors which have not been involved to design and management of the program that underestimate or overlap the criteria of the tool). Is proposed an alternative use of the Logic Framework Matrix for complex programs, that is to say, those on which several government levels intervene, and whose design requires the execution of temporary logic sequenced components. Two study cases are analyzed: the Habitat Program and Municipal Development Plan, Puebla 2008-2011. The first case serves to demonstrate that both the features of the program (the diversity of goods and services) as the conditions of application of the tool (the inclusion of the Historic Centers component) inhibit expression and distinction the causes and effects of the problem and represent a source of incongruence in the logical structure of the intervention. In the case of the capital of Puebla, the Logical Framework Methodology is used to elaborate the Municipal Development Plan, which enabled the adoption of the causal structure and logic of the tool, by building trees of problems and objectives, as well as the actions selection plus a favorable application context to maintain order, clarity and congruency in the design, as in the formulation of the management and evaluation of projects and municipal actions, and achievements, even when Logic Framework Matrixes were not carried out. Finally, the proposal of logical framework matrix use consists of a matrix's niche that retakes some of the supposed as components of sub-frameworks.

Key words: Logical Framework Methodology, logical framework matrix, design and social programs evaluation, Program Theory, Hábitat, Puebla's Municipality and local governments.

Dedicatoria

A mis padres, amor perfecto y fuerza inagotable.

A mi hermana, alegría de mi vida.

Agradecimientos

De mi estancia en FLACSO y la realización de esta tesis, me llevo importantes lecciones y aprendizajes académicos y profesionales, así como valiosas muestras de compañerismo, solidaridad y amistad. Ambas cuestiones las reconozco y agradezco sinceramente en las siguientes líneas.

De inicio, agradezco a la Dra. Martha Gloria Morales Garza, al Dr. Adrián Fuente de la Peña, al Mtro. Carlos Ramírez Olvera y Alejandro Díaz Domínguez, quienes me apoyaron para realizar el posgrado y me acompañaron a preparar el camino.

Muchas gracias a mis profesores y al coordinador del programa, Dr. Nicolás Loza, por los conocimientos compartidos. Mi profundo agradecimiento a los directores de esta investigación, Dra. Teresa Bracho González y Dr. Rodolfo García Del Castillo por su generosidad académica y gran calidad humana. A los lectores, Dra. Laura Flamand y Dr. Ívico Ahumada por sus invaluable lecciones de profesionalismo.

También agradezco a quienes brindaron su tiempo y experiencia en las entrevistas. En especial, a las Doctoras Thania de la Garza Navarrete, Gabriela Pérez Yarahuán e Ileana Yashine, así como al Lic. Alejandro Cerda y Rogelio Grados. En Puebla, al Mtro. Héctor Hernández y Miguel Valtierra.

Por otra parte, muchas gracias a Ivonne Huitrón, Karina Jiménez y Pavel Gómez por su cooperación y amabilidad.

Gracias también al personal administrativo y bibliotecario de la FLACSO, la dedicación que imprimen en sus labores y su trato cordial hizo más liviano mi paso por esta institución.

Finalmente, agradezco la amistad y el apoyo incondicional de Emmanuel Domínguez. Muchas gracias también a Diana Martínez, Santiago Piste, Gabriela Rivera, Víctor Sánchez, Ramón Lugo, Rodrigo Ortega, Claudia Sámano y Gabriela Yáñez, por coincidir en los días de trabajo, así como en los momentos complicados y agradables.

Índice General

Resumen	i
Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Índice General.....	iv
Principales siglas y abreviaturas.....	vi
Introducción.....	1
CAPÍTULO 1. Implicaciones de la Metodología de Marco Lógico a la luz de la Teoría del Programa y alternativas de uso de la matriz de indicadores.....	5
1.1 Justificación del problema: El uso de la Metodología de Marco Lógico como problema de investigación.....	5
1.2 Preguntas e hipótesis de investigación.....	10
1.3 Marco teórico: La MML en el diseño y la evaluación de programas sociales.....	11
1.3.1 Alcances y límites de la MML a partir de la Teoría del Programa.....	14
1.3.2 Alternativas del uso de la matriz de marco lógico para programas complejos. ..	16
1.4 Metodología y diseño de la investigación.....	19
1.4.1 Características y selección de los estudios de caso.....	21
1.4.2 Estructura del análisis.....	24
Comentarios finales (1).....	25
CAPÍTULO 2. El uso del marco lógico: el programa Hábitat y el Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011.....	28
2.1 Caso 1: El uso del marco lógico en el programa Hábitat.....	29
2.1.1 Características relevantes del diseño del programa Hábitat.....	33
2.1.2 Implicaciones por el uso del marco lógico en el diseño de Hábitat.....	37
2.1.3 Implicaciones por el uso del marco lógico en la evaluación de Hábitat.....	46
2.2 Caso 2: El uso de la MML para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011.....	53
2.2.1 El Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011 y el uso de la MML.....	53
2.2.2 Implicaciones por el uso del marco lógico en el diseño del PMD, Puebla 2008-2011.....	57
2.2.3 Implicaciones por el uso del marco lógico en la evaluación del PMD, Puebla 2008- 2011.....	59
Comentarios finales (2).....	61

CAPÍTULO 3. Alternativas de rediseño de la matriz de marco lógico para programas complejos. 67

3.1 Aspectos problemáticos para el diseño y la evaluación. 68
 3.2 Alternativas de uso de la matriz de marco lógico: Matrices anidadas y la incorporación de supuestos como componentes en los submarcos. 72
 3.2.1 Adición de una quinta columna para monitorear los supuestos. 73
 3.2.2 Matriz anidada retomando algunos supuestos como componentes. 76

Comentarios finales (3). 80

CAPÍTULO 4. Conclusiones y recomendaciones de política pública. 82

4.1 Resultados de la investigación. 84
 4.2 Aportes normativos y prácticos para el diseño y la evaluación. 89
 4.3 Recomendaciones de política pública. 91
 4.4 Alternativas de estudio. La Teoría de la Implementación. 94

Bibliografía. 101

Cuadros.

Cuadro 1. Síntesis de los principales aportes normativos de la TP y la MML. 89
 Cuadro 2. Un análisis desde la implementación. Caso Hábitat. 97
 Cuadro 3. Un análisis desde la implementación. Caso del PMD, Puebla, 2008- 2011. 100

Figuras.

Figura 1. Diseño del Programa Hábitat. 35
 Figura 2. Correspondencia entre los elementos de la MML y el PMD, Puebla 2008- 2011. 56
 Figura 3. Síntesis de las implicaciones en el diseño, caso Hábitat. 62
 Figura 4. Síntesis de las implicaciones en la evaluación, caso Hábitat. 64
 Figura 5. Síntesis de las implicaciones en el diseño y la evaluación y condiciones de aplicación de la MML, caso del PMD, Puebla 2008- 2011. 65
 Figura 6. Adición de una quinta columna para el monitoreo de supuestos. 74
 Figura 7. Matriz anidada retomando supuestos como componentes. 77

Anexos.

Anexo 1. Síntesis de las evaluaciones del Programa Hábitat. 111
 Anexo 2. La Metodología de Marco Lógico. 113
 Anexo 3. Entrevistas. Caso Hábitat. 115
 Anexo 4. Entrevistas. Caso PMD, Puebla 2008- 2011. 120
 Anexo 5. Uso de la MML para la elaboración del PMD, Puebla 2008- 2011. 121
 Anexo 6. Los POA Producto y POA Tarea como elementos para una aplicación de matriz anidada. 129
 Anexo 7. MIR Hábitat 2010 Resumida. 133

Principales siglas y abreviaturas.

APF: Administración Pública Federal.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
CDC: Centro de Desarrollo Comunitario.
CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CUIS: Cuestionario Único de Información Socioeconómica.
CPH: Cédula de Proyectos Hábitat.
DOF: Diario Oficial de la Federación.
DSC: Desarrollo Social Comunitario.
GpR: Gestión para Resultados.
ICMA: Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades (siglas en inglés).
MML: Metodología de Marco Lógico.
MIR: Matriz de Indicadores para Resultados.
MA: Modelo de Acción.
MC: Modelo de Cambio.
MPP: Matriz de Planificación del Proyecto.
MEU: Mejoramiento al Entorno Urbano.
PbR: Presupuesto basado en Resultados.
PAE: Programa Anual de Evaluación.
PASH: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.
PDU: Promoción del Desarrollo Urbano.
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.
PND: Plan Nacional de Desarrollo.
PMD: Plan Municipal de Desarrollo.
POA: Programa Operativo Anual.
PREP: Programa Rescate de Espacios Públicos.
REFIM: Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal.
ROP: Reglas de Operación.
SED: Sistema de Evaluación del Desempeño.
SEDEM: Sistema De Evaluación del Desempeño Municipal.
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
SEMBR: Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en Resultados.
SIIPSO: Sistema Integral de Información de los Programas Sociales.
SFP: Secretaría de la Función Pública.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TP: Teoría del Programa.

Introducción.

Esta tesis reporta la investigación acerca del uso de la Metodología de Marco Lógico (MML) en el programa Hábitat, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), Puebla 2008-2011. Los objetivos son describir y explicar las consecuencias, alcances y limitaciones de la herramienta a partir de las siguientes condiciones: una utilización *ex post* e incompleta y la existencia de órdenes externas –decisiones emitidas por actores ajenos al diseño y manejo del programa (funcionarios de alto nivel o autoridades políticas), que se superponen al diseño y a la lógica causal del programa– ; así como identificar las alternativas viables para expresar y apoyar la coordinación y participación de los tres niveles de gobierno y la secuencia lógica y temporal de componentes en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Se considera que sólo si comprendemos las implicaciones del uso de la MML podemos distinguir cómo y cuándo la herramienta es más adecuada para el diseño y la evaluación de programas sociales, y además proponer alternativas viables para promover y aprovechar su uso a nivel local.

Cabe señalar que, en un inicio, el proyecto de investigación consistió en una valoración de los alcances de la MML en diseños complejos como Hábitat y su aprovechamiento para formular proyectos municipales. La búsqueda se concentró en los proyectos finalistas y ganadores del Premio Vivir Mejor en la Ciudad edición 2008-2009. El hallazgo fue que la mayoría de las mejores prácticas no utilizaron la metodología para diseñar, guiar, ejecutar o evaluar sus acciones; únicamente el municipio de Puebla, se sirvió del instrumento no sólo para formular los proyectos Hábitat, sino también para elaborar el PMD.

Por este motivo, la investigación viró hacia un análisis sobre las implicaciones del uso de la MML en el diseño y la evaluación en el programa Hábitat, incorporando la experiencia del Municipio de Puebla como un caso relevante, de contraste, con valor instrumental y complementario para el estudio.

Las principales condiciones de aplicación de la MML en la Administración Pública Federal (APF), y que son inherentes al programa Hábitat son:

- 1) El uso *ex post*. La construcción de las matrices de indicadores se realizó a partir de un diseño predeterminado y una lógica de intervención y operativa consolidada. Los programas pretendían cumplir un sin número de objetivos, buscaban la eficiencia operativa y su diseño estaba sujeto a una normatividad y a una estructura que no era la de MML.
- 2) La utilización incompleta de la MML. En general, no se realizó un ejercicio de definición del problema, objetivos y estrategias mediante los elementos de la metodología, ni tampoco se realizaron diagnósticos o estudios para apoyar la lógica causal expresada en las MIR.
- 3) La presencia de órdenes externas, decisiones emitidas por actores ajenos al diseño y manejo del programa (funcionarios de alto nivel o autoridades políticas), subestimaron los criterios de la MML, específicamente la lógica causal, lo cual debilita los alcances de la herramienta, o incluso puede llegar a contradecirla.
- 4) La aplicación de la MIR bajo formato único (cuatro columnas y cuatro filas) que inhibió, por un lado, las adecuaciones a programas que establecían la participación y coordinación de los tres niveles de gobierno, donde el gerente y el ejecutor son actores o entidades gubernamentales diferentes; y por otra parte, desestimó la existencia de diseños complejos cuya lógica de intervención requería una secuencia lógica y temporal de componentes.

Una aplicación bajo estas características supone consecuencias negativas en el diseño y la evaluación de los programas, ya que de acuerdo al funcionamiento del MML –en donde la lógica causal es el eje orientador de las acciones, es necesario distinguir las causas y los efectos de los problemas para elegir cursos de acción y definir objetivos adecuados.

En los hechos, la construcción de las matrices de modo *ex post* y aplicando de manera incompleta los elementos de la metodología, conllevan una probable debilidad en la lógica causal, lo cual las hace endebles como una síntesis del diseño de la intervención, como un medio de seguimiento del desempeño y como parámetro de evaluación para determinar los

avances en los objetivos planteados. Por su parte, la presencia de órdenes externas y la aplicación de un formato único, limitan los alcances de la herramienta porque las primeras se superponen a la lógica causal, mientras que los diseños complejos no son expresados adecuadamente. Estas reflexiones fueron retomadas como parte de las hipótesis de la investigación.

Con base en lo anterior, nos proponemos responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las implicaciones del uso de la MML bajo condiciones *ex post*, incompleta y con presencia de órdenes externas en diseño y la evaluación de los programas sociales? y ¿cuáles son las alternativas disponibles cuando la MIR se enfrenta a diseños que integran la participación y coordinación de los tres niveles de gobierno, así como la interdependencia lógico-temporal de componentes?

La tesis está integrada por cuatro capítulos. En el primero de ellos se expone el planteamiento y la justificación de problema de investigación, así como las hipótesis y el diseño metodológico. También se incluye el marco teórico- conceptual: la Teoría del Programa (TP), la cual permite analizar las implicaciones del uso de la MML mediante las principales hipótesis y supuestos acerca de los objetivos y la funcionalidad del programa. Los medios para el análisis de cada uno de los casos son la revisión documental y la realización de entrevistas semi-estructuradas.

En el Capítulo 2, se presenta el análisis de los casos que conforman la investigación. En Hábitat, el uso de la metodología permite identificar y delimitar las dimensiones de la pobreza urbana; sin embargo, el Modelo de Cambio (MC) y el Modelo de Acción (MA) no son del todo congruentes, debido a la presencia de órdenes externas que subestiman la estructura causal e inhiben las mejoras en el diseño del programa. En la evaluación, la matriz de indicadores contribuyó como un parámetro de valoración de las intervenciones, así como a la medición de los resultados e impactos, pero aún quedan algunos aspectos que resolver, tales como la definición y los criterios para su construcción, los cuales ayudarían a obtener mejor información del desempeño de programa.

Por su parte, en la aplicación en el municipio de Puebla, al retomar la estructura causal de la MML y el lenguaje de la matriz de marco lógico, se logra una buena articulación a nivel de la formulación de proyectos y acciones en el Plan Municipal de Desarrollo, así como la ejecución y la evaluación con énfasis en productos y tareas.

En el capítulo 3 se expone la alternativa de uso del marco lógico para programas complejos. Efectivamente, la matriz de marco lógico en su versión clásica encuentra dificultad para expresar el diseño de programas de altos niveles de complejidad, sobre todo a nivel del Modelo de Acción, por ello, se opta por desarrollar matrices de indicadores anidadas incorporando algunos de los supuestos como componentes de los submarcos, y entonces satisfacer tanto la participación de varias órdenes de gobierno, como la presencia de componentes lógicos y temporalmente secuenciados.

Finalmente, en el Capítulo 4, se exponen las conclusiones sobre los casos, los principales hallazgos y algunas recomendaciones de política pública para la mejora del diseño y la evaluación de los programas sociales. Se logran aportaciones académicas, normativas y prácticas, mientras que las hipótesis, al menos para los casos de estudio analizados, pueden considerarse como válidas. A su vez, la propuesta de uso de la matriz de indicadores sienta un precedente para programas involucran varios niveles de gobierno y cuando los bienes y servicios que proveen requieren de procesos de ejecución diferentes. Las recomendaciones consisten, principalmente, en el fortalecimiento de una estructura lógica y causal en el diseño, la implementación (una revisión de los procesos y una coordinación de las demás herramientas de gestión de la APF hacia el enfoque de resultados) y la evaluación de los programas sociales.

CAPÍTULO 1. Implicaciones de la Metodología de Marco Lógico a la luz de la Teoría del Programa y alternativas de uso de la matriz de indicadores.

El presente capítulo explica la importancia del tema de investigación y expone los principales elementos empíricos y teórico-conceptuales que sustentan las preguntas planteadas, así como el tratamiento y análisis posterior que se hace a partir de ellas. En el primer apartado se presenta el planteamiento y la justificación del problema de investigación, así como las preguntas e hipótesis. A continuación, se desarrolla el marco teórico que guía el estudio. Finalmente, se expone la metodología de investigación y las razones para seleccionar los casos de estudio y sus características más relevantes.

1.1 Justificación del problema: El uso de la Metodología de Marco Lógico como problema de investigación.

La acción gubernamental está orientada, entre otras cuestiones, a satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos, así como solucionar conflictos de redistribución, relacionados con situaciones de desventaja y fenómenos de exclusión de diversos grupos de la población (Subirats *et al.*, 2008). Bajo esta perspectiva, el sistema político-administrativo necesita crear un espacio propicio para cubrir las demandas, necesidades y expectativas ciudadanas en materia de educación, salud y asistencia social, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas (García Del Castillo, 2009a) y entonces, dar respuesta a los problemas sociales.

En este sentido, el gobierno mexicano ha implementado una política social que apoya la creación y ampliación de las capacidades básicas, intenta incorporar a la población de bajos recursos al mercado laboral y actividades productivas y consolidar el patrimonio familiar (Levy, 2005; Cordera y Lomelí, 2005). Estas directrices se acompañan de la Gestión para Resultados (GpR) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) que buscan la mejora del desempeño de las instituciones públicas en términos de la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos (Cordero, 2008).

Bajo esta orientación, la MIR, basada en la MML, introduce el enfoque orientado a resultados, estructura el proceso de planeación y seguimiento de los programas, fija las bases para el seguimiento, el control y la evaluación de los programas (Castro *et al.*, 2009). De acuerdo a estas funciones, la matriz de indicadores es un elemento de suma importancia en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) al proporcionar información para medir y analizar los efectos de las acciones públicas, tomar decisiones presupuestales con base en la evidencia, y favorecer el aprendizaje y la mejora de la prestación de bienes y servicios¹.

A tres años de su aplicación, según versiones oficiales, la MML ha sido útil para alinear los programas al Plan Nacional de Desarrollo y a los objetivos estratégicos del sexenio (2006-2012), ha mejorado el diseño y la lógica interna de los programas y ha facilitado el proceso de distribución de recursos públicos (SHCP, s/f). Sin embargo, algunos autores discuten y reflexionan acerca de sus alcances en el diseño y la evaluación de los programas sociales, destacando las condiciones en que se utilizó la herramienta y la complejidad que conllevan los diseños de las intervenciones.

Bracho (2009), experta en evaluación de programas de educación pública, señala tres aspectos relevantes que han complicado el uso del marco lógico en la APF:

- 1) Su aplicación a programas predeterminados, con varios años de operación y rutinas técnico-administrativas e institucionales consolidadas; e incluso, dependencias y organismos con una larga muestra de políticas cuyos diseños no corresponden a la lógica estricta de la MML.
- 2) Una probable adaptación del diseño de los programas ‘a la medida’ de las necesidades y requerimientos de evaluación, que produjeron un ‘llenado’ de la MIR, así como una ordenación *ad hoc* de sus elementos (árboles de problemas y objetivos);

¹ Respecto a las razones que motivaron el uso de la Metodología de Marco Lógico en la APF podemos mencionar que, en su momento, se consideró como una herramienta de fácil explicación, que aportaba un lenguaje común orientado a resultados. Ya que demanda de construcción de indicadores, permitiría sentar las bases para erigir un sistema de monitoreo y evaluación en las diversas dependencias. La experiencia chilena fue un referente internacional importante, así como la prueba piloto realizada en SEDESOL apenas 3 años. Estos eventos avalaron su utilización (Entrevistas: Thania de la Garza, Directora general adjunta de evaluación (2007- a la fecha) CONEVAL, 18 de marzo de 2010 y Gabriela Pérez, Directora General Adjunta 2005-2007 CONEVAL, 15 de abril de 2010)

- 3) La estructura sintética de la matriz de marco lógico no permitió una representación exhaustiva de la teoría del proceso; mientras que la adopción de un formato único (una matriz de indicadores con cuatro renglones y cuatro columnas) inhibió la expresión de las responsabilidades y funciones para programas diseñados desde lo federal pero implementados en un plano descentralizado, que dependen de las capacidades y recursos de los ejecutores (entidades federativas y municipios).

Al respecto, los dos primeros aspectos inhiben el ejercicio analítico y no apoyan la lógica causal con que funciona la MML para diseñar acciones y establecer objetivos; por otro lado, hacen factible que los objetivos expresados en las matrices de indicadores correspondan más al discurso político, que a objetivos sistemáticos y realizables para responder las demandas de la sociedad (Bracho, 2009). En este sentido, se considera que aun con la presencia de un método y estructura causal para establecer acciones que resuelvan problemas, se sobreponen decisiones por parte de actores ajenos al manejo del programa (funcionarios o autoridades políticas) –las cuales denominamos aquí cómo órdenes externas–, las cuales no apoyan los lineamientos y criterios de la MML. Estos eventos, no solo pueden debilitar la lógica causal de las intervenciones, sino que, incluso, pueden llegar a contradecirla.

La estructura sintética de la matriz de marco lógico y la aplicación de un formato único, podría considerarse como uno de los desafíos de la herramienta, la cual ha sido utilizada en programas que, por su diseño y estrategia de implementación, se ubican en contextos descentralizados y con presencia de relaciones intergubernamentales. La MIR, en su estructura clásica, parece tener limitaciones para expresar las responsabilidades y funciones que comparten diferentes niveles de gobierno².

²La descentralización entendida como la transferencia conjunta de impuestos y responsabilidades a los niveles inferiores (Prud'homme, 1996), en este caso a otros niveles de gobierno o autoridades subnacionales como indica Scott (2004); y las relaciones intergubernamentales como la interacción entre dos o más órganos de gobierno a efectos de cooperar para la implementación de un programa, y/o participar y coordinarse para lograr un resultado colectivo superior a la situación existente, tomando en cuenta, desde un perspectiva racional instrumental que “las agencias gubernamentales cooperan porque a la vez compiten por una ventaja, persiguen intereses y se hallan expuestas a un entorno de oportunidades, incentivos y amenazas...de la simple interacción pueden surgir otros esquemas de organización posibles: la coordinación, la cooperación y la colaboración” (Navarro, 2009:2).

En este sentido, la MIR puede estar representando sólo una parte de los aspectos sustantivos de las intervenciones, específicamente, aquellos que puede controlar o supervisar el gobierno federal, lo que resulta limitativo en términos del diseño, implementación, seguimiento y la evaluación de resultados de programas sociales ejecutados desde lo local.

Por otra parte, el estudio de Cruz (2008) nos da pistas sobre las limitaciones normativas y prácticas del marco lógico mediante un estudio de caso del Programa 3x1 para Migrantes. Por un lado, la autora afirma que la herramienta incluye débilmente las relaciones causales, y hay ausencia de teoría en las matrices de indicadores, ya que ésta no puede asegurar la incorporación o basamento en causas y efectos en los elementos de diseño; y por otro lado, su simplificación excesiva y rigidez puede dar lugar a la centralidad en resultados deseables y a la interpretación de errores u omisiones.

A consecuencia de lo anterior, se obtienen diseños poco efectivos para solucionar los problemas pues se omiten reglas formales e informales con que se rige la política lo que hace de la herramienta un referente aséptico y limitado para la evaluación (Cruz, 2008).

En conjunto, los señalamientos de las autoras nos permiten distinguir, por un lado, las condiciones de uso de la MML y las matrices de indicadores y, por otro lado, nos dan pistas sobre el tipo de implicaciones en el diseño y la evaluación de programas sociales.

A partir de una aplicación *ex post*, incompleta y con la presencia de órdenes externas en programas que requieren de la participación de más de un nivel de gobierno, así como la secuencia lógica y temporal de componentes, consideramos que parte de las implicaciones en el diseño y la evaluación son las siguientes:

- a) El uso de la MML no trastocó la lógica de intervención de los programas sociales.
- b) La MIR contiene una débil representación de la teoría causal de los programas.
- c) La matriz de marco lógico en su versión clásica, subestima aspectos relevantes de la teoría de proceso de los programas.

- d) Se requiere de adecuaciones en la estructura de la MIR para brindar congruencia entre los objetivos planteados y sus cursos de acción, así como vías para expresar la participación y coordinación de tres niveles de gobierno y la secuencia lógica y temporal de componentes.

En conjunto, estas observaciones indican que la MIR carece o es débil respecto a la lógica causal que representa, es un referente incompleto respecto al ciclo de vida de las intervenciones, la producción de resultados y como parámetro de valoración, de ahí que pudiera resultar limitada como síntesis del diseño e insuficiente para la evaluación de los programas.

La suma de los aspectos que caracterizan el uso de la MML (aplicación *ex post*, un uso incompleto de los elementos de la Metodología y la presencia de órdenes externas, además de un diseño complejo), se presentan en el programa Hábitat³. De acuerdo con las evaluaciones 2007 y 2008 (Ver Anexo 1. Síntesis de las evaluaciones del Programa Hábitat), las cuales examinan el diseño del programa con base en la metodología, encontramos que:

- a) La MML y sus elementos (por ejemplo, árboles de problemas u objetivos) no fueron utilizados para elaborar o definir el diseño de Hábitat, ésta se aplicó una vez que el programa estaba en operación.
- b) Las Reglas de Operación (ROP) se tomaron como base para la elaboración de la MIR.

³ El programa Hábitat inició operaciones en el 2003. Se diseñó a partir de la operación de dos programas piloto (que posteriormente se convirtieron en modalidades): Superación de la Pobreza Urbana (SPU) y Mujeres Jefas de Familia, estrategias del gobierno mexicano para atender a la pobreza en colonias y barrios populares de las ciudades, y para su financiamiento se contó con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Entrevista: Alejandro Cerda, Director de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010). El programa SPU se introdujo en el año 2002 con el objetivo de promover el desarrollo de la población en pobreza extrema a partir de la generación de oportunidades. Operó con base en propuestas, participación, corresponsabilidad de la población beneficiaria e involucró a los tres órdenes de gobierno. Tuvo un presupuesto de 200 millones de pesos y dio cobertura a doce municipios de 100 y 500 mil habitantes. Este programa heredó a Hábitat aspectos como cobertura, focalización, variedad de vertientes y flexibilidad en las características de los proyectos, la existencia de contraloría social, elementos de organización y gestión del programa, selección de beneficiarios, asignación de recursos, entre otros (Esquivel, 2002). El préstamo por 350 millones de dólares del BID, denominado “Programa Multifase de Atención a la Pobreza Urbana”, complementó la contrapartida del gobierno federal por 150 millones de dólares más, y fue realizado en abril de 2005 con un plazo de 25 años (BID, s/f. b y c).

- c) Debido al diseño complejo de Hábitat, se propuso utilizar una estructura alternativa de la matriz de marco lógico⁴.

Siguiendo estos señalamientos, Hábitat es un caso de aplicación de la MML bajo condiciones extemporáneas que permite problematizar en torno a los límites u omisiones en la teoría del proceso, considerando que, a pesar del diseño complejo del programa, se optó por una matriz de indicadores de estructura simple (cuatro renglones y cuatro columnas). Estos aspectos nos permiten explorar las alternativas disponibles para una intervención de esta naturaleza y conminar su uso en los gobiernos locales.

1.2 Preguntas e hipótesis de investigación.

Las inquietudes y reflexiones expresadas se sintetizan en dos preguntas de investigación, orientadas a indagar los alcances de la MML en función de las condiciones de aplicación y la capacidad para integrar en la matriz de indicadores diseños de programas complejos:

1. ¿Cuáles son las implicaciones del uso de la MML bajo condiciones *ex post*, incompleta y con presencia de órdenes externas en diseño y la evaluación de los programas sociales?
2. ¿Cuáles son las alternativas disponibles cuando la MIR se enfrenta a diseños que integran la participación y coordinación de los tres niveles de gobierno, así como la interdependencia lógico-temporal de componentes?

Las hipótesis consideradas son, para la primera interrogante, que la aplicación *ex post*, incompleta y con presencia de órdenes externas de la Metodología de Marco Lógico se caracterizó por una adaptación de elementos de diseño preexistentes con una débil lógica causal. Los alcances en el diseño de los procesos fueron menores debido a las disposiciones contradictorias a los criterios de la Metodología que inhibieron la causalidad de los

⁴ La evaluación 2008 propone la elaboración de una matriz anidada para expresar la complejidad del programa, que tiene que ver con la intervención de otros niveles de gobierno en la ejecución del programa, así como la presencia de tres componentes que requieren una ordenación lógica ya que cada uno de ellos tiene un propósito que contribuyen a un objetivo global (desarrollo comunitario, mejoramiento al entorno urbano y promoción del desarrollo urbano llevan a la superación de la pobreza urbana), y producen resultados diferenciados (Rodríguez, 2008).

programas. Estos aspectos hacen de la MIR una herramienta endeble para la evaluación del desempeño.

Respecto a la segunda pregunta, consideramos que, debido a que la MIR, en su versión clásica (cuatro columnas y cuatro filas), no es capaz de expresar el diseño de programas complejos (es decir, aquellos en los que intervienen dos o más órdenes de gobierno, y exigen la ejecución de una secuencia lógica y temporal de componentes para alcanzar un fin), las matrices anidadas o la adición de una quinta columna para dar seguimiento al cumplimiento de los supuestos, representan alternativas viables para optimizar su uso (Bracho, 2009).

Para el análisis del uso de la MML, surgen al menos dos alternativas para tener un panorama completo de las implicaciones en el diseño y la evaluación: una de ellas es centrarse en el estudio de la lógica causal alcanzada con la aplicación de la Metodología y expresada en las matrices de indicadores; otra, es abordar el estudio enfatizando los cursos de acción, siendo que entre los principales limitantes de la matriz de marco lógico está la representación de la teoría del proceso.

Ante este par de necesidades analíticas, la perspectiva teórica- conceptual que ofrece la Teoría del Programa (TP) nos permite examinar ambas cuestiones porque integra la interrelación entre el logro de los objetivos y la funcionalidad de un programa. Para complementar y dar respuesta la segunda interrogante, se abordan algunas alternativas de aplicación de la matriz para programas complejos.

1.3 Marco teórico: La MML en el diseño y la evaluación de programas sociales.

La formulación o diseño de la política pública consiste en la definición del modelo causal o teoría del cambio social donde los actores involucrados tratan de influir, en mayor o menor medida, para dar respuesta a un problema público⁵. Este modelo o teoría causal es transformado en un programa de actuación político-administrativo, compuesto por

⁵ El modelo causal, teoría del cambio social o teoría causal es lo que aquí denominamos como Teoría del Programa (TP).

objetivos, instrumentos y procesos que habrán de llevarse a cabo para resolver un problema social (Subirats *et al.*, 2008: 46).

En este sentido, la MML ha sido ampliamente utilizada porque permite identificar y definir el modelo causal de un programa desde su preparación, conceptualización y diseño. Durante esta primera etapa, se realiza la identificación del problema, el estudio, análisis y distinción de las causas y efectos, el planteamiento de fines y la determinación de medios de solución, así como un diagnóstico y la determinación de la población potencial y objetivo (Aldunate, 2004). Para ello, es indispensable el uso de los elementos como los árboles del problema y objetivos, así como el análisis de involucrados.

El producto de esta metodología analítica (Ortegón *et al.*, 2005) es la matriz de marco lógico, una tabla de cuatro filas y cuatro columnas en la cual se registra, de manera sintética, la información de diseño de un programa transformada en una cadena de objetivos que conforman el Resumen Narrativo y refieren a las relaciones de causalidad o Lógica Vertical, así como a una Lógica Horizontal que establece cómo se controlará y medirá el logro de los objetivos y de dónde se obtendrá la información (Aldunate, 2004) (Ver Anexo 2. La Metodología de Marco Lógico).

El uso adecuado de la MML ayuda y obliga a los planificadores a considerar más cuidadosamente la lógica causal de los programas, pero no la suple (Gasper, 2000). Su utilización brinda claridad y precisión en los objetivos y las actividades que integran una intervención. Por su parte, la MIR describe sintéticamente el ciclo de vida de un programa, más no comprende cada etapa en sí misma, ni puede comprobar que los elementos que la integran corresponden a una causalidad exhaustiva.

Con base en las definiciones anteriores, en este trabajo se entiende por uso *ex post* la utilización de la MML, incluyendo la construcción de la matriz de indicadores de resultados, una vez definido el diseño del programa y cuando éste ya está en ejecución. A su vez, por uso incompleto me refiero a la utilización parcial de los elementos de la MML, tales como los árboles del problema, objetivos, selección de acciones y análisis de

involucrados. Finalmente, las órdenes externas son las decisiones o disposiciones emitidas por actores ajenos al diseño y manejo del programa (funcionarios de alto nivel o autoridades políticas) que subestiman los criterios de la MML, específicamente su estructura lógica y causal, las cuales pueden contradecir la lógica de la herramienta o, incluso, contradecirla⁶.

Por otro lado, la evaluación pretende determinar los resultados y efectos de las políticas y programas en términos de los cambios de conducta generados en los grupos objetivo o del grado de resolución del problema (Subirats *et al.*, 2008). De este modo, la evaluación, permite saber cómo está siendo ejecutado un programa y examinar si la “lógica de funcionamiento u operación” corresponde a las operaciones que tienen lugar en la práctica. A esta evaluación se le denomina evaluación formativa y está relacionada con la evaluación de procesos, o evaluación de medio término, es decir, cuando el programa está en operación, lo que se denomina evaluación formativa; y a su vez, pretende analizar el avance de los resultados previstos y saber lo que sucedió con los beneficiarios tras la implementación de la intervención, lo que se entiende por evaluación sumativa (Morra Imas y Rist, 2009)

Para cumplir con su misión formativa y sumativa, requiere de parámetros, estándares o criterios de valoración para comparar la evidencia con las expectativas (Chen, 2005; Weiss, 1998). En este sentido, la MML puede considerarse un parámetro para evaluar el diseño de un programa al examinar las conexiones causales expresadas en la MIR, explicar en qué medida los insumos y actividades están siendo suficientes y adecuados para producir los bienes y/o servicios que contribuyen o resuelven un problema público.

Sin embargo, la matriz de indicadores determina el logro objetivos con base en rutas previstas y objetivos esperados, lo cual puede ser insuficiente para interpretar o explicar efectos no previstos o no deseados, así como las fallas en los procesos. Rutas previstas y

⁶ Las órdenes externas se conciben como disposiciones ajenas a la estructura causal de la MML, que finalmente contravienen el diseño del programa y la lógica de la matriz de indicadores. Esta característica decidió retomarse en esta investigación dada su relevancia identificada en las entrevistas semi-estructuradas aplicadas.

objetivos esperados, exigen un alto poder de previsión y se puede llegar a sobre-estimar que un vínculo establecido entre el problema y la acción es suficiente para producir un resultado, cuando en la realidad, en cada nivel de objetivos intervienen factores inesperados y variados que difícilmente podrían detectarse por completo o mantenerse bajo control. (Gasper, 2000)

1.3.1 Alcances y límites de la MML a partir de la Teoría del Programa.

La Teoría del Programa, también conocida como modelo lógico, modelo del programa, línea de resultados, mapa causal o teoría de la acción, incluye y analiza las hipótesis y supuestos de cambio que conducen a una situación deseada y la funcionalidad de una intervención generada a partir de la interacción de actividades, funciones, operaciones y la población objetivo (Rossi *et al.*, 2004). Con base en esta definición, la matriz de marco lógico puede considerarse una variante de la Teoría del Programa al sintetizar las relaciones causales de una intervención en cada una de sus etapas. A partir de estas ideas, y a fin de señalar y explicar las implicaciones del uso del marco lógico en el diseño y la evaluación, consideramos a la TP como la expectativa teórico-conceptual, y las matrices de marco lógico como evidencia empírica alcanzada.

La TP comprende la combinación de dos submodelos, el Modelo de Cambio y el Modelo de Acción, a partir de ellos se explican los alcances de la MML y la matriz de indicadores en tres sentidos:

1. Los objetivos y la funcionalidad del programa.
2. La causalidad de la intervención analizando por qué los objetivos se habrán de lograr (o no) y,
3. El mecanismo que tiene lugar entre la entrega (y la recepción) de los bienes y/o servicios del programa y la aparición de los resultados deseados.

El MC es un conjunto de aseveraciones derivadas de la secuencia causa-efecto y actividad-beneficio que llevan a la resolución de un problema. Las actividades articuladas responden a las causas instigadoras del problema, mientras que los objetivos (o beneficios) son el efecto que eventualmente producirá el programa. De este modo, el Modelo de Cambio se

refiere a las creencias, expectativas y supuestos inherentes a la naturaleza del programa, a los cambios que traerán las acciones de éste, por ello es que permite explicar cómo se produce la mejora intencional de las condiciones sociales o la conducta de la población objetivo (Rossi *et. al.*, 2004).

En la matriz de indicadores, los cuatro niveles de objetivos que integran la lógica vertical (incluidos los supuestos) corresponden al MC. Estas hipótesis y supuestos se traducen en indicadores útiles para el seguimiento del logro de los objetivos esperados.

Por su parte, el MA, describe y ayuda a entender cómo operará el programa. Específicamente, indica cómo el personal y los recursos serán usados para entregar bienes y/o servicios a una población objetivo. Identifica los componentes de apoyo del programa, incluyendo las organizaciones con que se interactúa, así como el contexto en el que opera. También, explica cómo y por qué los beneficiarios se comprometerán en el seguimiento del programa para recibir los servicios e iniciar el proceso de cambio (Bamberger *et al.*, 2006).

Para la mejor comprensión del MA, Rossi *et al.* (2004) propone la siguiente subdivisión:

- a) El plan de entrega de servicios, que refiere a cómo brindar un bien o servicio y llegar al población objetivo y,
- b) El plan de organización, que establece la interacción de recursos, acciones y tipo particular de organización para plantear una entrega de bienes y servicios, permite comprender que el proceso operativo de cambio no está integrado solamente por las actividades del programa, sino también por una respuesta generada por las actividades y la población objetivo.

En la matriz de indicadores en su versión clásica, el Modelo de Acción es abordado de modo muy somero mediante las actividades y los componentes. Se considera que se subestima la interacción de la población objetivo y la forma o estructura organizacional que conllevan algunos programas –aquellos en los que intervienen varios niveles de gobierno y contemplan la ejecución de componentes lógica y temporalmente interdependientes–, lo cual puede constituir una debilidad para el diseño y la evaluación a partir de la herramienta.

Estos aspectos señalan abordaje somero de la teoría del proceso a partir de la matriz de marco lógico. Comprender la causalidad de los problemas es relevante, pues a partir de ello se determinan las acciones a realizar, pero si no conocemos los mecanismos que generan dichas actividades cuando entran en contacto con la población objetivo, y que además responden a una estructura organizacional establecida, estaríamos descuidando aspectos relevantes que pueden incidir en la generación de resultados y objetivos. Esta aseveración nos permite introducir algunas opciones para detallar y profundizar aspectos de la teoría del proceso de los programas a través de variantes en la estructura de la matriz de indicadores.

1.3.2 Alternativas del uso de la matriz de marco lógico para programas complejos.

En México, el diseño y la implementación de la política social incorporan la intervención de los gobiernos federal, estatal y municipal. Las autoridades locales cumplen funciones de diseño y ejecución de proyectos; mientras que el gobierno central lleva a cabo tareas de suministro y supervisión de los recursos y logro de resultados. En este marco, los programas federales dependen, entre otros aspectos, de las capacidades y recursos de los ejecutores, las características y atributos de la población objetivo a la que se dirigen y el entorno donde se desarrollan, por lo cual, las relaciones intergubernamentales, así como escenarios y espacios para la descentralización y la cooperación entre los niveles de gobierno resultan favorables.

Por otra parte, algunos programas sociales incluyen, no sólo acciones de obra física, sino pretenden generar efectos sociales e institucionales, ante ello, la formulación de los diseños y su evaluación se tornan más complejas. La inclusión de diversas dimensiones de los problemas públicos supone, en su diseño, conjuntos de actividades diferenciadas temporal y operativamente, los cuales, conllevan un orden lógico para el logro de un fin. Las características anteriores se ubican en la teoría del proceso de los programas, ahí donde la matriz de indicadores en su versión clásica parece tener importantes limitaciones.

Con base en lo anterior, resulta relevante contemplar las siguientes alternativas en la estructura de la matriz de indicadores para fortalecer la expresión de diseño de los programas, así como el alcance y la evaluación de sus resultados:

- *La adición de una quinta columna para monitorear los supuestos del programa.*

Según la estructura de la matriz de marco lógico, la columna de supuestos está integrada por aquellos aspectos que están fuera del control de la gerencia del programa, pero que son actividades, acciones o hechos relevantes para lograr los objetivos planteados. Esta situación, se presenta generalmente en programas federalizados, en donde la gerencia del programa tiene una labor normativa y de distribución de recursos, pero son las entidades federativas y los municipios los que atienden directamente a los beneficiarios (Bracho, 2009).

Los supuestos pueden representar los riesgos externos a que están sujetos los diferentes niveles de objetivos de un programa o, dicho de otro modo, las condiciones necesarias y suficientes para producir el fin de éste. Todo programa federalizado conlleva un ámbito de control por parte de la gerencia del proyecto y un ámbito de control de la gerencia de operación. En este caso, la gerencia del proyecto, que es desempeñada, generalmente, por los gobiernos locales, es la responsable directa del logro de los componentes y las actividades, así como los indicadores y los medios de verificación correspondientes; mientras que la gerencia de operación, que lleva a cabo el gobierno o la autoridad federal, debe alcanzar el cumplimiento del propósito y fin del programa, y al mismo tiempo, supervisar y mantener bajo observación los supuestos a nivel de componentes y actividades (CEPAL, s/f: 22-25).

De este modo, se establece una relación intergubernamental donde se comparte el grado de cumplimiento de objetivos comunes. Por tal motivo, surge la necesidad de contar con información precisa acerca de las funciones que realiza el ejecutor o gerente del proyecto, para conocer en qué medida está cumpliendo con su labor. Para ello, existe la posibilidad de añadir una quinta columna para el seguimiento de los supuestos mediante indicadores. De acuerdo con Bracho (2009), este tipo de matriz se conoce como Matriz de Planificación

del Proyecto (MPP), la cual permite obtener información relevante para las entidades normativas que brindan presupuesto respecto a la instancia que ofrece y/o produce los bienes o servicios. La adición de esta columna respeta la conexión lógica que guardan el resto de las celdas del marco lógico, mientras que sus medios de verificación deben coincidir con el nivel de objetivos correspondiente (Comisión Europea, 2001).

Con la columna para dar seguimiento a los supuestos, la gerencia del programa tendrá una forma de monitorear que las otras instancias o niveles de gobierno que también intervienen en la operación y ejecución del programa, cumplan con sus funciones y mantengan las estrategias establecidas. Una de las demandas de este tipo de esquemas es el requerimiento y manejo de un mayor número de datos e información para la obtención de los indicadores.

- *La matriz anidada o en cascada.*

De acuerdo a la Comisión Europea (2001), las intervenciones complejas que involucran varios sectores, presentan divergencias entre las partes involucradas, sobre todo entre quienes planean y quienes evalúan resultados. Esto sucede porque el diseño del programa y el establecimiento de prioridades se realiza desde el centro; mientras que la operación se efectúa de acuerdo a las capacidades y autonomías de cada estado o municipio (Bracho, 2009). Dicho de otro modo, la organización normativa del programa está a cargo de una autoridad central, pero el plan de entrega de servicios y el plan organizacional dependen fundamentalmente de las entidades federativas y municipios.

Para el caso de programas con varios componentes o proyectos, programas nacionales o regionales en los que intervienen varias dependencias y sectores, así como aquellos en los que se requiere conciliar las necesidades de control y evaluación del gobierno central con criterios de planeación y ejecución bajo nivel estatal o municipal, puede resultar útil la división de la matriz de indicadores en submarcos, lo que se conoce como matrices anidadas o en cascada para describir detalladamente cada componente del “marco lógico maestro” (Bracho, 2009). El propósito del programa representará el fin a nivel del proyecto. A su vez, el componente del marco lógico maestro constituirá el propósito del submarco; mientras que las actividades serán vistas por el ejecutor como los componentes del

proyecto. Lo más conveniente sería identificar también a la población objetivo para cada nivel. Con esta subdivisión es posible enfatizar la coherencia y el desarrollo de cada uno de los componentes con más precisión (Comisión Europea, 2001).

Bracho *et al.* (2009) utiliza estos criterios para analizar evaluaciones de diseño de dos programas que no están sujetos a ROP o carecen de normatividad propia y que además presentan las siguientes particularidades⁷:

1. Atienden poblaciones potencial y objetivo que no pueden agruparse;
2. La operación del programa es llevada a cabo por instituciones de tamaños distintos;
3. En alguno de los casos, no hay una entidad gubernamental responsable de la operación, y
4. Las actividades no refieren a los mismos momentos o a una sola unidad responsable de su ejecución.

Bajo este contexto, la matriz anidada permite agregar conceptualmente la interrelación de los distintos sub-programas (sean apoyos o instituciones) orientados a un fin común, aun cuando no sean parte de una agrupación real en la administración, ni tengan una idéntica lógica de operación (Bracho *et al.*, 2009). De este modo, es posible abordar programas complejos y fortalecer su seguimiento y evaluación.

1.4 Metodología y diseño de la investigación.

El método de investigación al que se recurre en este trabajo es un estudio de casos múltiples integrado por el programa Hábitat de la SEDESOL y el caso del Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011.

El estudio de caso consiste en una estrategia o forma de recoger, organizar y analizar datos para indagar y analizar detallada, comprensiva y sistemáticamente uno o más objetos de

⁷ Bracho González, Teresa; Jimena Hernández Fernández; José Manuel del Río Zolezzi, 2009. Comentarios al “Modelo de Términos de Referencia para la evaluación en materia de diseño, TdR (versión piloto 1.0)” de CONEVAL. Uso de los TdR en programas presupuestales complejos. Los programas a los que refiere este trabajo son: Programa U002 “Apoyo a la Consolidación Institucional” operado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Programa E010 “Provisión de Servicios de Educación Superior y Posgrado”, el cual reúne la operación de ocho unidades responsables.

interés (Rodríguez *et al.*, 1999). Esto permite detectar las características más representativas y holísticas de eventos contemporáneos (Escudero *et al.*, 2008) tomados de su contexto, de los cuales el investigador tiene poco control sobre su comportamiento, y además los límites entre objeto de interés y el contexto no son evidentes (Yin, 1994: 13). Los aspectos antes mencionados corresponden a la caracterización del uso de la MML.

Por su parte, las preguntas de tipo explicativo que me he planteado, demandan una metodología que favorezca la producción de explicaciones sobre cuáles, cómo y por qué de las implicaciones en el diseño y la evaluación de programas tras la utilización *ex post*, incompleta y con la presencia de órdenes externas. Adicionalmente, es necesario fundamentar las alternativas para expresar e impulsar programas que se desarrollan en contextos descentralizados y requieren de componentes secuenciales lógicos y temporalmente. Es por ello que se considera que un diseño de casos múltiples favorece a la investigación.

La selección de los casos se realizó con base en la aportación que cada uno pudiera brindar a la investigación en su totalidad, no siguen criterios representativos; más bien buscan favorecer la capacidad para contestar y contrastar respuestas contrarias que se complementan a partir de las indagaciones, el análisis y los hallazgos individuales (Yin, 1994 y Rodríguez *et al.*, 1999)⁸.

En cuanto a la técnica, se realizó una revisión y análisis de información documental, además de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores con la experiencia en el uso de la Metodología de Marco Lógico y con un papel relevante en su aplicación. Las guías de entrevistas fueron diseñadas con base en el marco teórico-conceptual propuesto, el cual representa el punto de encuentro entre ambos casos. A partir de estas actividades se obtuvo información sobre el contexto de aplicación de la MML, así como la evidencia para interpretar por qué y cómo se llevó a cabo su uso para determinar cuáles fueron sus

⁸ El primer caso corresponde a una aplicación federal, y el segundo, a una municipal, lo cual, de inicio, dificulta la comparación debido a las diferencias en términos de los recursos financieros y del conocimiento disponible, así como el período de aplicación, y el número de actores intervinientes y dependencias e instituciones involucradas para cada caso, pero permite la complementariedad.

implicaciones en el diseño y el evaluación, y finalmente para fundamentar las alternativas orientadas a expresar e impulsar estrategias en contextos descentralizados con componentes lógicos y temporalmente secuenciados.

1.4.1 Características y selección de los estudios de caso.

- *El programa Hábitat.*

La selección del caso de Hábitat se debe a las condiciones en que se utilizó la MML y se elaboró la MIR. El uso de la MML es *ex post* (el programa comenzó a operar desde el año 2003, los objetivos y actividades previamente definidos y sujetos a una normatividad, las ROP, fueron retomados para su adaptación en una MIR), incompleto (pues no se usaron todos los elementos de la metodología, excepto el árbol de problemas a fin de actualizar el diagnóstico del problema que aborda el programa) y con presencia de órdenes externas (específicamente, la decisión de incluir el componente Centros Históricos y la eliminación de varias líneas de acción). Por su parte, los señalamientos de la evaluación de Consistencia y Resultados 2008, lo caracterizan como un diseño complejo, es decir, que requiere de la participación y coordinación de los tres órdenes de gobierno, así como la ejecución de componentes secuenciados lógicos y temporalmente) para ser expresado en una matriz de indicadores de estructura clásica. Estas son las características de diseño del programa y las observaciones derivadas de sus evaluaciones de diseño en las que se basa la investigación casi en su totalidad.

Adicionalmente, la MIR sirve a propósitos de evaluación del desempeño y control presupuestal. En este sentido, el programa, como estudio de caso, retoma un valor intrínseco e instrumental⁹.

⁹ Nos referimos a valor intrínseco a una elección del caso que viene dada pues hay inquietud por ciertos procedimientos o se asume la responsabilidad de evaluar un programa, o bien necesitamos aprender sobre ese caso particular. En cambio, el valor instrumental conlleva un aprendizaje sobre otros casos o sobre un problema general, a partir de ese estudio particular, es decir, interesa comprender sobre ciertos efectos y temas específicos que caracterizan a la unidad de estudio (Stake, 1998: 16, 17). Consideramos que estas categorías no son excluyentes.

La temporalidad del análisis de caso abarca el período 2007-2010. La revisión documental incluye la revisión las ROP y las MIR correspondientes. Asimismo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes que participación en el proceso de construcción de la matriz de indicadores y el uso de la Metodología (Ver Anexo 3. Entrevistas. Caso Hábitat)¹⁰.

- *El Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011.*

Este caso es resultado de una búsqueda inicial cuyo objetivo fue analizar la aplicación de la herramienta a nivel municipal para diseñar, ejecutar o evaluar proyectos Hábitat, la cual se basó en la revisión de los proyectos participantes y ganadores del Premio Vivir Mejor en la Ciudad 2009¹¹. De ella se obtuvieron dos hallazgos determinantes para la investigación: primero, en general, los municipios no se sirven de la MML para formular programas o proyectos, y segundo, que la capital poblana utilizó la Metodología no sólo con este

¹⁰ Respecto a la selección de los casos cabe hacer la siguiente acotación. La SEDESOL opera y controla los programas sociales de manera directa (o centralizada) mediante sus Subsecretarías, Unidades, y Direcciones, entre otras y además cuenta con Órganos Administrativos Desconcentrados. Las principales diferencias entre los programas centralizados y sectorizados son las ventajas de estos últimos en términos de recursos, capacidad técnica de los equipos (especialización), forma de organización, así como el presupuesto anual asignado. A partir de esta diferenciación, es importante aclarar que la información recabada en esta investigación corresponde, en su mayoría, a la primera división, es decir, a los programas centralizados, y se refiere principalmente al Programa Hábitat, en el cual aplican las tres características de relevancia: el uso *ex post*, incompleta y con presencia de órdenes externas en el diseño, la participación y coordinación de los tres niveles de gobierno y aborda la ejecución de componentes secuenciados lógicamente y temporalmente. Por sugerencia de los entrevistados, se afirma que es posible analizar el uso de la MML dividiendo los programas en centralizados, sectoriales y de reciente creación, esto con el fin de observar la diferencia entre programas con una lógica de operación que se consolidó a través del tiempo, contra programas que fueron diseñados cuando el enfoque hacia resultados y el uso del marco lógico se encontraban sobre la marcha (Entrevistas: Anónimo, funcionario público, Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los programas sociales, 13 de abril de 2010; Fernanda Arce, Directora de Monitoreo, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, 30 de marzo de 2010; Anahí Martínez, Directora de metodología de evaluación, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, 30 de marzo de 2010).

¹¹ El Premio Vivir Mejor en la Ciudad, reconoce los esfuerzos que realizan los municipios para articular los objetivos de política social y desarrollo urbano y territorial, y destaca las buenas prácticas de los gobiernos locales mexicanos en el marco del Programa Hábitat y el Programa Rescate de Espacios Públicos. Como parte de sus antecedentes podemos mencionar que surge a la par de la implementación del programa, bajo la dirección de la SEDESOL y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). La convocatoria se abre a los ejecutores del programa y es voluntaria. En la edición 2009 (correspondiente a los proyectos ejecutados en 2007 y 2008), participan de manera conjunta los programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos. El esquema general para evaluar los programas ganadores consta de dos etapas, la primera es una revisión documental con base en los criterios arriba expuestos, y posteriormente se realiza un trabajo de campo en el cual se determina, principalmente, el entendimiento a profundidad del proyecto, la integración de datos sobre el desarrollo e impacto del proyecto para su análisis, así como la opinión de actores no gubernamentales sobre el proyecto. La información respecto al Premio Vivir Mejor en la Ciudad corresponde a documentos internos del Comité organizador y evaluador.

propósito, sino también para elaborar el PMD 2008- 2011 y alienar un sistema de evaluación orientado a resultados.

El uso de la Metodología en el Ayuntamiento de Puebla, incluyó la realización de diagnósticos de los problemas y la utilización de árboles del problema, objetivos y selección de acciones para delimitar las actividades que integran el PMD y estructurar la planificación de la estrategia general de gobierno. Sin embargo, la aplicación de la MML puede considerarse como incompleta porque no se construyen matrices de marco lógico, sólo se retoma la estructura y lenguaje de la lógica causal. Este último aspecto, más la adopción del enfoque orientado a resultados y un sistema de evaluación del desempeño permite desarrollar implicaciones en la evaluación.

Dada la inquietud por determinar los alcances del marco lógico bajo su condición de uso *ex post*, incompleto y con la presencia de órdenes externas que subestiman la lógica causal de la herramienta, consideramos que el caso de aplicación en la capital poblana es un evento de características contrarias al caso de Hábitat. En Puebla, la MML permitió diseñar los programas y acciones municipales antes de su ejecución, lo cual da pie a un análisis de los alcances de la Metodología en sentido contrario al primer caso.

Adicionalmente, se considera que el caso es relevante porque representa una de las escasas experiencias de utilización de la MML y el enfoque orientado a resultados con sistemas de evaluación del desempeño a nivel municipal ante la predominancia del ámbito estatal y federal¹². En conjunto, estos aspectos permiten analizar la utilidad de la herramienta a nivel municipal y contar una base empírica para posteriores aplicaciones bajo características y

¹² De acuerdo a información de CONEVAL, en 2009, 18 entidades federativas recibieron, al menos, un curso-taller de la MML, el cual sirvió para la construcción de matrices de indicadores para programas, en su mayoría, de desarrollo social y educación. Generalmente, las Secretarías de Planeación, Desarrollo Social, Educación, Finanzas y Administración, y en algunos casos, Institutos Estatales de Evaluación, así como Contralorías, Oficialías y Comités de Planeación Estatal, fueron las dependencias y organismos que solicitaron dichas asesorías, e incluso, firmaron convenios de colaboración o asesoría técnica con el CONEVAL. El avance de estado de Jalisco, es notorio, pues además de haber realizado las matrices para los Programas 3 x 1 Estatal, Fondo de Infraestructura Social Estatal, y Mejora Tu Casa Estatal, han realizado las respectivas evaluaciones. La información disponible en CONEVAL, no reporta experiencias municipales en planeación y/o evaluación utilizando el marco lógico (Con información de la página web de CONEVAL).

ámbitos similares. Por ello, este segundo caso retoma un valor instrumental y complementario para la investigación.

La revisión documental de este caso parte del análisis de los árboles de problemas, objetivos y selección de acciones y su posterior adecuación como Ejes, objetivos, estrategias, líneas de política y programas en el PMD. Asimismo, se lleva a cabo una comparación de los objetivos y cursos de acción desarrollados entre el Plan Municipal actual y el de la administración 2005-2008, ya que ambas normatividades abordan los mismos problemas sociales, sólo que en la 2008- 2011 utiliza la MML, lo cual nos permitirá distinguir las implicaciones en el diseño y la evaluación por el uso de la metodología. En este caso, también se realizaron entrevistas semi-estructuradas al personal del Municipio que participó en la construcción del PMD, y por ende hizo uso de la Metodología (Ver Anexo 4. Entrevistas. Caso del Municipio de Puebla 2008- 2011).

1.4.2 Estructura del análisis.

La TP como marco teórico-conceptual y las hipótesis como aspectos de exploración sobre el uso de la MML, dirigen la revisión de información y la construcción de cada uno de los casos que se abordan en el Capítulo 2. El argumento central de la Teoría del Programa es la lógica causal de los programas debe interrelacionar el objetivos planteados y la funcionalidad de componentes y actividades para el logro de resultados, esto a partir del Modelo de Cambio y el Modelo de Acción, los cuales nos permiten examinar si acciones y objetivos son congruentes para abordar un problema social que se desarrolla en un contexto particular (Rossi *et al.*, 2004).

Para cada caso, se revisa el contexto en que se desarrolla el uso del marco lógico, considerando sus antecedentes, la coyuntura, las expectativas y la experiencia de aplicación.

A la luz de la TP, las categorías de análisis para el MC son la definición de objetivos en términos de la congruencia del fin y propósito planteados; en cuanto al MA, hago uso de elementos como la población objetivo, los tipos de bienes y servicios, la entrega de

productos y la forma organizacional del programa. Sobre los alcances en la evaluación, se considera el tipo y costo de la información, lo cual mantiene una relación estrecha con la Teoría del Programa.

Para ambos tipos de implicaciones, se distingue la influencia de elementos y, posteriormente, se clasifican y se explican las relaciones o interacciones que se dan entre ellos, y así se obtienen las afirmaciones y argumentos.

En el capítulo 3, las alternativas de uso de la matriz de marco lógico se aplican de acuerdo al diseño y la problemática de Hábitat. Para ello, se retoman los límites y alcances encontrados en el capítulo anterior.

Comentarios finales (1).

La importancia de la MML radica en su utilidad para orientar, controlar y evaluar la acción pública mediante una estructura causal y un lenguaje lógico. A su vez, es una herramienta de gestión para resultados, por ello su énfasis en la generación de productos específicos; como garante del desempeño, se concentra en la eficiencia y eficacia del quehacer gubernamental.

La introducción del enfoque orientado a resultados en la APF a través del SED y específicamente, tras el uso de la MML y la matriz de indicadores, requiere un análisis de los alcances normativos y prácticos considerando las condiciones extemporáneas en que se llevó a cabo dicho ejercicio. De inicio, el diseño de los programas fue realizado mediante una lógica operativa, más que para resultados; tuvo que hacerse una adaptación de los elementos de diseño existentes y ubicados en las Reglas de Operación; hubo que admitir la presencia de aspectos como la participación de diversos actores y niveles de gobierno, así como el mantenimiento de ciertos bienes y servicios. Bajo estas circunstancias, la aplicación *ex post* de la MML implicó la comprensión de un orden nuevo de pensamiento para diseñar y evaluar la acción pública.

De acuerdo a esta reflexión, la tesis se propone conocer las implicaciones de la aplicación ex post, incompleta y con la presencia de órdenes externas en el diseño y la evaluación de programas sociales, así como exponer las alternativas en el caso de que los programas incluyan la participación de varios niveles de gobierno e incluyan la componentes secuenciados lógica y temporalmente.

La vía analítica que se utiliza en esta investigación para detectar los límites y alcances del uso de la MML en el diseño y la evaluación, es la Teoría del Programa. Esta pauta teórica-conceptual integra las hipótesis y supuestos fundamentales que vinculan las diferentes etapas del programa. Al desentrañar las conexiones entre causas-actividades y efectos-beneficios –niveles de objetivos, en lenguaje de la matriz de marco lógico–, permite identificar la relación esperada entre dichos elementos tomando en cuenta los factores del entorno. Asimismo, identifica cómo los recursos, los procesos de entrega/ recepción de bienes y servicios, y las formas organizacionales influyen en la operación de un programa y la producción de resultados u objetivos. Lo anterior, representa una base sólida para realizar una evaluación objetiva.

De acuerdo a estos preceptos, encontramos que la MIR enfatiza efectos y rutas previstas, lo cual, difícilmente permitirá enfrentar ciertas características del contexto en que se desarrollan las intervenciones públicas tales como las responsabilidades y formas de organización que se producen de acuerdo a determinados bienes y servicios. Asimismo, la matriz de marco lógico sólo puede expresar y apoyar las actividades y conexiones sustantivas de la intervención, lo cual es insuficiente para la comprensión más o menos exhaustiva del plan organizacional y el plan de entrega de servicio.

Finalmente, el diseño de un programa requiere tener claridad y coherencia en la respuesta de los involucrados y las actividades que éste desarrolla. La inclusión sintética de los procesos de un programa puede ocasionar la omisión de la respuesta que se genera en la entrega/ recepción de bienes y servicios. Estos se interrelaciona con los atributos y características de la población objetivo y la forma organizacional adoptada, lo cual es relevante a nivel de la implementación de un programa y la obtención de resultados.

A estos aspectos, hay que añadir la presencia de órdenes externas que subestiman o impiden la identificación de causas, efectos, acciones y beneficios correspondientes a un programa, y que no representan una formulación congruente y adecuada a un diseño causal. La construcción de la MIR, así como el diseño de indicadores, se realiza sin apego a una lógica causal, con el riesgo de desatender al modelo lógico que la intervención requiere.

Ya que la evaluación trata de la identificación de cambios o efectos en la población objetivo a partir de los bienes y servicios que brinda un programa, la MIR ofrece el seguimiento de resultados a través de indicadores, bajo el entendido que se han identificado los aspectos clave de la Teoría del Programa en los niveles de objetivos. En la medida que haya pertinencia en la cadena de resultados, la matriz de indicadores orientará con mayor, o menor, precisión acerca de los resultados del programa.

Como se mencionó en el apartado metodológico, la tesis integra dos casos: el programa Hábitat y la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 de Puebla, sin embargo, el primero sostiene casi la totalidad de la investigación. Las características de diseño del programa y las circunstancias en que se utilizó la MML y se construyó la MIR, permiten indagar acerca de las consecuencias de uso de la matriz de indicadores en condiciones extemporáneas, y por otro lado, es un buen ejemplo para desarrollar alternativas de uso de la misma.

El caso del municipio de Puebla, es relevante porque es una de las escasas aplicaciones de la herramienta a nivel municipal, orientada a la planeación, y se inserta dentro de un sistema de evaluación del desempeño. Si bien el uso de la MML también es incompleto, porque no se construyeron matrices de indicadores, la adopción de la estructura lógica y causal parece tener implicaciones importantes en el diseño y la evaluación de la acción municipal.

CAPÍTULO 2. El uso del marco lógico: el programa Hábitat y el Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011.

Este capítulo integra el análisis de los dos casos que conforma la investigación. Primero se presenta el caso del programa Hábitat y después la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2008- 2011 en Puebla. Ambos son analizados a partir la Teoría del Programa, con el fin de explicar las implicaciones del uso de la MML en el diseño y la evaluación de acuerdo a sus condiciones particulares de aplicación.

Hábitat se considera como una aplicación *ex post*, incompleta y con presencia de órdenes externas. En los primeros apartados se discuten las características más relevantes de su diseño, como la integración de múltiples dimensiones de la pobreza urbana traducidas en distintos bienes y servicios, una población objetivo que difícilmente se ubica dentro de un padrón de beneficiarios único, así las dinámicas que generan la participación de varios órdenes de gobierno y que complejizan el plan de entrega de servicio y el plan organizacional del programa. Este recuento, junto con los principales acontecimientos sobre el uso de la MML, sirve para evidenciar las consecuencias y limitaciones en el diseño y la evaluación que se señalan posteriormente.

El caso del Municipio de Puebla destaca por el uso de los elementos de la MML y subraya la continuidad de los avances alcanzados por la administración predecesora en términos de la atención a los problemas sociales y el enfoque de evaluación, la realización de un proceso de consulta ciudadana y la presencia de una perspectiva de planeación estratégica y prospectiva, así como conceptos de gobernanza y transversalidad. Estos elementos acompañaron la aplicación de la MML para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2008- 2011 y permitieron, a través de la estructura lógica y causal, formular las acciones de gobierno, así como controlar y evaluar su ejecución y avance.

En Comentarios Finales se desarrollan las conclusiones de cada caso y las comparaciones que pudieron realizarse.

2.1 Caso 1: El uso del marco lógico en el programa Hábitat.

El uso de la MML en la Administración Pública Federal, inició a finales del año 2007 en respuesta a las disposiciones de los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales y el Presupuesto de Egresos de la Federación emitidos en marzo de 2007 por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL. Con la publicación del Programa Anual de Evaluación (PAE), se introdujeron los criterios técnicos para regular y garantizar la utilidad y calidad de la acción gubernamental, y se dieron a conocer el tipo de evaluaciones a realizar y los programas federales que habrían de llevarlas a cabo. De este modo, el marco lógico se posiciona como una herramienta relevante para el diseño y la evaluación de programas sociales (Castro *et al.*, 2009).

Cabe señalar que la SEDESOL, previo a la publicación de lineamientos obligatorios correspondientes, fue pionera en el uso de la Metodología para erigir un Sistema de Monitoreo y Evaluación basado Resultados (SEMBR). En 2004, antes de la aplicación masiva de la MML, la Secretaría realizó una prueba piloto con cuatro programas, entre ellos Hábitat. Los resultados de este esfuerzo sirvieron, posteriormente, para mostrar la utilidad del herramienta y decidir su uso en toda la APF (Cordero, 2008)¹³.

Respecto al uso y aplicación de la MML en el programa Hábitat destaca tres importantes eventos: 1) La utilización y adaptación de las Reglas de Operación para la construcción de la matriz de indicadores; 2) el uso progresivo de algunos elementos de la MML, principalmente, el árbol de problemas, y 3) la presencia de órdenes externas que subestimaron la estructura lógica y causal con que funciona la herramienta, lo cual explica la inclusión del componente Centros Históricos. A continuación se presenta a detalle estos hechos, a partir de una revisión de las ROP y las matrices de indicadores del programa, así como la información recabada en las entrevistas.

Sobre la utilización de las ROP y el uso progresivo de los elementos de la MML encontramos que, de acuerdo a los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales, los programas federales sujetos a ROP contaron con un plazo de 5

¹³ Los otros programas fueron Opciones Productivas, Coinversión Social y Apoyo Alimentario.

meses para realizar su matriz de indicadores¹⁴. En caso de Hábitat, con el apoyo de consultores contratados por la CEPAL, se llevó a cabo la construcción de MIR 2007 sin elaborar elementos como el análisis de involucrados, el árbol de problemas y objetivos, el análisis de alternativas para selección de la solución óptima y la estructura analítica del proyecto (Ortegón *et al.*, 2005). Se integró una propuesta de matriz de marco lógico para ese año y fue capturada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), aunque no se midieron avances. Este esfuerzo constituyó un primer acercamiento y ejercicio práctico con la MML y la primera definición de metas con base en la herramienta (Entrevista: Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010).

Posteriormente, a principios de 2008, se realizaron algunos ajustes a la matriz de indicadores realizada el año anterior, de modo que la primera MIR medida periódicamente y que llevó información al PASH fue la de dicho año. Con base en ella, se realizó la Evaluación de Consistencia y Resultados, la cual señaló la necesidad de actualizar el diagnóstico del programa¹⁵, y representa una evidencia más del uso *ex post* de la MML al enfatizar que Hábitat no fue diseñado mediante la MML, que la elaboración de la matriz de indicadores se realizó cuando éste ya operaba, de ahí que las ROP se tomaran como base para elaborar la MIR. Como resultado de estos eventos, se observó la presencia de diferencias entre ambos instrumentos (Rodríguez, 2008).

Con el apoyo de la Dirección General de Análisis y Prospectiva, se elaboró y se consensuó el árbol del problema, ejercicio que culminó en junio de 2009. Por su parte, la actualización del diagnóstico del programa finalizó en agosto de 2010 (Entrevista: Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010).

Para ejemplificar la adaptación de las ROP para la elaboración de la matriz de indicadores 2008 podemos mencionar que los objetivos, general y específicos, sirvieron para redactar el propósito y el fin del programa. Para determinar el fin de Hábitat, se adapta la idea de

¹⁴ La fecha límite fue el último día hábil del mes de agosto del 2007.

¹⁵ A la par, la SEDESOL, emitió en los Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social en Mayo de 2009, donde se establecen a la MML como la herramienta técnico-analítica para proponer la creación de un nuevo programa y fungen como la estructura de los diagnósticos de los programas ya existentes.

“contribuir de manera integral a la superación de la pobreza urbana” a partir del objetivo general y específicos. Éste concuerda con la “Estructura del programa y Vertiente General” de las ROP, las cuales exponen que la finalidad del programa es la atención a la población en pobreza patrimonial. En el propósito de la MIR se reflejan las dimensiones social, urbana y las capacidades individuales de los habitantes de los Polígonos¹⁶ planteadas en el objetivo general y que son explicadas a detalle en los objetivos específicos, así como en las “Modalidades del programa” de las ROP¹⁷.

En cambio, para la definición de los componentes y las actividades se utilizaron las Líneas de acción (correspondientes a la Vertiente General) aunque para la construcción de este nivel de objetivos, influyó notablemente la integración de un conjunto de tareas acerca de la operación del programa para plasmar a mayor profundidad su funcionalidad. En palabras de uno de los entrevistados, a partir de una interpretación de los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales “para la integración de las matrices en el sentido de poder tener actividades que no estuvieran necesariamente ligadas a componentes relacionados con bienes y servicios”, y dado que el sistema (PASH) no permitía incorporar este tipo de actividades con sus indicadores, se incluyeron “componentes ficticios, un componente de operación del programa”, debido a la importancia de contar con información sobre “los municipios con cobertura, de los Polígonos con cobertura, de los acuerdos firmados, de la mezcla de recursos, si se estaba cumpliendo con el ‘paripassu’¹⁸ del programa, etc.” Estos componentes, o actividades transversales, se mantuvieron hasta

¹⁶ Polígono: área geográfica en ciudades y zonas metropolitanas, con al menos 15 mil habitantes, con mayor concentración de hogares en situación de pobreza (al menos el 50% de los hogares ubicados en el área, presentan déficit en la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos), cuentan con la menos un 80% de lotes ocupados; están claramente delimitados y localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o Delegación del Distrito Federal, de acuerdo con el plan o programa de desarrollo urbano vigente; no están en situación irregular con respecto a la tenencia de la tierra y no están ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas (ROP Hábitat, 2010).

¹⁷ Según las ROP 2008 del programa Hábitat denomina como vertientes al ámbito territorial de actuación, mientras que las modalidades se refieren a la agrupación de las líneas de acción, para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social, urbano y territorial de las ciudades y zonas metropolitanas del país.

¹⁸ Paripassu: financiamiento donde el gobierno federal aporta una parte y el gobierno local el resto para la realización de diversos proyectos (Con información de la página web de la SEDESOL).

2009¹⁹ (Entrevista: Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010).

El año siguiente (2009), se corrigió la MIR. Los componentes correspondieron en su totalidad a las líneas de acción de las ROP: Mejoramiento del Entorno Urbano, Desarrollo Social y Comunitario, Promoción del Desarrollo Urbano y Apoyo a los Centros Históricos. Este orden en los componentes permanece en la MIR 2010. La actualización de la matriz de indicadores continúa realizándose a partir de las ROP, a fin de que los objetivos generales y específicos del programa queden plasmados en ambos instrumentos (Entrevista: Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010).

Por su parte, las decisiones emitidas por funcionarios o autoridades políticas, ajenos al diseño y manejo del programa, –lo que en esta investigación se ha denominado como órdenes externas–, tuvo como consecuencia el uso de criterios distintos a la lógica causal de la MML para decidir la inclusión del componente Centros Históricos, así como la eliminación de diversas líneas de acción, aludiendo la escasa utilización por parte de los gobiernos locales²⁰. Dicho componente aparece como por primera vez en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, lo cual es su justificación para formar parte del programa Hábitat, y permanece así hasta la actualidad. Se ha modificado sólo en términos de la proporción de la aportación federal para la realización de los proyectos²¹.

¹⁹ Las actividades refieren a la identificación de Polígonos, la asignación de subsidios en las entidades federativas, acuerdos de suscripción, administración de recursos federales, validación técnica y normativa de proyectos, así como su seguimiento físico y normativo (MIR Hábitat 2008 y 2009)

²⁰ Otra evidencia al respecto es la siguiente: “... el problema es que muchas veces los programas ya tienen líneas de acción definidas que incluso algunas de ellas son compromisos que se han venido adquiriendo en el tiempo, más que compromisos, resultados de discusiones con otros organismos, o imposiciones de la Cámara de Diputados como la vertiente de los Centros Históricos porque eso viene desde el PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación) entonces no podemos, aun cuando no respete la lógica de la matriz, la lógica vertical, no lo podemos quitar porque está en PEF, entonces ese tipo de cosas son con las que más nos hemos topado, porque por más tiempo tenga un programa, más acuerdos, o sea las reglas de operación son resultados de muchos acuerdos ...” (Entrevista: Claudia Macías, Directora de Planeación, 29 de marzo de 2010).

²¹ De acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, se asignaron 50 millones de pesos más al programa Hábitat para la conservación de las ciudades mexicanas declaradas patrimonio mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Esta disposición se mantiene hasta la actualidad. Las ciudades que reciben estos recursos son: Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan, Zacatecas y eventualmente, San Luis Potosí. Respecto al monto de los recursos: En 2004, la aportación federal en los proyectos fue del 50%,

En cuanto a la permanencia y eliminación de vertientes y líneas de acción, los criterios fueron la presencia de órdenes externas y el desempeño presupuestal ejercido en cada una de ellas, sin tomar como base la lógica causal del programa a pesar del uso de la MML y la elaboración de la MIR. Por ejemplo, en 2008, aun cuando en el Proyecto de Presupuesto de Egresos se había previsto la adición de un par de vertientes más a Hábitat, finalmente, se separaron algunas de las líneas de acción del programa para conformarlas como programas independientes: Rescate de Espacios Públicos y Guarderías y Estancias Infantiles. El primero, promovido para reforzar la campaña de seguridad con la que empezó la administración (2006- 2012), comenzó en Hábitat. Las líneas de acción como seguridad comunitaria, sistemas de seguridad, monitoreo, cámaras, andadores seguros formaban parte de la modalidad Mejoramiento de barrios (ROP Hábitat, 2003) pertenecían al programa. Guarderías y Estancias Infantiles operó en Hábitat como parte de la modalidad Mujeres Jefas de Familia y se denominaba Casas de Atención Infantil (ROP Hábitat, 2003). En ambos casos, el programa dejó de realizar dichas líneas de acción (Entrevista: Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010).

En otros casos, la desaparición de algunas líneas de acción obedeció al monto de inversión lograda de uso por parte de los gobiernos locales, aun cuando se consideraran necesarias y congruentes respecto al fin del programa. En suma, estos eventos tienen como consecuencia la adaptación de elementos del diseño, así como la subestimación de las relaciones lógicas y causales del problema de la pobreza urbana ante las disposiciones de funcionarios o autoridades ajenas al programa.

2.1.1 Características relevantes del diseño del programa Hábitat.

De acuerdo a la MIR 2010 y el árbol del problema (consensuado por la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU) el 3 de junio de 2009), Hábitat está

el otro restante correspondía al gobierno local y a los sectores social y privado. En 2005, se determinó aplicar los recursos en partes iguales para cada ciudad, siempre y cuando la aportación federal representara el 50% del monto del proyecto. Desde 2006 hasta 2010, los recursos se aplican para cada una de dichas ciudades y el monto de la aportación federal será hasta del 70 por ciento.

integrado por cuatro componentes que abordan tres dimensiones de la pobreza urbana (Ver Figura 1. El diseño del programa Hábitat):

- a) Una dimensión social, que tiene que ver con la organización, participación social y capacidades individuales y comunitarias de los habitantes de los Polígonos (componente 1);
- b) Una dimensión física, es decir, la infraestructura, equipamiento y cuidado del entorno urbano y (componente 2),
- c) Una dimensión institucional, relacionada con las capacidades para la planeación y gestión del desarrollo social y urbano de los gobiernos locales (componente 3).

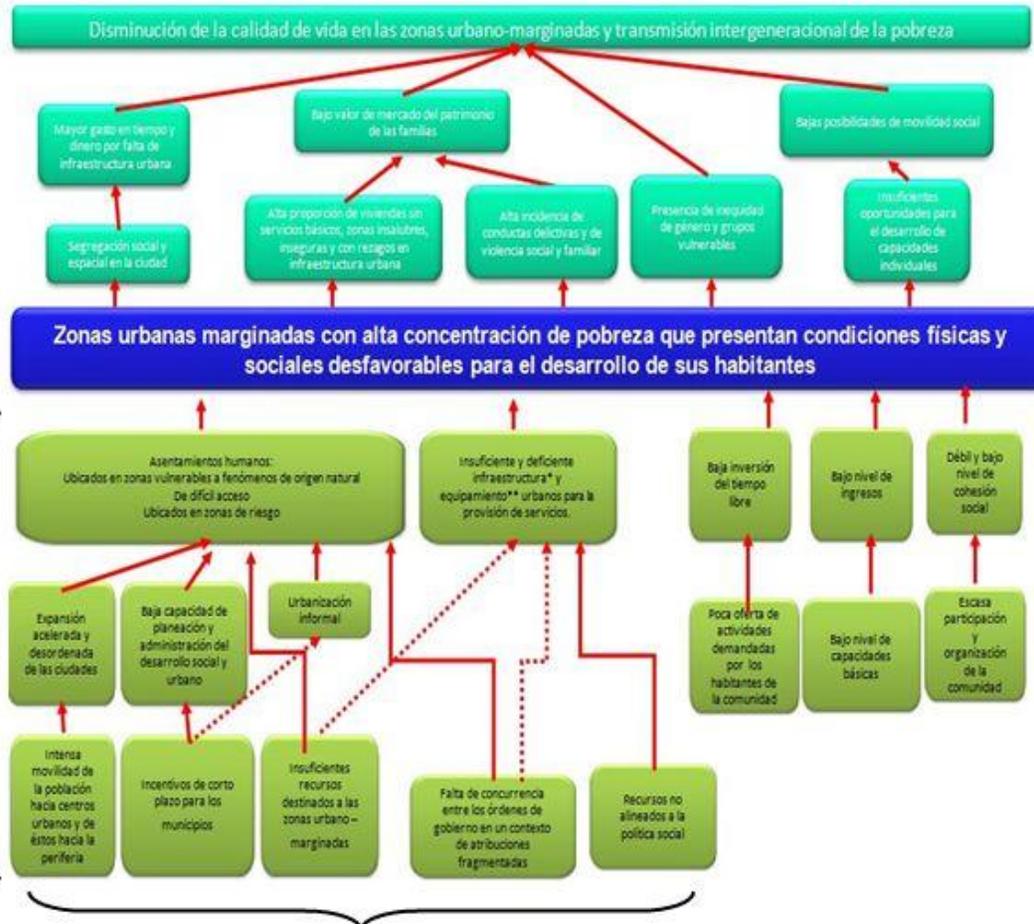
Existe un cuarto componente, denominado en las ROP como Vertiente Centros Históricos, el cual tiene por objetivo distribuir recursos para la conservación de estas zonas ubicadas en ciudades patrimonio de la humanidad. Dicho componente no concuerda con las dimensiones expuestas anteriormente, ni con el fin y propósito del programa y puede ser considerado como un medio de transferencia de recursos pues las acciones que desarrolla impactan indirectamente en la pobreza urbana, más no atacan sus causas.

De acuerdo a esta clasificación, en el componente físico (así como la vertiente Centros Históricos) lleva a cabo una transferencia de recursos, obteniendo productos tangibles que pretenden inducir un cambio en las condiciones de vida de los beneficiarios. El componente social corresponde a un servicio de desarrollo de capacidades e inserción social que busca modificar los atributos o características de los beneficiarios y, el componente institucional se trata de un servicio profesional a cargo de los Municipios u organismos especializados que incide indirectamente en las personas pobres de las ciudades pues el producto final son planes y estudios sobre los problemas de la ciudad (Martínez, 2007: 82-95).

Por otra parte, la definición de la población objetivo del programa es un logro reciente. En 2007 había un gran porcentaje de programas que no la habían definido (Entrevistas: Thania de la Garza, Directora general adjunta de evaluación (2007- a la fecha) CONEVAL, 18 de marzo de 2010 y Anónimo, Funcionario Público de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, 13 de abril del 2010), Hábitat no fue la excepción.

Figura 1. Diseño del Programa Hábitat.

Fin: Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.



El propósito refiere a la suma de bienes y servicios que provee el programa: Condiciones físicas y comunitarias de las zonas urbano-marginadas para el desarrollo de sus habitantes y la integración de éstos a la dinámica de las ciudades, mejoradas.

Componente: Organización, participación social y capacidades individuales y comunitarias de los habitantes de los Polígonos Hábitat, fortalecidas.

Las causas y subcausas relativas a la problemática institucional y física del problema de la pobreza urbana justifica la existencia de los siguientes componentes: Capacidades para la planeación y gestión del desarrollo social y urbano de los gobiernos locales, fortalecidas e; infraestructura, equipamiento y cuidado del entorno urbano, mejorados.

Elaboración propia con base en el árbol de problemas del programa consensado por la UPAPU de la SEDESOL, el 3 de junio de 2009 y el resumen narrativo de la MIR 2010.

El uso de la MML exigió que los programas delimitaran los atributos sociales o económicos de la población a atender, ya que los criterios geográfico-espaciales se habían establecido mediante la focalización. Al respecto, a partir de 2008, la población objetivo de Hábitat son los integrantes de hogares en pobreza patrimonial asentados en Polígonos y en otras áreas de las ciudades y zonas metropolitanas con rezago. De acuerdo a esta idea, los beneficiarios del componente Centros Históricos, tampoco empatan con la definición geográfico- espacial (Polígonos), ni con la caracterización o atributos de la pobreza patrimonial o urbana.

Con base en la definición anterior, los bienes y servicios que brinda el programa mediante los componentes físico, social e institucional generan beneficios a nivel de hogares (condiciones de vida) o personas (conducta de las personas) de modo que la población que recibe los bienes y servicios no puede ubicarse en un padrón único de beneficiarios. Esta característica tiene como efecto la imposibilidad de dar seguimiento a los apoyos del componente social (que consisten en acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, promoción de la equidad de género y el capital social; elaboración y actualización de planes de desarrollo de los Polígonos y prestación del servicio social de estudiantes en actividades vinculadas con el cumplimiento de los objetivos del Programa, la instalación de módulos de atención para promover la ejecución de otros programas federales y locales en los Polígonos, entre otras (ROP Hábitat 2010)) y una indeterminación de los beneficiarios del componente físico e institucional pues los productos que se entregan a través de ellos tienen que ver con acciones para la introducción o mejoramiento de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje y electrificación, alumbrado, pavimentación, empedrado; la construcción o mejoramiento de vialidades en los Polígonos, o bien la elaboración o actualización de planes y programas municipales de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, la elaboración o actualización de estudios que contribuyan a la superación de la pobreza urbana, la instalación y fortalecimiento de Observatorios Urbanos Locales, Agencias de Desarrollo Urbano y el fortalecimiento de Institutos Municipales de Planeación, la capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales (ROP Hábitat, 2010), entre otras, de modo

que la población beneficiaria son todas las personas que tienen acceso y hacen uso de ellos. Al menos, la población beneficiaria es indeterminada debido al carácter de las obras (Entrevista: Anónimo, Evaluador externo Hábitat, 15 de junio de 2010).

Sobre la organización, división de funciones y responsabilidades del programa tenemos que la figura normativa e institucional es distinta de la figura operativa. La provisión del bien y/o servicio es una responsabilidad de un actor distinto al federal pues en la mayoría de los casos, los municipios fungen como ejecutores del programa²². Además, la división de funciones y tareas no mantiene un equilibrio: la instancia normativa- institucional, es decir, la UPAPU de la Secretaría de Desarrollo Social, tiene la última decisión sobre el ejercicio del gasto y cumple con funciones de coordinación y apoyo técnico; mientras que los municipios identifican necesidades, diseñan proyectos, gestionan los recursos, ejecutan conforme a fechas y plazos establecidos por la autoridad federal, y además deben realizar tareas de seguimiento. De este modo, Hábitat puede catalogarse como un programa que depende de las peticiones que realizan los ejecutores, a pesar de las prioridades o preferencias de las acciones por parte del gobierno federal (Entrevista: Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010).

A continuación, explicaremos cómo y en qué aspectos de diseño y evaluación del programa han tenido efectos los diversos productos, las características de la población objetivo, así como los niveles de gobierno involucrados.

2.1.2 Implicaciones por el uso del marco lógico en el diseño de Hábitat.

Para la comprensión de las implicaciones respecto al uso de la MML en el programa Hábitat hay que reconocer algunas circunstancias que alteraron el funcionamiento regular de la Metodología cuyo fin es obtener las relaciones de insumos-actividades y productos-impactos y expresarlos en la matriz de indicadores. La MML comienza por definir y consensuar el problema a enfrentar, requiere conocer sus características, dimensiones y atributos, así como la distinción de sus causas y efectos. Para ello, los diagnósticos o

²² Las delegaciones o las entidades sectorizadas de la SEDESOL, otras dependencias o entidades federales, y los gobiernos de las entidades federativas, también pueden fungir como ejecutores del programa.

estudios y la elaboración de los árboles del problema, de los objetivos, la selección de acciones y el análisis de involucrados son fundamentales. Estas no fueron las condiciones en que se desarrolló la metodología, ni la construcción de la MIR del programa Hábitat.

En la práctica, la construcción de la MIR se basó principalmente la información de diseño contenida en las ROP, las cuales son un elemento insuficiente y poco apropiado para ello, pues no explican o describen las relaciones causales entre los elementos de un programa y no fueron hechas bajo una orientación a resultados. Inicialmente (2008) los objetivos, general y específicos, sirvieron para redactar el propósito y el fin del programa. Para la definición de los componentes y las actividades se utilizaron las “Líneas de acción”. En 2009, los componentes correspondieron en su totalidad a las líneas de acción de las ROP, este orden permanece en la MIR 2010.

El uso progresivo de algunos de los elementos de la MML, como el árbol del problema, fue útil para aclarar el diseño del programa. Sin embargo, no se realizó un análisis sobre las acciones seleccionadas y los actores involucrados y se adicionó el componente Centros Históricos. La ausencia de diagnósticos, estudios sobre los problemas que abordan los programas para partir de bases teóricas y conceptuales, y una falta de mediciones nacionales sobre los problemas abordados para conocer el estado que éstos guardan, ocasionó un desconocimiento sobre las dinámicas y reacciones a nivel de la teoría del proceso, así como una falta de identificación acerca de los grupos y organizaciones relacionados directa o indirectamente con el problema.

A partir de los eventos antes mencionados, se considera que el uso de la MML en el programa Hábitat conllevó una adaptación de las ROP, una débil influencia a nivel de la teoría del proceso de los programas, una incongruencia entre el MC y el MA debido, en parte, al componente Centros Históricos como parte de las consecuencias negativas en el diseño:

- a) El uso de la MML comprendió una adaptación de la información de diseño contenida en las ROP. Este hecho, con base en la Teoría del Programa, implicó una

falta de seguimiento a la estructura causal de las hipótesis y supuestos de cambio y la funcionalidad del programa.

- b) Se delimitan progresivamente las dimensiones del problema que van a atenderse (social, física e institucional) a través de la construcción de cadenas de objetivos, y se hace un esfuerzo por alinear/adecuar el componente Centros Históricos y algunas de las actividades de tipo operativo a estos objetivos; sin embargo el principal obstáculo para mejorar y dar congruencia a los modelos de cambio y acción del programa fue la presencia de órdenes externas (la disposición de distribución de recursos para centros históricos a través del PEF y la creación de programas independientes a partir de algunas líneas de acción del programa lo que representó su desaparición en éste, y la limitante de plasmar actividades homogéneas de acuerdo a un único procedimiento operativo), lo cual alteró la lógica causal del programa en esta etapa.
- c) La presencia obligada del componente Centros Históricos repercute en la congruencia entre el Modelo de Cambio y el Modelo de Acción del programa. Por ello, aun cuando se hayan delimitado y definido las dimensiones del problema de la pobreza urbana, este componente no ayudará a los objetivos planteados. Este hecho representa un ejemplo acerca de la relevancia de las órdenes externas sobre el seguimiento de una estructura causal como criterio para incluir, o no, ciertos bienes, bienes, servicios y acciones, y se ubican como el principal obstáculo para que la Metodología incida en la corrección de la lógica causal de los programas.

En ámbito de la funcionalidad, o teoría del proceso, el uso de la metodología, más que lograr alcances, encontró dificultades para expresar las relaciones que se generan entre el tipo de bien o servicio que se entrega, la población objetivo y la forma organizacional del programa. La combinación de estos tres elementos y sus características crean una respuesta, un mecanismo que se ubica entre las acciones y procesos establecidos y la aparición de resultados. Al respecto, encontramos las siguientes limitaciones:

1. El establecimiento de procesos homogéneos o estandarizados para los diferentes componentes del programa, cuando la lógica con que se construye la matriz de

indicadores funciona a partir actividades diferenciadas y ordenadas cronológicamente para el logro de cada uno de los productos y el fin de la intervención.

El programa Hábitat ejecuta los mismos procesos operativos para producir diferentes bienes y servicios (componentes), lo cual no empata con la lógica de la matriz de marco lógico, ni con las necesidades de operación de cada producto. En los hechos, la tendencia fue seleccionar las tareas y actividades de acuerdo a los procesos que dictan las ROP y posteriormente, reducirlas o agruparlas como ‘actividades transversales’ (aquellas que corresponden a todos los componentes que el programa produce)²³.

Como se mencionó antes, en la MIR 2008 se incluyeron componentes ficticios sobre la operación del programa con el objetivo de demostrar (o expresar mejor) su funcionalidad. De acuerdo a los cambios en las MIR 2008-2010 tenemos que, de un total de 12 componentes, 9 de ellos aludieron a los principales bienes y servicios que se mantienen hasta la fecha: inmuebles para la prestación de servicios comunitarios, equipo y mobiliario urbano provisto, infraestructura urbana básica provista, entorno urbano, riesgos de origen natural prevenidos, instancias locales de planeación, oferta de suelo para el saneamiento, administración y gestión urbana, centros históricos apoyados. El resto de los componentes, refiere a productos para la operación del programa: acceso de los hogares residentes en los Polígonos a programas sociales, universo de atención identificado, subsidios asignados, obras y acciones aprobadas, supervisadas y concluidas.

A su vez, las actividades transversales corresponden a la promoción de los bienes y servicios ya mencionados, y la instrumentación de los componentes operativos mediante las siguientes tareas: identificación de Polígonos que constituyen el universo potencial de actuación, selección de Polígonos, revisión y autorización de proyectos de obras y acciones, asignación de subsidios por entidad federativa y por municipio según la fórmula vigente en

²³ Las actividades transversales generalmente corresponden a acciones operativas de los programas, tales como la difusión de información, la formación del padrón de beneficiarios, la selección de beneficiarios, entre otras.

ROP, acuerdos de coordinación con las autoridades locales, seguimiento físico y financiero de obras y acciones y, reasignación de recursos no comprometidos.

En 2009, los componentes se redujeron a 4, de acuerdo a las dimensiones ya explicadas, más el componente Centros Históricos. También, se ordenaron actividades diferenciadas y ordenadas que en general refieren a tareas de promoción, difusión, provisión, prevención de riesgos y protección de Centros Históricos. En esta matriz de indicadores, a diferencia de la 2008, se orientan actividades de acuerdo al producto, por ejemplo, al componente físico del programa (infraestructura, equipamiento y cuidado del entorno urbano), le corresponden como actividades la provisión y mejoramiento de centros de desarrollo comunitario, la provisión y mejoramiento de infraestructura urbana básica y complementaria, el saneamiento del entorno urbano, así como la prevención y mitigación de riesgos de origen natural. Además en esta ocasión, se mantienen actividades transversales para expresar los procesos operativos del programa como: identificación de polígonos, asignación de subsidios, suscripción de acuerdos, administración de subsidios, validación técnica y normativa de proyectos y seguimiento físico y financiero.

Este orden en los componentes se mantiene en 2010, pero se reducen las actividades por producto. Por ejemplo, al componente físico sólo le corresponde la Promoción del Mejoramiento del Entorno Urbano como actividad. Por su parte, las actividades transversales relacionadas con operatividad del programa también fueron eliminadas.

Los cambios expuestos nos permiten observar que las actividades transversales destacan la lógica operativa en que se basa el diseño del programa, lo cual no es equivalente a una formulación a partir de una lógica operativa para el desempeño²⁴. Por otra parte, la estandarización de la gestión y operación para los componentes se aparta de las acciones que los ejecutores realizan en la práctica, es decir, las tareas que deben llevarse a cabo para

²⁴ De acuerdo a la síntesis de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados del CONEVAL (2008), en general, los programas cuentan con procedimientos estandarizados para la entrega de los bienes y servicios, como lo permitió distinguir el análisis de acuerdo al plan de servicios a la población objetivo, pero aun cuando recolectan información sobre su gestión, no se han entablado mecanismos suficientes para el seguimiento de los apoyos que brindan, y no todos cuentan con una sistematización integral de su información (CONEVAL, 2008).

el logro del componente físico, social e institucional del programa difieren en cuanto a su complejidad, tiempo y espacio.

2. Los procesos de entrega/recepción de los componentes del programa es más o menos complejo dependiendo del cambio (directo o indirecto) que se busca generar la población objetivo, el tipo de bien y servicio (bien tangible o intangible) y la forma organizacional que se adopta.

Retomando la matriz de indicadores del 2009 encontramos que los procesos de operación y gestión del componente social (fortalecimiento de la organización, participación social y capacidades individuales y comunitarias) conlleva actividades de promoción de la organización y participación social, así como el desarrollo de capacidades, esto se traduce en un contacto más estrecho, cambiante y difícil de controlar respecto a la población objetivo mediante la realización de cursos y talleres que involucran diversos comportamientos y una participación activa.

Por su parte, el componente físico (mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y cuidado del entorno urbano), requiere, básicamente, de la provisión de obra física lo cual contempla la identificación de necesidades, así como la producción y coordinación de las obras. Finalmente, los cambios en las MIR no muestran una selección de actividades de acuerdo a cada producto y que sean estratégicas para el logro de los objetivos establecidos. Con esto se demuestra que los procesos de gestión y operación para cada uno de los productos imponen estándares diferenciados respecto a la asistencia técnica, capacitación y ejercicio del control programático.

Por otra parte, la combinación del tipo de bienes y servicios entregados y la ausencia de un padrón de beneficiarios surgen efectos sobre el tipo de relaciones que se deben establecer entre cada componente y la población que recibirá el bien o servicio, así como el tipo de medición del avance y logro de los productos. La idea que subyace en la interacción de estas características de diseño del programa es que éste funciona de acuerdo a los insumos que recibe del entorno, y la tarea que realiza para producir un cambio en la población (ya

sea en términos de las condiciones de vida o conducta) en cuestión. Las actividades y los componentes serán más o menos complejos en razón de este cambio, así como de los factores o elementos que componen el entorno en que éstos se desarrollan.

3. La matriz de indicadores está limitada para expresar el logro de componentes cuyo producto no es un bien y/o servicio tangible (transferencias monetarias, dotación de infraestructura, etc.), como es el caso de la administración, la planeación, la coordinación e incluso la gestión. Asimismo, enfatiza el logro de resultados concretos, pero en Hábitat, la maduración de los resultados de los componentes social e institucional depende, en gran medida, del tiempo y las capacidades de operación y gestión de los ejecutores.

De acuerdo a la revisión de las MIR 2008, 2009 y 2010, los indicadores de los componentes social e institucional miden únicamente los proyectos aprobados en la materia (en términos de la variación respecto al año anterior o en porcentaje), por ejemplo, la variación en el número de inmuebles apoyados para la prestación de servicios comunitarios (indicador de la MIR 2008), el porcentaje de subsidios federales destinados a obras y acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, respecto del año anterior (indicador de la MIR 2009) y el número de proyectos apoyados para la elaboración o actualización de planes, programas y estudios para el desarrollo urbano, ordenamiento territorial y la superación de la pobreza urbana; sin embargo, no hay información que refleje el grado en que se está logrando un avance en las características o atributos sociales respecto a la población en pobreza que atienden o se identifica como objetivo. Los indicadores no hacen alusión a las capacidades institucionales fortalecidas en términos de mejores diagnósticos, detección y atención de necesidades o condiciones, implementación de procesos de gestión más eficientes o eficaces respecto a la pobreza urbana.

En cambio, se observa mayor profundidad en la medición del componente físico a través de indicadores como variación en la cantidad de metros lineales de red de agua potable, drenaje y electricidad construidos rehabilitados (MIR Hábitat, 2008), el porcentaje de hogares beneficiados con redes de agua potable construidas o mejoradas, respecto del año

anterior (MIR 2009) y los metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad financiados (MIR 2010).

4. Cuando la ejecución de los componentes es realizada por otro nivel de gobierno, el gerente o financiador del programa tiene escaso control sobre el logro de los componentes.

Al respecto, encontramos que, tanto en la definición del resumen narrativo y los indicadores, la autoridad federal reflejará las funciones y tareas que es capaz de controlar y revisar de manera directa, pero deja a un lado la posibilidad de plasmar las tareas y responsabilidades del ejecutor real y su contacto con la población objetivo, es decir, las entidades federativas y los municipios. En la MIR Hábitat es posible ubicar o identificar a los actores, dependencias u organismos involucrados en la estructura organizacional, pero no explica cómo interactúan, cómo se complementan o colaboran entre sí (Entrevista: Gabriela Pérez, Directora General Adjunta 2005-2007 CONEVAL, 15 de abril de 2010). Comprender el posicionamiento y funciones de los involucrados, es relevante para clasificar y seleccionar acciones, definir la operación, el seguimiento y la evaluación, así como redefinir responsabilidades y actividades que habrán de realizar cada uno de ellos, y mejorar sus procesos operativos.

Una revisión en la columna de supuestos nos permite observar que las principales afirmaciones sobre la interacción entre componentes y la población objetivo pertenecen a al gobierno local, tales como la participación de los habitantes de los Polígonos y su promoción, la detección de necesidades, el impulso de acciones para la planeación y desarrollo, así como la continuidad y mantenimiento de acciones sociales y comunitarias. Las actividades que conllevan estos procesos no están integradas en la MIR, lo cual no permite observar los mecanismos que se dan en la práctica, momento en que el bien o servicio y la población objetivo interactúan.

De acuerdo a la columna de supuestos, el gobierno federal sólo puede tener injerencia complementaria sobre el desarrollo social, la planeación urbana; mantener la misma

capacidad presupuestaria y las mismas líneas de acción para cumplir con los objetivos del programa. Las actividades, tareas y procesos de los que depende el logro de los objetivos superiores de la MIR dependen del esfuerzo del gobierno local, esta idea da sustento a la última limitante que se presenta a continuación.

5. La interacción entre insumos y actividades depende de la forma organizacional del programa. Cuando la instancia normativa-institucional y la organizativa-operativa no pertenecen al mismo nivel de gobierno, el plan organizacional es más complejo a en términos de la definición y comprensión de los procesos operativos, ya que la MIR tiende a favorecer la presencia de una sola figura de autoridad.

Respecto a la intervención de la autoridad local y municipal, y la compartición de tareas y responsabilidades con el gobierno federal exige una forma organizacional más compleja que trazar una línea directa entre la instancia normativa-institucional y la figura organizativa-operativa, donde las tareas, funciones, entrega de servicios y generación de información, no se desvían, y la necesidad de integrar diversos intereses o perspectivas sobre el problema que se aborda es reducida. En el caso de Hábitat, la funcionalidad del programa depende en gran medida de las relaciones de complementariedad entre los niveles de gobierno, y por ello, la delimitación de las responsabilidades es fundamental.

Estas relaciones quedan plasmadas, principalmente, en la columna de supuestos del programa. La consecuencia en el diseño, ha sido la tendencia a incluir supuestos orientados, casi en su totalidad a los gobiernos locales ante la falta de control que es capaz de ejercer el gobierno federal. Por ejemplo, a nivel de fin, destaca, la intervención complementaria por parte de los sectores privado y social y los tres órdenes de gobierno; en el propósito, mantener el compromiso y la coordinación de los gobiernos para enfrentar la pobreza urbana; a nivel de componentes encontramos acciones como la promoción para la organización y participación comunitaria y la ejecución de obras de acuerdo a las necesidades y prioridades de la comunidad, así como su mantenimiento, todo esto por parte de las autoridades locales (MIR Hábitat, 2010).

Con estos antecedentes podemos afirmar que el uso del marco lógico tuvo una limitada incidencia en la teoría del proceso del programa, específicamente a nivel del plan organizacional y el plan de entrega de servicio, los cuales mantienen las mismas estructuras lo que significa que el Modelo de Acción no está del todo orientado a una lógica causal ni a una gestión para resultados en la operación, que es finalmente, como trabaja la matriz de indicadores en todo el desarrollo de los programas.

2.1.3 Implicaciones por el uso del marco lógico en la evaluación de Hábitat.

El programa Hábitat, desde su origen, recopila información sobre el avance físico y programático de las obras y acciones que apoya, así como de la operación de los proyectos por parte de los municipios mediante el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO). A través de dicho sistema se asegura el seguimiento de información a nivel de componentes y las actividades, no así para los objetivos de nivel superior ya que no fue formulado con un enfoque de resultados (Entrevista: Anónimo, Evaluador externo Hábitat, 15 de junio de 2010). En lo que refiere a la evaluación del programa, se han realizado tres evaluaciones de diseño (2005, 2007 y 2008), además de una Propuesta Metodológica para la Evaluación de Mejoramiento de Barrios (2006), un Estudio de Antropología Social en 15 ciudades (2005) y una evaluación de impacto (2007).

Con el uso de la MIR se impulsó la construcción de indicadores de desempeño y la definición de metas y compromisos de manera más certera. Anteriormente, se elaboraron indicadores sin un criterio o estructura como la del marco lógico, éstos enfatizaban el cumplimiento de algunas líneas de acción y metas presupuestales, representaban los compromisos a realizar, y eran el referente que la SHCP tenía para determinar si el programa había cumplido o no con sus objetivos, y con base en ello decidir la ampliación o reducción del presupuesto (Entrevista: Gabriela Pérez, Directora General Adjunta 2005-2007 CONEVAL, 15 de abril de 2010).

En este contexto, la construcción y monitoreo de los indicadores de fin y propósito no existía como tal y la definición de metas y compromisos era altamente complicada debido, en parte, a las características de diseño del programa, así como a la falta de mediciones

nacionales homogéneas sobre las líneas de acción implementadas. Lo usual era hacer comparaciones del desempeño respecto a años anteriores (tendencia histórica y comportamiento típico del programa) sin saber si el programa estaba incidiendo en el abatimiento de déficits, es decir, sin saber si se tenían avances a nivel de propósito o fin (Entrevista: Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010).

La MIR propició la medición de impactos y resultados y ha sido útil para ordenar y sistematizar la información de monitoreo y facilitar la toma de decisiones. Se buscó que los indicadores de fin y propósito midieran, al menos, cambios de conductas a partir de la intervención del programa o del seguimiento de la población beneficiaria. La MIR introdujo un lenguaje orientado a resultados y una estructura para generar y organizar la información del programa y transformar variables en indicadores de acuerdo a los niveles de objetivos. Posteriormente, con la Evaluación de Consistencia y Resultados vino una mejora en la calidad de los indicadores y su congruencia con el resumen narrativo (Entrevistas: (Entrevista: Gabriela Pérez, Directora General Adjunta 2005-2007 CONEVAL, 15 de abril de 2010; María Fernanda, Directora de Monitoreo, 30 de marzo de 2010 y Anónimo, Funcionario Público de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, 13 de abril del 2010).

Lo anterior permite explicar, en cierta medida, la existencia de programas con indicadores de resultados y sostenibles en el tiempo; y por otro lado, programas cuyos indicadores se han ido mejorando con el paso de los años, o casos en los que, al menos, se tiene claridad sobre las dimensiones que se podrán (o no) incorporar, así como su respectiva justificación (Entrevista: Fernanda Arce, Directora de Monitoreo, 31 de marzo de 2010).

De acuerdo a esta experiencia, los alcances de la MIR en la evaluación, cubren dos importantes aspectos: 1) un parámetro, criterio o estándar para la examinar el diseño de los programas; y 2) una fuente de información para la evaluación de desempeño y una síntesis del diseño del programa. Este par de implicaciones, interactúan con los siguientes elementos: los indicadores, el SED y el diseño del programa, a partir de los cuales se producen relaciones y efectos particulares.

La matriz de marco lógico, como parámetro para evaluar el diseño de los programas, toma como base la Teoría del Programa expresada en el resumen narrativo, como una conexión de acciones que responden a las causas de un problema. En este sentido, la herramienta permite examinar en qué medida la TP es adecuada para el logro de objetivos y valora la suficiencia de los insumos y actividades seleccionadas para producir bienes y/o servicios. A partir de este aspecto, la MIR expresa las dimensiones social, física e institucional de la pobreza urbana, articulando y mejorando la medición a través de los indicadores. Es importante tomar en cuenta que la información de la MIR está condicionada a la calidad y coherencia con el resumen narrativo. Este último refiere a la Teoría del Programa, si ésta no es adecuada, los indicadores tampoco lo serán. En ese sentido, la conexión y dependencia entre la lógica vertical y horizontal de la matriz de marco lógico, es indisoluble. Los indicadores de la MIR serán el reflejo de la calidad y congruencia de la TP.

De lo anterior se desglosa el segundo gran aspecto que aborda la MIR en la evaluación: los indicadores. A partir de ellos es posible evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados, su seguimiento permite orientar y guiar otro tipo de evaluaciones tomando como base el alcance (o no) de objetivos. Sin embargo, el acompañamiento o complementariedad son importantes, la matriz de indicadores no puede explicar por sí sola las fallas y los efectos (positivos o negativos) no esperados.

En el programa Hábitat, la evolución de los indicadores ha consistido en dejar de utilizar la tendencia histórica como referencia para la comparación y en realizar un esfuerzo por contar con mediciones la población atendida. De acuerdo con los indicadores de la MIR 2009, a nivel de fin, se midió la variación de la pobreza y el porcentaje de hogares pobres, ambos respecto al año anterior. En 2010, un Índice de disponibilidad de servicios de infraestructura y un Índice de capital social.

Los indicadores de propósito en 2009 miden, principalmente, la variación de la disponibilidad de infraestructura, el valor inmobiliario de predios, el tiempo que las mujeres dedican al trabajo doméstico, el grado de satisfacción de los habitantes de los Polígonos

respecto al desarrollo social y comunitario. Para el 2010, se mantiene la medición del grado de satisfacción de condiciones sociales y físicas del entorno en los Polígonos atendidos, y se incluye información sobre el porcentaje de Polígonos y manzanas atendidos y hogares beneficiados. En ambos casos hay un esfuerzo por captar realizar la medición tomando como referencia a la población beneficiaria pero no existe una medición de aquello que cambió de la condición social o física de las personas atendidas.

Por ejemplo, los indicadores de la MIR 2010 no expresan en qué sentido se fortalecieron las capacidades de los habitantes de los Polígonos, como pudiera ser algún aspecto laboral, de salud, o seguridad, equidad de género, prevención de la violencia o recreación para el caso del componente social; o en qué aspectos se vieron favorecidas las capacidades de planeación y gestión en el componente institucional.

En la MIR 2009, la medición del componente social consistió en el porcentaje de subsidio federal destinado a obras y acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, la organización y participación social, la promoción de la equidad de género y prevención y atención de la violencia, respecto del año anterior. En 2010, la MIR contiene indicadores como el número de proyectos destinados a las temáticas durante el año y el número de beneficiarios de acciones para el desarrollo social y comunitario. Por su parte, los componentes físico e institucional miden el logro de los productos con base en el número de Centros de Desarrollo Comunitario apoyados; los metros cuadrados de pavimentación, construcción y mejoramiento de vialidades; el número de Agencias, observatorios de desarrollo urbano, así como el número de proyectos realizados en cada ámbito.

Sin embargo, los indicadores siguen sin plantean las diferencias entre el acceso a los servicios sociales, físicos o institucionales que brinda el programa respecto a la población objetivo que se ubica en los Polígonos y la población que finalmente es beneficiaria de la intervención o atendida por el programa en dicha área, y la calidad de los bienes y servicios entregados.

Finalmente, cabe señalar que en la evaluación, el contenido de la MIR también depende de una serie de condiciones ajenas al diseño y a la lógica de la MML que tienen origen en los intereses –en ocasiones, contrapuestos– de la SHCP, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL acerca del uso de la matriz de indicadores y su información²⁵:

1. El diseño y construcción de indicadores tienden a satisfacer criterios institucionales más que normativos.
2. Existe ambigüedad para determinar la calidad de los indicadores, ¿a partir de qué criterio podemos considerar que un indicador es adecuado?
3. La demanda de indicadores con características específicas (determinadas por la SHCP), no puede ser retomada en todos los niveles de objetivos de la MIR, y no es aplicable a todos los programas.
4. El manejo de la información de los indicadores por parte de diversas instituciones y organismos, puede generar incentivos negativos para la dependencia que maneja el presupuesto del programa.
5. La MIR se posiciona como un referente indispensable, y casi oficial, sobre el diseño del programa dentro del SED pero no define sus alcances y su peso ante los demás elementos de este sistema.

Para la SHCP, la matriz de indicadores, antes de ser un instrumento de planificación y gestión, es una fuente de información para sus reportes. La periodicidad trimestral y anual corresponde a la entrega de información sobre el avance de los programas a la Cámara de Diputados y la elaboración del Informe de la Cuenta Pública. La medición de impactos, cambios o efectos en los beneficiarios, requieren de un período de tiempo amplio.

Esta situación se contrapone a las exigencias normativas del instrumento, donde prevalecen criterios de seguimiento al resumen narrativo, que es la expresión y síntesis de la TP. Estas condiciones generan efectos negativos para la evaluación y seguimiento de los programas sobre todo, los niveles superiores de objetivos de la MIR (fin y propósito). Por otro lado,

²⁵ Para el desarrollo de los 5 puntos siguientes se utilizó también la información obtenida de entrevistas adicionales aplicadas a funcionarios de la Coordinación Nacional del Programa Desarrollo Humano Oportunidades, lo cual es útil para elaborar algunos ejemplos y comparaciones.

debe haber claridad para definir el fin de los programas, y determinar si éste es inherente al programa, o su contribución a un objetivo sectorial.

En el entendido de que, los indicadores se generan de acuerdo a la lógica horizontal y deben ser congruentes con el resumen narrativo, intervienen un par de cuestiones: de un lado, cómo determinar cuáles son los atributos de un indicador adecuado para cada nivel de objetivo, y por otro lado, cómo convertir la información de los indicadores en metas que puedan ligarse a presupuesto, pero que no contravengan el fin y el propósito del programa. En última instancia, se mantiene la duda sobre qué tipo de indicadores darles más relevancia²⁶.

La construcción de indicadores requiere considerar las características y diseño de los objetivos de cada programa, su tiempo de operación, la presencia (o no) de una figura ejecutora distinta a la normativa, el tipo de beneficios que se busca concretar, entre otros aspectos. Con base en ello, no es adecuado ni aplicable exigir solo cierto tipo de indicadores y dictar una misma periodicidad para todos los programas de la APF²⁷. Las características de diseño de Hábitat y las dificultades que generan, no son atribuibles a todos los programas.

Por otra parte, en el momento en que los indicadores reportan el desempeño de los programas y se pretende tomar decisiones, sobre todo presupuestales, o juicios de valor con base en esta información (por parte de instituciones como la SHCP, las Comisiones de la Cámara de Diputados, e incluso, el sector académico y la ciudadanía), es probable la

²⁶ En 2008, para las evaluaciones de Consistencia y Resultados, el CONEVAL optó por los indicadores tipo “CREMA” (Claros, Relevantes, Económicos, Monitoreables y Adecuados). A partir de ello se delimitaron las características que los indicadores habrían de cubrir, pero aun bajo ese contexto, ¿qué significa adecuados? (Entrevista: Gabriela Pérez, Directora General Adjunta (2005- 2007) CONEVAL, 15 de abril de 2010). Las posibles respuestas dejan un margen de interpretación amplio, lo cual no es deseable ni útil para la evaluación.

²⁷ A nivel de fin, sería deseable ubicar el nivel de cumplimiento del objetivo planteado, lo cual sólo puede realizarse a mediano o largo plazo, y se requiere información específica sobre la población beneficiaria y potencial, así como mediciones homogéneas sobre las personas y el estado que guardan antes y después los bienes y/o servicios prestados. Los indicadores de propósito miden el impacto generado a partir de la intervención del programa (cambios de conducta o cambios en las condiciones de vida). Para los componentes, hay que determinar el grado de avance en la producción y entrega de los bienes y servicios planteados por el programa. En estos tres niveles de objetivos, los indicadores adecuados son de eficiencia, eficacia y calidad. A nivel de actividades, los indicadores se avocan a los costos y plazos de recursos, por ello los indicadores de economía son los adecuados. (Aldunate, 2004)

aparición de incentivos negativos, tales como producir mediciones más sencillas sobre las dimensiones del problema que se aborda²⁸. Aun cuando el resumen narrativo es un planteamiento para determinar qué y cómo abordar la medición de un problema, la construcción de indicadores varía según la dimensión que se decida tomar como punto de partida.

Las características de los indicadores es un tema que hay que seguir desarrollando, ya que la utilidad de la MIR se extiende hacia los otros tipos de evaluaciones y su importancia para la toma de decisiones va en aumento. Por ejemplo, la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008-2009, toma como base la MIR para describir el diseño de los programas, y explora el avance de los resultados. Siguiendo este orden de ideas, en el Evaluación de Consistencia y Resultados, la MIR es la fuente de información primaria, pues lleva a cabo la revisión de la lógica causal de los programas, así como la validez de su lógica vertical. En las evaluaciones de procesos, la matriz de marco lógico se convierte en una especie de guía elemental, pues identifica las actividades más relevantes de esta etapa, pero no permite explicar fallas, mejoras o aciertos en términos de la capacidad institucional u organizacional de los actores y /o dependencias y organismos involucrados, así como la delimitación de funciones o interrelaciones clave entre estos para la mejora del programa.

En el caso de la valoración de los efectos, o evaluación de impacto, la MIR es sólo es una vía para comprender el diseño del programa de manera rápida y sintética. La explicación de efectos esperados y no esperados requiere de información y estudios adicionales, y por cuestiones de temporalidad, la información que proveen los indicadores a nivel de propósito o fin es insuficiente. La contribución de la MIR a niveles sectorial o nacional se ubica mediante las evaluaciones estratégicas, pues ayuda a discernir y comparar si se están llevando a cabo programas con objetivos y metas comunes, y facilitar su comparación dada la estructura sintética de la matriz. Finalmente, en el caso de las evaluaciones específicas, la utilidad de la matriz de indicadores es ambigua, podríamos sólo afirmar que es útil solo para saber lo que el programa hace y los bienes y/o servicios que provee.

²⁸ Por ejemplo, "...anemia es más difícil de pegarle a talla para la edad, en términos de desnutrición (...), ¿tú con cuál te vas a quedar?" (Entrevista: Anónimo, Funcionario público de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, 13 de abril de 2010).

2.2 Caso 2: El uso de la MML para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011.

El uso de la MML para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo 2008- 2011 en Puebla, destaca por la realización de árboles de problemas y objetivos, la selección de acciones, previo a la formulación de los proyectos de gobierno, así como la orientación por utilizar la Metodología con fines de planeación y el diseño de la acción de gobierno. Sin embargo, la aplicación se considera como incompleta porque no culmina con la construcción de matrices de indicadores para expresar las líneas de acción o los programas.

Dichas condiciones nos permiten indagar las implicaciones en el diseño y la evaluación en condiciones contrarias al Programa Hábitat, por ello se considera un caso instrumental, de contraste y complementario para la investigación.

El contenido de este apartado comienza con una recopilación de los aspectos más relevantes que caracterizan la elaboración del PMD y repercuten la aplicación de la Metodología de Marco lógico. Después se abordan las implicaciones en el diseño y la evaluación para lo cual se realizó una comparación entre los planes municipales de desarrollo y la descripción de una viable adaptación de matriz anidada, ambos se encuentran en Anexos.

2.2.1 El Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011 y el uso de la MML.

El PMD es el instrumento con que el gobierno identifica los problemas de la ciudadanía, expone las líneas de política a ejecutar durante los tres años del mandato, y es la base alinear los sistemas de evaluación, control y programación presupuestal. Los problemas sociales del municipio de Puebla se traducen en 5 ejes o temas sectoriales: desarrollo social, competitividad económica, desarrollo urbano sustentable y servicios públicos, seguridad y gobernanza, innovación y transparencia.

La MML fue el instrumento mediante el cual se construyó el PMD, el cual conforma uno de los esfuerzos junto con los siguientes eventos:

- La elaboración de un diagnóstico de los problemas sociales a partir de la recopilación y el seguimiento de las peticiones e iniciativas de campaña, así como de un proceso de consulta pública.
- La continuidad a los avances logrados por la administración predecesora en dos aspectos: la atención a los problemas sociales y la mejora del enfoque a resultados y el sistema de indicadores²⁹.
- La formulación y la ejecución del PMD se basan, conceptualmente, en la gobernanza y la transversalidad³⁰.

De acuerdo a estos eventos, el uso de la MML forma parte de un sólido ejercicio de planeación estratégica y prospectiva para dirigir, gestionar y controlar la gestión municipal mediante planes, programas, proyectos y presupuestos (Entrevistas: Héctor Hernández, Coordinador General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, 19 de mayo de 2010 y Rafael Morales, Director de Proyectos Estratégicos, 20 de mayo de 2010). La principal razón que sustentó el uso de la MML es su capacidad para distinguir las causas y las consecuencias de los problemas para después plantear medios o soluciones concretos (Entrevista: Héctor Hernández, Coordinador General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, 19 de mayo de 2010)³¹.

La correspondencia entre el uso de los elementos de la Metodología y la estructura del Plan es la siguiente (Ver Figura 2. Correspondencia entre los elementos de la MML y el PMD):

- El objetivo general de cada eje, corresponde a la situación deseada del problema identificado.

²⁹ Se mantienen los cinco ejes del PMD 2005-2008 sólo que bajo distinta denominación. Sin embargo, las soluciones diseñadas difieren de plan a plan, y ahí es donde se ubica uno de los alcances del uso de la MML.

³⁰ La gobernanza entendida como una orientación sistémica de planeación para superar la insensibilidad y la tecnocratización de la función pública para brindar bienestar a la sociedad (PMD Puebla, 2008-2011) y la transversalidad ya que vincula diversas estrategias y el trabajo de varias dependencias o áreas del gobierno municipal para implementar una política social incluyente y corresponsable (Entrevistas: Héctor Hernández, Coordinador General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, 19 de mayo de 2010; Víctor Manuel Rosales, Director de Planeación, 19 de mayo de 2010 y Rafael Morales, Director de Proyectos Estratégicos, 20 de mayo de 2010).

³¹ El marco lógico brinda ventajas para identificar “con mayor precisión, o con mayor certeza, la causa de los problemas, que con frecuencia, en materia de planeación se confunden las consecuencias, se confunden como si fueran las causas”; se optó por realizar un ejercicio serio y riguroso de planeación, con visión de gobierno (Entrevista: Héctor Hernández, Coordinador General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, 19 de mayo de 2010).

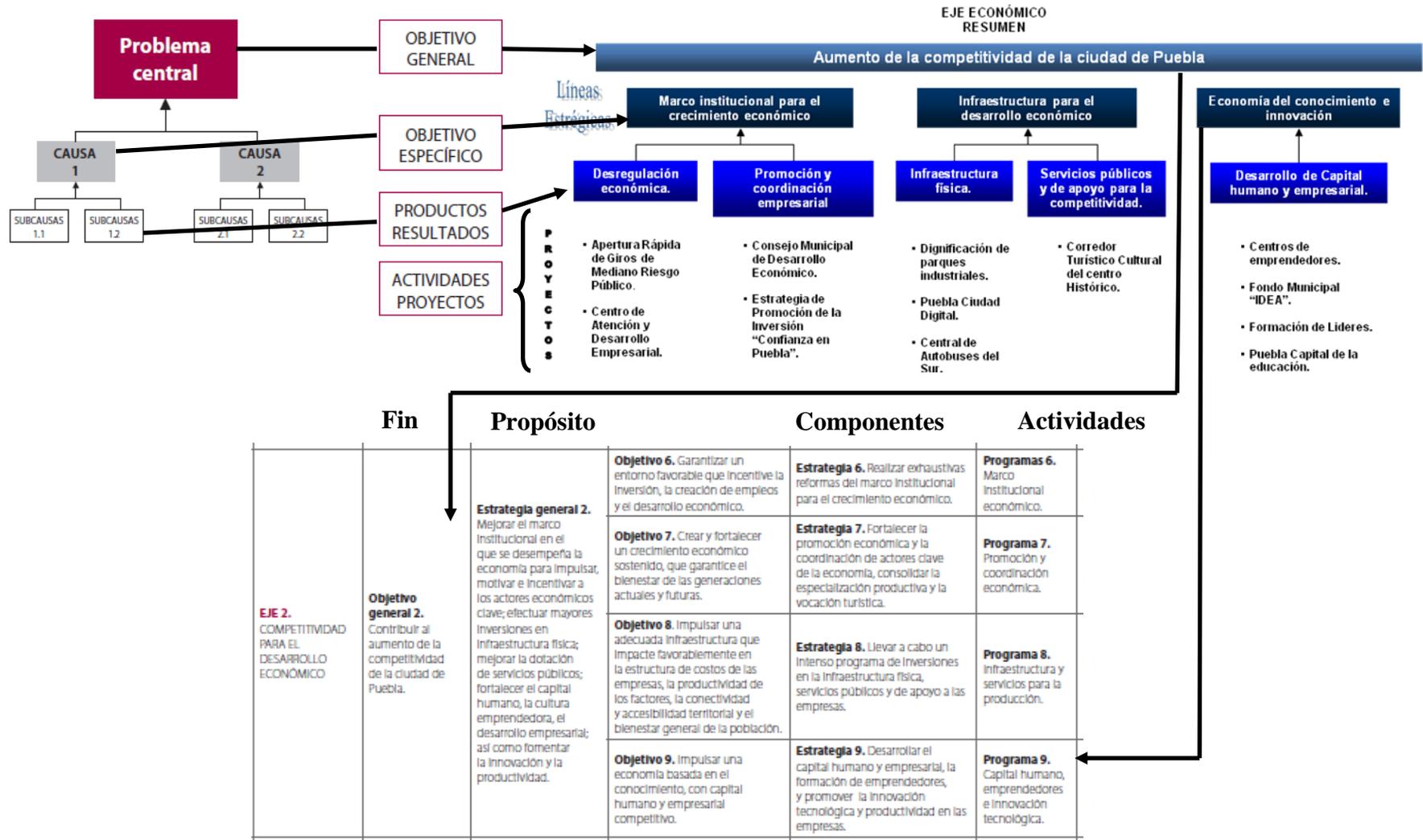
- La estrategia general, integra las acciones identificadas para resolver el problema.
- Cada uno de los objetivos, responde a cada uno de los medios planeados para solucionar el problema.
- Cada una de las estrategias, alineadas a cada uno de los objetivos, corresponden a cada uno de los medios identificados.
- Los programas y las acciones provienen de una segunda aplicación de árboles de problema y objetivos, así como de la identificación de acciones a partir de las causas del problema general³².

De este modo, en la construcción del PMD integra la secuencia lógica entre los problemas, los insumos, las acciones, traducidas en productos.

Para identificar las implicaciones en materia de diseño, se analizó la construcción de cada uno de los ejes a partir de los árboles de problemas, objetivos e identificación de acciones, y lo estipulado en el PMD 2008-2011. Estos planteamientos se comparan con los objetivos, estrategias y líneas de política del PMD 2005-2008, lo cual es posible porque ambos Planes atienden los mismos problemas sociales o ejes. Derivado de este análisis, se presentan las siguientes implicaciones en el diseño y la evaluación (Ver Anexo 5. Uso de la MML para la elaboración del PMD).

³² Una vez que se definieron las causas y medios de cada uno de los Ejes, se realizó una segunda construcción del árbol de problemas a partir de cada una de las causas del problema general. De esta manera, los 20 programas que conforman el PMD toman como base las causas del problema general. “Hay otro elemento importante, los 20 grandes programas contenidos en el Plan Municipal también están contruidos sobre la base del marco lógico lo que ha permitido tener un sistema de orden de seguimiento de cada uno de estos grandes programas (Entrevista: Héctor Hernández, Coordinador General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental, 19 de mayo de 2010)”.

Figura 2. Correspondencia entre los elementos de la MML y el PMD, Puebla 2008- 2011.



Elaboración propia con base en Estructura del Plan Municipal de Desarrollo 2008- 2011 y dependencias responsables de su ejecución, p. 78, PMD 2008-2011 y documentos internos de la Coordinación General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental.

2.2.2 Implicaciones por el uso del marco lógico en el diseño del PMD, Puebla 2008-2011.

Es importante señalar que, si bien, el uso de los elementos no culminó en la construcción de una matriz de marco lógico; la formulación de los programas y las acciones derivan de la interrelación de los modelos de cambio y acción, vinculando causas, medios y acciones. A partir de ello se obtienen los siguientes alcances:

1. La MML brindó claridad en el diseño de estrategias, las cuales se expresan como un conjunto de líneas de política elaboradas con base en una lógica causal.
2. Adicionalmente, se logra distinguir las causas y los efectos de diversos problemas sociales.
3. La estructura y el lenguaje de la Metodología aportan orden y claridad sobre el quehacer de la administración, logrando abarcar también el nivel operativo mediante los Programas Operativos Anuales (POA).
4. La identificación y caracterización de la población objetivo son limitadas.
5. La forma organizacional que se adopta es transversal e incluyente.
6. La adaptación de los aspectos operativos de cada línea de acción son compatibles a una aplicación de submarcos lógicos, o matrices anidadas.

La construcción de Modelo de Cambio a partir de la identificación de causas se refleja en objetivos, dimensiones o categorías claras y específicas mediante las cuales se decide abordar una problemática. Estas causas también son la base para definir estrategias y acciones tomando en cuenta los recursos disponibles. Es por ello, cada eje de gobierno identifica un problema, articula una estrategia –que es el medio de solución o fin deseado–, ésta se desagrega en objetivos –que fungen como el propósito–, para conformar las líneas de política o componentes, que serán logrados mediante programas y acciones específicos. De hecho, al comparar los objetivos y las acciones entre Planes, encontramos que la utilización de la MML permitió distinguir entre las causas y efectos de los problemas. A partir de ello, las acciones del PMD 2008-2011 son de mayor alcance que las propuestas en el Plan anterior.

Por ello, el PMD 2008- 2011, elaborado con la lógica de la metodología, constituye el “marco orientador de las acciones que nosotros teníamos que ir operando (...)” (Entrevista: Víctor Manuel Rosales, Director de Planeación, 19 de mayo de 2010). Este principio de orden inicia con un sólido proceso de planeación y se extiende hasta la programación y culmina en la evaluación (Entrevistas: Víctor Manuel Rosales, Director de Planeación, 19 de mayo de 2010 y Rafael Morales, Director de Proyectos Estratégicos, 20 de mayo de 2010).

El uso de los elementos de la MML en el Plan Municipal de Desarrollo se centra en delimitación de medios para responder a causas pero deja a un lado la precisión de la población objetivo según cada eje de gobierno. Al menos en lo que corresponde al uso de los árboles de problemas, objetivos e identificación de acciones, no se aprecia el abordaje o la inclusión en el análisis de la población objetivo. Las acciones parecen estar dirigidas a los habitantes del municipio en general.

Respecto a la población objetivo encontramos que las líneas de acción planteadas están diseñadas para crear productos específicos, que son entregados a los beneficiarios con base en criterios de focalización (por ejemplo énfasis geográficos- espaciales), en lugar de centrarse en atributos sociales, económicos, u otros. Con base en ello, podríamos afirmar que la interacción ejecutor-beneficiario no es abordada amplia y detalladamente en la aplicación de la metodología.

De este modo, los productos atienden directamente al PMD y permiten planificar, ejecutar y evaluar cada una de las líneas de acción. En este sentido, los POA son considerados una herramienta adicional derivadas de la utilización de la MML (Entrevista: Víctor Manuel Rosales, Director de Planeación, 19 de mayo de 2010). La adaptación de los aspectos operativos de cada línea de acción son compatibles a una aplicación de submarcos lógicos, o matrices anidadas. El Plan Municipal de Desarrollo podría considerarse el plan maestro, mientras que los POA Producto y los POA Tareas del Producto, son las submatrices para cubrir los aspectos operativos y programáticos de cada línea de acción (Ver Anexo 6. Los

formatos POA Producto y POA Tarea como elementos para una aplicación de matriz de indicadores anidada).

En una primera etapa, el uso de la MML fue útil para construir el PMD, identificar los problemas y definir acciones (lo que representa el Modelo de Cambio), posteriormente sirvió para construir los Programas Operativos Anuales (y plantear los aspectos más relevantes del Modelo de Acción) hasta llegar a las Tareas por Producto. Este desglose permite la inclusión las actividades y supuestos para el logro de los productos.

2.2.3 Implicaciones por el uso del marco lógico en la evaluación del PMD, Puebla 2008- 2011.

La adaptación de los POA mediante la lógica y estructura causal que brindó la MML, y el leguaje y formato de la matriz permite una alineación con el Plan Municipal y el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SEDEM). Esta es la pauta con la que se obtienen los siguientes alcances en la evaluación:

Los Programas Operativos Anuales permiten seguir y evaluar una serie de indicadores estratégicos de los productos y tareas que conforman las líneas de acción del Plan Municipal. Su información es el principal insumo del SEDEM. La suma de todos los POA garantiza el grado de avance y cumplimiento del PMD, justifica el presupuesto anual de cada dependencia y permite realizar observaciones sobre las metas que se ha fijado el gobierno municipal³³.

A su vez, actualiza el proceso de planeación, permite la elaboración del Informe de Gobierno, herramienta de rendición de cuentas para la ciudadanía y el Reporte Ejecutivo de Evaluación Operativa, documento (trimestral) de seguimiento, evaluación y toma de decisiones, el cual es entregado a la presidenta municipal, contraloría y las dependencias

³³ “El presupuesto de egresos lo construimos de una manera muy simple, tenemos por una parte el capítulo 1000 que es la nómina, el recurso humano más el gasto programático de los POA. La suma de estos dos es lo que nos da la suma de nuestro presupuesto de egresos (...)” (Entrevista: Francisco Martín, Jefe de Departamento de Planeación, 20 de mayo de 2010).

para que conozcan el avance y comportamiento de los productos³⁴. De este modo se cubre la evaluación interna y operativa de la administración.

En esta etapa, el PMD es útil no sólo como la estructura que guía las acciones, sino como parámetro o criterio a partir del cual, puede valorarse el logro de objetivos. En éste se circunscribe la estructura y el lenguaje de la MML como metas y objetivos concretos y mensurables.

Cabe señalar que la evaluación de objetivos se centra en los productos y los indicadores no siguen los criterios de un resumen narrativo, ni miden todos los niveles en que se desagrega el Plan Municipal pero buscan un balance entre la medición de resultados y el impacto³⁵. El nivel más alto de evaluación es el producto, en términos de la eficiencia.

Los indicadores incluidos en los POA son de tres tipos:

- a) Institucional, que refiere a la medición de planes, programas, acciones de gobierno, productos, bienes o servicios que por mandato de ley, la administración municipal está obligada a desempeñar, realizar o brindar. Insumo y eficiencia;
- b) Gobierno, medición acciones, productos, bienes o servicios que la administración municipal en turno ha implementado, sin estar sujeta a un mandato legal; producto y resultado o impacto y,
- c) Mixto, medición de productos, bienes y servicios que brinda la administración municipal sin estar sujeta al mandato legal alguno pero que estén arraigadas por la costumbre y a la vez la ciudadanía los exija; eficiencia y calidad.

³⁴ El Reporte Ejecutivo de Evaluación Operativa es el primer insumo para la evaluación y toma de decisiones el cual informa el status del avance de cada una de las dependencias, contiene el estado de la eficiencia programática de los productos, total de productos y grado de avance a partir del sistema de semáforos (Entrevista: Víctor Manuel Morales, Director de Planeación, 19 de mayo 2010).

³⁵ De acuerdo al Manual de Políticas del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal, el diseño y la formulación de indicadores se realiza de acuerdo a las recomendaciones del Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal (REFIM), un programa auspiciado por Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades (ICMA por sus siglas en inglés).

Con base en lo anterior, las mediciones se concentran en insumos recursos físicos, humanos y/o financieros utilizados para producir bienes y servicios), productos (resultado de una actividad) y eficiencia (monto invertido, costos de producción). Por tanto, el tipo de información disponible tiene que ver con el grado de cumplimiento de objetivos planteados (producto), los resultados en cambios en la mejora de la calidad y condiciones de vida de la población beneficiaria y la calidad, atributos o propiedades de los bienes y servicios entregados.

Una evaluación sobre del impacto de las acciones podría obtenerse a través de las sumas de los objetivos y líneas de acción, algunos de los indicadores del POA serían útiles para realizar evaluaciones específicas pero no se ha definido alguna acción al respecto y el PMD tampoco lo contempla así (Entrevista: Francisco Martín, Jefe de Departamento de Planeación, 20 de mayo de 2010).

En suma, mediante el SEDEM, los POA y los instrumentos de evaluación interna es posible examinar el nivel de avance de los productos (qué acciones falta por concluir, cuánto presupuesto se le ha asignado y cuánto ha sido ejercido), así como conocer los avances programáticos por dependencia y tomar previsiones o decisiones en materia financiera, logrando el vínculo entre los objetivos y el presupuesto.

Comentarios finales (2).

A manera de recapitulación y conclusiones del caso Hábitat, es importante señalar que para el análisis y la comprensión de las implicaciones del uso de la MML en el diseño y la evaluación fueron relevantes tanto las características de diseño del programa como las condiciones de aplicación de la herramienta.

La perspectiva de atención integral al problema de la pobreza urbana mediante la combinación de tres componentes que impactan de modo particular en la población objetivo; la existencia de un cuarto componente (Centros Históricos), que no parece alinearse al fin del programa, así como la participación de los gobiernos municipales como formuladores y ejecutores de los bienes y servicios. Por su parte, las condiciones de

aplicación de la metodología, tales como la construcción de la MIR a partir de las ROP, la elaboración posterior de árbol del problema y la actualización del diagnóstico del programa, la falta de mediciones nacionales sobre las acciones del programa, pero sobre todo, la presencia de órdenes externas, inhibieron la selección de las acciones adecuadas para atender el problema, subvaluando la distinción de las causas y los efectos de la pobreza urbana y con el riesgo de manejar la información de diseño a fin de justificar las actividades y componentes que ya integraban el programa, lo que tiene como consecuencia una adaptación de los elementos de diseño y una débil expresión de la lógica causal en la MIR (Ver Figura 3. Síntesis de las implicaciones en el diseño, caso Hábitat).

Figura 3. Síntesis de las implicaciones en el diseño, caso Hábitat.

MC	<p>Adaptación de los elementos de diseño.</p> <p>Se identifica la lógica causal pero es expresada débilmente en la matriz de indicadores.</p> <p>Se fijan las dimensiones del problema, sin embargo las actividades y componentes no concuerdan con los objetivos planteados, en parte, debido a la presencia de órdenes externas y la estructura clásica de la MIR.</p>	Órdenes externas
MA	<p>De acuerdo a la lógica vertical de la matriz de indicadores, a cada componente le corresponde una serie de actividades diferenciadas y ordenadas cronológicamente; en cambio, la MIR Hábitat integra procesos homogéneos para todos los componentes.</p> <p>Los procesos de entrega/recepción son más o menos complejos en función de población objetivo, el tipo de bien o servicio (tangible o intangible) y la forma organización (intervención del municipio como formulador y ejecutor de acciones, responsabilidades compartidas).</p> <p>La MIR tiende a reconocer un sólo centro de autoridad.</p>	

Elaboración propia.

De ahí que, las principales limitaciones para modificar, manejar de manera independiente, e incluso eliminar, el componente Centros Históricos respondan a disposiciones de funcionarios o autoridades políticas, ajenos al diseño y operación del programa; no a una valoración con base en la estructura lógica y causal de los problemas, resguardando el

objetivo del programa. Estas implicaciones en el diseño del programa demuestran la falta de reconocimiento institucional de la MML para diseñar y reformular los programas a partir de una estructura lógica y causal, así como una herramienta metodológica.

Sobre la funcionalidad o Modelo de Acción del programa, encontramos limitaciones en el uso de la MIR. La matriz de indicadores en su versión clásica tiene dificultad para expresar los procesos para alcanzar bienes o servicios intangibles como el desarrollo y la cohesión social, la consolidación institucional y las capacidades de planeación. Tampoco aborda clara y completamente la entrega/recepción de dichos bienes y servicios, o bien cuando los componentes de un programa se ubican bajo formas de organización descentralizadas, o que requieren de relaciones intergubernamentales, lo cual conlleva compartir y complementar responsabilidades y funciones. La MIR tiende a expresar con mayor facilidad las intervenciones en las que existe un centro de autoridad único.

En lo que toca a las implicaciones en la evaluación del programa, el uso de la MML permitió la medición de efectos y resultados a través de una estructura y un lenguaje causal. A partir de ella, se puede ordenar y depurar la información de monitoreo operativo, establecer metas y compromisos de manera más certera, y utilizar la información para la toma de decisiones (Ver Figura 4. Síntesis de las implicaciones en la evaluación, caso Hábitat).

Sin embargo, la construcción de indicadores puede entorpecerse por disposiciones institucionales, ajenas a la lógica de la matriz de marco lógico – lo que denominamos como órdenes externos–, subestimando lo estipulado en el resumen narrativo y las características de diseño del programa (tales como las dimensiones del problema incorporadas, forma organizacional, características y atributos de la población objetivo). El respeto a las estructuras causales es subestimado por el uso de la información por parte de instituciones como la SHCP o la Función Pública para fines de control y distribución presupuestal, lo cual crea incentivos negativos como optar por mediciones más sencillas para cumplir con los objetivos o metas planteadas.

Figura 4. Síntesis de las implicaciones en la evaluación, caso Hábitat.

Implicaciones	Órdenes externas
<p>Base para la construcción de indicadores y estructura para ordenar el sistema de monitoreo.</p> <p>Fuente de información para la evaluación de desempeño.</p> <p>Medición de efectos (impacto) y el logro de objetivos (resultados). Parámetro, criterio o estándar para la examinar el diseño de los programas mediante una estructura causal.</p> <p>Guía para el análisis de otro tipo de valoraciones.</p>	<p>Satisfacción de criterios institucionales (el criterio: resumen narrativo o reflejo del presupuesto)</p> <p>Criterios homogéneos no adecuados para todos los programas.</p> <p>Generación de incentivos inadecuados.</p> <p>La MIR se posiciona como un referente importante en términos del diseño del programa.</p>
Características de diseño del programa	
<p>Calidad y solidez del diseño del programa.</p> <p>Población objetivo.</p> <p>Forma organizacional.</p>	

Elaboración propia.

Por otra parte, las conclusiones del uso de la MML para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008- 2011 se asocian a la importancia de distinguir las causas y efectos de los problemas, así como adoptar la estructura y lenguaje causal como criterio para diseñar, formular la implementación y evaluar programas y proyectos sociales. Los objetivos y la funcionalidad de las acciones municipales mantienen orden, claridad y congruencia en la planificación, el esquema operativo, programático y de evaluación (Ver Figura 5. Síntesis de las implicaciones en el diseño y la evaluación y condiciones de aplicación de la MML, caso del PMD, Puebla 2008- 2011).

Haber retomado la estructura causal de la MML y el lenguaje de la matriz de marco lógico, amplió las posibilidades para abordar a detalle tanto la formulación de las líneas de acción, como su instrumentación. En este sentido, la Metodología fungió como un principio de orden. Por ejemplo, los POA Productos y los POA Tareas, son variantes de la matriz de marco lógico. Fueron diseñados para abordar el plano operativo de la acción municipal, logrando dar seguimiento de actividades y productos, además de incluir los supuestos y vincularlos con la programación presupuestal. Este hecho enfatiza la medición de productos logrados (bienes y servicios entregados, montos y costos de inversión) a través del

SEDEM, alejando la posibilidad de visualizar los efectos de las acciones delineadas en términos de los cambios de conducta o condiciones de vida de la población objetivo.

Figura 5. Síntesis de las implicaciones en el diseño y la evaluación y condiciones de aplicación de la MML, caso del PMD, Puebla 2008- 2011.

Implicaciones	Condiciones de aplicación
<p>Diseño Distinción de causas y efectos de los problemas. La estructura y lenguaje de la MML aportan orden y claridad en la acción municipal. Las estrategias y la formulación de sus procesos derivan de una estructura causal. Aplicación de estructura y lenguaje causal a nivel operativo. Identificación y caracterización de la población objetivo limitadas.</p> <p>Evaluación Énfasis en la generación de productos y tareas (insumos, recursos físicos, humanos o financieros; resultados y montos invertidos y costos). La información generada mediante los POA es el principal insumo para elaborar los informes de gobierno y la evaluación interna (Reporte ejecutivo de evaluación operativa, trimestral).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de diagnósticos. - Continuidad en atención a problemas. - Bases teóricas y conceptuales. - Ejercicio sistemático de planeación estratégica y prospectiva. - Retoma y mejora el sistema de evaluación

Elaboración propia.

Sin embargo, el uso de la Metodología parece no haber sido suficiente para incorporar en la formulación de los programas y proyectos municipales las características y atributos de la población objetivo.

Finalmente, las condiciones en que se llevó a cabo la aplicación de la MML, tales como la existencia de diagnósticos, la continuidad en la atención a los problemas sociales, la existencia de un marco teórico y conceptual, así como en un sistema de planeación estratégico y prospectivo, dieron sentido y soporte a la herramienta.

El análisis de dos casos permite comparar algunas de las implicaciones. El caso Hábitat refiere a la formulación de un sólo programa social, orientado a combatir la pobreza urbana, mientras que la aplicación en Puebla, muestra la capacidad de uso de la MML al abordar cinco variados temas política o desarrollo social. La intervención de varios niveles de gobierno en el caso Hábitat complejiza la formulación del programa y su expresión en la

MIR, sobre todo en términos de la síntesis de las actividades y responsabilidades de cada orden de gobierno, así como en el modo en que deben cooperar o completarse entre sí para lograr el objetivo planteado. En el caso del PMD, las acciones son formuladas, orientadas y ejecutadas por un solo nivel de gobierno pero participan alrededor de 23 dependencias y organismos para producir los bienes y servicios de cada Eje del Plan.

La diferencia más relevante en la forma en que se aborda la organización y la definición de tareas y responsabilidades entre ambas aplicaciones, es que en el caso de la capital poblana, son las propias secretarías y dependencias quienes determinan sus compromisos y responsabilidades de acuerdo a las funciones que se les ha encomendado. En contraste, el caso Hábitat señala e impone los procesos y actividades a desarrollar con la salvedad de que los municipios que ejecutan el programa tienen capacidades instituciones, intereses y contextos de ejecución sumamente disímiles.

Por otra parte, Hábitat se ciñe a la estructura de la MIR para formular la operación del programa, la cual tiene serias limitaciones a nivel del MA, aunado a las complejas características de diseño del programa. En la capital poblana, la existencia de los formatos POA Productos y POA Tareas, permiten abordar más detalladamente la teoría de proceso de los proyectos y acciones municipales. A partir de ello se puede controlar, monitorear y evaluar el avance de objetivos y de presupuesto ejercido. De este modo, el municipio de Puebla logra alinear, a través de la estructura causal y el lenguaje de la matriz, el nivel estratégico o desempeño, con el plano operativo.

CAPÍTULO 3. Alternativas de rediseño de la matriz de marco lógico para programas complejos.

El análisis del uso *ex post*, incompleto y bajo la presencia de órdenes externas de la MML a partir del programa Hábitat nos permitió identificar las implicaciones a nivel del Modelo de Acción y los aspectos que son expresados débilmente en la matriz de indicadores clásica (cuatro filas y cuatro columnas). Estas exigencias del diseño de este programa provienen de los procesos diferenciados y ordenados cronológicamente para lograr cada componente, así como la inclusión de varios niveles de gobierno. De acuerdo al análisis, encontramos que el mecanismo de entrega/recepción de bienes y servicios depende de los atributos de la población objetivo, el tipo de producto y la forma organizacional y que la matriz de indicadores tiende a apoyar un único centro de autoridad.

Estos hallazgos refuerzan la hipótesis correspondiente a la segunda pregunta de investigación que refiere a las alternativas posibles para la estructura de matriz de indicadores de programas complejos. Al respecto, consideramos que la matriz de marco lógico clásica es insuficiente para plasmar y reforzar aspectos fundamentales del MA de los programas, pero la adición de una quinta columna para monitorear los supuestos o las matrices anidadas, son alternativas viables para programas de dichas características.

De este modo, este capítulo se compone de dos apartados: en el primero se explican los problemas que genera un programa complejo como Hábitat en el diseño y la evaluación, estos, en términos de la descentralización y las relaciones intergubernamentales, así como de las limitaciones que constituye la adopción de la matriz de marco lógico clásica. Posteriormente, se explora la posibilidad de adicionar una quinta columna para monitorear los supuestos. Y finalmente, se propone la elaboración de una matriz anidada retomando algunos supuestos del programa para adaptarlos como componentes en los submarcos.

3.1 Aspectos problemáticos para el diseño y la evaluación.

La incorporación de varios niveles de gobierno en el diseño, ejecución y evaluación de un programa conlleva la participación y coordinación con los gobiernos locales, por tal motivo, la MIR de Hábitat debe expresar, como parte de sus modelos de cambio y acción, algunos aspectos de la descentralización de funciones y las relaciones intergubernamentales, así como el estado de las capacidades institucionales y de administración de los municipios.

La descentralización, entendida como la trasmisión de capacidades y funciones a autoridades subnacionales o la división óptima del trabajo entre los diferentes órdenes de gobierno (Scott, 2004); las relaciones intergubernamentales, es decir, interacción a modo de colaboración, cooperación y participación entre niveles de gobierno (Navarro, 2009), y el estado de las capacidades institucionales y de administración de los municipios.

La participación de los gobiernos estatales y municipales a través del diseño, la operación y el seguimiento de proyectos congruentes al fin y propósito de un programa federal rompe con la tendencia histórica en la que las intervenciones sociales eran dirigidas y operadas también por el gobierno central. En este marco, descentralización y relaciones gubernamentales forman un par de condiciones casi inseparables de la política pública pues el gobierno federal lleva a cabo la distribución de los recursos públicos a entidades y municipios (Scott, 2004), mientras que estos últimos están mejor informados sobre las necesidades, dinámicas y demandas locales.

Bajo este marco, Hábitat representa una fuente alternativa de obtención de recursos cumplir con varias de las funciones de orden municipal tales como, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; el equipamiento de calles, parques y jardines (Art. 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), entre otros, con la salvedad de atender a la población en pobreza patrimonial de las ciudades.

De acuerdo a lo anterior, la propuesta de rediseño de la matriz de indicadores del programa debe tomar en cuenta las siguientes observaciones³⁶:

- Hábitat, a diferencia de otros programas opera por medio de los municipios y trata de ser un incentivo para las autoridades locales en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales.
- Las líneas de acción que apoya el programa no son atribuciones de la Federación, pero si es ésta quien determina algunas prioridades³⁷.
- Las líneas de acción que llevan a cabo los operadores (municipios, en la mayoría de los casos) no son controlables. El programa no tiene la capacidad de obligar al ejecutor a hacer ejercicios de planeación.
- Los costos promedio de las acciones de programa no son programables (los costos no son los mismos de una entidad o municipio a otro debido al tipo de material o los costos de traslado, etcétera).
- A nivel de información, no existen mediciones nacionales y homogéneas sobre las líneas de acción que desarrolla el programa.

A su vez, está presente un factor determinante para el desarrollo municipal y la atención de problemas sociales: el periodo de gobierno municipal y el escaso seguimiento de planes a largo plazo por falta de voluntad política o por la falta de ejercicios sólidos de planeación, bajo un soporte metodológico, en caso de que existan diagnósticos de necesidades, definición de problemas y los cursos de acción establecidos, estos se renuevan cada tres años.

Bajo esta perspectiva, las tareas y la actuación de cada nivel de gobierno contribuyen a la concreción del proyecto. El gobierno federal, y en ocasiones el estatal, retoman el rol de financiador de las acciones municipales. El primero es quien lleva a cabo funciones de dirección, control, seguimiento y evaluación de los proyectos; sin embargo, la formulación

³⁶ Observaciones recabadas en su mayoría en la entrevista realizada a Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, el 26 de marzo de 2010.

³⁷ En 2009 se estableció como prioridad el agua, drenaje y la electrificación. Para vigilar el cumplimiento de esta disposición por parte de las autoridades locales, se les solicitó que certificaran haber cubierto cierto porcentaje de estos servicios en sus Polígonos y entonces poder ejercer otras líneas de acción (Entrevista: Alejandro Cerda, Dirección de Evaluación Hábitat, 26 de marzo de 2010).

y ejecución de las acciones están fuera de su alcance pues son tareas que realizan, principalmente, los municipios.

La expresión de estos aspectos en la matriz de marco lógico clásica impone las siguientes restricciones:

- El gobierno federal incluirá en la MIR sólo los aspectos de diseño, ejecución y seguimiento que pueda controlar.
- Aunque la MIR permita incluir los aspectos fuera de control por parte del gobierno federal mediante los supuestos, el grado de cumplimiento de estos no sería monitoreado.
- Debido al formato sintético de la matriz de marco lógico, las actividades ahí consideradas no son exhaustivas y pocas de ellas corresponderán al municipio, es decir, el ejecutor del programa.
- La matriz de marco lógico tiende a identificar la existencia de un único centro de autoridad, cuando, en el caso de programas complejos, la autoridad federal depende de las elecciones y el grado de cumplimiento de tareas por parte del gobierno municipal para el logro del fin, así como de la provisión de información del nivel local para el seguimiento y la evaluación del programa.
- La matriz de indicadores no incluye el trabajo de capacitación y promoción que realiza la autoridad federal para los municipios respecto a las líneas de acción y el funcionamiento del programa.
- El programa integra un componente de planeación y fortalecimiento de capacidades para el desarrollo urbano. En ese sentido, la MIR se centra en la obtención de productos, no en el grado de avance o evolución de las capacidades, por lo cual se dificulta su seguimiento.

Con base en lo anterior, la intervención de varios niveles de gobierno confirma que la matriz de marco lógico en su versión clásica, incluye sólo las acciones más relevantes del MA de los programas: no explica cómo se logra la colaboración, el apoyo o la complementariedad entre las acciones y los actores o dependencias; tampoco contempla la actuación de organismos con funciones de apoyo y coordinación, como es el caso de las

delegaciones estatales, encargadas de coordinar, hacer cumplir las normas y lineamientos y fungir como asesor técnico de los municipios. De este modo, la información para explicar la comprensión de los procesos operativos es incompleta en términos del diseño, e insuficiente para la evaluación del programa.

Por otra parte, Hábitat incorpora componentes que deberían ser ejecutados de forma secuencial, en cuanto a su lógica y temporalidad. Estos corresponden a las diversas dimensiones de la pobreza urbana (social, física e institucional) que fueron contempladas en la formulación del programa. Estas se concretan a partir de la provisión de diferentes bienes y servicios que pretenden generar efectos directos e indirectos en la población objetivo y demandan procesos de gestión y operación distintos entre sí. Sin embargo, los gobiernos locales han dirigido sus esfuerzos en la dotación de servicios básicos e infraestructura, en detrimento de la planeación y gestión urbana, lo cual no apoya el equilibrio o la complementariedad entre los componentes.

En este sentido, la diferencia entre las acciones y beneficios que se generan a partir de cada componente, complejizan la gestión y la operación, así como la medición, el seguimiento y la evaluación. Con base en esta característica, una matriz de indicadores clásica tendrá problemas para expresar las siguientes cuestiones:

- Procesos de gestión y operación para cada uno de los componentes.
- Incluir indicadores de eficacia de cada uno de los componentes, considerando que el componente físico procura incidir en las condiciones de vida de la población objetivo; el componente social, busca cambios a nivel de las capacidades individuales y depende de la aceptación, interés y necesidades de la población potencial; mientras que el componente institucional, implica un análisis de las competencias, funciones y recursos de los gobiernos locales.
- La secuencia lógica y temporal de los componentes para brindar atención integral al problema de la pobreza urbana a partir de sus diversas líneas de acción.

La aplicación de algunas variantes en la matriz de indicadores podrían apoyar la gestión y la operación de este tipo de programas y ser la base para armonizar y rediseñar otras

herramientas como el SIIPSO y formatos que se utilizan para allegarse de información, tales como el Perfil Ejecutivo del Proyecto Integral, el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), la Cédula de Proyectos Hábitat (CPH) u otros documentos para la micro-planeación, además de incentivar su utilización para la formulación y planificación de proyectos por parte de los gobiernos locales.

3.2 Alternativas de uso de la matriz de marco lógico: Matrices anidadas y la incorporación de supuestos como componentes en los submarcos.

Para proponer las alternativas, retomamos la MIR 2010 del programa (Ver Anexo 7. MIR Hábitat 2010 resumida). En ella observamos que, respecto al resumen narrativo:

- Se plantean las mismas actividades para cada componente, y refieren sólo a la promoción de acciones.
- Los componentes están al mismo nivel y no expresan una ejecución secuencial en el tiempo o en su lógica operativa.

A nivel de supuestos:

- Se ubican las principales acciones y funciones de coordinación, compromiso y complementariedad entre los órdenes de gobierno y los sectores privado y social (supuestos a nivel de fin y propósito).
- Enfatiza la permanencia de las líneas de acción como un hecho que depende de disposiciones ajenas al programa, no a un diseño formulado en bases teóricas para combatir el problema de la pobreza urbana (supuesto a nivel de propósito).
- Ubica las responsabilidades y funciones del ejecutor tales como la promoción, organización y participación comunitaria; la ejecución de acciones de acuerdo a las necesidades y prioridades de la comunidad (puesta en marcha de mecanismos para detectar y definir necesidades) y el mantenimiento de los diferentes bienes y servicios provistos o mejorados a través del programa (en adelante, supuestos a nivel de componente).
- Se hace alusión a la sostenibilidad de las acciones en el tiempo.
- Hace referencia a la promoción de la participación comunitaria.

- Indica la existencia de asistencia técnica para los ejecutores por parte de la autoridad federal pero omite a la dependencia que realiza esta acción.
- Supone la implementación de políticas y mecanismos de planeación (a mediano y largo plazo) por parte de los gobiernos locales.

Respecto a los medios de verificación:

- El SIIPSO y una encuesta multi-temática son los principales medios para obtener información; sin embargo, los datos que obtiene la autoridad federal por medio de los perfiles ejecutivos y otros documentos, no se incorpora como una fuente alternativa de información que también puede proveer referencias importantes acerca de las capacidades del ejecutor (municipio), y los atributos y características de la población objetivo y los beneficiarios.
- La información de seguimiento, y base para la evaluación del desempeño, a nivel de componentes y actividades puede catalogarse más como variables que como indicadores, ya que no es una medición en la que se establezcan comparaciones en el tiempo con algún referente externo o interno, lo cual requiere necesariamente la interacción entre dos o más variables.

3.2.1 Adición de una quinta columna para monitorear los supuestos.

De acuerdo a estas observaciones, la adición de una quinta columna a la MIR 2010 tiene como principal efecto el seguimiento de las funciones y responsabilidades de otro nivel de gobierno. Esta alternativa permite ampliar el conocimiento sobre la actuación y la operación de los ejecutores, sobre todo en lo referente a la promoción de la organización y participación comunitaria, los trabajos para detectar necesidades, el mantenimiento y sostenibilidad de los bienes y servicios que se han brindado a través del programa, aspectos que aportan y completan el seguimiento y la evaluación del desempeño (Ver Figura 6. Adición de una quinta columna para el monitoreo de supuestos).

Figura 6. Adición de una quinta columna para el monitoreo de supuestos.

Supuestos según nivel de objetivos.	Indicadores de los supuestos
<p align="center">Fin</p> <p>Existen intervenciones complementarias de los sectores privado y social, así como de los tres órdenes de gobierno, para propiciar el desarrollo social y urbano.</p>	<p>-Programas de gobierno federal complementarios a Hábitat, acorde con su estructura y periodo de ejecución.</p>
<p align="center">Propósito</p> <p>-Compromiso de los tres órdenes de gobierno para enfrentar coordinadamente la pobreza urbana. -Hábitat (H) dispone al menos del mismo presupuesto que el año anterior. -Líneas de acción no sufren modificaciones sustanciales.</p>	<p>- Acuerdos sobre desarrollo social y urbano firmados entre los diversos órdenes de gobierno.</p>
<p align="center">Componentes</p> <p>Componte social (C1). -Autoridad local promueven la organización y participación comunitaria. - Población cuenta con los recursos para cubrir costos de acciones apoyadas por Hábitat. - La población participa. - Autoridades locales ejecutan acciones de acuerdo a necesidades. -Se mantiene operación de servicios Hábitat.</p> <p>Componente físico (C2). -Autoridades locales ejecutan obras, de acuerdo a necesidades. - Población cuenta con los recursos para cubrir costos de servicios apoyados por H. -Se mantiene la operación de infraestructura y servicios Hábitat.</p> <p>Componente institucional (C3). -Autoridades locales usan asistencia técnica de H. -Autoridades locales planifican e implementan políticas y mecanismos de desarrollo urbano y social de mediano y largo plazos -Autoridades locales ejecutan acciones para fortalecer sus capacidades para el desarrollo social y urbano. -Autoridades locales interesadas en recibir apoyo en desarrollo institucional y fortalecimiento de sus capacidades.</p>	<p>-Jornadas de participación y difusión del programa según el número de participantes. -Integración de comités comunitarios según el número de habitantes del Polígono. -Integración de comités para la evaluación de acciones según el número de habitantes del Polígono. -Número de sesiones realizadas por los comités. -Promotores de las acciones del programa según habitantes del Polígono. -Personal de servicio social que participa en el programa según número de habitantes en el polígono. -Población beneficiaria del total que habita en el Polígono. -Integrantes por hogar que participan en las acciones del programa. -Sesiones plenarias con el COPLAMUN y la delegación SEDESOL. -Organismos de la sociedad civil que participan en las acciones del programa. -Acciones concretadas (de acuerdo a cada componente) respecto al año anterior.</p>
<p align="center">Actividades</p> <p>AC1. Autoridades locales identifican acciones para el DSC a financiar, conforme a necesidades y prioridades de la comunidad. AC2. Las autoridades locales identifican las obras para el MEU a financiar, conforme a las necesidades y prioridades de la comunidad. AC3. Las autoridades locales identifican necesidades para fortalecer capacidades para desarrollo social y urbano.</p>	<p>- Acciones de perifoneo por parte de los ejecutores. - Consultas ciudadanas o jornadas de participación para la detección de necesidades y demandas, organizadas por el ejecutor. - Número de participantes de las consultas ciudadanas. - Número de propuestas recibidas en las jornadas de participación.</p>

Elaboración propia con base en la MIR Hábitat 2010.

La medición de los supuestos a nivel de fin y propósito permiten dar cuenta del compromiso compartido entre el gobierno federal y el municipal a través del seguimiento de políticas, acuerdos y otro tipo de apoyos que pudieran favorecer la atención al problema de la pobreza urbana y complementar las acciones. Por su parte, la medición continua de los supuestos de componentes verifica la calidad de la promoción y la participación comunitaria, tareas que son competencia de los municipios. La integración de comités para la detección de necesidades y la evaluación de las acciones del programa es una acción inminentemente ciudadana a partir de la cual se puede propiciar un dialogo estrecho con la autoridad municipal y otros servicios disponibles para la población. Finalmente, la medición de los supuestos a nivel de actividades, puede constituir un espacio para que los municipios realicen algún ejercicio de planeación e identifiquen las acciones y tareas que los llevaran a brindar bienes y servicios determinados. De este modo, las actividades correspondientes para identificar acciones dependerán de cada componente, pero sobre todo del contexto en que se desarrollan.

Sin embargo, a pesar de la adopción de esta medida, sería pertinente revisar nuevamente estos factores externos que implican algún tipo de riesgo para el logro de los niveles de objetivos, y ahondar en las atribuciones, la toma de decisiones y la operación del programa de cada orden de gobierno; considerar cuestiones como la estabilidad, la coordinación y la continuidad de la estructura operativa que ejecuta el programa en los municipios; el papel de las delegaciones estatales como garante de la coordinación, cumplimiento de normas y lineamientos, y asesor técnico de los municipios, así como tomar en cuenta los recursos y capacidades de los ejecutores además de incluir características sobre la participación ciudadana (Navarro, 2009:222).

La adición de la quinta columna tiene una particularidad técnica que puede dificultar su uso. Los medios de verificación de la columna adicional deben coincidir con cada medio de los niveles de objetivos, por lo cual, la MIR actual debería considerar incluir como medios de verificación los Perfil Ejecutivo del Proyecto Integral, el CUIS, y la CPH.

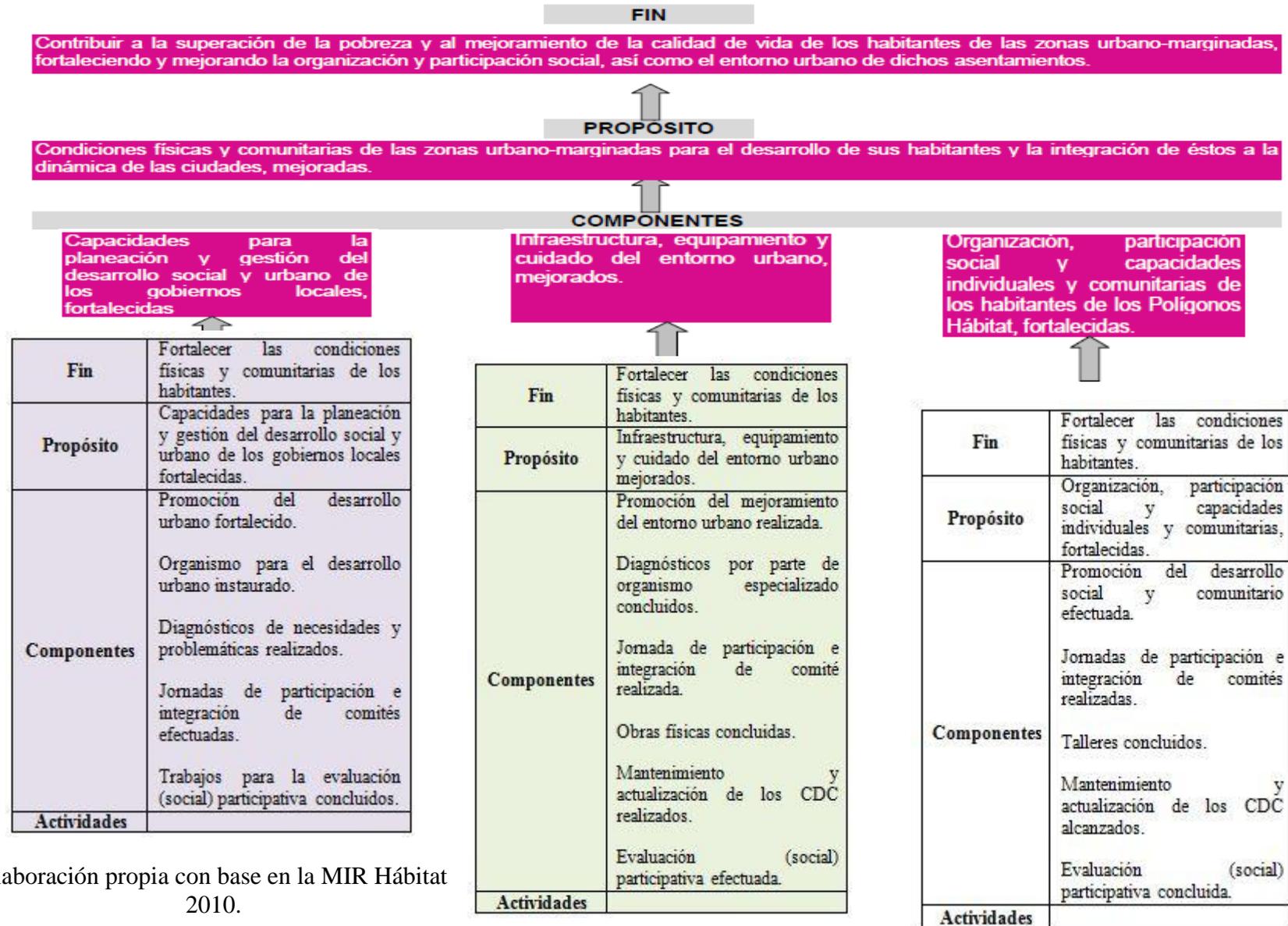
Si bien, mediante esta alternativa, se cubren, casi en su mayoría, las características y atributos de la participación y coordinación de los ejecutores del programa. Los elementos que incorpora la quinta columna refuerzan el diseño del programa y suman aspectos sustanciales para su seguimiento; sin embargo, no permite exponer la secuencia lógica y temporal de componentes, no desglosa los cursos de acción, ni el logro de productos por componente, ni abarca los efectos (directos e indirectos) que cada bien y servicio propicia en los beneficiarios, no expresa la integralidad con que el programa busca atender el problema de la pobreza urbana.

3.2.2 Matriz anidada retomando algunos supuestos como componentes.

Una posibilidad de solventar esta exigencia es la elaboración de matrices anidadas retomando algunos de los supuestos como componentes de los submarcos. Una matriz de indicadores de estas características permite combinar las dos características de diseño de programas complejos (Ver Figura 7. Matriz anidada retomando supuestos como componentes):

- La participación y coordinación de los niveles de gobierno retomando los supuestos e incorporándolos en los submarcos como componentes, abarcando la realización de diagnósticos, jornadas de participación y organización comunitaria y formación de comités, la ejecución del bien o servicio según corresponda, mantenimiento y actualización de bienes y servicios y la evaluación (social) participativa.
- La secuencia lógico- temporal de componentes al ordenar los submarcos, conminando a los ejecutores aplicarlos de modo consecutivo y anual, de modo que el primer año de gobierno se aborde la dimensión institucional de la pobreza urbana a partir de la Planeación del Desarrollo Urbano; en el segundo año se realicen inversiones en infraestructura física de acuerdo a las necesidades y demandas detectadas y favorecer el Mejoramiento al Entorno Urbano, y la finalmente, durante el tercer año de gobierno municipal, se realicen acciones para el fortalecimiento del Desarrollo Social y Comunitario.

Figura 7. Matriz anidada retomando supuestos como componentes.



Elaboración propia con base en la MIR Hábitat 2010.

De este modo, es posible abordar procesos operativos de acuerdo a cada uno de los componentes y desarrollar los aspectos del modelo de acción que identificamos como relevantes, conocer el actuar de los actores y dependencias involucradas, así como medir, monitorear y evaluar integralmente el problema a partir de sus dimensiones.

La matriz anidada que se propone retoma como componentes los supuestos que se ubican en este mismo nivel pero del MPP para incluirlos como componentes de los submarcos, tales como las responsabilidades y funciones del ejecutor de promoción, organización y participación comunitaria; mecanismos para detectar y definir necesidades; mantenimiento de los diferentes bienes y servicios provistos o mejorados a través del programa. También se retomaron los supuestos a nivel de actividades del MPP específicamente, la identificación de acciones para DSC, MEU y PDU.

Este tipo de matriz anidada permite desglosar los objetivos planteados, de modo que las tres dimensiones (social, física e institucional) del problema de la pobreza urbana se desarrollan a detalle reconociendo la necesidad de ejecutar procesos de operación diferenciados, y atender las exigencias derivadas del diseño del programa. Por ejemplo, la dificultad para expresar componentes, cuyo producto no es un bien tangible, se enfrenta obteniendo mayor información acerca de los desarrollo de los componentes. Asimismo, es posible reportar la entrega de servicios por producto; trazar a manera de actividades, los requerimientos para concretar el ofrecimiento del bien y/o servicio según las exigencias del contexto en donde se lleva a cabo el programa, y con ello, aportar claridad sobre las acciones de colaboración, apoyo, complementariedad de los actores y dependencias involucradas.

La planeación es uno de los productos que coadyuvan al fin del programa y parte sustantiva de la teoría de cambio del programa al atacar una de las causas de la pobreza urbana en México: la baja capacidad planeación y administración de los municipios. En ese sentido, las evaluaciones de Diseño, y Consistencia y Resultados, coinciden en que el conjunto de actividades del componente de PDU son el primer paso para la identificación de necesidades y demandas de la población objetivo, permiten diseñar proyectos que den

respuesta a los problemas (de MEU o DSC, según corresponda), y orientar acciones para asegurar el desarrollo y conclusión de los mismos. Este componente cobra mayor relevancia cuando los municipios no tienen el interés o incentivo para realizar ejercicios de planeación independientemente del apoyo que brinda el programa, pues al no existir el conocimiento de sus necesidades, difícilmente habrá concordancia con el fin y el propósito del programa. La matriz de indicadores anidada que aquí se propone, logra rescatar estos aspectos.

En la medida que el municipio o la instancia ejecutora tenga conocimiento de sus necesidades, las acciones para el MEU y DSC tendrán mayor soporte técnico y operativo, ampliando su impacto como respuesta a los problemas más apremiantes de la población objetivo, y a su vez, coadyuvarán al propósito del programa.

Respecto a la colaboración, coordinación y participación de otros agentes locales y niveles de gobierno, es decir, el gobierno federal y estatal, y por otro lado COPLADE, IMPLAN, Observatorios locales, Agencias Hábitat, Agencias de Desarrollo Urbano, distinguen tipos de interacciones importantes: los primeros entablan una relación a nivel funcional, pues a cada nivel de gobierno corresponden ciertas funciones y competencias, que necesariamente tendería a la coordinación y participación; mientras que los organismos de planeación apoyan con capacitación y asistencia técnica, es decir, de colaboración. La consideración de este tipo de relaciones impacta positivamente en la articulación y el desempeño de los gobiernos locales, y pueden facilitar el rol de las Delegaciones SEDESOL y las instancias normativas del programa.

Un ejercicio de clasificación, caracterización, posicionamiento y análisis de actores y organismos permitiría determinar quiénes podrían desempeñar eficaz y eficientemente las funciones de coordinador entre los tres niveles de gobierno y facilitar opciones de planeación y gestión a los municipios.

A partir de un resumen narrativo bajo dichas características, los indicadores podrían abordar, para el componente social, las características, atributos y cambios de conducta

sobre la población beneficiaria. Respecto al componente físico, conocer sobre la condición de vida, y las características de los Polígonos, y el componente institucional referir a los aspectos de las capacidades y recursos de los municipios, así como cuestiones de generación y mantenimiento de redes, asociaciones comunitarias, vecinales, etc.

Los submarcos de la matriz anidada no proponen actividades para el desarrollo de cada uno de los componentes por tratarse de un espacio que compete a los ejecutores, en este caso los municipios. A ese nivel, es donde ellos tienen la posibilidad de implementar mecanismos de planeación acorde a sus capacidades y contextos.

Si bien no se puede generar un equilibrio entre cantidad y relevancia de funciones y tareas que realiza el gerente y el ejecutor del programa, al menos, se logra trazar un modo de operación más amable con las condiciones, capacidades y recursos de los municipios. El uso de una matriz anidada con algunos supuestos como componentes permite incorporar, de un modo más directo, la participación de los ejecutores, dejando a su consideración la planeación y puesta en marcha de las actividades necesarias para el logro de los componentes.

Comentarios finales (3).

El análisis sobre las implicaciones del uso *ex post*, incompleto y bajo la presencia de órdenes externas de la MML en el programa Hábitat permitió distinguir las limitaciones de la herramienta a nivel del MA (tales como reflejar el mecanismo de entrega/recepción de bienes y servicios en función de los atributos de la población objetivo, el tipo de producto y la forma organizacional y que la matriz tiende a apoyar un único centro de autoridad); el conocimiento de estas limitaciones es relevante para plantear mejores alternativas sobre la estructura de la MIR para programas que incluyen, en su diseño, la participación de varios niveles de gobierno y la presencia de componentes secuenciados temporal y lógicamente.

De acuerdo a la hipótesis planteada, efectivamente, existen alternativas para abordar las limitaciones de la matriz de marco lógico en su estructura clásica tales como la adición de

una quinta columna para el monitoreo de supuestos y las matrices anidadas. Sin embargo, para la elección de una u otra opción es imprescindible explicar y comprender los problemas de cada programa en concreto.

Para el caso de Hábitat, se optó por combinar las alternativas de uso de la MIR, desarrollando matrices anidadas incluyendo como componentes de los submarcos algunos supuestos de la MPP para ordenar, ampliar y detallar los procesos de cada uno de los bienes y servicios que el programa se planteó producir, exigencias que podrían ser resultas con matrices anidadas, pero al mismo tiempo, se requería incorporar tareas, actividades y funciones de las diversas órdenes de gobierno que están involucradas en el programa, lo cual, en su mayoría, quedaba reflejado en los supuestos, de ahí la suma de las opciones.

Finalmente, los ajustes en la estructura de la matriz de indicadores debían reforzar la expresión del diseño del programa, incorporando la participación de los ejecutores cuando formulan y ejecutan las acciones, e integrar de manera más eficiente la integración de información para la evaluación de desempeño de Hábitat, así como impulsar el uso de la herramienta en la gestión de los gobiernos locales e incorporar su participación.

El uso de estas alternativas es aún incipiente y puede encontrar dificultades técnicas e institucionales. Por un lado, exige un mayor control y procesamiento de información; y por otro lado, exige mayor coordinación y flexibilidad entre CONEVAL, la SHCP y la dependencia que dirige el programa, a fin de determinar cuándo y en qué casos sería recomendable utilizar estas opciones para reconocer y plasmar la complejidad de los problemas sociales.

CAPÍTULO 4. Conclusiones y recomendaciones de política pública.

La Metodología de Marco Lógico sirve para orientar, controlar y evaluar los programas sociales, siendo éstos representaciones de la acción pública cuyo fin es generar cambios positivos en los atributos y las condiciones de vida de las personas. Como una de la herramienta de gestión para resultados, pone énfasis en la generación de productos y en la búsqueda de eficiencia y eficacia del quehacer gubernamental, esto a través de una estructura causal y un lenguaje lógico.

A pesar de esta relevante posición, los análisis sobre las consecuencias del uso o la aplicación de las metodologías y herramientas de planeación, gestión y evaluación, son escasos. Es ahí donde se ubica el primer aporte académico de este trabajo, el cual representa un esfuerzo por sistematizar una de las experiencias de utilización reciente.

Los especialistas en el tema saben que la MML ha sido ampliamente utilizada con fines de planificación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos gubernamentales. La construcción y la calidad de las MIR retoman importancia a medida que los organismos públicos externos al diseño y la operación de los programas, emiten observaciones sobre la formulación y los objetivos que éstos plantean, así como los resultados que logran, cuestiones que son deseables y esperadas como parte de un Sistema de Evaluación de Desempeño.

Sin embargo, las instituciones y los actores preocupados por el funcionamiento de estos instrumentos son los menos. Los análisis acerca de los efectos de la utilización del marco lógico no abundan debido, en parte, a la complejidad que implica el alcance de las generalizaciones, es decir, los estudios de caso son una de las mejores alternativas cuando se quiere conocer a mayor profundidad los problemas y los resultados de la puesta en marcha, o bien, porque la prioridad es la comprensión suficiente de Metodología para llevarla a la práctica.

Desentrañar los efectos del uso de la MML representa un esfuerzo para mejorar el conocimiento disponible, revalorar los aspectos que el método no contempló a fin aproximarse a la realidad manteniendo sencillez y manejabilidad, así como actualizar sistemáticamente los nuevos retos de un espacio de aplicación que cambia constantemente.

Para esta investigación, el uso de la MML en la APF conllevó al menos 4 condiciones extemporáneas: la aplicación *ex post*, incompleta, la presencia de órdenes externas, y finalmente, la adopción de la matriz de indicadores en su versión clásica. Conocer las consecuencias de estas situaciones permitió identificar los alcances y límites para el diseño y la evaluación de programas tanto en el plano normativo, como en el positivo o práctico, lo cual es relevante para la puesta en marcha de alternativas de uso de la MIR.

La sistematización del estudio de caso a partir de un programa público concreto es un punto de referencia para recopilar otros casos, si tuviera lugar una revisión del avance de la gestión para resultados y el SED a través de las matrices de marco lógico. El análisis realizado nos permite distinguir aquellos elementos del diseño de un programa que son relevantes al adoptar un enfoque para resultados, entre ellos:

- a) Una perspectiva teórico-conceptual en que se basa la intervención, a fin de trazar la cadena de objetivos con base en una estructura causal;
- b) La población objetivo, lo cual difiere a los criterios de focalización pues se refiere a los atributos sociales, económicos, físicos de las personas a quienes debe atenderse de acuerdo a un problema público determinado;
- c) La selección (distinción) de los procesos operativos para el logro de objetivos, tareas y actividades que deben buscar la optimización de los recursos del programa y que además son congruentes con los objetivos que se persiguen y,
- d) los involucrados en el problema público, no sólo para dejar claro su posición a favor o en contra de la intervención, si no quién es el mejor gestor o ejecutor de los bienes y servicios que va a proveer el programa, o bien, puede realizar importantes aportes en otras etapas de la política pública, como el seguimiento de los avances.

Los elementos de diseño antes mencionados destacan debido al parámetro teórico-conceptual que guió la investigación: la Teoría del programa. Esta perspectiva permitió analizar ampliamente los alcances de la MML, además de aportar otros elementos que podrían favorecer el diseño y la evaluación de los programas, e incluso, la implementación de programas complejos. El uso de perspectivas de análisis como esta, representan alternativas académicas aplicables también en el ámbito público.

En este mismo tenor se ubica el uso de la matriz de marco lógico anidada que retoma algunos supuestos como componentes para mejorar la expresión de programas que, por su cantidad de servicios y bienes provistos, la inexistencia de un padrón único de beneficiarios o la intervención de varios niveles de gobierno, necesitan soluciones que reconozcan la complejidad de sus acciones sin dejar de lado las recientes disposiciones en materia de diseño y evaluación.

Otra de las perspectivas académicas que puede contribuir de manera importante a explicarnos las implicaciones del uso del marco lógico es la Teoría de la Implementación. Esta propuesta, que se desarrolla más adelante, puede contribuir a distinguir la relevancia de las interacciones estratégicas, los procesos y el control de la gestión, así como el desarrollo de capacidades en las áreas, organismos y dependencias públicas encargadas del diseño, la operación y la evaluación de programas y políticas sociales.

A continuación se presentan los resultados obtenidos del análisis de los casos de acuerdo a las hipótesis planteadas. Posteriormente, se detallan los aportes normativos y prácticos (como consecuencias, límites y alcances) de la investigación. Una vez hecho esto, se emiten algunas recomendaciones de política pública. Finalmente, exponemos una alternativa de estudio y análisis del uso de la MML, a partir de la cual pueden derivarse nuevas líneas de investigación en la materia.

4.1 Resultados de la investigación.

Esta tesis incluyó dos preguntas de investigación de diferente orientación, una buscó indagar las consecuencias, limitaciones y alcances en la utilización de la MML bajo tres

condiciones: un uso *ex post*, incompleto y bajo la presencia de órdenes externas; la otra, pretendió argumentar y emitir una propuesta de uso de la MIR en programas de diseños complejos considerando dos características: la participación de varios niveles de gobierno y la necesidad de ejecutar componentes secuenciados en su lógica y en el tiempo. A continuación se presentan los resultados de la investigación para determinar en qué medida las hipótesis planteadas resultan válidas.

Respecto a las implicaciones del uso de la MML bajo condiciones *ex post*, incompleta y con presencia de órdenes externas en diseño y la evaluación de los programas sociales, encontramos que para el caso del programa Hábitat, podemos distinguir tres etapas que nos ayudan a evidenciar la validez de nuestra hipótesis (la cual afirmó que la aplicación *ex post*, incompleta y con presencia de órdenes externas de la MML se caracterizó por una adaptación de elementos de diseño preexistentes con una débil lógica causal, específicamente, los alcances en el diseño de los procesos fueron menores debido a disposiciones contradictorias a los criterios de la Metodología (órdenes externas), que se superponen a la búsqueda de la causalidad de los programas, aspectos que hacen de la MIR una herramienta endeble para la evaluación del desempeño), las cuales se explican a continuación.

En 2007, la APF adopta la MML. Su aplicación consistió en la construcción directa de matrices de indicadores con base en las Reglas de Operación. Este hecho nos permite señalar que existió una adecuación de los elementos de diseño de programas a una estructura causal. Se alinean las actividades y productos a los objetivos, pero la selección de éstos no corresponde precisamente a las causas del problema. La causalidad de los problemas no es revisada a profundidad al retomar las ROP como principal fuente de información sobre el diseño y al no contar con suficiente apoyo técnico ni conceptual debido a la ausencia de diagnósticos y estudios sobre los problemas abordados.

Un año después, y con los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados, se examinó la congruencia expresada en la MIR y el diseño de Hábitat. Asimismo, se comenzaron a utilizar algunos de los elementos de la MML (árbol del problema) para

actualizar el diagnóstico del programa. Estos eventos permitieron realizar cambios en términos de las dimensiones del problema a atender y la definición de la población objetivo, no así de las actividades y los procesos que realizaba el programa.

Como lo explicamos anteriormente, los cambios en el MC no repercutieron en el MA, debido a la presencia de órdenes externas –disposiciones o decisiones por parte de actores ajenos al manejo y diseño del programa y no correspondientes a la lógica de la herramienta–, manteniendo la provisión de ciertos bienes y servicios (Centros Históricos), de ahí que, efectivamente, los efectos en la teoría del proceso hayan sido menores. Los componentes o actividades que integran los programas fueron seleccionados con anterioridad y con una posible vinculación a cumplir objetivos, pero sin base o referencia a las causas del problema específico. A su vez, el diseño de los procesos correspondió al seguimiento de una lógica operativa, no de resultados.

Por otra parte, si bien la matriz de marco lógico no tiene la capacidad de manifestar la interrelación entre la población objetivo con el tipo de bien o servicio, y plasma de modo somero la forma organizacional de la intervención, sí permite seleccionar las actividades y los productos congruentes a las causas del problema y los objetivos planteados pero la predominancia de las órdenes externas ante la estructura causal, no logró reformular la funcionalidad del programa con los objetivos planteados.

Estas condiciones de aplicación tuvieron efectos negativos en el diseño y la evaluación, ya que no permiten obtener una síntesis consistente de los programas, y por lo tanto, tampoco son un medio de seguimiento y evaluación del desempeño exhaustivo. De acuerdo a estos antecedentes en el diseño de los programas, la debilidad en la lógica causal responde a la incongruencia entre los objetivos y la funcionalidad del programa, de este modo, la MIR es una herramienta endeble como una síntesis del diseño de la intervención y como medio el seguimiento y la evaluación del desempeño.

En contraste, la MML, mediante su estructura lógica y causal, que se sintetiza en una matriz de indicadores, es un parámetro útil para la evaluación formativa, considerando a

esta como la comparación, medio o vía, entre lo diseñado o planteado y la puesta en marcha o ejecución.

A partir de 2009, el uso de la MML, específicamente de la MIR, comienza a consolidarse en términos institucionales, normativos y prácticos. Sin embargo, aún quedan importantes temáticas por definir, por ejemplo, aquellos que inciden en la evaluación de los programas, tales como la ambigüedad en las disposiciones sobre la construcción y seguimiento de indicadores y la predominancia de la lógica causal por encima de las órdenes de carácter externo que contravienen el diseños de los programas.

El caso Hábitat nos mostró que las implicaciones más evidentes de la aplicación *ex post* de la Metodología provienen de adaptar un diseño proveniente de una lógica de operación, a una lógica hacia resultados, ésta última, el esquema o medio actual para evaluar el diseño del programa y buscar el logro de objetivos concretos. Por su parte, el caso Puebla, muestra los alcances en el diseño, la ejecución y la evaluación, que tienen origen a partir de la distinción de causas y efectos de los problemas. El uso de los elementos permitió establecer acciones y objetivos congruentes porque derivaron de las causas de los problemas, lo cual facilitó la correspondencia entre los modelos de cambio y acción o, dicho de otro modo, entre los objetivos y funcionalidad de los proyectos. De este modo, tanto la ejecución, como el seguimiento y la evaluación de los productos y las tareas, mantuvieron la misma estructura lo que asegura una mejor efectividad de los avances obtenidos. Aunque es imprescindible tener presente que el uso de la MML se llevó a cabo junto con otras herramientas de planeación, operación y evaluación.

A partir del análisis realizado, podemos afirmar que la construcción de matrices de marco lógico para programas en ejecución, requiere un re-análisis de los principales aspectos de diseño del programa tales como las dimensiones del problema existentes, y a partir de ellas, seleccionar las dimensiones a incorporar; las características y atributos de la población objetivo; los procesos para la entrega/ recepción de bienes y servicios y la forma organizacional. Aun cuando la aplicación *ex post* no sea la condición idónea para el uso de la MML, el conocimiento del desempeño y funcionamiento previo del programa, puede

facilitar los cambios y reformas del diseño original a fin de imprimir en él la estructura causal. Sin una revisión profunda de estos aspectos, la matriz de indicadores corre el riesgo de adoptar relaciones causales débiles y poco lógicas, que difícilmente llevaran a obtener resultados del problema planteado. En este sentido, sería útil que el reconocimiento de estos cambios en la formulación de los programas, pudiera llevarse de las MIR a las, cada año renovadas, Reglas de Operación.

Sobre la segunda pregunta de investigación, es decir, las alternativas disponibles cuando la MIR se enfrenta a diseños que integran la participación y coordinación de los tres niveles de gobierno, así como la interdependencia lógico-temporal de componentes; corresponde la siguiente hipótesis: la matriz en su versión clásica, no es capaz de expresar diseños complejos pero existen alternativas como la adición de una quinta columna para monitorear los supuestos o el uso de matrices anidadas.

En este sentido, el análisis dedicado a la primera pregunta de investigación, sirvió como guía para determinar aquellos aspectos que tenían que ver con complejidad de diseño del programa. Ambas características –la intervención de varios niveles de gobierno y los componentes secuenciados, forman parte del modelo de acción de los programas, etapa en que la matriz de indicadores y la MML tienen mayores limitaciones. Con base en ello, base, se valoró lo que cada alternativa de uso de la matriz podría ofrecer y fue así como se optó por aplicar matrices anidadas retomando algunos supuestos para adaptarlos como componentes de los submarcos del MPP. De este modo, se cubrían exigencias como la representación o expresión correcta de la teoría causal de un programa complejo, aportar mejores elementos para el monitoreo y la evaluación, así como conminar el uso de de la MML en los gobiernos locales.

Cabe señalar que la aplicación de esta alternativa no es exhaustiva para cualquier programa, pero sí constituye una orientación o análisis preliminar de las características de intervenciones que requieren de la participación de varios niveles de gobierno, y que además, su modelo de cambio está integrado por varios productos lógica y temporalmente interdependientes en sí, para cumplir con un objetivo final.

4.2 Aportes normativos y prácticos para el diseño y la evaluación.

A continuación presentamos un conjunto de hallazgos normativos y prácticos acerca del diseño y la evaluación tras el uso de la Metodología de Marco Lógico, los cuales se logran, en buena medida, debido a la fortaleza teórica-conceptual de la TP (ver Cuadro 1. Síntesis de los principales aportes normativos de la TP y la MML).

Sobre los aspectos de diseño que la matriz de marco lógico expresa parcialmente o con poca facilidad, encontramos que hay ciertas características o atributos de la población objetivo, la forma organizacional y algunos tipos de bienes y servicios, que vuelven compleja la formulación de un programa. De acuerdo a esta idea, el uso de la MML puede recomendarse (o no) junto con otras herramientas, o bien, estar al tanto de las posibles omisiones en el diseño o la evaluación de los programas.

Cuadro 1. Síntesis de los principales aportes normativos de la TP y la MML.

Principales aportes normativos de la TP y la MML
<ol style="list-style-type: none"> 1. La TP es un sólido referente teórico-conceptual para examinar los alcances y limitaciones de la MML porque aborda la congruencia entre el logro de objetivos y la funcionalidad del programa, y permite desarrollar explicaciones sobre la respuesta que se genera entre la entrega/recepción de un bien o servicio y la población objetivo y la forma organizacional. 2. La reformulación de la TP depende en gran medida del reconocimiento institucional de la MML. Los cambios y las mejoras que se identifican a partir de la Metodología dependen del valor y reconocimiento de una estructura de diseño y evaluación basada en causas, no en órdenes externas. 3. Las diferencias entre los casos demuestran relevancia de uso ordenado y completo de la Metodología para sustentar la causalidad entre los objetivos planteados y la funcionalidad del programa. 4. El lenguaje y la estructura que aporta el marco lógico puede ser adaptable a los requerimientos de diseño y evaluación, para ello, es necesario reexaminar tanto el diseño del programa, como las necesidades de implementación, monitoreo y seguimiento, sin perder de vista el contexto en que se desarrollan.

Elaboración propia.

También pudimos mostrar la funcionalidad y capacidad de adaptación de la metodología, y verificar si las bondades que refieren los manuales pueden ser alcanzadas y ofrecer una explicación sobre por qué no podrían lograrse. Un ejemplo al respecto es lo que sucede cuando un programa de diseño complejo debe adecuarse a una matriz de marco lógico en su versión clásica. Las cuatro columnas y cuatro filas serán insuficientes para plasmar la teoría causal de problemas sociales que involucran varios niveles de gobierno y cuando el MC de éste involucra la generación de bienes y servicios que parten de procesos distintos. En este mismo orden de ideas, advertimos acerca de los elementos de diseño y evaluación de los programas que pudieran ser subestimados debido a la estructura sintética de la matriz de marco lógico.

Otro de los hallazgos normativos de la investigación, es la utilización de la Teoría del Programa como vía analítica para detectar las implicaciones de la MML. A partir de las hipótesis y supuestos fundamentales que vinculan las diferentes etapas de un programa, la TP interrelaciona causas-actividades y efectos-beneficios –o niveles de objetivos, en lenguaje de la matriz de marco lógico; explicita la relación esperada entre éstos tomando en cuenta los factores del entorno, y además, identifica cómo el plan organizacional y plan de servicio influyen en la producción de los resultados esperados. Dicho de otro modo, es capaz de abordar la respuesta que se genera por la entrega/recepción de los bienes y servicios y las características y atributos de la población objetivo y la forma organización en cuestión.

Este último aspecto es débilmente abordado por la MML y por la matriz de marco lógico, ya que ésta enfatiza la selección de las actividades sustantivas, pero no ofrece explicaciones sobre los procesos que subyacen en ellas. La matriz de marco lógico, se centra en el logro de objetivos y productos, reduciendo los procesos a actividades y componentes, lo cual tampoco es útil para comprender la interrelación que tiene lugar entre ellos, ni explicar fallas o efectos no deseados ni esperados. Por lo anterior, la TP es un medio conceptual lo suficientemente sólido para examinar a detalle la teoría del proceso de los programas, aspecto que en la MML parece estar limitado.

Desde el punto de vista positivo o práctico conocemos las condiciones que afectan el buen desarrollo de la Metodología. La presencia de órdenes externas genera incongruencia entre el MC y MA ya que distorsiona, primero, la distinción entre las causas y efectos de los problemas; y segundo, la selección de las acciones y los beneficios adecuados al problema. Este hecho, a su vez, evidencia la falta de criterios técnicos y metodológicos para la formulación de programas sociales antes del uso de la MML.

En este plano, podemos agregar que existen una serie de elementos externos, o ajenos al uso de la Metodología, que afectan o inhiben los alcances de la herramienta tales como:

- las autoridades y actores involucrados, sus posiciones e intereses en el proceso de construcción y uso de la MML;
- la existencia de una estructura de mayor alcance como el SED, el conjunto de evaluaciones que lo conforman, los sistemas de monitoreo operativo y la incipiente construcción del monitoreo estratégico;
- la ausencia de una estructura de diseño bajo criterios y parámetros causales;
- el uso de la información de la MIR y el resultado de las evaluaciones para la aprobación y fiscalización de las cuentas públicas anuales y la asignación de presupuesto, e incluso,
- la rendición de cuentas.

Finalmente, cabe señalar, que el uso de la MML implicó, en la APF, la comprensión de un orden nuevo de pensamiento para diseñar y ejecutar la acción pública, una nueva mecánica para crear programas públicos o inversiones sociales, renovados modelos de negociación entre actores, dependencias y niveles de gobierno y nuevas vías para valorar los resultados obtenidos, lo cual, por sí mismo, ha sido un reto importante.

4.3 Recomendaciones de política pública.

A continuación se presenta una serie de señalamientos que podrían mejorar el uso de la MML y la matriz de marco lógico en el diseño y la evaluación tomando como referencia los hallazgos normativos y prácticos mencionados anteriormente.

La formulación de los programas que conforman la política social mexicana tiene un importante nicho de oportunidad en la estructura lógica y causal de la MML para mejorar la acción pública, fortalecer los procesos y esquemas de diseño y su capacidad para generar cambios en la sociedad, considerándolo como el esquema institucional y práctico de formulación de los programas gubernamentales³⁸.

En los hechos, la prevalencia de dicha estructura causal puede mostrarse en el momento en que los cambios en las Reglas de Operación de los programas respondan a los señalamientos encontrados en las evaluaciones de Diseño y, Consistencia y Resultados; más que a las disposiciones emitidas por actores externos al diseño y ejecución de los programas. Algo similar se esperaría de los bienes y servicios que no son congruentes al fin del programa, y que incluso tampoco corresponden a la población objetivo, o de la permanencia (o no) de las líneas de acción, así como para la formulación de las nuevas intervenciones gubernamentales.

El uso de la MML y la matriz de indicadores, para fines de evaluación del desempeño y seguimiento presupuestal de los programas, permite también, la reformulación de los programas ya existentes, sobre todo en la etapa de ejecución. Una revisión y análisis de los procesos operativos con una orientación a resultados, mejoraría sustancialmente la funcionalidad de los programas y sus procesos. De otro modo, se estaría dependiendo únicamente de las valoraciones del diseño y los resultados.

Una revisión de los procesos, es imprescindible, éstos también deberían compartir la lógica orientada al desempeño y facilitar la entrega de bienes y servicios y los planes organizacionales de las intervenciones. Es cierto que se ha avanzado en la revisión del diseño de los programas, que el uso de la MML y matriz de marco lógico han propiciado la actualización de los diagnósticos, sin embargo, aún es necesario un análisis los

³⁸ Cabe señalar que recientemente, en 2009, la SEDESOL emitió los Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social, México a fin de que las dependencias y entidades elaboren un diagnóstico que contenga la identificación del problema, incluyendo el árbol de problemas detallando causas y efectos de acuerdo a la MML, así como la caracterización del problema para justificar la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro del proyecto del presupuesto anual o la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento.

involucrados y la selección de acciones. Esta medida podría cerrar la brecha entre el diseño y la implementación, el desfase entre los objetivos y la funcionalidad de los programas.

La propuesta de realizar una matriz de indicadores anidada retomando algunos de los supuestos como componentes para el programa Hábitat, es sólo una alternativa para mejorar la síntesis de los diseños de programas complejos, así como el planteamiento de sus objetivos e indicadores. Como se explicó anteriormente, esta medida permite expresar y abarcar más detalladamente las características y atributos de la población objetivo, la forma organizacional que adoptan los programas, así como los diferentes bienes y servicios que estos proveen, por ello se considera que la funcionalidad y capacidad de adaptación de la MML y la matriz de indicadores debe seguirse explorando.

De hecho, la Teoría del Programa representa otra posibilidad para el análisis de los diseños de los programas, sobre todo en los casos en que la MIR en su estructura clásica provoca una reducción excesiva de la etapa de implementación de los programas, y cuando se pretenda contar con mejores explicaciones acerca de las fallas y efectos no esperados de la acción pública. Las diversas dependencias involucradas en el diseño, evaluación y uso de la información podrían mantener una perspectiva más abierta y flexible, sin que ello signifique perder la homogeneidad de los instrumentos que la gestión para el desempeño requiere y ha alcanzado hasta ahora.

Las instituciones y dependencias involucradas deberían optimizar la existencia de las MIR en toda la Administración Pública Federal. La matriz de marco lógico, por ejemplo, podría ser el medio para establecer acuerdos de complementariedad y coordinación entre los bienes y servicios que brindan los programas de la misma secretaría y sus homólogas, así como delimitar el ámbito de acción de las intervenciones.

Por otra parte, los criterios para determinar cuándo la matriz de indicadores en su versión clásica es insuficiente, o cuándo una perspectiva teórica-conceptual puede complementar el análisis de los programas y la política pública o bien, establecer con precisión los términos para utilizar la información obtenida en las evaluaciones y culminar con la toma de

decisiones basadas en la evidencia para reformular los programas, eliminarlos o independizar líneas de acción, no han terminado por definirse. Esto requiere de la colaboración y participación de instituciones y dependencias como CONEVAL, la SFP, la SHCP, incluso la Auditoría Superior de la Federación y las dependencias de gobierno, en la emisión de definiciones importantes sobre el uso de la MML, su papel y relevancia en el SED y la asignación presupuestaria con el propósito de mantener un balance entre la medición y la gestión de resultados (Whittingham, 2007).

De otro modo, los avances alcanzados en los programas y los resultados de las evaluaciones podrían quedar sin efecto y sin coadyuvar a la mejora de la acción gubernamental. A su vez, la generación o actualización de diagnósticos, los sistemas de monitoreo operativo y estratégico y las demás herramientas para la gestión, como los tableros de control, así como los formatos para obtener la información de los bienes y servicios generados y las características y atributos de la población beneficiada, deben ser actualizados y responder de manera conjunta y coordinada al enfoque a resultados y al Sistema de Evaluación del Desempeño.

Sin embargo, la puesta en marcha y las implicaciones que puedan derivan de la acción conjunta entre todas las instituciones y las dependencias involucradas junto con los sistemas y herramientas para el desempeño, dependen de la posición y reconocimiento institucional de la estructura causal –parámetro vigente y electo hasta el momento–, como criterio para formular, reorientar y mejorar la intervención pública, y así, inhibir las disposiciones ajenas al diseño de los programas y el uso electoral o político de éstos.

4.4 Alternativas de estudio. La Teoría de la Implementación.

De acuerdo a los principales aportes de la investigación encontramos que la existencia de órdenes externas que inhibieron o limitaron, en cierta medida, las ventajas del uso de la MML y la construcción de matrices de marco lógico. Tomando como base este hallazgo, sería relevante indagar en qué medida estos aspectos han incidido en la calidad de la matriz de indicadores. A partir de un análisis acerca del actuar de los involucrados, sus intereses, funciones y responsabilidades y el grado de consenso alcanzado entre ellos; los incentivos,

la toma de decisiones y las formas de control relevantes para la gestión, la atención a los problemas y la adaptación y el aprendizaje (Cortázar, 2007).

Esta perspectiva de estudio se basa en la Teoría de la Implementación, es decir, en el transitar de las afirmaciones –sobre cómo funciona una organización, una herramienta, un actor con un objetivo determinado–, hacia una realidad en la que beneficiarios, gerentes, planificadores, operadores y demás involucrados, se enfrentan a visiones, intereses y valores diversos (Martínez, 2007). Este marco analítico nos permite considerar las implicaciones prácticas en los procesos de diseño y evaluación de los programas sociales tras el uso de la Metodología. Bajo este esquema estratégico y gerencial, la gestión, el control y el desarrollo de capacidades se posicionan como aspectos determinantes para el logro de objetivos (generación de valor público), lo cual implica la comprensión de la viabilidad operativa y administrativa de las actividades y acciones ejecutadas para mejorar los programas públicos (Cortázar, 2007).

En este sentido, el uso de la MML en la APF se lleva a cabo para instrumentalizar los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales y el Programa Anual de Evaluación, y para responder a las nuevas demandas en materia de evaluación del PEF Ejercicio Fiscal 2007 e impulsar el cambio de la gestión tradicional hacia la GpR y el PbR (Castro *et al.*, 2009). La solicitud de utilización de la MML fue emitida por la Secretaría de Hacienda que hizo mancuerna con el CONEVAL, la SFP, y el Poder Ejecutivo (Ver Cuadro 2. Un análisis desde la implementación. Caso Hábitat).

Este contexto define parte de complejidad de intereses en torno a la MML. La SHCP, la Secretaría de la Función Pública, el CONEVAL, el Ejecutivo, y, en este caso, la SEDESOL, interactúan y confrontan diversas posiciones, funciones e intereses. Con base en ello, dichas dependencias y organismos orientan, apoyan o refuerzan el uso de la Metodología en el diseño y la evaluación de los programas³⁹.

³⁹ Para la SHCP, la construcción de las MIR forma parte de la elaboración y autorización de la estructura programática de las dependencias y entidades, consensua las actividades y la clasificación (modalidad) de los programas presupuestarios, más que una vía para el diseño y la gestión, la MIR representa la principal fuente de información sobre el desempeño de los programas, es un insumo para la fiscalización y la rendición de

En un primer momento, se logra un fuerte consenso entre las instituciones involucradas para sentar las bases para implementar la GpR. El involucramiento de las dependencias fue en aumento, pero no así la definición de tareas y actividades de las entidades participantes. Esto deriva en un conflicto estratégico entre CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e incluso organismos como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y la SEDESOL, debido a la falta de reglas y acuerdos en dos cuestiones fundamentales: la definición, construcción y calidad de los indicadores, el uso de la MIR para la toma de decisiones y la asignación del presupuesto.

La falta de claridad en estos temas, dio lugar a procesos operativos y de gestión ineficientes marcados por la incertidumbre y la ambigüedad. La ausencia de un análisis sobre la estimación de las implicaciones de la herramienta en un contexto donde los programas fueron diseñados bajo una lógica operativa detonó las consecuencias negativas que expusimos en el capítulo 2 (el predominio de órdenes externas ante una estructura de diseño de programas incipiente, la construcción de MIR sin un soporte lógico-causal suficiente, falta de claridad para construir indicadores y dar seguimiento a la información de desempeño, así como el uso de la información para la toma de decisiones, la asignación presupuestal, e incluso, la rendición de cuentas, es decir, el equilibrio entre la medición de resultados y la gestión por resultados).

A pesar de que existen cambios positivos en el control de la gestión del desempeño, el desarrollo de capacidades debería dirigirse a atender los siguientes temas:

- a) El SED y el PbR son sostenibles en el tiempo, pero aún no hay certeza sobre los alcances institucionales de la MIR, así como su validez y relevancia en la toma de decisiones presupuestales, la mejora del diseño, e incluso, para la rendición de cuentas.

cuentas. Para CONEVAL, la MIR es un elemento para la evaluación del diseño y desempeño de los programas; para los programas y sus dependencias, la matriz de marco lógico ha sido útil para ordenar el diseño del programa y establecer las metas y compromisos con base en sus indicadores. De este modo, la MIR concentra intereses encontrados: la SHCP, el financiador; CONEVAL, encargado de normar la evaluación pero con escaso poder de contención o mediación entre los dos primeros, escasa experiencia (3 años), que por un lado recomienda y por otro examina; la Función Pública con un papel poco claro y relevante dentro del proceso pero existente.

Cuadro 2. Un análisis desde la implementación. Caso Hábitat.

Interacciones estratégicas
<p>La SHCP, en mancuerna con el CONEVAL, la SFP, y el Poder Ejecutivo, solicita el uso de la MML.</p> <p>Las dependencias involucradas, en la práctica, interactúan y confrontan diversas posiciones, funciones e intereses respecto a la MML, y en ocasiones contradictorias a la visión de las secretarías.</p> <p>Ante el involucramiento de las dependencias, el consenso inicial es insuficiente e incrementa la necesidad de definir tareas y funciones de las entidades participantes.</p> <p>Los involucrados deben definir y aclarar criterios para construir indicadores y determinar su calidad; especificar el uso de la matriz para la toma de decisiones y el presupuesto.</p> <p>La falta de claridad en estos temas, dio lugar a procesos operativos y de gestión ineficientes marcados por la incertidumbre y la ambigüedad que afecta los modelos de cambio y acción de los programas.</p>
Proceso y control de la gestión
<p>Se definen procesos y criterios para la construcción, mejora y actualización de matrices por parte del CONEVAL, bajo el predominio de los lineamientos de la SHCP.</p> <p>Los procesos operativos y de control (mediante el enfoque de desempeño) no fueron suficientes para garantizar un buen uso de la MML.</p> <p>Predominan órdenes externas ante una estructura de diseño de programas incipiente.</p> <p>Las implicaciones son matrices sin soporte lógico-causal. El modelo de cambio y el modelo de acción, se adecuan a una estructura que no permite hacer modificaciones en el diseño para producir resultados.</p> <p>Algunas actividades o productos no pueden ser eliminados, son adaptados a una lógica causal, lo que altera los modelos de cambio y acción.</p> <p>La matriz requiere ser complementada con los resultados de las evaluaciones para interpretar el logro o no de objetivos, metas e impactos, así como la ponderación –o vínculo operacional ex ante de los elementos del SED para la asignación presupuestal y la toma de decisiones.</p> <p>El uso de la MIR ha sido limitado a nivel operativo, debe ampliar su aplicación como instrumento de gestión.</p> <p>Equilibrio entre la medición de resultados y la gestión por resultados.</p>
Desarrollo de capacidades
<p>Determinar el alcances institucional de la MIR, así como su validez y relevancia en la toma de decisiones presupuestales, la mejora del diseño, e incluso, para la rendición de cuentas.</p> <p>La vía para determinar la reducción de presupuesto, o la continuidad o suspensión de los programas no es explícita, por lo tanto, no hay un vínculo proceder a una reducción, suspensión o término de un programa mediante las MIR y el resultado de las evaluaciones.</p> <p>Prevalecen importantes retos: calidad del contenido de las MIR, su uso en la gestión y cómo se alineará a las nuevas disposiciones para la medición de la pobreza, así como el orden y la vinculación del monitoreo del desempeño y el seguimiento operativo de los programas.</p>

Elaboración propia.

- b) La vía para determinar la reducción de presupuesto, o la continuidad o suspensión de los programas no es explícita, ya que no ha terminado por establecerse un mecanismo para ponderar la información y los elementos metodológicos del SED, entre ellos, la MIR, los resultados de evaluaciones, análisis sobre la tendencia histórica de gasto, etc., para determinar el logro o no de resultados y tomar una decisión en consecuencia. El vínculo entre evaluaciones y la MIR para proceder a una reducción, suspensión o término de un programa no se ha definido.

- c) La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no especifica el criterio y/o uso de alguna metodología a partir del cual se justifiquen cambios en la MIR y/o en las ROP para mejorar su eficacia, es decir, los programas pueden ser modificados en razón de una orden presidencial, por la aplicación de recomendaciones producto de las evaluaciones, por un aumento en la población objetivo e incluso, un cambio a nivel de fin del programa y en las metas que se desean alcanzar.

Luego de tres años de utilización de la Metodología, prevalecen varios retos que son la calidad del contenido de las MIR, su uso en la gestión de los programas sociales y cómo se alineará para contribuir a en la medición multidimensional de la pobreza.

Tomando como punto de referencia las enseñanzas del piloto de SEDESOL en 2004, el uso del marco lógico en la APF, transita hacia la consolidación del SED, enfatiza la medición de resultados (generación de información, la evaluación y fiscalización de los recursos), pero no ha logrado la gestión por resultados, es decir, hacer uso de la información por parte de los involucrados, e incluso, actores externos como la Cámara de Diputados y organizaciones civiles.

La resolución de problemas sigue centrada en los programas, cuando éstos forman parte de estrategias y políticas sectoriales. Evidentemente, las reformas y la consolidación institucional, a través de las leyes, es relevante, incluso la acumulación de experiencia, pero estas acciones pierden sentido sin el establecimiento de estrategias en busca de la resolución sectorial de problemas sociales.

Por otra parte, se requiere vincular el monitoreo del desempeño y el seguimiento operativo de los programas y relacionar claramente la evaluación de los programas con la programación y la presupuestación, donde se asiente un sistema de incentivos para el logro de resultados y la toma de decisiones, lo cual podría modificar incluso la organización y capacidad institucional de las dependencias y organismos de la APF (Cordero, 2008).

En lo que respecta al caso del Municipio de Puebla, encontramos que el uso de la MML se llevó a cabo bajo un contexto caracterizado por un uso efectivo del apoyo y los recursos del entorno, una mejora sistemática de los procesos operativos, el uso de herramientas de planeación a diversos niveles y el manejo del conflicto estratégico a través de la coordinación, la cooperación y la continuidad de acciones.

En términos estratégicos, el uso de los elementos de la MML se sumó a un ejercicio de planeación estratégica y prospectiva, que incluyó la incorporación de aspectos teórico-conceptuales relevantes, y por otro lado, se desarrolló a partir de los esfuerzos realizados por la administración predecesora, retomando los avances en la orientación hacia resultados y el sistema de indicadores. A su vez, la presencia de un equipo multidisciplinario de profesionales y la realización de foros y consultas públicas y la incorporación de importantes sectores de la sociedad en la planeación y el diseño de la estrategia municipal, así como la coordinación entre ciertas dependencias, la Coordinación de Políticas Públicas hizo mancuerna con Tesorería y Contraloría, principalmente, permitió enfrentar la diversidad de orientaciones, incentivos e intereses y enfrentar la incertidumbre, evitar el conflicto estratégico y dio solidez a las decisiones (Ver Cuadro 3. Cuadro 3. Un análisis desde la implementación. Caso del PMD, Puebla, 2008- 2011).

Estos elementos nos permiten distinguir las alternativas para crear nuevas formas de interacción. Siempre y cuando se tengan objetivos claros, jugar con los elementos y los medios para facilitar el cumplimiento de acciones específicas y generar valor público.

Cuadro 3. Un análisis desde la implementación. Caso del PMD, Puebla, 2008- 2011.

Interacciones estratégicas
<p>Uso efectivo del apoyo y los recursos del entorno apoyo político, institucional y social.</p> <p>Se llevó a cabo una planeación a diversos niveles, así como una mejora sistemática de los procesos operativos.</p> <p>La realización de foros y consultas públicas permitió el establecimiento de puntos de acuerdos y asesoría, así como un medio para recopilar las demandas y necesidades.</p> <p>Manejo del conflicto estratégico a través de la coordinación, la cooperación y la continuidad de acciones.</p>
Proceso y control de la gestión
<p>Prevalece desconocimiento, falta de perfiles actualizados y profesionales.</p> <p>Definir metas más bajas y exigirse el mínimo esfuerzo.</p> <p>Brindar capacidad de sanción para salvaguardar el enfoque de desempeño.</p> <p>Las continuidades a los avances logrados en la administración predecesora en términos de la atención de los problemas y el esquema de evaluación del desempeño, brindaron estabilidad en las rutinas.</p> <p>La transversalidad de las acciones impuso una forma de organización en la que primó la colaboración y la cooperación para el logro de objetivos.</p> <p>Se llevó a cabo un proceso de modernización administrativa que abarcó la planeación, la ejecución, la programación y la evaluación de la acción pública.</p>
Desarrollo de capacidades
<p>Mantener el balance entre la gestión y la medición de resultados, así como el vínculo con la toma de decisiones.</p> <p>Fortalecer la rendición de cuentas para la ciudadanía y la medición de la eficacia.</p>

Elaboración Propia.

Respecto a los procesos operativos, por un lado, el uso de la MML, bajo la estructura del Plan Municipal fue útil para establecer las acciones para hacer frente a los problemas sociales y establecer objetivos y articuló el control de la operación mediante la gestión para resultados, y por otro lado, la posibilidad de que cada dependencia u organismo municipal determinara las acciones mediante las cuales contribuiría a los objetivos establecidos de acuerdo a sus funciones y recursos, brindó coordinación y cooperación entre las dependencias y transversalidad de las acciones.

De este modo, se produjo un gran avance en el desarrollo de capacidades, fortaleciendo el sistema de planeación y evaluación del municipio. El reto es mantener el equilibrio entre la medición y la gestión de resultados, y alcanzar la toma de decisiones con base en la evidencia y lograr impactar en la calidad de vida de los beneficiarios.

Bibliografía.

Aldunate, Eduardo (2004), *Metodología del marco lógico*, ILPES, LC/IP/L. 249.

Bamberger, Michael; Jim Rugh y Linda Mabry (2006), *RealWorld evaluation: working under budget, time, data, and political constraints*. Sage Publications, Inc.

Banco Mundial (2004), *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington, D.C.

Bell, Simon (2000), “Logical frameworks, aristotle and soft systems: a note on the origins, values and uses of logical frameworks, in reply to Gasper”, *Public Administration and Development*, 20, pp. 29-31.

BID (s/f. a), *México, Programa para la implementación de un sistema de Presupuesto basado en resultados (ME-T1020). Plan de operaciones* ((Ignacio Corlazzoli, Jefe del Equipo; Beatriz Abizanda y Asunción Galdón (RE2/SC2); Cristóbal Silva (RE2/RE2); Cristina Landázuri (LEG/OPR2) y César Bustamante (COF/CME)). Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1036129>

BID (s/f. b) *Contrato de préstamo No. 1583/OC-ME*.

BID (s/f. c) *Anexo A. El programa. Programa Multifase de Atención a la Pobreza Urbana, Fase I*.

Bracho González, Teresa (2009), *Desafíos de la evaluación por resultados de los programas sociales en México*, México, mimeo.

Bracho González Teresa, Jimena Hernández Fernández y José Manuel del Río Zolezzi (2009), *Comentarios al “Modelo de Términos de Referencia para la evaluación en materia de diseño, TdR (versión piloto 1.0)” de CONEVAL. Uso de los TdR en programas presupuestales complejos*, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004), “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?” en *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 3, II Semestre, CIDE, pp. 753-784.

Cabrero Mendoza Enrique (Coord.) (2003), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE-Porrúa.

Camacho, Hugo, Luis Cámara, Rafael Cascante, Héctor Sainz, (s/f), *El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos*. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo, Acciones de Desarrollo y Cooperación A.D.C.

Cámara de Diputados (2006), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, DOF, 30 de marzo de 2006.

Cámara de Diputados (2006), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*, DOF, 28 de diciembre de 2006.

Cardozo Brum, Myriam Irma (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos*. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Castro Fernando, Manuel; Gladys López-Acevedo, Gita Beker Busjeet; Ximena Fernández Ordoñez (2009), *Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level*. Washington, DC, The World Bank, ECD Working Paper Series, No. 20.

CEPAL, (s/f), *Capítulo II Marco Lógico*. Material docente sobre gestión y control de proyectos - Programa de capacitación BID/ILPES, Serie Manuales N° 7. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/5542/lcl1321eCap2.pdf> Consultado en marzo de 2009.

Chen, Huey Tsyh (2005), *Practical Program Evaluation. Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness*. USA: Sage Publications.

CIDE/ SEDESOL (2009), *Base de datos Premio Vivir Mejor en la Ciudad 2009*. México.

Conde Bonfil, Carola (2008), “VIII. Evaluación de programas gubernamentales sujetos a reglas de operación: ¿un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?”, en *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense.

CONEVAL (2008), *Síntesis de las Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultados 2007-2008*

(http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?id=sintesis_evaluaciones_externas_2007) Consultado en abril 2009.

CONEVAL (2009), *Evaluación Específica de Desempeño 2008- 2009*. Disponible en: <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do?jsessionid=027D860589EF28716F439111906E147E>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comisión Europea (2001), *Manual Gestión del Ciclo de Proyecto*.

Cordero, Ernesto (2008), *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el desarrollo social (Versión preliminar)*. <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/51DocumentoErnestoCordero090608.pdf> Consultado en abril, 2009.

Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.) (2007), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. BID.

Cordera, R. y Lomeli, L. (2005), *La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*. México, Secretaría de Desarrollo Social. Serie de cuadernos de desarrollo humano, núm. 26.

Coordinación General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental (2008), *Documentos internos. Productos POA, Tareas POA, Árboles del Problema*, México.

Cruz, Cruz Margarita (2008), *Análisis del marco lógico en la evaluación de programas sociales*. México, FLACSO- México.

Dávila, Antonio (1999), “Nuevas herramientas de control: el Cuadro de Mando Integral” en *Revista de Antiguos Alumnos*, 34 IESE, septiembre.

Dirección General de Estudios y Proyectos Legislativos. *Constitución Política del Estado libre y Soberano de Puebla*.

Eibenschutz Hartman, Roberto (2007), *Evaluación de Consistencia y resultados. Hábitat.*, México, UAM.

Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.) (2006), *Propuesta metodológica para la Evaluación del Mejoramiento de Barrios del Programa Hábitat 2005*, México, UAM.

Escudero Macluf, Jesús; Luis Alberto Delfín Beltrán y Leonor Gutiérrez González (2008), “El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales” en *Ciencia Administrativa*, no. 1, Ensayos.

Esquivel Hernández, Gerardo (2002), *Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana. Reporte Final*, México, El Colegio de México.

Frechtling, Joy A. (2007), *Logic modeling methods in program evaluation*, USA, John Wiley & Sons, Inc.

García Del Castillo, Rodolfo (Coord.) (2009 a), *Políticas urbanas y su impacto en el desarrollo social en México*. CIDE/ SEDESOL

García Del Castillo, Rodolfo (2009 b), “La Política Social de Inicio de Milenio en México: Los Rasgos de una difícil encrucijada” en Joas, et. Al (coords) *Economía y Políticas Públicas a la Mitad del Sexenio*, México, Grupo Hess y Colegio de Postgr., pp. 383.

García Del Castillo, Rodolfo (2005 c), *Los desafíos del cambio y la innovación en los gobiernos locales en México*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Octubre.

Gobierno del Estado de Puebla. Poder Legislativo. *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla*.

Hill Mayoral, Benjamín (2008). *SHCP. Los indicadores de gestión en la APF*. Disponible en:

http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/mesa/shcp.pdf Consultado el viernes 30 de abril de 2010.

H. Quincuagésimo Cuarto Congreso Constitucional del Estado libre y soberano de Puebla. *Ley Orgánica Municipal*.

H. Ayuntamiento de Puebla (2008), *Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011*.

H. Ayuntamiento de Puebla, (2005), *Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008*.

H. Ayuntamiento de Puebla, (2009), *Manual de Políticas del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal*.

Garnier , Leonardo (s/f), *Función de coordinación de planes y políticas*.

Gasper, Des (2000), "Evaluating the 'logical framework approach' towards learning-oriented development evaluation", *Public Administration and Development*, 20, pp. 17-28.

Gutiérrez Vida, Manuel y SÁrah Martínez PÉllégrini (1994), "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional" en *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre.

Keith Mackay (2007), *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Banco Mundial.

Levy, Santiago (2005), *Sin herencia de la pobreza*. BID.

Martin, Maximilian y Andreas Ernst, (s/f). *Un enfoque de tablero de control para la medición*. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1322675>. Consultado en abril de 2010.

Martínez Nogueira, Roberto (2007). "Capítulo 2. Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales" en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 83-95.

May, Ernesto; David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, Jaime Saavedra (Editores), (2006), *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*, Washington D.C., Banco Mundial/ Banco Interamericano de Desarrollo.

Mejía Lira, José (1989), "Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública estatal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. *Administración estatal en México*, Número 33 Enero-Abril, pp. 89- 97.

Morra-Imas Linda G. y Ray C. Rist, (2009). *The road to results: designing and conducting effective development evaluations*. Banco Mundial.

Navarro Arredondo, Alejandro (2009). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*. UNAM.

NORAD (1993), *Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*.

Ortegón Edgar, Juan Franciso Pacheco y Adriana Prieto (2005), *Metodología de Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y evaluación de proyectos y programas*. Chile, CEPAL.

Poder Ejecutivo (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, DOF, 20 de enero de 2004.

Prud'homme, Rémy (1996), «Décentralisation et développement en Annuaire des collectivités locales», Volume 16, Numéro 1, p. 11 – 16. Disponible en : <http://www.persee.fr>. Consultado en mayo de 2010.

Ramos García, José María (2007), *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de Gestión Estratégica de desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, COLEF, Cámara de Diputados.

Rodríguez, Hipólito (Coord.) (2008), *Evaluación de Consistencia y Resultados. Programa Hábitat 2007*, México, CIESAS- Golfo.

Rodríguez Gómez, Gregorio; Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez (1999), *Metodología de la investigación cualitativa*, Málaga, Ediciones Aljibe, Segunda edición.

Rossi, P. Lipsey, M. Freeman, H. (2004), *Evaluation. A Systematic Approach*. Séptima Edición. EUA, SAGE Publications.

Santibáñez Romellón, Jorge y Rodolfo Corona Vásquez (Coords.) (2005), *Evaluación Externa del Programa Hábitat 2003- 2004. Evaluación de Diseño, Cobertura y Focalización*, México, COLEF.

Santibáñez Romellón Jorge y Rodolfo Corona Vásquez (Coords.) (2005), *Evaluación Externa del Programa Hábitat 2005. Evaluación de Focalización, Cobertura y Operación (Seguimiento de Metas Físicas, Financieras y de Resultado)*, México, COLEF.

Scott, John (2004), “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México” en *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 3, II Semestre.

SEDESOL (2003- 2009), *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, México, DOF.

SEDESOL (2008- 2010). *Matriz de Indicadores de Resultados Hábitat*, México.

SEDESOL, (2008), *4to. Informe Trimestral del Programa Hábitat 2008*, México.

SEDESOL (2009), *Diagnóstico Hábitat*, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación. Árbol de Problemas consensuado por la UPAPU el 3 de junio de 2009, México, SEDESOL.

SEDESOL (2009) *Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social*, México, DOF, 07 de mayo de 2009.

SEDESOL (2009), *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, DOF, 19 de julio de 2004, Última reforma publicada DOF 31 de julio de 2009.

SEDESOL (2010), *Documentos información Hábitat*, México.

SEDESOL (2010), *Perfil Ejecutivo del Proyecto Integral*, México.

SEDESOL (2010), *Cuestionario único de información socioeconómica*, México.

SEDESOL (2010), *Cedula de proyectos Hábitat*, México.

Secretaría de la Función Pública (2007), *Acuerdo por el que se modifican los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007*, México, DOF, 9 de octubre de 2007.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, México, DOF, 30 de marzo de 2007.

Secretaría de la Función Pública, s/f. *Programa de Mejoramiento de la Gestión*. Disponible en: <http://www.conasami.gob.mx/pdf/oic/PMG.pdf> Consultado el 11 de mayo de 2010.

SFP, CONEVAL y SHCP (2007-2009). *Programa Anual de Evaluación*.

SHCP (2007), *SED* (Presentación Power Point). Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/mesa/shcp.pdf Consultado el viernes 30 de abril de 2010.

SHCP (s/f), *Sistema de Evaluación del Desempeño, 2008*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Sistemaversionfinal040608.pdf>

Smith, Peter (2000). "A comment on the limitations of the logical framework method, in reply to Gasper, and to Bell", *Public administration and development*, 20, pp. 439-441.

Stake, Robert E. (1998), *Investigación con estudio de casos*, Madrid, Morata.

Subirats, Joan; Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, España, Ariel.

Wiesner, Eduardo (1999), *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Seminario de alto nivel sobre funciones Básicas de la planificación. Octubre 7 – 8.

Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation. Methods for studying programs and policies*, Prentice Hall, Second edition.

Whittingham Munévar, María Victoria (2007). “Capítulo 6. El control de gestión por resultados y la política social”, en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. BID, pp. 231- 274.

Yin, Robert K, (1994), *Case study research*. Series en Applied Social Research Methods, California, USA, SAGE.

Páginas electrónicas.

Consejo Nacional de Evaluación. www.coneval.gob.mx

Secretaría de Desarrollo Social. www.sedesol.gob.mx

International City/County Management Association ICMA Latinoamérica (por sus siglas en inglés). <http://www.icmala.org>

H. Ayuntamiento de Puebla. www.pueblacapital.gob.mx

Anexo 1. Síntesis de las evaluaciones del Programa Hábitat.

Hasta la fecha, se han realizado tres evaluaciones de diseño del programa Hábitat (2005, 2007 y 2008), además de una Propuesta Metodológica para la Evaluación de Mejoramiento de Barrios (2006), un Estudio de Antropología Social en 15 ciudades (2005) y una evaluación de impacto (2007). Considerando el propósito de este trabajo se rescatan los principales señalamientos de las tres primeras.

1ra. Evaluación. Realizada por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), abarca la operación del programa 2003-2004, y se publica en 2005. Comprende aspectos de diseño, cobertura y focalización.

El programa Hábitat articula los objetivos de la política social con la política de desarrollo territorial y urbano, de ahí que sea necesaria la concurrencia e integralidad de esfuerzos para apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial.

Respecto al diseño, se examina la consistencia interna respecto a los mecanismos e instrumentos diseñados para su estructura y operación. Sobre la focalización y cobertura, se observan aspectos sobre el grado de precisión en la atención de la población objetivo, así como la forma de distribución de los recursos en las entidades federativas y las ciudades seleccionadas.

La evaluación recomienda tomar en cuenta dos aspectos fundamentales en el diseño del programa:

- 1) La expresión del fenómeno de la pobreza urbana en el espacio y en los atributos de las personas.
- 2) La relevancia del marco institucional y operativo de los actores locales encargados de la ejecución del programa (capacidad institucional).

2da. Evaluación. Realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana- Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (UAM- PUEM), aborda el diseño y la operación del 2006, utiliza la MML, y se publica en 2007.

Valora los aspectos relevantes al diseño, la cobertura, la focalización, la operación, la percepción de los beneficiarios y los resultados observados. Retoma el concepto de marginación de la Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Respecto al diseño señala que la MML no fue utilizada para el diseño del programa, sino que se realizó una vez estando éste en operación. En la elaboración y definición del programa no se utilizaron herramientas como los árboles de problemas y objetivos. En este sentido, se especifica que las ROP se tomaron como base para elaborar la MIR. Resultado de estos eventos, se observó la presencia de diferencias entre ambos instrumentos, las cuales –se considera, son importantes para depurar la lógica y operación del programa, y evaluar y mejorar la congruencia entre objetivos y acciones.

3ra. Evaluación. Realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), aborda el diseño y la operación del programa en 2007, y se publica en 2008. Es elaborada a partir de la MML. Integra aspectos de diseño, planeación estrategia, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.

Considera que el programa aborda una intervención compleja, en la cual, tres componentes, bajo un orden lógico, cada uno con propósito específico y resultados diferenciados, contribuyen a un objetivo global (desarrollo comunitario, mejoramiento al entorno urbano y promoción del desarrollo urbano llevan a la superación de la pobreza urbana). Con base en esta idea se propone la realización de una matriz anidada para conectar las actividades con los componentes, recuperar y ordenar la complejidad del programa sin alterar su diseño básico.

En este sentido, se afirma que las acciones pueden complementarse pero requieren que las autoridades municipales (principales ejecutores) posean un plan de desarrollo barrial o un plan de desarrollo que así lo contemple.

Anexo 2. La Metodología de Marco Lógico.

La Metodología de Marco Lógico contempla dos importantes etapas:

- La identificación del problema y alternativas de solución mediante el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa).
- La etapa de planificación, donde se construye un plan operativo práctico para la ejecución de un programa o matriz de marco lógico.

La matriz clásica consiste en cuatro columnas y cuatro filas que contienen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, es decir, el resumen narrativo de los objetivos, el cual debe ser consistente a una lógica vertical, es decir, una combinación de las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivos y el condicionamiento de los supuestos (Ortegón *et al.*, 2005 y Aldunate, 2004).

El funcionamiento de la lógica vertical exige relaciones de causalidad de abajo hacia arriba entre los distintos niveles de objetivos. Las actividades deben ser necesarias y suficientes para producir un componente; los componentes deben ser necesarios y suficientes para alcanzar el propósito, y que si se logra el propósito, este deberá contribuir al fin del programa o proyecto. La condición es que si se completan las actividades programadas y se cumplen los supuestos asociados a estas, se logrará producir los componentes, y así sucesivamente para cada nivel de objetivos.

La lógica horizontal se refiere a las cuatro columnas donde se ubican el resumen narrativo, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos. Ahí se establece cómo se controlará y se medirá el logro de cada nivel de objetivos y cuáles serán las fuentes de información necesarias para ello, así como los factores externos que puedan afectar la ejecución o desempeño (supuestos) del programa o proyecto. Indicadores y medios de verificación, constituyen la base para el seguimiento, control y evaluación de la estrategia (Aldunate, 2004).

Figura. Matriz de Marco Lógico.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FÓRMULA DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
RESULTADOS					
FIN: Objetivo al cual el programa contribuirá significativamente, normalmente a nivel sectorial o nacional. Se refiere al impacto que tendrá el programa.	Los indicadores a nivel Fin se refieren al <i>impacto</i> general (contribución) que tendrá el programa.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador.	Indica la periodicidad en la cual se llevará a cabo la medición del indicador (semestral, anual, etc.).	Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se logró el Fin. Pueden incluir fuentes primarias, así como fuentes secundarias.	Acontecimientos, condiciones, decisiones importantes que son necesarias para la sostenibilidad (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.
PROPÓSITO: Objetivo (hipótesis) que representa el efecto directo que se espera lograr en la población objetivo como resultado de la utilización de los Componentes por los beneficiarios del programa. En el Sistema de Marco lógico, todo buen proyecto tiene un solo Propósito.	Los indicadores a nivel Propósito se refieren al efecto directo logrado por la utilización de los Componentes.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador.	Indica la periodicidad en la cual se llevará a cabo la medición del indicador (semestral, anual, etc.).	Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se logró el Propósito. Pueden incluir fuentes primarias, así como fuentes secundarias.	Propósito a Fin Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con el logro del Propósito, para contribuir de manera significativa al Fin del programa.
SERVICIOS					
COMPONENTES: Son los productos (obras, bienes, servicios, capacitación, etc.) que se requiere se produzcan y/o entreguen a los beneficiarios a través del programa y que son necesarios para alcanzar el Propósito del mismo.	Los indicadores de los Componentes son descripciones breves, pero claras, de cada uno de los Componentes que serán producidos y/o entregados durante la ejecución del programa. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y tiempo.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador.	Indica la periodicidad en la cual se llevará a cabo la medición del indicador (semestral, anual, etc.).	Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se produjo cada Componente. Pueden incluir fuentes primarias de observación, así como fuentes secundarias.	Componentes a Propósito Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con la producción de los Componentes, para lograr el Propósito del proyecto.
GESTIÓN					
ACTIVIDADES E INSUMOS: Son aquellas actividades que el ejecutor debe cumplir para producir cada uno de los Componentes del proyecto y que implican costos. Se hace una lista de actividades importantes en orden cronológico para producir cada Componente. Así mismo, incluye los insumos necesarios para la ejecución de dichas actividades.	Esta celda contiene indicadores que permitan dar seguimiento a las actividades principales del programa y cuantifiquen los insumos con los que cuenta.	Descripción de la fórmula y de las variables que intervienen en el cálculo del indicador.	Indica la periodicidad en la cual se llevará a cabo la medición del indicador (semestral, anual, etc.).	En esta celda se identifican los registros contables y financieros donde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado.	Actividades a Componentes Acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con las Actividades, para producir los Componentes del proyecto.

Fuente: Anexo 02. Nota técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores. Términos de referencia 1. CONEVAL, 2007.

Anexo 3. Entrevistas. Caso Hábitat.

Nombre, cargo y fecha de la aplicación de la entrevista	Subsecretaría
SEDESOL	
Lic. Octavio Alejandro Cerda Díaz. Director de Evaluación Hábitat 26 de marzo de 2010	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.
Lic. Claudia Macías Directora de Planeación 29 de marzo de 2010	Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación Dirección general de análisis y prospectiva
Lic. Anahí Martínez Maussan. Directora de metodología de evaluación. 30 de marzo de 2010	Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los programas sociales
Lic. María Fernanda Arce Cardoso. Directora de Monitoreo. 30 de marzo de 2010	Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los programas sociales
Anónimo. 13 de abril de 2010	Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los programas sociales
Raúl Vega Gil López. Karina Canarias Mendoza (Normatividad y planeación) Oscar Juárez. (Jefe de departamento) 25 de mayo de 2010.	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas.
CONEVAL	
Dra. Gabriela Pérez Yarahuán 15 de abril de 2010.	Directora General Adjunta 2005-2007
Dra. Thania Paola de la Garza Navarrete. 18 de marzo de 2010.	Directora general adjunta de evaluación. 2007- a la fecha
Proyecto Hábitat (Querétaro)	
Lic. Carlos Treviño Núñez 26 de marzo de 2010.	Director Secretaría de Desarrollo Social Ayuntamiento de Querétaro 2007-2009.
Evaluador externo	
Anónimo 15 de junio de 2010.	Profesor- investigador

Entrevistas adicionales.

Coordinación Nacional del Programa Desarrollo Humano Oportunidades
Mtra. Iliana Yaschine Directora de evaluación externa 2002-2006 24 de marzo de 2010
Lic. Citlalli Hernández Directora de evaluación externa 2007-2009 24 de marzo de 2010
Lic. Rogelio Omar Grados Zamudio Subdirector de seguimiento a la evaluación externa 23 de marzo de 2010
Ing. Armando Jerónimo Cano Director de Sistemas de Información 30 de marzo de 2010

Guías de entrevistas

CONEVAL, diferentes direcciones de la SEDESOL y la Coordinación Nacional del Programa Desarrollo Humano Oportunidades.

1. Las metodologías de evaluación son tan numerosas como las metodologías en ciencias sociales, ¿cuál utilizan ustedes?, ¿alguna otra además del marco lógico?
2. ¿Cuáles eran las expectativas en cuanto al diseño y la evaluación de programas al utilizar la MML?
3. ¿Cuáles son las ventajas que ofrecía la MIR respecto a otras herramientas o metodologías para que decidiera utilizarse en el diseño y la evaluación de programas sociales?
4. ¿Por qué se consideró que la MML era la herramienta adecuada para el diseño y la evaluación de programas?
5. ¿Cómo ha resultado la experiencia de utilizar la MML?
6. ¿Cuál ha sido la contribución de la MML en el diseño y la evaluación de los programas?
7. ¿De qué modo se enfrentó la aplicación de la MML a los programas que venían operando años atrás?
8. ¿Qué obstáculos se presentaron a adaptar los programas sociales con años de operación a una MIR?
9. En el caso de los programas ya existentes, ¿se buscó aplicar la MML o sólo se llevó a cabo el diseño de la MIR?, ¿cuál fue el criterio para proceder de esa manera?
10. ¿Considera que el uso y la aplicación de la MML es relevante en los otros niveles de gobierno?
11. ¿Hay evidencia de que los gobiernos locales utilizan la MIR para la gestión de programas y proyectos?

12. ¿Cómo se definen o sistematizan las responsabilidades del gerente y del ejecutor en la MIR?
13. En el caso de programas sociales con diversos componentes, ¿se ha priorizado la utilización de alguno de ellos a través de la MIR?
14. ¿Considera que la conceptualización, diseño y ejecución de los programas se ha fortalecido utilizando la MML? ¿En qué sentido?
15. La MIR es una estructura fija y obligatoria, ¿hasta dónde estas características son positivas?, ¿esto ha limitado el diseño de programas sociales?
16. ¿Qué estrategias se utilizan para identificar y definir los supuestos de la MIR?
17. En su opinión, ¿qué tan útil es la MML en etapas posteriores al diseño del programa (ejecución, monitoreo, evaluación)?
18. ¿Qué instrumentos, herramientas o tipo de información se utiliza para obtener la MIR?
19. Los instrumentos que integran la MML tales como el árbol de problemas y objetivos, el análisis de involucrados, etc., ¿se utilizan regularmente?
20. ¿Cómo se incorporan en la MIR elementos como las responsabilidades de agente y ejecutor, los procesos, rutinas y reglas informales, estructura organizacional en el diseño de los programas sociales?
21. La estructura de la MIR está hecha para un solo gerente, ¿qué tan útil ha sido la MIR en los programas que involucran la participación de los gobiernos locales en el diseño y la operación?
22. ¿La MML ha facilitado la identificación de servicios y la forma en que estos deben entregarse?
23. ¿Las expectativas que se tenían respecto a la aplicación de la MML se cumplieron?
24. ¿Considera que el uso de la MIR ha dejado de ser un requisito para la obtención de recursos y sirve para el diseño, el seguimiento y la evaluación de resultados y el logro de objetivos planificados en los programas sociales?
25. En términos de la toma de decisiones, tales como la permanencia, ampliación o eliminación de programas, ¿cuál es el criterio que ha prevalecido? , ¿Cuál ha sido la contribución de la MML?

Funcionario municipal (proyectos Hábitat).

1. ¿Cuántos y cuáles son los proyectos que lleva a cabo esta administración que son financiados por el programa Hábitat?
2. ¿A qué modalidad pertenecen (Mejoramiento del Entorno Urbano, Desarrollo Social y Comunitario, Promoción del Desarrollo Urbano)?, ¿considera que las tres modalidades son igual de importantes?
3. ¿Considera que los objetivos que el programa Hábitat propone (objetivo específico: mejorar las condiciones físicas y comunitarias de las zonas urbano-marginadas, para el desarrollo de sus habitantes y la integración de éstos a la dinámica de las ciudades) empatan con las necesidades y demandas del municipio?

4. ¿Los bienes y servicios que se pueden brindar a través de los componentes del programa (Mejoramiento del Entorno Urbano, Desarrollo Social y Comunitario, Promoción del Desarrollo Urbano) son suficientes para responder a las demandas y necesidades del municipio?
5. ¿De qué modo o través de qué herramienta se obtienen conocimiento en el manejo (requisitos, plazos, información para el monitoreo, etc.) y participación en el programa Hábitat?
6. ¿Las reglas de operación definen claramente las actividades, responsabilidades y participación de los municipios y estados?
7. ¿A qué autoridad central recurre (oficinas centrales SEDESOL, Delegación SEDESOL o algún instituto o comité de planificación)?
8. ¿Hay otras instancias municipales o estatales que apoyen en el manejo del programa e incluso participen en la formulación de proyectos?
9. ¿Programas como Hábitat brindan suficiente capacidad de decisión a los municipios respecto al uso de los recursos y el diseño de las acciones?
10. ¿La administración municipal utiliza la Matriz de Indicadores para Resultados del programa?
11. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas la matriz de indicadores?
12. ¿Considera que la Matriz de Indicadores contiene información suficiente para la comprensión del programa y la formulación de proyectos por parte del municipio?
13. Antecedentes del proyecto (formulación, participación, diagnóstico)?
14. Para diseño y formulación del proyecto, ¿qué medios o herramientas utilizó el gobierno municipal? ¿Es una herramienta que se usa regularmente?
15. ¿De qué modo y quién participó en la definición del objetivo del proyecto, los bienes y servicios entregados, etc.?
16. ¿Cómo se llegó a la decisión de las mejores alternativas para atender el problema?
17. ¿Qué áreas o personal municipal colaboró en el proyecto?
18. ¿Hubo participación de actores o instituciones no gubernamentales, universidades, el instituto de planeación, etc.?
19. ¿Se invitó a participar a los beneficiarios?, ¿cómo?, ¿qué se logró con ello?
20. ¿Los mecanismos para brindar bienes y servicios han resultado adecuados, convenientes?
21. ¿Se recurrió a la asistencia técnica que brinda Hábitat?
22. ¿Se buscó complementar o aumentar los recursos para el proyecto a través de otros programas (sí o no)?
23. ¿Los recursos con los que cuenta el municipio (financieros, humanos, organización) fueron suficientes para la formulación y puesta en marcha del proyecto?
24. ¿De qué manera se da seguimiento al avance del proyecto?
25. ¿Qué posibilidades hay que el proyecto se mantenga operando a pesar el cambio de gobierno?, ¿existe alguna vía que garantice la permanencia del proyecto?

Evaluador externo.

1. ¿Cuáles fueron las ventajas/desventajas de la Metodología para evaluar el programa?
2. ¿Tuvo algún efecto la imposición metodológica para realizar la evaluación del programa?
3. ¿Se subestiman algunas elementos de diseño del programa a partir del uso de la MML?
4. En el caso de programas con características similares a Hábitat, ¿existen mejores alternativas metodológicas para su evaluación, qué instrumentos o metodologías añadiría?
5. ¿Qué desafíos representa para la evaluación una matriz de indicadores en un programa de múltiples propósitos como el caso de Hábitat (integrar a la ciudad en materia social y urbana, así como mejorar las capacidades individuales de los habitantes de los polígonos)?
6. ¿En qué medida la naturaleza del problema del programa afecta u obstruye la evaluación mediante esta metodología?
7. ¿En qué medida la aplicación de la MML (condiciones: *ex post*, orientación a operación, tiempo y capacidades técnicas) afectó u obstruyó su construcción y entonces su uso como parámetro de evaluación?
8. ¿En qué medida las características del marco lógico (un solo fin, propósito, no temporalidad) representa un obstáculo para programas como Hábitat?
9. ¿Hasta qué punto es recomendable el uso de sistemas de información internos para la construcción e indicadores y evaluación de desempeño?
10. ¿Cómo evaluar la pertinencia de supuestos si, como en el caso de actividades, la matriz no ofrecía un criterio a considerar?
11. ¿Cómo (en qué apoyarse) analizar o examinar el contexto en que se desarrollan los programas si la matriz no ofrece esta información?
12. ¿La MML permitió observar la coherencia entre las causas de los problemas y los cursos de acción realizados?
13. ¿Cuáles son las limitaciones de la Metodología para valorar las relaciones intergubernamentales, la capacidad de planeación y gestión de gobiernos locales, el desarrollo local?

Anexo 4. Entrevistas. Caso PMD, Puebla 2008- 2011.

Nombre del entrevistado y fecha de aplicación entrevista	Cargo dentro de la Coordinación General de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental
Mtro. Héctor Hernández Sosa 19 de mayo de 2010	Coordinación General
Lic. Víctor Manuel Rosales Muñoz 19 de mayo de 2010	Dirección de Planeación
Ing. Francisco Martín Ablanado Salazar 20 de mayo de 2010	Jefe del Departamento de Planeación
Lic. Virginia Herrera Escobedo 20 de mayo de 2010	Jefe del Departamento de Evaluación
Lic. Rafael Morales Juárez 20 de mayo de 2010	Dirección de Proyectos Estratégicos

Guía de entrevista

1. ¿Cómo se llevó a cabo la aplicación de la MML y con qué finalidad?
2. ¿Por qué se decidió utilizar la MML?
3. ¿El uso de la metodología enfrentó dificultades u obstáculos?, ¿cuáles fueron?
4. ¿De qué manera se logró adaptar la MML para la formulación del PMD?
5. ¿Se utilizaron metodologías adicionales o complementarias a la MML?
6. ¿Cuál fue la aportación de la MML en la formulación de la estrategia general de gobierno?
7. ¿Qué productos se obtuvieron a partir de uso de la MML?
8. ¿Cuál fue la participación de las diferentes áreas del ayuntamiento?
9. ¿De dónde surge la iniciativa de utilizar la MML?
10. ¿Se logró abordar la parte operativa a través de la MML?
11. ¿En qué medida fue útil la MML para el diseño de procesos?
12. ¿Considera que es posible que el sistema de planeación y evaluación sea sostenible en el tiempo?
13. ¿En qué medida contribuyó la MML en las metas planteadas, tales como una planeación sistemática, la relación de las actividades con el presupuesto y la transparencia?
14. ¿Qué posibilidad hubo para actualizar la aplicación de la MML tras la operación o ejecución de los programas y proyectos?

Anexo 5. Uso de la MML para la elaboración del PMD, Puebla 2008- 2011.

A continuación se compara cada uno de los ejes del PMD 2008- 2011 y el PMD 2005- 2008 a fin de distinguir las implicaciones que tuvo el uso de la MML en la formulación del Plan más reciente.

Debido a que el PMD 2005- 2008 fue elaborado mediante la MML, se consideran los elementos más generales como el problema, el objetivo y los medios de acción a partir de lo señalado en la introducción de dicho documento, la introducción de cada Eje y las acciones y estrategias generales para dar atención a cada uno de los Ejes, a partir de ello se obtiene el problema, el objetivo general de cada eje y los medios planteados para resolver el problema.

Para el Plan Municipal 2008- 2011 se utiliza la información vertida en los árboles del problema, objetivos y selección de acciones de la Coordinación de Políticas Públicas. Se seleccionó la mención del problema, las causas y efectos, los fines y medios, así como el objetivo general de cada Eje.

Eje Desarrollo social.

En el Plan Municipal 2008- 2010 concibe el problema de desarrollo social como una disminución de los niveles de bienestar; mientras que el Plan anterior parte de la existencia de un desequilibrio entre el crecimiento económico, la urbanización, la conservación del medio ambiente y la inclusión en el desarrollo de todos los sectores sociales.

El planteamiento del problema difiere, a pesar de ello, el uso del marco lógico aporta precisión en términos de los programas y acciones seleccionados, estableciendo una coherencia entre las causas y los medios que se tradujeron en productos específicos. Sin embargo, la definición de la población objetivo es poco clara, los medios seleccionados a través del uso de los elementos del MML se avocan a mujeres, niños y grupos vulnerables, mientras que en el desarrollo de programas y acciones, se incluye a la población indígena y a los adultos mayores. En general, la especificación de la población objetivo es casi nula en el resto de los ejes o problemas abordados.

Comparación del Eje Desarrollo Social. Principales elementos.

PMD 2008- 2011	PMD 2005- 2008
Problema Disminución de los niveles de bienestar.	Problema Desequilibrio entre el crecimiento económico, la urbanización, la conservación del medio ambiente y la inclusión en el desarrollo de todos los sectores sociales.
Causas empobrecimiento de hogares y familias deterioro de la calidad de vida de las mujeres demanda por seguridad protectora escasa perspectiva ciudadana falta de espacios para la participación	
Efectos Hogares en pobreza urbana Desorganización social y económica- productiva Deterioro de los indicadores de bienestar social Pérdida de desarrollo humano Falta de arraigo en las oportunidades sociales	
Fines Menos hogares en pobreza urbana Organización social y económica-productiva Recuperación de indicadores de bienestar	Fines Promoción y prestación de servicios que impacten en la calidad de vida de la sociedad. Política integral para generar oportunidades de desarrollo y crecimiento de la infraestructura básica en las comunidades, servicios básicos de salud y educación, capacitación para el trabajo, mejoramiento al entorno urbano, consolidación del patrimonio.
Medios Inversiones en infraestructura, gasto social, vivienda y crédito social Enfoque de género y perspectiva transversal Seguridad económica, social, infantil y ambiental Enfoque de causas ciudadanas Programa de oportunidades sociales	Medios Planeación ordenada del territorio. Calidad educativa y fomento a la cultura y las artes. Desarrollo integral de la familia. Política de desarrollo social integral. Medio ambiente y ecología.
Objetivo general Aumento de los niveles de bienestar	Objetivo general Fomentar a la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para alcanzar el bienestar.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2005-2008 y documentos internos de la Coordinación de Políticas Públicas, Puebla 2008- 2010.

Los medios planteados para atender el problema, en ambos planes, enfatizan la realización de acciones para la elevar el bienestar social, aunque el plan 2005-2008 incluye acciones de ordenamiento territorial, medio ambiente y ecología, debido a la definición del problema.

En el PMD 2008-2011, las causas ciudadanas se instrumentaron a través de la cultura y el deporte como factor de desarrollo humano, a pesar de que en el árbol de acciones se determinaron actividades con miras a desarrollar y trabajar el concepto de ciudadanía, recuperación de propuestas e iniciativas de las mujeres, programas de futuros ciudadanos y programas de apoyo a la formación de los niños.

Eje Desarrollo Económico.

Se observa gran cercanía entre el problema, los medios y los objetivos planteados en ambos planes municipales. En ellos se aborda como problema una disminución de la competitividad y las actividades productivas. La ventaja del PMD 2008-2011 es el orden en las acciones seleccionadas con base en las causas. Este hecho parece indicar una relación entre el conocimiento general acerca del problema que aborda el MA, y la facilidad de identificar medios de instrumentalización e identificación de causas.

Comparación del Eje Desarrollo Económico. Principales elementos.

PMD 2008- 2011	PMD 2005- 2008
Problema Disminución de la competitividad de la ciudad.	Problema Disminución de la inversión productiva, generar valor en las cadenas productivas y diversificar actividades de los municipios.
Causas Inadecuado marco legal e institucional para las empresas Deterioro e insuficiencia en infraestructura física y equipamiento Bajos niveles de capital humano e innovación tecnológica	
Efectos Bajos niveles de inversión. Bajos niveles de empleo. Bajos niveles de productividad y salarios. Perdida de sustentabilidad.	
Fines Altos niveles de inversión. Altos niveles de empleo. Productividad y salarios altos. Sustentabilidad en los procesos productivos de la ciudad	Impulsar estrategias y acciones para diversificar las actividades productivas y consolidar las áreas de oportunidad para posicionarse en el ámbito nacional.
Medios Reformas y actualización del marco legal e institucional Inversiones estratégicas en infraestructura física y servicios públicos y de apoyo Desarrollo de capital humano e inversiones estratégicas públicas y privadas para la innovación y tecnología.	Medios Empleo, inversión productiva y diversificación de la actividad económica; promoción a la inversión; infraestructura y equipamiento de calidad en pro de la competitividad y, vinculación de la oferta educativa con la planta productiva.
Objetivo general Aumento de la competitividad de la ciudad.	Objetivo general Incrementar la atracción de inversiones que diversifiquen la planta productiva, el comercio y los servicios.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2005-2008 y documentos internos de la Coordinación de Políticas Públicas, Puebla 2008- 2010.

Los medios, en el PMD más reciente, permitieron la formulación de 4 programas: marco institucional económico, promoción y coordinación económica, infraestructura y servicios para la producción, y capital humano, emprendedores e innovación tecnológica. En general,

este planteamiento es próximo a los programas y acciones definidos en el PMD 2005-2008, aunque en esta formulación, se incluye al empleo como un medio detonante para la competitividad, cuando resulta más bien un efecto o consecuencia.

Eje Desarrollo urbano y servicios públicos.

En el PDM 2008- 2010, el Eje Desarrollo Urbano y Servicios Públicos parte de un problema de desequilibrio territorial de la ciudad y su zona metropolitana (nulo desarrollo territorial), de ahí que el objetivo sea retomar el control del proceso de urbanización con tendencia metropolitana y reorientarlo hacia un aprovechamiento racional de largo plazo de los recursos naturales y del capital territorial para el desarrollo sustentable del municipio.

A través del uso del marco lógico, se establecen soluciones en dos dimensiones, una plataforma física y una plataforma social mediante 3 programas: ordenamiento territorial de alcance metropolitano, desarrollo urbano sustentable de calidad mundial, y servicios públicos operando a tiempo.

En contraste, el PMD 2005-2008, plantea dar atención al problema a través del mantenimiento y ampliación de la infraestructura urbana y los servicios públicos, así como la diversificación de su financiamiento y calidad, acciones de vialidad, carreteras y transporte público. Estos programas y acciones son de menor alcance ante el problema del ordenamiento y la planeación urbana, y se avocan sustancialmente hacia una dimensión física. El uso de la MML parece aportar mayor precisión en las dimensiones del problema.

El MA planteado en el PMD 2008- 2011, establece conexiones lógicas más sólidas para la atención del problema; El PMD predecesor identifica las acciones de ordenamiento del territorio en el Eje de Desarrollo Social. La identificación de causas y su agrupamiento en una dimensión física y una social permite atender de manera integral el problema planteado.

Comparación del Eje Desarrollo urbano y servicios públicos. Principales elementos.

PMD 2008- 2011	PMD 2005- 2008
Problema Desequilibrio territorial de la ciudad y su zona metropolitana (nulo desarrollo territorial).	Problema Creciente demanda y dotación de servicios públicos.
Causas Insuficiente inversión en infraestructura de servicios públicos. Baja participación ciudadana Ineficiente control en el uso y destino del territorio Ineficaz planeación urbana Elevado crecimiento de la población	
Efectos Ocupación irracional del territorio Rezago en la dotación de infraestructura y servicios Disminución de los niveles de bienestar y desarrollo	
Fines Ocupación racional del territorio Eficiente dotación de infraestructura y servicios Crecimiento de los niveles de bienestar	Fines Ampliar la cobertura y la calidad de servicios públicos.
Medios Inversión en infraestructura de servicios públicos Comités y redes de participación ciudadana Evaluación y fiscalización social del uso y destino del territorio	Medios Vialidad, carreteras y transporte público. Diversificación del financiamiento para los servicios públicos y la infraestructura urbana y de servicios. Mantenimiento y ampliación de la infraestructura urbana y de servicios. Imagen urbana. Servicios públicos concesionados.
Objetivo general Equilibrio territorial (desarrollo territorial)	Objetivo general Brindar servicios públicos que satisfagan las demandas y necesidades de la población.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2005-2008 y documentos internos de la Coordinación de Políticas Públicas, Puebla 2008- 2010.

Eje Seguridad Pública.

El PMD 2008- 2011, identifica como problema un “Municipio sin vocación de Estado que desatiende la seguridad”, al que se le atribuyen como causas un Estado con débil compromiso con la seguridad, la presencia de corrupción, un gobierno que no ataca efectos y falta de colaboración ciudadana. A partir de ello, los programas del PMD contemplan no sólo acciones de equipamiento y profesionalización de los cuerpos policiales y de protección civil, sino también un marco normativo y jurídico que dé sustento a las funciones de la policía, sin olvidar aspectos de coordinación interinstitucional y corresponsabilidad social.

El PMD 2005- 2008 concibe el problema una cuestión de inestabilidad social y falta de desarrollo productivo del territorio, a partir de dicha concepción se esperarían plantear acciones que atiendan la seguridad pública vinculadas con una dimensión económica. Sin embargo, el objetivo planteado se limita a posicionar a la ciudad entre las más seguras ejecutando acciones como que sólo atienden a una de las dimensiones del problema, la seguridad. En este sentido, se considera que hay una confusión entre las causas y los efectos del problema.

Comparación del Eje Seguridad públicas. Principales elementos.

PMD 2008- 2011	PMD 2005- 2008
Problema Municipio sin vocación de Estado que desatiende la seguridad	Problema Inestabilidad social y falta de desarrollo productivo del territorio.
Causas Estado con débil compromiso con la seguridad. Corrupción. Gobierno que no ataca efectos. Falta de colaboración ciudadana.	
Efectos Gobierno debilitado sustentado en el interés de políticos. Insatisfacción de las expectativas en la contienda constitucional	
Fines Gobierno fortalecido, sustentado en el interés de consolidar la ciudad. Satisfacción de expectativas generadas en la contienda constitucional.	
Medios Programa integral de seguridad pública. Ética de la función pública. Gobierno que practica la gobernanza e innova. Colaboración social basada en información y denuncia.	Medios Combate a la delincuencia Seguridad vial. Planeación y coordinación interinstitucional de los cuerpos policiacos y de tránsito. Participación ciudadana en la prevención del delito y los accidentes viales. Protección civil.
Objetivo general Municipio con seguridad pública integral y garante del Estado de derecho	Objetivo general Posicionar a Puebla entre las ciudades más seguras.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2005-2008 y documentos internos de la Coordinación de Políticas Públicas, Puebla 2008- 2010.

Eje Gobierno y transparencia.

El problema planteado es una pérdida de identidad sin proyección de futuro a causa de la falta de un proyecto visionario de ciudad, una administración pública reactiva sin orientación, gobierno escasamente recaudador o ineficiente inversionista. Los medios identificados para dar solución al problema con un proyecto de largo plazo, gerencia institucional renovada, propuesta fiscal y financiera integral. Los programas que habrán de instrumentalizar dichos medios son: gobernanza e innovación, sistema hacendario y financiamiento para el desarrollo, certeza jurídica y gestión política, y transparencia y rendición de cuentas.

Comparación del Eje Gobernanza y transparencia. Principales elementos.

PMD 2008- 2011	PMD 2005- 2008
Problema Pérdida de identidad sin proyección de futuro.	Problema Escasez de recursos disponibles y creciente complejidad de las sociedades modernas.
Causas Ciudad sin proyecto visionario Administración pública reactiva sin orientación. Gobierno escasamente recaudador o ineficiente inversionista.	
Efectos Planeación y comunicación sin confianza ciudadana. Administración tradicional. Perspectiva de gobierno sin factibilidad hacendaria.	
Fines Planeación y comunicación con confianza ciudadana. Administración basad en gerencia institucional renovada. Perspectiva de gobierno con factibilidad hacendaria.	Fines Implantar, desarrollar y mantener en las dependencias y entidades un modelo de innovación para transformar la administración pública en un gobierno competitivo y de clase mundial, con una imagen confiable y transparente.
Medios Proyecto de largo plazo con intensa comunicación. Gerencia institucional renovada. Propuesta fiscal y financiera integral con gasto controlado.	Medios Administración responsable de las finanzas, el patrimonio y los recursos humanos del municipio. Cultura de legalidad, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Gobierno plural, incluyente, moderno y de calidad en el servicio. Modernización administrativa, mejora regulatoria y evaluación del desempeño. Coordinación y cooperación interinstitucional.
Objetivo general Recuperación de identidad con visión prospectiva	Objetivo general Democratización, funcionarios que realicen su trabajo con transparencia y bajo un esquema de rendición de cuentas.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2005-2008 y documentos internos de la Coordinación de Políticas Públicas, Puebla 2008- 2010.

De acuerdo a los medios definidos en el PMD predecesor, el problema, los medios y los objetivos planteados están desarticulados, lo cual entorpece la solución del problema tal como fue definido. Por ejemplo, la administración responsable, el gobierno plural y transparente sería el resultado de los procesos de reforma administrativos e institucionales. Hay una confusión entre objetivos y medios.

Anexo 6. Los POA Producto y POA Tarea como elementos para una aplicación de matriz anidada.

Los POA Productos y los POA Tareas constituyen un eslabón entre la planificación, la programación y la evaluación. Su información alimenta el sistema informático del SEDEM y permite monitorear y evaluar el cumplimiento del PMD y las líneas de acción a nivel de productos y tareas en dos sentidos: la ejecución de los programas y proyectos y el avance en objetivos, metas y gasto ejercido.

Niveles de objetivos de la matriz de marco lógico en el Eje 1. Desarrollo Social Incluyente del PMD Puebla, 2008- 2011.

Eje	Objetivo general	Estrategia general	Objetivos	Estrategias	Líneas de política	Entidades y dependencias responsables
EJE 1. DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE	FIN Objetivo general 1. Mejorar los niveles de bienestar social de la población del municipio.	PROPÓSITO Estrategia general 1. Diseñar y aplicar una política de desarrollo social consensada por un conjunto de programas del ámbito municipal, estatal y federal que hagan efectivos los derechos sociales, promuevan la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social, y permitan crear nuevas formas de relación gobierno-sociedad basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad.	Objetivo 1. Contribuir a la inclusión de los jóvenes y las familias.	Estrategia 1. Llevar a cabo un intenso programa de inversiones en infraestructura para el desarrollo social, promover el aumento del gasto de inversión en la gente y coadyuvar en los programas de apoyo a la vivienda y crédito social.	Programa 1. Inversiones sociales y combate a la pobreza y a la marginación.	Secretaría de Desarrollo Social, Sistema Municipal DE, Secretaría de Desarrollo, Turismo y Competitividad.
			Objetivo 2. Incorporar e institucionalizar el enfoque de género y la perspectiva transversal en programas, proyectos y acciones municipales.	Estrategia 2. Impulsar esquemas que permitan la inclusión social y el desarrollo de las mujeres.	Programa 2. Inclusión social y género.	Secretaría de Desarrollo Social, Sistema Municipal DE.
			Objetivo 3. Revertir la tendencia negativa de los principales indicadores de bienestar social.	Estrategia 3. Fortalecer los espacios de seguridad económica, social y medioambiental en favor de la niñez, juventud, personas con discapacidad y población en condiciones de vulnerabilidad.	Programa 3. Seguridad protectora.	Secretaría de Desarrollo Social, Sistema Municipal DE.
			Objetivo 4. Establecer programas y proyectos afines a las necesidades de extensión y difusión de la cultura, de la preservación y divulgación del patrimonio cultural y del arte urbano, para coadyuvar al fortalecimiento de la identidad pueblana, así como la promoción del deporte.	Estrategia 4. Vincular estrategias de corresponsabilidad social en los sectores público, privado y social, en las diversas acciones culturales, artísticas y deportivas, como actividades generadoras de desarrollo humano.	Programa 4. Causas y derechos ciudadanos a través de la cultura y el deporte.	Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Municipal de Arte y Cultura, Instituto Municipal del Deporte.
			Objetivo 5. Impulsar políticas públicas para ampliar el abanico de oportunidades de la población.	Estrategia 5. Mejorar los esquemas de los programas sociales.	Programa 5. Oportunidades sociales.	Secretaría de Desarrollo Social, Sistema Municipal DE, Oficina de la Presidencia de Políticas Públicas e Innovación Gubernamental.
			COMPONENTES	ACTIVIDADES		

Fuente: Elaboración propia con base en el PMD Puebla, 2008- 2011, documentos internos de la Coordinación de Políticas Públicas y formatos Producto POA y Tareas del Producto POA.

Con base en esta importante característica, podríamos considerar a los formatos POA como aplicación de matrices anidadas. A continuación se ofrece un ejemplo de la aplicación a partir del Eje 1, Desarrollo Social Incluyente.

Como se observa, los arboles del problema, objetivos y la selección de acciones permitieron representar y ubicar los objetivos y acciones de los proyectos municipales en el PMD y, adicionalmente, los formatos POA, introdujeron los indicadores y los supuestos. El objetivo del Eje Desarrollo Social Incluyente funciona como fin, la estrategia general toma el lugar del propósito, los programas que integran la línea de política son los componentes, a partir de los cuales se derivan diversos POA productos que corresponden a las actividades.

El POA Producto contiene también los supuestos, retomando las condiciones necesarias para la generación de productos, la mayoría de ellas corresponden a situaciones a nivel operativo que quedan fuera del control de las dependencias tales como la aprobación de algún reglamento, la obtención de facultades o responsabilidades, etc.; salvo aquellos proyectos o acciones que están vinculados con la liberación de recursos federales y estatales. Otro tipo de situaciones como eventos de la naturaleza o contingencias sanitarias, por ejemplo, se anotan como observaciones en la captura de los avances trimestrales. (Entrevistas: Francisco Martín Ablanado, Jefe del Departamento de Planeación, 20 de mayo de 2010; Virginia Herrera, Jefe del Departamento de Evaluación, 20 de mayo de 2010).

La presencia de una matriz anidada puede ubicarse si consideramos la estrategia general como el fin, cada uno de los programas se ubica ahora como un propósito. Las acciones, que en el nivel anterior, eran consideradas como actividades, retomar el lugar de componentes o productos, y el contenido de los POA tareas se ubica ahora como las actividades del submarco⁴⁰.

De este modo, el uso de la MML inicia con el PMD definiendo objetivos y seleccionando actividades y "... podemos entender un subnivel del marco lógico o el marco lógico a un nivel operativo los productos con las tareas, proyectos y actividades... (Entrevistas: Francisco Martín Ablanado, Jefe del Departamento de Planeación, 20 de mayo de 2010; Virginia Herrera, Jefe del Departamento de Evaluación, 20 de mayo de 2010)".

⁴⁰ "A nivel operativo tu fin va a ser darle cumplimiento a la línea de acción, a través de los productos/proyectos, metas/actividades o tareas..." (Entrevistas: Francisco Martín Ablanado, Jefe de departamento de Planeación, 20 de mayo de 2010)

Desglose del PMD de acuerdo a los POA Producto y POA Tarea.

De acuerdo a PMD Puebla 2008- 2010	
Fin	Mejorar los niveles de bienestar social de la población del municipio.
Propósito	De acuerdo a POA Producto y POA Tarea
	Fin
	Diseñar y aplicar una política de desarrollo social constituida por un conjunto de programas del ámbito municipal, estatal y federal que hagan efectivos los derechos sociales, promuevan la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social, y permitan crear nuevas formas de relación gobierno-sociedad basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad.
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inversiones sociales y combate a la pobreza y a la marginación. 2. Inclusión social y género. 3. Seguridad protectora. 4. Causas y derechos ciudadanos a través de la cultura y el deporte.
Actividades	Propósito
	Seguridad protectora.
	Componente
	Realización de Jornadas Integrales para la población residente en Juntas Auxiliares, Unidades Habitacionales, y Colonias Populares que se encuentren en vulnerabilidad, llevando un paquete básico de servicios de salud, atención y capacitación con los sectores, público, social y privado.
	Actividades
	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos de participación con las distintas áreas administrativas del SMDIF e instancias externas participantes. - Elaboración de calendario de jornadas de atención. - Visitas prospectivas a representantes de colonia para la realización de cada jornada de acuerdo al calendario preestablecido. - Realización de 6 jornadas durante el primer trimestre, entre otras.

Fuente: Elaboración propia con base en el PMD, Puebla 2008- 2011; documentos internos de la Coordinación de Políticas Públicas y formatos Producto POA y Tareas del Producto POA.

Cabe señalar que a partir de cada uno de los proyectos y acciones desarrolladas, cada dependencia establece su misión y visión, de acuerdo a sus atribuciones y define su participación en el PMD con base en sus las funciones y responsabilidades, indicando en que línea de acción puede incidir y cómo realizará su intervención.

Anexo 7. MIR Hábitat 2010 Resumida.

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbano-marginadas.	Disponibilidad de servicios básicos e infraestructura urbana. Índice de capital social.	Cálculos de la UPAPU con base en los Censos y Conteos nacionales y Encuesta multi-temática en hogares.	Existen intervenciones complementarias de los sectores privado y social, así como de los tres órdenes de gobierno, para propiciar el desarrollo social y urbano.
Condiciones físicas y comunitarias para el desarrollo de sus habitantes, fortalecidas.	Polígonos y manzanas atendidas. Hogares beneficiados. Grado satisfacción sobre condiciones físicas y sociales.	SIIPSO y Encuesta multi-temática en hogares.	-Compromiso de los tres órdenes de gobierno para enfrentar coordinadamente la pobreza urbana. -H dispone al menos del mismo presupuesto que el año anterior. -Líneas de acción no sufren modificaciones sustanciales.
C1. DSC, fortalecido.	Proyectos para la organización y participación social y comunitaria. Proyectos para la igualdad de género. Beneficiarios del componente.	SIIPSO	C1. -Autoridad local promueven la organización y participación comunitaria. - Población cuenta con los recursos para cubrir costos de acciones apoyadas por H. - La población participa. - Autoridades locales ejecutan acciones de acuerdo a necesidades. -Se mantiene operación de servicios H.
C2. MEU, mejorado.	CDC apoyados. Proyectos para la prevención y mitigación de riesgos. Porcentaje de municipios que ejecutaron Gestión Integral de Riesgos de Desastre. Municipios con obras de saneamiento. Proyectos de saneamiento aprobados. Metros lineales de redes agua, drenaje, electricidad, pavimentación.	SIIPSO	C2. -Autoridades locales ejecutan obras, de acuerdo a necesidades. - Población cuenta con los recursos para cubrir costos de servicios apoyados por H. -Se mantiene la operación de infraestructura y servicios H.
C3 PDU, fortalecido.	Proyectos aprobados actualización de planes,	SIIPSO	C3. -Autoridades locales usan asistencia técnica de H.

	programas de DU. Agencias desarrollo Hábitat IMPLAN, Observatorios locales, instalados y fortalecidos.		-Autoridades locales planifican e implementan políticas y mecanismos de desarrollo urbano y social de mediano y largo plazos -Autoridades locales ejecutan acciones para fortalecer sus capacidades para el desarrollo social y urbano. -Autoridades locales interesadas en recibir apoyo en desarrollo institucional y fortalecimiento de sus capacidades.
AC1 Promoción del DSC.	% polígonos apoyados con proyectos organización y participación social.	SIIPSO	AC1. Autoridades locales identifican acciones para el DSC a financiar, conforme a necesidades y prioridades de la comunidad.
AC2 Promoción del MEU.	% polígonos apoyados con proyectos infraestructura y equipamiento.	SIIPSO	AC2. Las autoridades locales identifican las obras para el MEU a financiar, conforme a las necesidades y prioridades de la comunidad.
AC3 Promoción del Desarrollo Urbano.	% polígonos apoyados con proyectos infraestructura y equipamiento.	SIIPSO	AC3. Las autoridades locales identifican necesidades para fortalecer capacidades para desarrollo social y urbano.

Fuente: Síntesis con base en la MIR Hábitat 2010.

Notas:

C1, Componente 1.

C2, Componente 2

C3, Componente 3.

DSC. Organización, participación social y capacidades individuales y comunitarias.

MEU. Infraestructura, equipamiento y cuidado del entorno urbano.

PDU. Capacidades para la planeación y gestión del desarrollo social y urbano de los gobiernos locales.

IMPLAN: Instituto Municipal de Planeación.

AC1. Actividad del componente 1.

AC2. Actividad del componente 2.

AC3. Actividad del componente 3.

