



**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

---

---

**UNIDAD AJUSCO  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

**CONTRIBUCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA MATRIZ  
DE MARCO LÓGICO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS  
EDUCATIVAS EN MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA  
P R E S E N T A:**

**HUMBERTO RAMÓN PARRA AVILA**

**DIRECTOR DE TESIS:  
ABRAHAM SÁNCHEZ CONTRERAS**

**MÉXICO D.F.**

**2010**

## *Agradecimientos*

*A mis Padres*

*Soy afortunado por contar siempre con su cariño, apoyo, guía y confianza. En todo momento los llevo conmigo.*

*A mis hermanas*

*Por los momentos de aprendizaje, enojo, alegría y apoyo que me han brindado. Sé que cuento con ustedes siempre.*

*Mi más sincero agradecimiento al Mtro. Abraham Sánchez Contreras, director de esta tesis, por toda su amistad, paciencia, comprensión, dedicación y sobre todo, aportación de sus conocimientos, sin la cual este trabajo no hubiese sido posible.*

*A todas aquéllas personas que, directa e indirectamente, me han ayudado con sus consejos a la realización de este trabajo, muy especialmente a la Dra. Leticia Rocha Herrera, Dr. Miguel Ángel Vértiz Galván, Prof. Héctor Reyes Lara, por sus comentarios, sugerencias y apoyo.*

*A todos mis compañeros y profesores de la Licenciatura por brindarme su amistad, ayuda incondicional y compartir sus conocimientos.*

*A la Universidad Pedagógica Nacional por enseñarme el poder del conocimiento. Por nada cambiaría la oportunidad de pertenecer a ti.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL.</b>	
1. Administración por objetivos (APO)	14
1.1. Antecedentes	14
1.2. Definición y concepto	15
1.3. Características	17
1.4. Objetivos	18
1.4.1. Definición de objetivo	18
1.4.2. Clasificación de objetivos	20
1.4.3. Características de los objetivos	25
1.5. Implementación de la administración por objetivos	27
1.6. Ventajas y desventajas de la administración por objetivos	30
2. El Proceso Administrativo	35
2.1. Definición	35
2.2. Modelos del proceso administrativo	36
2.3. Aspectos importantes de las etapas del proceso administrativo	36
2.3.1. Planeación	37
2.3.2. Organización	44
2.3.3. Dirección	52
2.3.4. Control	56
2.3.5. Herramientas de la planeación	59
3. Planeación estratégica	64
3.1. Concepto de estrategia	64
3.2. Concepto de Planeación estratégica	67
3.3. Etapas de la planeación estratégica	69

3.3.1. Estructura de la planeación estratégica	71
3.3.2. Diagnostico situacional	75
3.3.3. La matriz FODA	77
3.4. El trabajo por proyectos	78

## **CAPITULO II. IMPLEMENTACIÓN DE LA MML EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL.**

Introducción	82
1. Sustento jurídico	85
2. Gestión para resultados (GpR)	87
2.1. Antecedentes	88
2.2. Definición	90
2.3. Elementos y Ventajas de la GpR	92
2.4. Objetivos	93
2.5. Principios de la Gestión para Resultados (GpR)	93
2.5.1. Características principales de los principios de la GbR	95
2.6. Vínculo entre GpR y el Presupuesto	98
3. Presupuesto basado en resultados (PbR)	100
3.1. Antecedente	100
3.2. Definición	101
3.3. Objetivos del Presupuesto Basado en Resultados (PbR)	102
3.4. Diferencia entre Modelo de Presupuesto inercial y Modelo de Presupuesto basado en Resultados	105
3.5. Beneficios e implementación.	106
3.5.1. Siete pasos para la adopción del PbR en la APF	107
4. Sistema de evaluación del desempeño (SED)	108
4.1. Definición	108

4.2.	Objetivos	108
4.3.	Enfoque	109
4.4.	Componentes del SED	109
4.4.1.	Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios	109
4.4.2.	Gestión para la Calidad del Gasto	112

### **CAPITULO III. METODOLOGÍA DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO.**

1.	Aspectos generales de un proyecto	114
1.1.	Concepto de proyecto	114
1.2.	Etapas de un proyecto (ciclo de vida)	116
1.2.1.	Identificación	118
1.2.2.	Formulación	119
1.2.3.	Ejecución	120
1.2.4.	Evaluación	121
1.3.	Diferencia entre plan, proceso o proyecto	121
2.	Metodología de Marco Lógico	123
2.1.	Introducción	124
2.2.	Antecedentes.	125
2.3.	Concepto de Marco Lógico.	128
2.4.	Secuencia de la Metodología de Marco Lógico	130
2.4.1.	Primer paso: Análisis de participantes	135
2.4.2.	Segundo paso: Análisis de problemas	141
2.4.3.	Tercer paso: Análisis de objetivos	147
2.4.4.	Cuarto paso: Análisis de alternativas	149
2.4.5.	Quinto paso: Selección de la alternativa óptima	151
2.4.6.	Sexto paso. Estructura Analítico del Programa (EAP)	151
2.4.7.		

3.	Matriz de Marco Lógico. Formulación.	154
3.1.	Definición	154
3.2.	Estructura	155
3.2.1.	Primera columna del “Resumen Narrativo	156
3.2.2.	Segunda Columna “Indicadores	161
3.2.2.1.	Formulación de Indicadores	162
3.2.3.	Tercera Columna. Medios de Verificación	164
3.2.4.	Cuarta Columna “Supuestos	165
3.2.4.1.	Desarrollo de Supuestos	167
3.3.	Lógica Vertical y Horizontal Del Marco Lógico	168
4.	Ventajas y desventajas de la Metodología de Marco Lógico	170
5.	Crítica a la Metodología de Marco Lógico	171

**CAPITULO IV. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO EN EL DISEÑO DE PROYECTOS EDUCATIVOS. INTEGRACIÓN ENTRE ESCUELA Y COMUNIDAD EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR DEL DISTRITO FEDERAL.**

	Introducción	174
1.	Análisis de involucrados	178
1.1.	Identificación de involucrados	178
1.2.	Clasificación de involucrados	179
1.3.	Esquema de involucrados	181
2.	Árbol de problemas	182
3.	Árbol de Objetivos	183
4.	Acciones e identificación de alternativas	184
4.1.	Alternativas	184

4.2.	Árbol de alternativas	184
4.3.	Acciones	185
4.4.	Estructura Analítica del Proyecto	186
5.	Construcción de la Matriz de Marco Lógico	187
5.1.	Resumen Narrativo	187
5.2.	Indicadores y metas intermedias	188
5.2.1.	Fin	188
5.2.2.	Propósito	189
5.2.3.	Componentes	190
5.2.4.	Actividades	192
5.3.	Identificación de medios de verificación	193
5.3.1.	Fin	193
5.3.2.	Propósito	194
5.3.3.	Componentes	195
5.3.4.	Actividades	198
5.4.	Identificación de supuestos	199
6.	Matriz de marco lógico	200
	CONCLUSIONES	203
	BIBLIOGRAFÍA	207

## Introducción.

"¿Me puede decir, por favor, qué camino debo tomar desde aquí?" preguntó Alicia al Gato de Cheshire.  
"Eso depende mucho de a dónde quieres tú llegar" dijo el Gato  
"No me importa mucho dónde" dijo Alicia."  
Entonces no importa qué camino elijas para ir" dijo el Gato.  
"--siempre y cuando llegue yo a ALGÚN lado," agregó Alicia a modo de explicación.  
"Oh, así será con seguridad," dijo el Gato, "sólo asegúrate de caminar lo suficiente."

Lewis Carroll

El presente trabajo de investigación tiene la finalidad de acercar al lector a la Metodología de la Matriz de Marco Lógico, comprender el por qué toda aquella persona dedicada al diseño e implementación de políticas educativas debe conocerla y aplicarla, en la administración pública, inmersa actualmente en una Gestión basada en Resultados que establece a su vez un Presupuesto basado en Resultados.

Desde un punto de vista institucional, el actual escenario educativo del país, es más favorable que en décadas pasadas. Existe una mayor descentralización administrativa, un mayor equilibrio entre el nivel central y las escuelas. Se ha logrado concretar pactos por la educación y se han establecido acuerdos nacionales que permiten pensar en el diseño de políticas de estado, y no en políticas de sexenio.

Se han realizado diferentes programas enfocados en la mejora de la calidad y equidad educativa, así como reformas curriculares. Sin embargo, lo anterior no ha permitido garantizar un desarrollo educativo sostenido, de calidad y equitativo. Continúan en mayor o menor grado la desigualdad en las oportunidades educativas, el bajo rendimiento en relación con otras naciones. Y a nivel institucional, existen obstáculos políticos y económicos que impiden avanzar hacia una gestión administrativa educativa moderna y eficiente que permita un manejo más eficiente del financiamiento que se le otorga a la educación.



Con el objetivo de promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y fomentar la transparencia y rendición de cuentas, la Administración Pública Federal durante los últimos años, ha emprendido una serie de iniciativas para fortalecer la evaluación y monitoreo de los programas planes y proyectos públicos, entre los que se encuentran los de educación con el fin de alinear las políticas públicas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), logrando con ello una mejor toma de decisiones en la asignación de recursos presupuestarios.

En el entendido de que las políticas públicas, son el producto de los procesos de toma de decisiones (que implican acciones u omisiones) del Estado frente a determinados problemas públicos, Aguilar Villanueva (1996, pág. 32) también menciona que, "Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos."

De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.

A partir de lo anterior, los objetivos de estas mejoras consideran incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, reducir el gasto de operación, promover las condiciones para un mayor crecimiento económico y elevar el impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población en lo general y en lo educativo en particular como motor del desarrollo del país.

Las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, buscan mejorar los procesos de la gobernación y la democracia, mediante la superación de las dificultades y deficiencias de la tradicional manera de planificar y hacer gestión, a

fin de alcanzar las metas del desarrollo integral y sostenible del país. La planificación y gestión pública, está enfrentando los retos de grandes cambios, sociales, culturales y económicos, que demandan nuevas respuestas y nuevas formas de acción, con el afianzamiento de nuevos patrones tecnológicos y productivos, que deberían permitir construir un país, con ventajas comparativas exigidas por los esquemas de competitividad mundial; que se construye con sólidos criterios de sostenibilidad y de equidad a fin de alcanzar objetivos de un desarrollo humano y una mejor calidad de vida para todos sus ciudadanos a partir de la educación.

Alcanzar estos retos, además de entusiasmo y decisión, requiere de metodología, orden, disciplina, requiere en definitiva de una técnica adecuada que permita el desarrollo de un proyecto, desde la concepción de la idea, hasta su ejecución y evaluación, siendo importante la sustentabilidad, y por tanto su viabilidad. De algún modo la respuesta o la forma de alcanzar el logro de un proyecto, está representado en una alternativa metodológica.

Desde su aparición la metodología de la matriz de marco lógico ha sido el método más utilizado por la mayor parte de las agencias de cooperación internacional para la planificación y gestión de proyectos de desarrollo, así mismo, muchos países de manera interna utilizan esta metodología como forma de evaluación de proyectos, o en virtud de disponer de fondos concursables adicionales dispuestos por los gobiernos.

La administración pública federal por medio de la la Secretaría de Hacienda y Crédito Público plantea la Gestión para Resultados (GpR) a partir de un Esquema Integral de Presupuesto basado en Resultados (PbR) que establece: centrar las decisiones en los resultados en todas las fases; alinear la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación con los resultados, manteniendo un sistema de medición e información sencillo.

También permite gestionar para obtener resultados y no por resultados obtenidos usando la información obtenida a partir de los resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas. La herramienta básica para lograr estos objetivos, es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o también denominada Matriz de Marco Lógico, la cual tiene como base la Metodología de Marco Lógico (MML), tema fundamental del presente trabajo de investigación.

La Matriz de Marco Lógico es una Metodología de Planeación Estratégica que se basa en objetivos, variables e indicadores para evaluar resultados, lo que nos permite una mayor calidad en el diseño de estrategias para aumentar la productividad. Al mismo tiempo, es una herramienta de planeación, un apoyo para desarrollar las actividades cotidianas. La Metodología de Marco Lógico no se trata de una moda, ni de una carga adicional, es una metodología de evaluación que acumula los métodos anteriores y los perfecciona. Debe ser permanente y estar en constante evolución.

Este documento fue escrito para todo funcionario público que su materia prima sea la educación, así como, para toda persona que labore en una institución educativa en todos sus niveles, que tenga la posibilidad de diseñar y ejecutar políticas educativas o la necesidad de construir una Matriz de Indicadores para Resultados con base en la Metodología de Marco Lógico sin tener que ser un experto en planeación, en el manejo de las cuestiones presupuestarias o ser ejecutor del gasto público.

En términos de la Metodología de Marco Lógico, un indicador muy concreto de si se logró el objetivo planteado al inicio del proyecto de investigación, es el que los lectores terminen el texto exitosamente con el conocimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Federal.

Para lo cual se ha estructurado el texto en cuatro capítulos. En el primer capítulo se desarrolla un marco teórico, en el cual se presentan conceptos de administración que conforman la base conceptual de la Metodología de Marco Lógico, con el fin de entender la lógica que con lleva la metodología y poder utilizarla.

Se desarrolla el concepto de administración por objetivos según sus diferentes enfoques, destacando sus fortalezas y su implementación. Establecer los objetivos como una herramienta básica utilizada por las personas y las organizaciones para ayudar a establecer una dirección, medir el progreso, alcanzarla y para definir la dirección futura. El conocimiento de la misión de la organización, el “por qué existen”, es importante para el establecimiento de los objetivos.

Qué es el proceso administrativo, las fases que lo conforman: planeación, organización, dirección y control. Una vez definido el proceso administrativo, se puede integrar en el marco teórico de la Metodología de la Matriz de Marco Lógico, definirla, y conocer sus principales características. La Planeación Estratégica al igual que la Metodología de Marco Lógico es una herramienta administrativa por lo que es necesario conocerla.

En el capítulo II, se realiza un análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño, que integran la Gestión para Resultados, el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Se da un sustento normativo y jurídico, su importancia en la administración pública federal y en especial en el ramo educativo. Su relación con la Metodología de la Matriz de Marco Lógico y con la programación y asignación del presupuesto federal para la educación.

En el capítulo III, se describe el ciclo de vida de un proyecto, se desarrolla el concepto de la Metodología de la Matriz de Marco Lógico, destacando sus fortalezas y debilidades para su implementación. Se desarrollan las diferentes etapas que la conforman.

El cuarto y último capítulo consiste en la aplicación de la metodología de marco lógico paso a paso en el diseño de un proyecto educativo específico.

En las conclusiones desarrollamos los aspectos fundamentales, producto de esta investigación que nos llevan a considerar la necesidad de la Metodología de Marco Lógico como herramienta indispensable para todo administrador educativo que diseñe e implemente políticas públicas enfocadas al área de la educación.

## **CAPITULO I**

### **MARCO CONCEPTUAL**

## **CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL.**

### **1. ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS (APO).**

#### **1.1. Antecedentes**

El desarrollo de la administración ha sido producto de un largo proceso evolutivo, al ser concebida dentro de un marco dinámico y al igual que toda actividad humana, estos cambios son consecuencia de las circunstancias que prevalecen en un contexto temporal. Existe una estrecha relación entre el desarrollo económico, tecnológico, político, social, etc. y el desarrollo administrativo.

El desafío más grande lanzado a las gerencias de las organizaciones es el de conciliar e integrar los esfuerzos humanos, los recursos y las instalaciones de trabajo, encauzándolas a objetivos comunes y evitando al mismo tiempo las discordias y los descalabros que les son comunes.

El aumento en el tamaño de las empresas ha incrementado la burocracia, lo que provoca que las relaciones de trabajo sean más impersonales, dificultando la coordinación, la motivación, la eficiencia de las organizaciones, haciendo cada vez más difícil de lograr efectividad y con ello pérdida de competitividad.

En respuesta a estas circunstancias surge la administración por objetivos (APO) o administración por resultados como un método de planeación. Peter F. Drucker, en su libro; *La gerencia de las empresas (The practice of management)* publicado en 1954 la caracteriza por primera vez como un modelo administrativo y un sistema alternativo para la fijación de objetivos basado en un nuevo enfoque de autodirección y autocontrol. Sobre el surgimiento y evolución de la administración por objetivos Wehrich comentó:

"Comenzó como una filosofía de la administración y muy pronto se convirtió en un elemento para evaluar el desempeño, después en una forma para integrar objetivos

individuales y organizacionales, y ahora también es parte de la planeación estratégica en varias compañías. Pero se recomienda que la DPO debe convertirse en un sistema de administración para que sea verdaderamente productiva." (Codina, 2007)

A principios de los sesenta, Douglas McGregor psicólogo especializado en temas gerenciales, creador de la teoría "X" y "Y" sobre liderazgo, apoyó su teoría; en 1976 Gelinier introduce una de las características esenciales de la Administración por Objetivos: la participación en la fijación de objetivos. Unos años antes, General Electric Company, en sus esfuerzos para descentralizar la toma de decisiones, empleó algunos elementos esenciales de la administración por objetivos. Aunque realmente sus orígenes se encuentran en la dirección por excepción de Alfred Sloan. (Mateos, 1999, pág. 116)

De acuerdo a Guizar (1997), la administración por objetivos surgió como método de evaluación y control sobre el desempeño de áreas y organizaciones en crecimiento rápido. Lo que dio origen a nuevas ideas de descentralización y administración por resultados.

## **1.2. Definición y Concepto**

La administración por objetivos también es conocida como: administración por resultados, dirección por objetivos o administración por metas. Se ocupa del mantenimiento y el crecimiento ordenado de la organización mediante especificaciones de lo que se espera de cada uno de sus miembros y la medición de lo que realmente realiza. Es decir, un proceso administrativo mediante el cual el personal de una organización, colabora con sus superiores, establece objetivos susceptibles de ser medidos lo que permite alcanzarlos en un periodo determinado.



Existen múltiples conceptos y definiciones de lo que es o debería ser la administración por objetivos. Odiorne la define en los siguientes términos:

“Es un proceso por el cual los gerentes superiores y subordinados de una organización, identifican conjuntamente sus metas comunes, definen cada una de las principales áreas de responsabilidad de cada persona en términos de resultados que se esperan de él y usan estas mediciones como guías para operar la unidad y evaluar la contribución de cada uno de los miembros.” (Odiorne, 1986, pág. 68)

Reyes Ponce (1995) en su libro *administración por objetivos* cita a varios autores los cuales proporcionan su definición. McConkey la define como “un enfoque para la planeación y evaluación administrativas, en el que se establecen por cada jefe, metas específicas para un año, u otro período de tiempo, sobre la base de las metas que cada uno de ellos debe lograr, para que los resultados totales de la empresa puedan realizarse”.

Mientras que Morrissey más que definirla describe algunos de sus elementos importantes: “En esencia, este enfoque divide el trabajo del administrador en sus funciones y actividades básicas, con el fin de escoger las de mayor importancia para una administración efectiva, y diseña un proceso que, si es seguido, conducirá inevitablemente a una mayor productividad y mayor satisfacción en el trabajo”.

Drucker menciona que no puede haber resultados adecuados si los que realizan acciones administrativas, ya sean subordinados, directores o supervisores no saben a dónde se dirigen ni toman en cuenta que cada quien debe fijarse sus metas y autocontrolarse.

Una de las mayores contribuciones de la dirección mediante objetivos es; sustituir la dirección mediante dominación, por la de autocontrol, que hace posible que un subordinado controle sus propias realizaciones: el autocontrol significa mayor automotivación: un deseo de hacerlo mejor, antes que lo suficiente para salir del paso y nada más.

La administración por objetivos consiste en crear un ambiente dentro de la empresa que facilite el logro de sus objetivos, es decir, la tarea esencial de la administración moderna es enfrentar los obstáculos que se interponen a la obtención de dichos objetivos. Para Paúl Malí (1979, pág. 16) consiste “en funcionar armoniosamente los planes individuales y los requisitos de los gerentes, encauzándolos a rendimientos en gran escala dentro de un período concreto de tiempo”.

“Administrar es conseguir que se hagan las cosas por medio de la gente. La administración también implica determinar a dónde va la organización; qué cosas es necesario hacer que ayuden a llegar a ese lugar; cómo se van a lograr; quién las va a lograr y cuándo”. (Raia, 1997, pág. 14)

En general, se puede decir que la administración por objetivos (APO) es el empleo de una estrategia para formular planes y obtener resultados encauzados a lo que la gerencia desea y necesita para conquistar las metas y dejar satisfechos a los participantes en esta tarea. La administración por objetivos al igual que la fijación tradicional, asegurará que todos los objetivos establecidos contribuyan a mejorar la eficiencia de la empresa

### **1.3. Características**

A partir del análisis de las diferentes definiciones y conceptos de administración por objetivos, se puede observar que coinciden en cuatro elementos base:

- a) La especificidad de metas para la obtención de objetivos tangibles.
- b) Participación de toda la organización en mayor o menor grado en la toma de decisiones.
- c) Un plazo determinado para cada objetivo
- d) Retroalimentación constante acerca del desempeño que permita ponderar o corregir las acciones llevadas a cabo.

Estos elementos nos llevan a formular las principales características de la administración por objetivos las cuales son:

1. Establecimiento conjunto de objetivos entre el ejecutivo y su superior
2. Establecimiento de objetivos para cada departamento ó posición. Los objetivos, a alto nivel, pueden denominarse objetivos, metas, propósitos o finalidades.
3. Interrelación de los objetivos de los diferentes departamentos, unidades o gerencias.
4. Elaboración a partir de los objetivos trazados por cada departamento, de planes tácticos y planes operacionales, con énfasis en la medición y el control
5. Evaluación permanente, revisión y reciclaje de los planes. Lo que permite tomar previsiones, y fijar nuevos objetivos para el período siguiente.
6. Participación activa de la dirección.
7. Apoyo constante del staff durante las primeras etapas. Exige coordinación e integración de esfuerzos, lo que puede ser efectuado por el *staff*.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Definición de Objetivo**

Etimológicamente Reyes Ponce (1995, pág. 27), define la palabra objetivo a partir de sus dos raíces: *jactum*, que significa lanzado; y la preposición “*ob*”: hacia. Por lo tanto, un objetivo es aquello que se lanza hacia una meta concreta y precisa. Reyes Ponce los define como: “Los fines que nos proponemos, entendiendo por estos aquello que se pretende obtener en toda operación o actividad”. Un objetivo claro y verificable facilita la medición de la eficacia y eficiencia de las acciones administrativas.

Terry (2009), define los objetivos en administración como las metas intentadas que prescriben o establecen un determinado criterio y señalan dirección a los esfuerzos del administrador.

Reyes Ponce retoma a Koontz y Donnell (1995, pág. 27), que señalan que los objetivos son diversamente conocidos como propósitos, misiones, metas o blancos y que nadie puede especificar cómo cumplir un objetivo vago e indeterminado. Por lo que los objetivos deben estar identificados, de tal forma, que puedan determinarse el éxito o fracaso final.

Podemos decir que un objetivo, es: un propósito, una misión para un periodo determinado, definido de tal forma que pueda ser medido bajo parámetros cuantitativos (tiempo, dinero, unidades, porcentajes, etcétera), que se pueda controlar para replantear las acciones de futuras metas, propósitos o misiones administrativas.

Si bien Reyes Ponce (1995), considera como sinónimos de objetivo las palabras *meta* y *fin*, así como “fijar objetivos” y “precisar resultados”. Al igual para Koontz (Koontz, 2001, pág. 122), los objetivos o metas son los fines hacia los cuales se dirige una actividad”. A partir de estas precisiones, considero necesario presentar otra visión de los conceptos de meta y objetivo.

Se puede realizar una distinción entre un objetivo y una meta precisando que los objetivos de una organización constituyen un plan básico, son los puntos vitales que dan vida al organismo administrativo donde se desenvuelve el acto o la acción. Mientras que las metas es algo más concreto, preciso e inmediato, consideran los puntos concretos, medibles, establecidos en tiempos determinados que conduce cumplimiento de los objetivos. Si bien los departamentos de una organización pueden tener objetivos propios, tienen que cumplir determinadas metas. Las metas contribuyen al logro de los objetivos de las organizaciones.

### 1.4.2. Clasificación de Objetivos

La administración por objetivos tiene diversas clases o tipos de objetivos, es necesario clasificar a los objetivos de acuerdo a lo que se desea alcanzar. Existen diferentes clasificaciones aceptadas, algunas más relacionadas con la administración por objetivos. Reyes (1995, págs. 32-34) clasifica los objetivos en:

**Individuales.-** Son los fines que persigue cada persona física.

**Colectivos.-** Aquellos que persiguen varias personas físicas. La administración por objetivos tiene como una de sus metas principales conseguir que se armonicen entre ellos.

**Particulares.-** Forman parte de otros objetivos más amplios.

**Generales.-** Comprenden dentro de sí mismo el logro de varios objetivos particulares. Para fijar los objetivos de una sección hay que tener a la vista los objetivos generales dentro de los que aquella actúa.

**Subordinados.-** Son aquellos que se utilizan como medios para alcanzar los objetivos básicos o principales. Son inmediatos.

**Básicos.-** Son aquellos que en alguna manera determinan la intención de la persona o institución.

**Colaterales.-** No se buscan como objetivos básicos tampoco son medios para llegar a objetivos básicos, pero puede volverse uno básico.

**Corto plazo.-** Son aquellos que se proponen a un año o menos.

**Largo plazo.-** Implican más de un año, suelen fijarse hasta por cinco años. Actualmente suelen denominarse los primeros operacionales y los segundos estratégicos.

Cuadro 1. Clasificación de los objetivos.

Otro enfoque para clasificar a los objetivos es el siguiente:

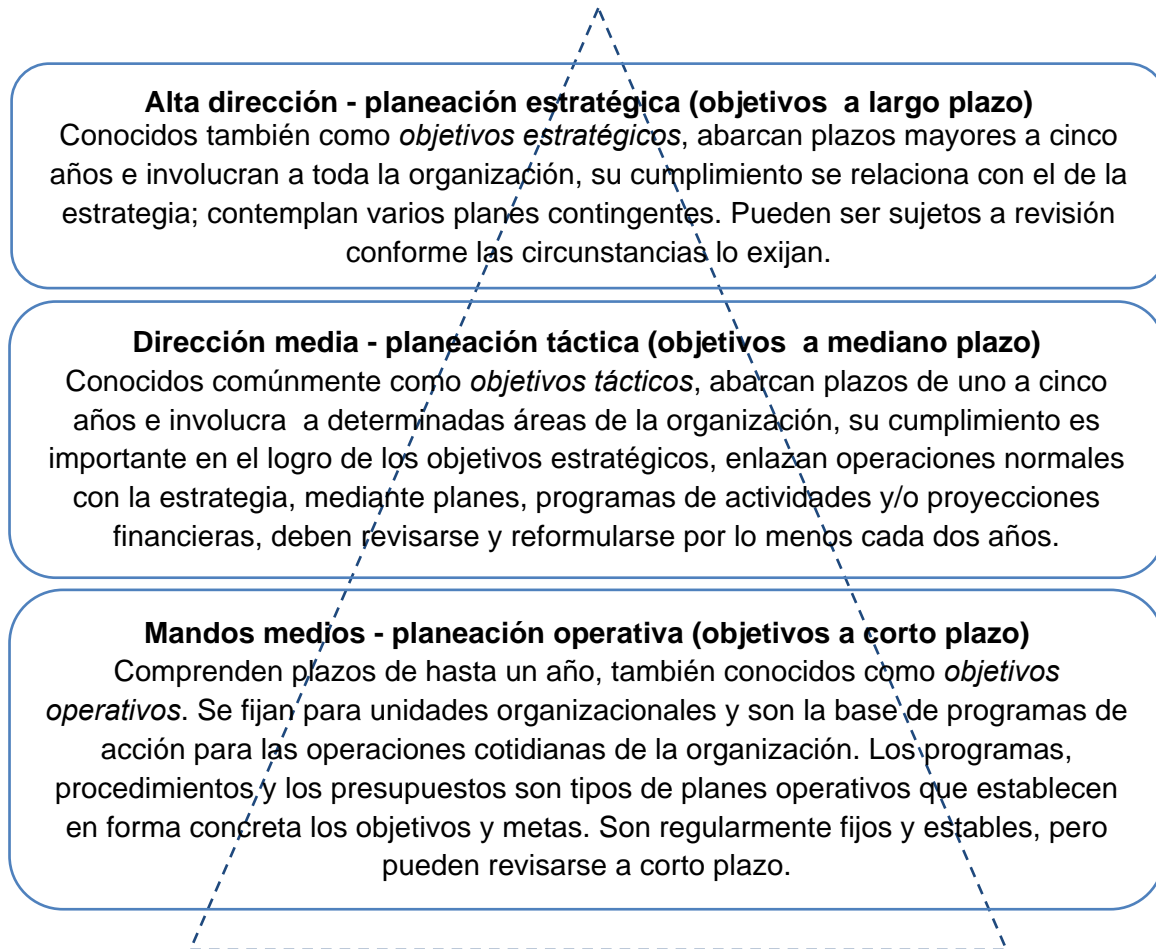
- a) Por su origen y tiempo

Institucionales. Hasta cierto punto son la razón de ser de la organización, son fijos o estables y se parecen a la misión. Sin embargo, este último término es más

amplio, pues abarca el servicio que se da al consumidor tanto interno como externo. Por ejemplo; una universidad busca transmitir conocimientos para formar profesionales útiles a la sociedad.

Cíclicos o por metas. Los objetivos se deben traducir en metas para poder medirlos, saber cómo va la organización y reorientar en su caso las acciones por medio de nuevos planes.

Los objetivos se fijan de acuerdo a un plazo. En el esquema 3, analizamos brevemente los objetivos de acuerdo a los plazos:



Cuadro 2. Clasificación de los objetivos de acuerdo con los plazos y el nivel jerárquico.

b) Por su jerarquía y función

Las organizaciones están estructuradas jerárquicamente, con división del trabajo por áreas de funciones. Cada nivel jerárquico tiene sus objetivos y debe, a su vez, establecer metas que sirvan de guías de los otros niveles.

El titular de cada nivel debe establecer sus objetivos y cada responsable de área funcional deberá establecer también sus objetivos directos referentes a su área respectiva, para que sus subordinados los puedan establecer hasta el último nivel.

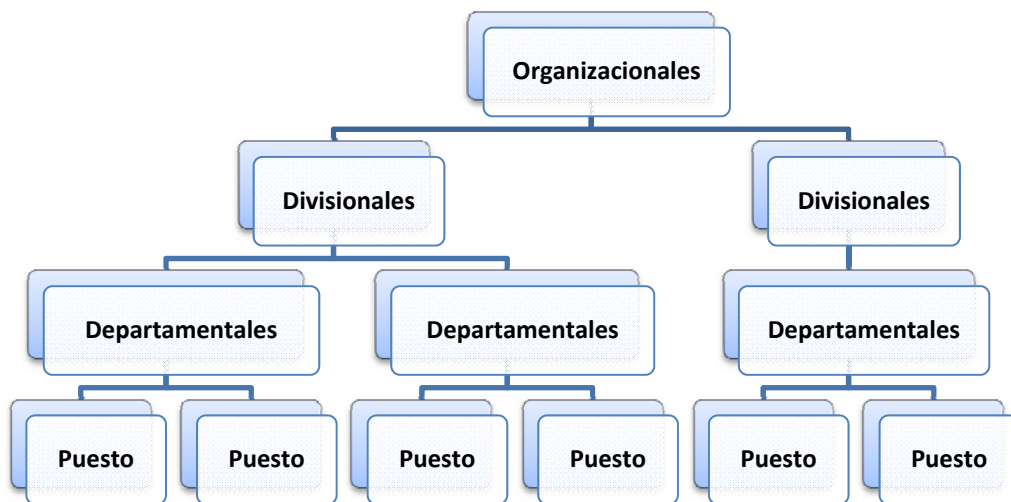


Figura 1. Clasificación de objetivos por su jerarquía y función.

c) Por los objetivos del puesto

En cada puesto se distinguen tres tipos de acciones básicas relacionadas con la eficiencia:

- *Acciones formalizadas*, se desprenden de la delegación formal, que son la base de las metas para medir eficiencia y dar retroalimentación. La división del trabajo asigna determinadas tareas a cada miembro de la organización permitiendo la especialización, todos los puestos tienen algo de formal, Odiorne los llama “rutinarios”.

Para llegar a lo anterior, se debe describir el puesto y las funciones, a partir de las cuales se consignan las actividades de cada miembro y se puedan fijar los objetivos. Las tareas se deben ajustar a la realidad y deben ser creadas y desarrolladas con la participación del jefe y del subordinado. De forma que el resultado se pueda medir lo más objetivamente posible.

- *Acciones no formalizadas*, son actividades que no corresponden a los objetivos vitales del puesto pero que son eventualidades indispensables para el buen funcionamiento de la organización.

Estas acciones no se pueden prever y son ocasionales; deben incorporarse a las funciones normales hasta donde sea posible, o tratar de eliminarlas si no contribuyen a la eficiencia y al logro de los objetivos. Para Odiorne cuando un gran porcentaje del tiempo de la institución se dedica a acciones imprevisibles, denota falta de organización.

- *Acciones creativas*. Las organizaciones deben crear ambientes de trabajo que permitan la participación y la innovación bajo una adecuada coordinación de todas las acciones individuales, para que el trabajo grupal de resultados. Los puestos no son estáticos, siempre requieren creatividad para lograr la eficiencia. Maslow mencionaba que si una organización no se actualiza constantemente en sus métodos de trabajo, si no innova, estará quedándose atrás al cabo de unos años sin capacidad de competir. Las fuentes de la creatividad se pueden clasificar en dos:

**Extrínsecas**

Son aquellas que se dan fuera de la organización, por investigaciones realizadas por universidades, empresas, organismos especializados en investigación, particulares, etc., a las que puede recurrir el encargado de un puesto para conocer las novedades sobre las técnicas que él requiere en su trabajo.

Los cambios bruscos amenazan el *status quo* organizacional aceptado. Se teme a lo desconocido y por lo tanto se presenta una “resistencia al cambio”.



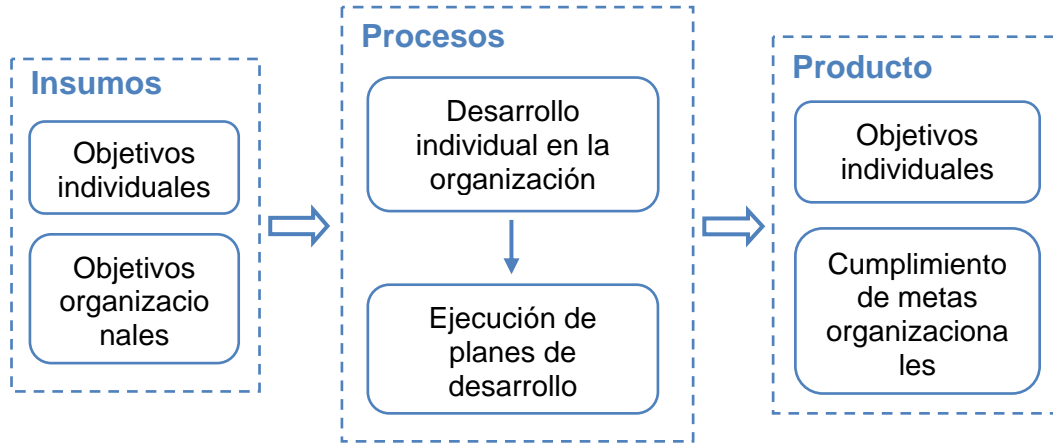
<b>Intrínsecas</b>
<p>Se logran haciendo que cada titular de un puesto por medio de estadísticas, analice a través de las observaciones de su trabajo las desviaciones a los planes originales. Se pueden seguir los siguientes pasos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Recopilación de información.</li> <li>– Organización de los datos.</li> <li>– Análisis e interpretación de los datos.</li> <li>– Proposición de hipótesis.</li> <li>– Comprobación de las hipótesis.</li> </ul> <p>Los objetivos en este caso se pueden establecer por etapas.</p>

Cuadro 3. Fuentes de la creatividad.

d) Por su relación con el desarrollo personal

Se deben incluir no sólo las metas que benefician a la organización, sino buscar el desarrollo del individuo en una forma más particular, permitiendo que éste alcance otras habilidades personales, aunque no estén relacionadas directamente con su puesto. Son objetivos individuales inherentes ya no al puesto, sino a la persona y deben ser alentadas por diferentes razones entre las más importantes:

- I. Para que un individuo se autorealice íntegramente (Superación personal). Debe escoger libremente lo que él considere adecuado para su desarrollo y no limitarlo sólo a las actividades del puesto donde trabaja.
- II. El individuo debe ascender, tener nuevas oportunidades (Superación Profesional), incluye capacitación permanente.
- III. Debe existir congruencia entre las metas que el individuo desea alcanzar y lo que la organización requiere. En la medida en que esto se logre habrá un desarrollo integral. Esto se puede apreciar en la figura 3.



Esquema 1. Clasificación de objetivos por su relación con el desarrollo personal.

Las organizaciones no deben limitar la iniciativa de desarrollo de su personal, lo deben estimular. Para McGregor el medio ambiente en que trabaja el individuo (pasan gran parte de su tiempo en la organización) es la variable más importante que afecta su desarrollo.

### 1.4.3. Características de los objetivos

Un objetivo debe ser relevante, compatible, conciso. Dillman (1998) menciona que para conseguir resultados satisfactorios en la creación de los objetivos se debe tomar en cuenta la forma en que se redactan. Sin embargo antes de la redacción, se debe tomar en cuenta algunos principios sobre los cuales se debe formular un objetivo:

1. *Principio de precisión.* Los objetivos no deben ser ambiguos, deben fijarse siempre que sea posible, cuantitativamente - cuantificación directa - (porcentajes, unidades monetarias, de tiempo, etc.). Si no es posible, se debe dar el mayor número de criterios de comparación que nos permita precisar si se logró o no el objetivo – cuantificación indirecta -. Se debe poder contestar la pregunta ¿Cómo sé si al final del periodo de tiempo establecido se alcanzó el objetivo?

2. *Principio de flexibilidad.* Debe existir precisión en la formulación de los planes y objetivos, sin perder la facilidad de su aplicación. Lo anterior se logra mediante algunos sistemas, los principales son:
  - Establecer máximos y mínimos.
  - Establecer planes substitutivos.
3. *Principio de participación.* En la formulación de los objetivos y en la fijación de metas y resultados, deben participar en mayor o menor medida los jefes y subordinados involucrados. Lo anterior permite enriquecer el proceso con diferentes puntos de vista y apropiarse del mismo.
4. *Principio de realismo.* El objetivo debe ser ambicioso para que los involucrados encuentren en él un estímulo para alcanzarlo y superarlo, al mismo tiempo debe ser realizable en el plazo de tiempo determinado.
5. *Principio de objetividad.* Se enfoca principalmente a fijar los objetivos apoyados en un análisis de la realidad basado en hechos. Por ejemplo, se debe considerar las circunstancias externas e internas, los recursos para su realización, es decir, los factores no sujetos al control del responsable.

Un objetivo debe contestar las siguientes preguntas:

- |           |                                                    |
|-----------|----------------------------------------------------|
| ¿Qué?     | Lo que se quiere alcanzar                          |
| ¿Quién?   | Protagonistas de su realización                    |
| ¿Cuándo?  | Plazo o momento para lograrlo                      |
| ¿Dónde?   | Lugar o nivel en el que se ejecutarán las acciones |
| ¿Con que? | Recursos que se invertirán                         |
| ¿Cómo?    | Forma de ejecución, monitoreo y evaluación         |

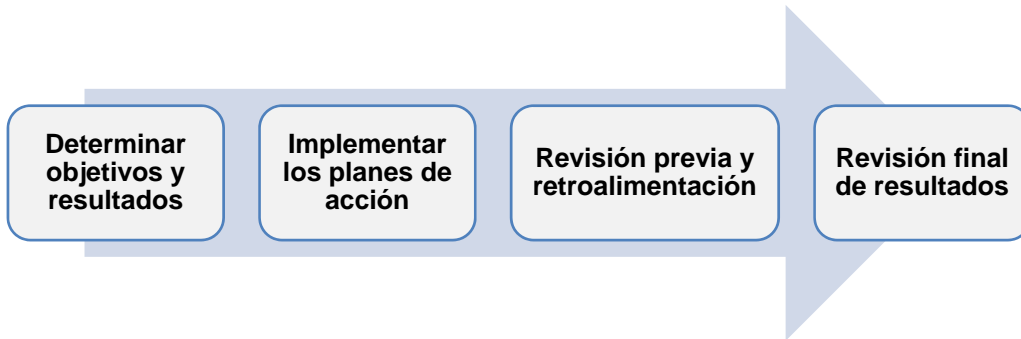
Existen reglas de escritura para la formulación de objetivos que complementan a los principios, Hernández y Rodríguez (2007, pág. 221) se apoyan en las guías de Morrisey (1997):

1. Iniciar con un infinitivo verbal.
2. Especificar el resultado que se va a conseguir.
3. Especificar la fecha límite para su cumplimiento.
4. Especificar los costos máximos (\$, horas-hombres, materiales).
5. Ser medible y verificable.
6. Evitar los "porqué" y los "como". Señalar solamente el "que" y el "cuando".
7. Estar relacionado con los papeles y funciones del responsable y con los roles y misiones de los niveles superiores.
8. Ser de fácil comprensión para el que ejecuta la acción.
9. Ser realista y alcanzable, pero al mismo tiempo debe representar un reto.
10. Proporcionar la máxima utilidad sobre la inversión requerida en tiempo y recursos, cuando se compara con otros objetivos que han sido alcanzados.
11. Ser consecuente con los recursos disponibles o previsto
12. Evitar la doble responsabilidad para la ejecución, cuando se requiere un esfuerzo conjunto (dualidad de responsabilidad).
13. Ser consecuente con las políticas y las prácticas básicas de la organización.
14. Ser acordado voluntariamente tanto por el superior como por el subordinado, sin presiones ni coacciones indebidas.
15. Registrarse por escrito, guardando una copia que debe ser revisada periódicamente tanto por el superior como por el subordinado.
16. Establecerse no solo por escrito, sino también en las discusiones entre superior y subordinado.

### **1.5. Implementación de la administración por objetivos.**

Existe mucha literatura que pretende explicar cómo implementar la administración por objetivos, pero no hay uniformidad en cuanto a la mecánica de funcionamiento, cada organización debe implementar un proceso que se adapte y sea conveniente a sus necesidades e intereses. Es decir, el objetivo principal determinará la forma de organizar y administrar el sistema.

Sin embargo existen modelos que pueden servir de guía, Colmenares (1985, págs. 79-96) presenta un proceso que puede ser utilizado como base para la implementación de la administración por objetivos. Sin ser exhaustiva se presenta a continuación el siguiente proceso que se adapta de mejor forma al desarrollo del presente texto:



Esquema 2. Proceso de implementación de la administración por objetivos.

1. Determinar objetivos y resultados.

La dirección en equipo, debe fijar y revisar los objetivos generales. Posteriormente deberá comunicarlos a cada división que conforme la organización, para que en base a ellos, siguiendo la línea jerárquica, cada responsable determine por escrito sus objetivos particulares, en coordinación con su jefe inmediato superior.

Se debe tener en cuenta que para la presentación escrita de los objetivos, se debe incluir entre otros datos los siguientes:

- a. Nombre del departamento o persona si es el caso.
- b. Fecha de aprobación de los objetivos.
- c. Nombre de la persona que los aprueba.
- d. Periodo que abarca.
- e. Número e importancia de los objetivos.
- f. Presentación de los objetivos de forma concisa.
- g. Estrategias y tácticas seleccionadas para la obtención de los objetivos.
- h. Cronograma de avance de cada objetivo para su revisión.

## 2. Implementar los planes de acción.

Los planes de acción son las tareas y actividades que deben realizarse para lograr los objetivos. Su elaboración, se debe realizar con la participación activa del superior y el subordinado en el desarrollo de los planes de acción, lo que permite una buena coordinación en el desarrollo de las tareas y considerar planes contra eventualidades.

Al estar integrados los planes individuales a los de la organización existe un trabajo de equipo en la identificación y evaluación de las tareas y alternativas que nos permiten desarrollar los planes de acción. Los siguientes son pasos que nos proporcionan un marco de referencia útil de cómo elaborar un plan de acción:

- 1) Identificar los objetivos
- 2) Enunciar las tareas y actividades importantes para los objetivos.
- 3) Identificar las tareas y actividades de los puestos individuales.
- 4) Definir los roles, autoridad y responsabilidad para cada puesto.
- 5) Asignar y coordinar los tiempos necesarios para el desarrollo de las actividades (cronograma de actividades).
- 6) Ajustar los objetivos en caso de ser necesario.
- 7) Determinar los recursos humanos y materiales necesarios para realizar las actividades necesarias para la obtención de los objetivos.
- 8) Revisar la congruencia entre los planes de acción con los objetivos.

## 3. Revisión previa y retroalimentación.

De acuerdo al cronograma, en esta etapa se deben reunir el jefe y subordinados para revisar los resultados obtenidos hasta ese momento del desempeño individual y organizacional, y compararlos con los objetivos y planes señalados, para detectar las desviaciones y aplicar las medidas correctivas convenientes. En caso de que a pesar de los ajustes realizados los objetivos no se alcancen en el tiempo estimado, se deberán reprogramar los tiempos o en el último de los casos ajustar los objetivos fijados.

#### 4. Revisión final de resultados

En la última etapa se lleva a cabo una revisión final de los resultados para poder comprobar que se ha cumplido con los objetivos generales fijados previamente. Para un mejor control de la información, al igual que en la primera etapa, se deberá anotar la siguiente información:

- a. Numero de objetivo (asignado en la primera etapa)
- b. Nombre del departamento o persona si es el caso.
- c. Fecha de aprobación de los objetivos.
- d. Nombre de la persona que los aprueba.
- e. Periodo que abarca.
- f. Presentación de los objetivos de forma concisa.
- g. Resumen de los resultados obtenidos hasta la fecha de revisión.
- h. Análisis comparativo de los resultados obtenidos frente a los esperados.
- i. Cronograma de las acciones realizadas.

Se debe considerar que la revisión final de resultados, se presenta al finalizar el proceso, respetando la periodicidad fijada (anual, semestral, mensual, etc.).

#### **1.6. Ventajas y desventajas de la administración por objetivos**

Si bien es cierto en la actualidad se pone en duda su eficacia, la administración orientada hacia los objetivos es uno de los enfoques administrativos más utilizados. Con frecuencia se culpa de ello a una puesta en marcha deficiente, pero otra razón puede ser que la administración por objetivos sea aplicada como una técnica mecanicista que centra su atención en aspectos seleccionados del proceso administrativo sin integrarlos en un sistema. Koontz (2001, pág. 158) menciona que hay gran cantidad de evidencia proveniente de estudios de laboratorio, que muestra los progresos que se logran aplicando este tipo de administración sobre todo en lo que respecta a la clarificación de la administración, el compromiso personal y el desarrollo de controles eficaces.

## Ventajas

Con la administración por objetivos, los administradores están obligados a definir los papeles y las estructuras organizacionales. El empleado ya no se limitará a hacer simplemente un trabajo, seguir instrucciones y esperar orientación y decisiones; participan en la fijación de sus objetivos, pasan a ser individuos con propósitos claramente definidos.

A partir de una correcta aplicación de la administración por objetivos, se podrá contar con una planeación más eficaz, definida por los objetivos a cumplir. Mateos Aparicio (1999, pág. 123), al igual que otros destacados autores mencionan las siguientes ventajas de la administración por objetivos:

Autor	Ventajas
<b>Mateos Aparicio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dirigir las actividades del trabajo hacia las metas organizativas</li> <li>– Obligar y ayudar a planificar</li> <li>– Proporcionar normas claras para el control</li> <li>– Suministrar una motivación mayor entre los gerentes</li> <li>– Utilizar mejor los recursos humanos</li> <li>– Reducir la ambigüedad en los conflictos funcionales</li> <li>– Ofrecer criterios más objetivos de evaluación</li> <li>– Identificar mejor los problemas</li> <li>– Mejorar la capacitación del personal</li> </ul>
<b>Harold Koontz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mejoría de la administración</li> <li>– Clarificación de la organización</li> <li>– Estímulo al compromiso personal</li> <li>– Desarrollo de controles efectivos</li> </ul>
<b>Samuel C. Certo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Enfatiza siempre lo que debe hacerse en la organización para alcanzar los objetivos organizacionales.</li> <li>– Asegura un compromiso del empleado para alcanzar los objetivos organizacionales. Dado que los gerentes y los subordinados han desarrollado los objetivos juntos.</li> </ul>

Cuadro 4. Ventajas de la administración por objetivos por varios autores.



Reyes Ponce (1995, págs. 139-144) más que ventajas se refiere a beneficios y los divide en tres; para el subordinado, para el jefe que lo aplica y para la organización. A continuación se comentan las ventajas más significativas, tanto para el jefe y los subordinados como para la organización:

Participante	Beneficios
<b>Subordinados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conocer exactamente qué es lo que se espera de él.</li> <li>– Le permite mayor libertad de acción.</li> <li>– Sus logros quedan registrados de una manera objetiva.</li> <li>– Demostrar objetivamente por qué no se pudo lograr algo.</li> <li>– Le permite concentrarse en áreas concretas.</li> <li>– Todo jefe inferior tiene constantemente una idea de cuál es su situación frente al trabajo y ante la empresa.</li> <li>– Justicia en las promociones o ascensos.</li> <li>– Sabe cómo mejorar o superar sus deficiencias.</li> <li>– Las metas no se le van a imponer, sino que quizá él va a escoger el área en que se han de lograr mejoras.</li> </ul>
<b>Jefe que la aplica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vincula a todos en el logro de resultados.</li> <li>– La calificación de los subordinados objetiva e indiscutible.</li> <li>– Concentra la supervisión en las áreas principales.</li> <li>– Evita discutir "el grado" de realización.</li> <li>– El jefe recibe nuevas ideas sobre mejoramientos.</li> <li>– Cumple mejor con el principio de la organización: "La responsabilidad no se delega, se comparte".</li> <li>– Le exige mayor comunicación con sus subordinados.</li> <li>– Le permite hacer que sus subordinados logren resultados.</li> </ul>
<b>Organización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Los jefes, responden mucho mejor a metas precisas, concretas y que sean alcanzables a corto plazo.</li> <li>– Facilita una mayor delegación.</li> <li>– Fija responsabilidades personales.</li> <li>– Permite pagar sueldos y salarios por eficiencia.</li> <li>– Facilita y estimula la formación de grupos de trabajo.</li> <li>– Es una base para el desarrollo de funcionarios.</li> </ul>

Cuadro 5. Beneficios de los subordinados, el jefe y la organización.

Para que se lleven a cabo estos beneficios todos los integrantes de la organización deben asumir los siguientes principios:

- *Compromiso personal*: de los Jefes y subordinados en la fijación y cumplimiento de los objetivos, ya no se limitan a cumplir o impartir órdenes.
- *Clarificación de la organización*: Definir los papeles y las estructuras organizativas de la empresa. La estructura debe estar diseñada en función de los resultados que se esperan de las personas que forman la organización.
- *Mejora de la administración*: Los directivos deben planificar con el fin de obtener resultados. Al mismo tiempo, la organización debe pensar la manera de alcanzar los resultados y los recursos que serán necesarios para su logro.
- *Desarrollo de controles eficaces*: Para evaluar si los objetivos se están logrando, es necesaria la verificación, para corregir posibles desviaciones y de ahí la importancia de la retroalimentación. (Mateos, 1999, pág. 122)

### **Desventajas**

A pesar de sus innumerables ventajas, la administración por objetivos, presenta también algunos inconvenientes. El principal es el desconocimiento que abunda de sus principios. Los altos directivos deben ser capaces de explicar al resto de la organización qué es la administración por objetivos, por qué se hace, las pautas que se han de seguir y qué beneficios produce frente al enfoque tradicional.

Según se ha comentado con anterioridad, los objetivos deben ser verificables, característica no fácilmente alcanzable, especialmente si se desea que mantengan el grado de rigidez y flexibilidad necesarios a lo largo del tiempo.

Otro de los inconvenientes más habituales que puede suscitar la aplicación de la APO es centrarse en el corto plazo descuidando los objetivos a largo, y de este modo, comprometer la supervivencia de la compañía al medio o largo plazo.

Algunos destacados autores numeran las que a su parecer son desventajas que presenta la administración por objetivos.

Autor	Desventajas
<b>Reyes Ponce</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La administración por objetivos exige dedicarle tiempo de los jefes para la planeación de actividades.</li> <li>– Resistencia al cambio de sistema.</li> <li>– Cuestionamiento o debilitamiento de la autoridad.</li> <li>– Problemas en la delegación de funciones y responsabilidad.</li> <li>– Necesidad de actualizar la papelería.</li> </ul>
<b>Harold Koontz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Deficiencias al enseñar la filosofía de la APO.</li> <li>– Normas mal aplicadas por encargados de establecer las metas.</li> <li>– Dificultad al establecer metas</li> <li>– Insistencia en las metas a corto plazo</li> <li>– Peligro de inflexibilidad</li> </ul>
<b>Samuel C. Certo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La elaboración de los objetivos puede dejar a los gerentes y a los empleados con menos tiempo para hacer el trabajo en sí.</li> <li>– La elaboración de objetivos por escrito, la comunicación de los objetivos y las evaluaciones de desempeño que requiere un programa APO, aumenta el papeleo en una organización.</li> </ul>

Cuadro 6. Desventajas de la administración por objetivos por varios autores.

Finalmente Reyes Ponce (1995, pág. 146) al considerar los beneficios y desventajas de la administración por objetivos, considera que éstas se compensan más ampliamente con respecto a los beneficios que produce. “La mayoría de los administradores parecen pensar que las ventajas de la administración por objetivos sobrepasan a sus desventajas y que, en términos generales, los programas de administración por objetivos son benéficos”. (Wehrich, 1995, págs. 36-38)

## **2. El Proceso Administrativo**

### **2.1. Definición**

La administración es una actividad que permite la aplicación adecuada de los elementos y etapas que intervienen en ella, para llegar a lograr los objetivos planeados de manera efectiva y eficiente. Una forma de entender el concepto de proceso administrativo, es definir cada una de las palabras que lo forman.

Fayol mencionaba que administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. Mientras que Stoner y Freeman (1996) definen a la administración como el proceso de planear, organizar, liderar y controlar el trabajo de los miembros de la organización y utilizar todos los recursos disponibles de la institución para alcanzar los objetivos organizacionales establecidos.

Por otra parte Munch Galindo (1991, pág. 31) define a un proceso como; “El conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman el proceso administrativo”.

Un proceso de acuerdo a Rodríguez Valencia (2001, pág. 121) es una forma sistemática de hacer las cosas; esencialmente la función de los administradores consiste en guiar las organizaciones hacia el logro de objetivos.

Un proceso está determinado por etapas, cuando éstas se consideran de manera aislada son llamadas funciones administrativas, cuando se consideran en su enfoque global, para alcanzar sus objetivos, forman el proceso administrativo que es llevar a cabo la administración en cualquier tipo de organización.

Para Reyes Ponce (1995, pág. 22) “El proceso administrativo es un conjunto de elementos, pasos o etapas básicas de las cuales se realiza la administración”. El proceso administrativo permite separar en partes un problema administrativo y de esta manera establecer un orden, el cual nos permite el logro de los objetivos.

Al igual que la administración, el proceso administrativo es universal, lo que permite aplicarlo dentro de cualquier organismo social y nivel jerárquico. Permite la prevención de problemas futuros, coordina y establece las tareas, funciones y actividades a realizar, evitando la duplicidad. Permite la interacción de todas las etapas y elementos que intervienen en el proceso de manera integral.

## **2.2. Modelos del proceso administrativo**

El proceso administrativo como se menciona está conformado por etapas, sin embargo, existe diferencias entre los autores en el número de ellas. Stoner (1996, pág. 14) divide el proceso administrativo en cuatro partes interrelacionadas; planeación, organización, dirección y el control. Terry (2009, págs. 56-59) coincide con Stoner y clasifica el proceso administrativo en cuatro etapas: planeación, organización, ejecución y control.

Sin embargo, para Koontz y O'Donnell (1986, pág. 90) son cinco etapas: planeación, organización, integración, dirección y control. Reyes Ponce (1994, pág. 60) considera seis etapas; previsión, planeación, organización, integración, dirección y control.

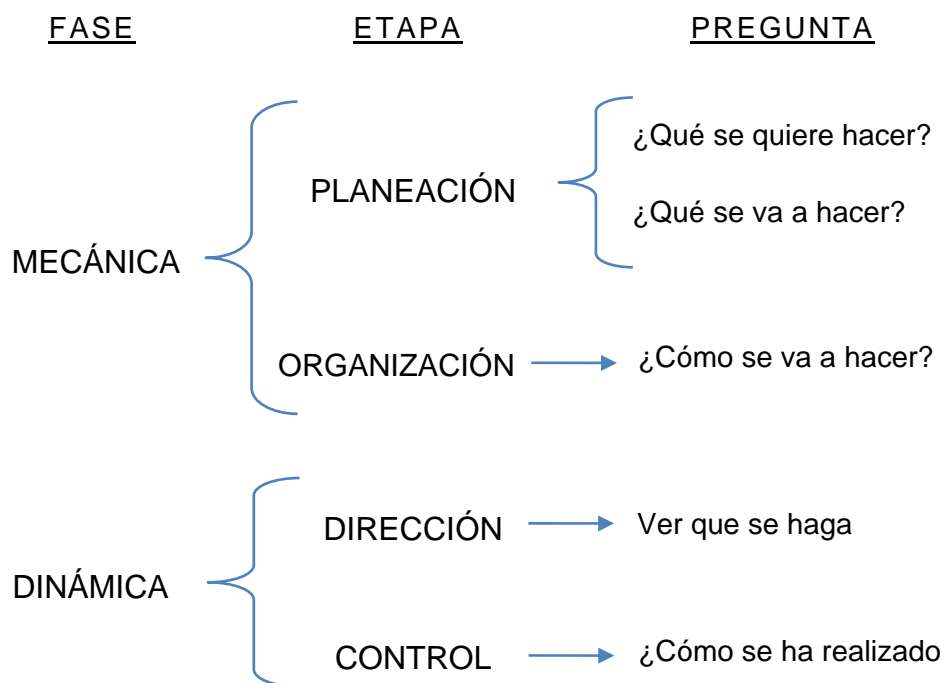
La mayoría de los autores citados, coinciden en señalar cuatro etapas del proceso administrativo: planeación, organización, dirección y el control, Las cuales serán las etapas que se analizarán en el presente trabajo de investigación.

## **2.3. Aspectos importantes de las etapas del proceso administrativo**

Reyes Ponce al igual que Urwick (1991) dividen el proceso administrativo en dos fases: "... la mecánica que es la parte teórica de la administración en la que se establece lo que debe hacerse, es decir se dirige hacia el futuro. Mientras que la dinámica, se refiere a cómo manejar de hecho el organismo social...".

La parte mecánica (planeación y organización) plasma las ideas, objetivos y metas que servirán mas tarde para valorar la eficiencia del organismo y las cuales deberá ser capaz de lograr a traves de la fase dinámica (dirección y control), la cual mueve todos los factores internos de la empresa, ademas impulsa y motiva a las personas a realizar un trabajo en equipo para alcanzar lo propuesto.

PROCESO ADMINISTRATIVO



Esquema 3. Fases del proceso administrativo. Fuente (Münch Galindo, 1991, pág. 36)

**2.3.1. Planeación**

Es la primera etapa del proceso administrativo, para Fernández Arena (Münch Galindo, 1991) es por medio de la cual se define un problema, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas. Terry complementa la definición de Fernández Arena al afirmar que: "...la planeación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales".

Munch Galindo (1991) cita también a Reyes Ponce "... consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempo y numeros necesarios para su realización".

La planeación es una actividad administrativa la cual permite visualizar el futuro deseable y tener una mayor certidumbre de alcanzarlo; a través de la elección, fijación y utilización de planes o programas, los cuales presentan objetivos, metas, políticas, procedimientos, presupuestos y pronosticos de cada uno de los departamentos o áreas funcionales, con el fin de guiar la obtención y aplicación de los recursos necesarios para lograr los objetivos.

### **Principios de la planeación**

Un principio se concibe como todo aquello que se acepta o se acoge en esencia sin que haya entera conformidad en la forma o en los detalles. También puede entenderse como fuente, origen y causa inicial. Entre los principios que se le atribuyen a la planeación pueden mencionarse los siguientes:

- *Principio de la universalidad.* Factores como tiempo, personal, materia, presupuesto, etc., deben ser suficientes para desarrollar el plan.
- *Principio de racionalidad.* Todos los planes deben estar fundamentados lógicamente, deben contener objetivos y recursos que puedan obtenerse.
- *Principio del compromiso.* Sólo se deben comprometer fondos para planeación cuando se pueda anticipar en el futuro próximo un rendimiento sobre los gastos de planeación, como resultado del análisis de planeación a largo plazo.
- *Principio de la previsión.* Cuando un plan se basa en estudios y experiencias anteriores. Reduce los errores en la proyección hacia el futuro.
- *Principio de flexibilidad.* Los planes deben caracterizarse por ser flexibles y no ser estructuras rígidas, por ser susceptibles al cambio, respondiendo a imprevistos y circunstancias de carácter exógeno que puedan presentarse.

Munch Galindo (1991, págs. 66-67) se refiere a los principios de la planeación como: factibilidad, objetividad y cuantificación, flexibilidad, unidad y del cambio de estrategia.

**Proceso para la planeación.**

El primer paso a seguir en el proceso de planeación, consiste en dejar en claro los objetivos de la organización, definir claramente qué es lo que quiero hacer y dónde quiero llegar, consecuentemente hay que definir las actividades necesarias para llegar allí. Planear y determinar los objetivos consiste en seleccionar con anticipación el mejor camino para lograrlos. Los pasos que se deben llevar a cabo para realizar una muy buena planeación son:

1. *Determinar la Misión:* La misión es el ahora de la empresa, es decir como estamos, quiénes somos, qué hacemos y cómo lo estamos haciendo.
2. *Determinar la Visión:* Es el futuro de la empresa, lo que queremos ser.
3. *Realizar un Diagnóstico:* Este debe ser completo, pues me permite saber cómo está la empresa. Para esto utilizamos el “análisis FODA”, que es una herramienta de diagnóstico organizacional que mira las debilidades y fortalezas de la organización.



Esquema 4. Análisis FODA

4. *Determinar los objetivos:* Son resultados establecidos de antemano, que deben conseguirse en cierto periodo y reflejan la manera de pensar que tiene



la organización, orientan el desempeño empresarial y permiten evaluar la continuidad del negocio.

5. *Determinar las metas*: Consiste en fijar unos objetivos más pequeños, es decir metas, para así alcanzar los objetivos. Éstas deben tener un punto de referencia y deben ser cuantificables.
6. *Determinar las estrategias*: Las estrategias son lo que vamos a hacer para cumplir los objetivos.
7. *Determinar las tácticas*: Las tácticas son muy específicas y están diseñadas para saber cómo vamos a conseguir las metas, haciendo selección de los medios más adecuados para alcanzarlas.
8. *Toma de decisiones*: A partir de haber definido completamente los objetivos, y de realizar un estudio de la situación actual, (los objetivos son los que crean la unión entre el presente y el futuro deseado), se debe realizar la toma de decisiones, es decir, de todos los posibles caminos a seguir solo hay que escoger tan solo uno y éste debe ser el más adecuado.
9. *Elaboración de planes*: Los planes son los procesos intermedios entre la planeación y la ejecución de los objetivos. Todos los planes tienen un propósito de búsqueda común: la previsión, programación y coordinación de una secuencia lógica, de eventos que sí se aplican con éxito deberían conducir a la consecución de los objetivos que los rigen.

## **Elementos de la planeación**

### Objetivos

Terry (2009) afirma que “un objetivo representa lo que se espera alcanzar en el futuro como resultado del proceso administrativo”. Fijar los objetivos es importante, porque ellos dan razón de ser a la organización. En la definición que Reyes Ponce hace de administración, hace referencia a “lograr la máxima eficiencia”. Los objetivos se van a desarrollar a través de los planes, los cuales van a surgir de un plan general que rige a toda la organización.

## Planes

Los planes se dividen en cuatro, los cuales están relacionados cada uno de ellos con:

1. *Métodos o procedimientos*: son planes relacionados con los métodos de trabajo. En la mayoría de veces estos planes son operacionales y se representan por diagramas llamados flujogramas.
2. *Dinero o presupuesto*: son planes de dinero porque se encargan de los ingresos y los gastos. Son considerados planes estratégicos cuando abarcan la empresa en su totalidad y llevan un largo periodo de tiempo, y planes tácticos cuando se encargan de un departamento de la empresa.
3. *Tiempo o programaciones*: tiempo que se va a dedicar a cada actividad y la programación de cada una de ellas. El programa más utilizado es un cronograma, consiste en una serie de filas que representan las actividades y columnas que representan el tiempo que se destina a cada una de ellas.
4. *Comportamientos o normas*: es el plan que formula la forma como deben comportarse las personas de la organización en situaciones específicas. Eliminan la individualidad de las personas en el proceso de toma de decisiones, claro está en situaciones específicas.

## Tipos de planes

*Tareas y Objetivos*. Se incluyen en la escritura constitutiva o en los estatutos de la organización. Son planes específicos para guiar las operaciones a realizar.

*Estrategias*. Deben considerar qué tipo de planes son los más útiles, el grado de beneficios que aporta la planeación. Considera también los procedimientos necesarios para tomar decisiones.

*Políticas*. Son declaraciones amplias y generales sobre acciones esperadas que sirven de guía para tomar decisiones y supervisar. En ocasiones las políticas

están determinadas y anunciadas formalmente, pero también pueden establecerse informalmente por acciones reiteradas de los superiores (por la manera de comportarse y decidir).

*Procedimientos.* Lazzaro (Lazzaro Victo. Cit. En Rofríguez Valencia, 2001, pag. 185) los considera como: “una serie de funciones, pasos empleados por la dirección para que su labor o cualquier trabajo sea desempeñado con mayor eficiencia, efectividad y economía”. Deben diseñarse para asegurarse que la información requerida fluya a quienes la necesitan y para que cada involucrado en el proceso entienda que es lo que debe hacer con ella en cada situación.

*Reglas y reglamentos.* Detallan lo que el personal puede y no debe hacer bajo determinadas circunstancias.

*Programas.* Es un tipo de plan complejo ya que mezcla objetivos, metas, estrategias, políticas, reglas y asignación de trabajo, así como de los recursos financieros, físicos y humanos requeridos. Rodríguez Valencia (2001, pág. 189) señala que los programas: “Son planes que se apoyan en los objetivos políticos y procedimientos, determinando con precisión el desarrollo de actividades en función de los elementos esenciales de tiempo y dinero.”

*Proyectos.* Son planes que se generan, cuando los segmentos de un programa general están definidos, de manera que pueden planearse y ejecutarse por separado. Anzola (Anzola Rojas Sérvulo. Cit. En Münch Galindo, 1991. Pag. 99) asegura que: “Los proyectos son programas específicos y concretos. Normalmente se llevan a cabo por periodos cortos de tiempo o cuando se va a llevar a cabo una remodelación o ampliación de la pequeña empresa.”

*Presupuestos.* Es un plan detallado de los resultados esperados de un programa de operaciones. Siempre se expresa en términos monetarios. Para Daniel (2002, pág. 74): “...consiste en fijar objetivos concretos para un periodo de tiempo determinado (en principio, un ejercicio o un año económico), y controlar

frecuentemente su cumplimiento para detectar los posibles desvíos y proceder a su corrección en forma inmediata.”

Los presupuestos van a determinar lo que se puede o no hacer, porque depende de los recursos que se tengan para afrontar los gastos que se produzcan para llevar a cabo las actividades y lograr los objetivos.

### Toma de decisiones

“Aunque toda planeación es un proceso de toma de decisiones, toda toma de decisiones no es un proceso de planeación”, algunas de las características de la toma de decisiones son:

- *Toma de decisiones anticipada*: está relacionada con la función de planeación, puesto que se refiere a la decisión que se aplica antes de la ejecución.
- *Interconexión de las decisiones*: la planeación busca unificar las decisiones tomadas, en las diferentes áreas de la organización.
- *Creación de un estado futuro deseable*: busca que los objetivos se cumplan y de esta forma permitir que la situación deseada se transforme en realidad.

El administrador tiene una importante carga, en el proceso decisorio, puesto que tiene y debe escoger la decisión hoy para que haga efecto mañana, el administrador debe ser responsable, para evitar al máximo las equivocaciones. Para que el proceso de toma de decisiones sea lo más efectivo posible es necesario que se realice con base en los siguientes métodos:

- *Experiencia pasada*: se basa en los hechos que ya se vivieron y la forma de emplear la experiencia en una situación presente. Aunque es el método más utilizado, tiene un problema, y es que no todas las situaciones van a ser siempre las mismas además este método no se adapta rápidamente a los cambios.
- *Experimentación*: consiste en investigar la acogida de un producto nuevo en una sociedad, para determinar si se produce o la cantidad necesaria a producir.

- *Investigación operacional*: el método operacional es el que se emplea basándose en ecuaciones matemáticas y matrices.
- *Árboles de decisiones*: su función es determinar las posibles implicaciones de una decisión en un periodo de tiempo determinado.

### **2.3.2. Organización**

Se refiere al acto de organizar, integrar y estructurar los recursos y los órganos involucrados en su administración; establecer relaciones entre ellos y asignar las atribuciones de cada uno.

Koontz y O'Donnell mencionan que "Organizar es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos y coordinar, tanto en sentido horizontal como vertical, toda la estructura de la empresa."

Mientras que para Reyes Ponce (1994, pág. 277) la organización; "Es la estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".

Para Munch Galindo (1991, págs. 108-109) la organización es: "... el establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de los recursos, mediante la determinación de jerarquías, disposición, correlación, y agrupación de actividades con el fin de poder analizar y simplificar las funciones del grupo social".

Una buena organización depende de que tan bien se elaboró la función de planeación y de la forma como las personas hayan hecho su trabajo. La organización consiste en cinco pasos básicos:

1. Dividir el trabajo, es decir, jerarquizar las actividades a las que se tiene que recurrir para el cumplimiento de los objetivos.

2. Agrupar las actividades estructuralmente, es decir realizar una departamentalización coherente con lo que se tiene que hacer.
3. Repartir actividades al personal encargado, para que las lleven a cabo.
4. Asignar los recursos.
5. Coordinar los esfuerzos.

### **Organización formal e informal**

En toda institución, existen dos tipos de organización: la formal, establecida por ella, y la informal formada por los grupos sociales que se forman con el paso del tiempo. Cada grupo aporta beneficios y problemas de acuerdo a su grado de empatía con la empresa.

#### Organización formal

Es la estructura planeada, establece patrones de relación entre los componentes encargados de alcanzar los objetivos de manera efectiva. La organización formal debe ser flexible.

“La organización formal es un sistema de tareas bien definidas, cada una de las cuales lleva en sí misma una cantidad específica de autoridad, responsabilidad y obligación de rendir cuentas. Este conjunto de elementos se establece en forma consciente y minuciosa para permitir que los responsables de la empresa trabajen juntos con más efectividad y alcancen los objetivos. La organización formal se caracteriza porque está bien definida, tiene una delegación adecuadamente limitada y posee relativa estabilidad. La organización formal es una estructura más o menos arbitraria, a la cual debe adaptarse el individuo: decirle a este que tareas puede realizar y de que maneras específicas predispone su obediencia a las ordenes de individuos predeterminados, e indicarle que debe trabajar de modo cooperativo con las demás personas. La organización formal facilita el establecimiento de objetivos y políticas; es una forma de organizar relativamente fija y predeterminada, lo cual permite a la empresa pronosticar su futuro y sus probables ganancias”. (Allen, 1959, pág. 60)

### Organización informal

Todas las organizaciones tienen grupos informales integrados por gente que comparte alguna característica común. Aunque no los crea la administración, deben ser tomados en cuenta y evaluar su efecto en el funcionamiento de la organización.

Davis (Davis, Keith. Cit. En O'Donnell, 1997, pág. 246) describe la organización informal como "...una red de relaciones personales y sociales no establecidas, no requeridas por la organización formal pero que se producen espontáneamente a medida que las personas se asocian entre sí".

La interacción informal entre subordinados y administradores puede facilitar el desempeño en el trabajo y también puede hacer que el ambiente laboral sea más agradable para todos.

### **Proceso de organización**

Consiste en coordinar todas las actividades o trabajos que se realizan para alcanzar los objetivos propuestos en la planeación, es decir, fijar funciones, atribuciones, autoridades, responsabilidades y relaciones entre el personal de la empresa. El proceso de organización consiste en:

- *Descripción del trabajo.* Se debe dar una explicación de cuáles son los objetivos de cada trabajo, los deberes, funciones y los resultados que se esperan de cada puesto.
- *División del trabajo.* Requiere que las diferentes operaciones se organicen de tal manera que haya posibilidad de asignarlas al personal, ya que de esta dependerá la cantidad de tareas y el número y calidad de los empleados. Vega Sosa (Vega Sosa, pág. 259) señala: "... un puesto es un conjunto de tareas que se asignan a un individuo; está diseñado para alcanzar objetivos específicos y llevar a cabo los planes relacionados con él".

- *Departamentalización*. Consiste en agrupar actividades o funciones bajo una lógica que puede determinarse por la especialización, la finalidad del trabajo, por un producto, por un proyecto, por orden geográfico, entre otros. "En cualquier departamento hay trabajadores, con distintas destrezas y niveles de experiencia, cuyas interrelaciones se gobiernan por procedimientos establecidos. A esta combinación de trabajo se le suele llamar departamentalización." (Sérvulo, 2002, pág. 120)
- *Coordinación del trabajo*. Se concibe como la necesidad de sincronizar los esfuerzos para realizar eficientemente una tarea, es decir, que las funciones y los resultados se desarrollen e interrelacionen con facilidad y que se sincronicen. Para Koontz (1997, pág. 713)es: "... El logro de la armonía de los esfuerzos individuales y de grupo hacia el logro de los propósitos y objetivos del grupo".

### **Niveles de organización**

Los niveles de la organización se clasifican según el nivel en el que se implante: organización en el nivel global, organización en niveles departamentales y organización en niveles de tareas y operaciones.

- a. Organización en el nivel global: como su nombre lo dice, se encarga de organizar la empresa en su totalidad y se divide en tres clases, la primera organización lineal, la segunda organización funcional y la tercera en línea-staff. Se denomina diseño organizacional.
- b. Organización en el nivel departamental: su área de trabajo son los diferentes departamentos de la organización y es denominada diseño departamental o departamentalización.
- c. Organización en el nivel de tareas y operaciones: es la organización que se enfoca hacia las tareas, actividades y operaciones de la empresa es denominada diseño de cargos o tareas.



## Componentes de la organización

La organización es la función de estructurar y agrupar los recursos humanos y no humanos con los que cuenta el ente económico. La estructuración y agrupación de los recursos humanos es tal vez la más importante, ya que fue creado para que una persona no tenga que hacer todas las actividades, lo cual sería casi imposible. Pero la organización no es tan sencilla como parece, su esencia se encuentra en la capacidad de hacer que las personas puedan agruparse y coordinar en lo que hacen.

La función de organizar consta de cuatro elementos: tareas, personas, órganos y relaciones, a continuación, se describen cada uno de ellos:

- *Tareas*: las tareas son el trabajo realizado en las diferentes empresas, las cuales dan lugar a la especialización de las actividades y las funciones. Estas últimas se derivan de los objetivos de la planeación y son la base de la organización. Las funciones se subdividen en tareas.
- *Personas*: cada persona es designada para ocupar un cargo, que es una porción específica del trabajo global. En principio esa designación debería tener en cuenta habilidades, aptitudes, intereses, experiencia, práctica, y comportamiento de cada persona.
- *Órganos*: los órganos son grupos de personas que se agrupan porque tienen características semejantes.
- *Relaciones*: anteriormente, se entendía por relaciones toda interacción entre el hombre y los órganos de la empresa con su trabajo, pero hoy en día se entiende como la interacción del hombre con su trabajo, con demás personas ya sean del mismo sector o de otro y la del hombre con situaciones fuera del trabajo.

La función organizativa tiene dentro de sí misma un principio básico: la especialización. Ésta se presenta cuando a una tarea de poca complejidad, se aplica un notable esfuerzo, que puede dejar resultados fructíferos como el

aumento de la cantidad y la calidad de los productos. La especialización es la base fundamental de la organización, y ésta se puede dividir en especialización horizontal (Cuando un órgano crece horizontalmente, es decir cuando se subdivide en más órganos del mismo nivel), o especialización vertical (Se presenta cuando se distingue entre un órgano y otro).

## **Técnicas Relacionadas con la Organización**

### Organigramas

Utilizar diagramas puede ayudar a visualizar mejor algunos aspectos de la organización de una empresa. Cuando estos diagramas se refieren a aspectos globales o parciales de la estructura organizacional, se denominan organigramas; cuando se refieren a aspectos globales o parciales de la rutina o procedimientos se denominan flujogramas. Los organigramas son estáticos, en tanto que lo flujogramas reflejan la dinámica de los procedimientos y las operaciones.

*Organigramas:* Son diagramas que representan la estructura formal de la organización, en ellos se especifican de forma clara los siguientes puntos:

- Estructura jerárquica.
- Órganos de la estructura.
- Canales de comunicación que unen los órganos.
- Los nombres de quienes ocupan los cargos.

Una característica primordial de los organigramas es que reflejan con total claridad y simplicidad, la estructura de la empresa, en el no se describen las funciones de los representantes. Los componentes del organigrama son los rectángulos o círculos o cuadros, unidos entre sí mediante líneas horizontales y verticales.

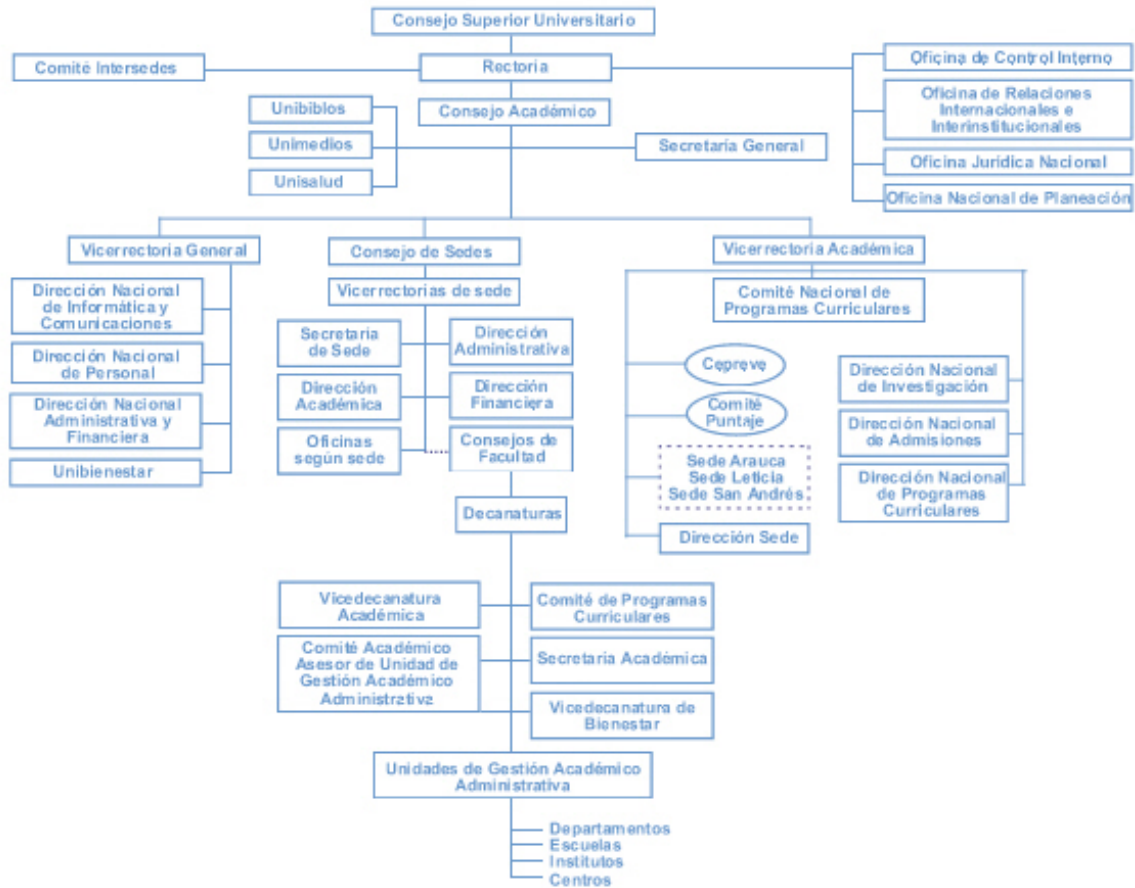


Figura 1. Organigrama-UNAL. Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Organigrama>

Los rectángulos simbolizan los cargos y las líneas los canales de relación entre ellos. Cuando las líneas van de forma descendente indican autoridad pero cuando van en forma ascendente el organigrama indica responsabilidad. La expresión de autoridad en los organigramas se expresa de tres formas:

1. *Autoridad de línea*: confiere al poseedor el derecho de impartir órdenes directas a los subordinados y delegar directamente parte de su autoridad.
2. *Autoridad de asesoría o de staff*: es aquella en la que un especialista técnico brinda asesoría a su superior jerárquico, el cual basándose en estas da órdenes a los empleados.

3. *Autoridad funcional*: permite que un cargo o un órgano actúe sobre elementos no ligados directamente a ellos, sólo en asuntos específicos de su función en la organización. Un departamento puede actuar sobre otros que no son de lo incumbencia, siempre y cuando su autoridad se lo permita.

Los organigramas pueden ser clasificados en tres tipos, de acuerdo con su:

Contenido	<p><i>Estructurales</i>. Tiene por objeto la representación de los órganos que integran el organismo social.</p> <p><i>Funcionales</i>. Indican en el cuerpo de la gráfica, además de los órganos, las funciones principales que éstos realizan.</p> <p><i>De integración de puestos</i>. Señalan en cada órgano, los diferentes puestos establecidos y el número de puestos existentes y requeridos.</p>
Ámbito de aplicación	<p><i>Generales</i>. Representan sólo a los órganos principales de la empresa y sus interrelaciones.</p> <p><i>Específicos</i>. Ofrecen mayor detalle sobre determinados aspectos de la organización de una unidad o área de la empresa.</p>
Presentación	<p><i>Vertical</i>. Es el que muestra la jerarquía orgánica en sus diferentes niveles desde el más alto hasta el más bajo.</p> <p><i>Horizontal</i>. Se aprecia y se interpreta de izquierda a derecha más bien que de arriba hacia abajo.</p> <p><i>Mixtos</i>. Se representa la estructura de una empresa utilizando combinaciones verticales y horizontales.</p> <p><i>De bloque</i>. Tienen la particularidad de representar un mayor número de unidades en espacios reducidos.</p> <p><i>Circular</i>. Se sitúa al ejecutivo en el centro de un círculo con líneas horizontales de la gráfica vertical, formando una serie de círculos concéntricos alrededor del ejecutivo jefe.</p>

Cuadro 7. Clasificación de los organigramas.

Es importante saber que los organigramas deben mantener la mayor simplicidad posible y evitar el cruce excesivo de líneas. Los cargos del mismo nivel jerárquico deberán tener nombres equivalentes o que indiquen el nivel.

### Manual de organización

Complementa la información que contiene un organigrama. “Expone con detalle la misión, los objetivos generales, la estructura de la empresa; señala los puestos y las interrelaciones que existen entre ellos y explica la estructura funcional, los grados de autoridad y responsabilidad, los canales de comunicación y coordinación y las actividades de los órganos de la empresa.”

Existen dos tipos de manuales de organización:

- a) Manuales generales de organización. Abarcan toda la empresa.
- b) Manuales específicos. Son los que se ocupan de una función o unidad administrativa en particular.

El contenido de los manuales de organización varía en forma amplia; sin embargo, entre los puntos más importantes que contiene un manual de organización se encuentran:

- Presentación o identificación
- Índice o contenido
- Prólogo o introducción
- Directorio
- Antecedentes históricos
- Objetivo
- Estructura orgánica
- Organigrama
- Estructura funcional

### **2.3.3. Dirección**

Consiste en dirigir y verificar que las cosas marchen bien. Se actúa directamente con los recursos humanos de la empresa. Esta es de carácter interpersonal, de modo que tiene que tener muy en cuenta a los subordinados y la forma como hacer que estos se sientan bien en su trabajo y rindan de la forma esperada, para

esto el encargado de la dirección debe tener en cuenta tres palabras claves: comunicar, liderar y motivar. Para que se desarrollen los objetivos es necesario que la ejecución y dirección sean correctas y para esto se debe entender a los subordinados y guardar una estrecha relación con ellos.

Reyes Ponce (1994) define dirección como aquel elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sean tomadas directamente, o delegando autoridad, y se vigila de manera simultánea que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.”

Dirigir significa explicar y guiar a los demás por los planes que se deben realizar, acorde a los objetivos preestablecidos. La dirección se presenta en tres niveles:

1. *Nivel global:* es la que se encarga de dirigir la empresa en su totalidad, y es conocida como la presidencia.
2. *Nivel departamental:* como su nombre lo dice abarca cada departamento y es conocida como la gerencia.
3. *Nivel operacional:* guía los grupos de personas y se conoce como la supervisión.

Dentro de la función de dirección, se deben tener en cuenta dos términos, estos son los de autoridad, responsabilidad y poder.

Las organizaciones deben saber que autoridad se tiene sobre la empresa, es decir, la capacidad de formular tareas, pero también es necesario conocer la responsabilidad que se tiene de cumplir con las tareas. Lo anterior se hace para que una situación no se preste para conflictos como el de culpar a un subordinado por no hacer algo, conociendo de antemano que no tenía la autoridad suficiente para hacerlo, o en un caso contrario cuando la autoridad que se ejerce excede la que se tiene.

De allí surge el principio de responsabilidad y autoridad: “La responsabilidad debe corresponder un grado de autoridad que permita asimilarla, y a la autoridad debe corresponder un grado de responsabilidad que de contenido al objetivo” (Corson, 1958, págs. 618-625)

A su vez la autoridad y el poder son medios de influencia sobre el comportamiento de los demás, esta influencia se puede realizar por medio de la persuasión, sanción, recompensas, etc. Poder significa potencial para ejercer influencia. La autoridad representa el poder institucionalizado, es decir cuando se tiene un título que la acredite, y es la clave en el proceso administrativo; representa el poder legal o el derecho de mandar o de actuar. El poder es la capacidad de limitar el derecho de escoger de los demás.

Este se divide en cinco tipos:

1. *Poder de recompensa*: se presenta en el caso de algunos superiores que proporcionan diversas gratificaciones en dinero, según el nivel de desempeño de los subordinados.
2. *Poder coercitivo*: es lo contrario del poder de recompensa, es decir la capacidad de implantar castigos enfocados a la disciplina, este poder debe saberse llevar para no causar en los subordinados una repugnancia hacia sus superiores.
3. *Poder legitimado*: se presenta cuando las personas saben que deberían estar mandados por alguien y aceptan su autoridad.
4. *Poder de referencia*: se presenta cuando un individuo decide guiarse según los pasos de otro, guiado por las experiencias vividas, es decir porque sabe que el es un buen líder.
5. *Poder del experto*: se basa en la pericia de una persona, la cual es considerada por los demás como un buen líder, dicha pericia puede venir de la experiencia del individuo, entrenamiento o reputación.

## Principios de la dirección

La dirección nace ante la gran abundancia de funciones, para asignar y controlar al personal, en miras de los objetivos. Ésta además tiene algunos principios:

- a) *Principio de unidad de mando*: hace énfasis en que un subordinado tenga un solo superior. El objetivo es evitar conflictos, ya que al tener dos superiores el subordinado no sabrá a quien dirigirse y además pueden presentarse órdenes contradictorias.
- b) *Principio de delegación*: es aquel en el que se asignan labores, enfocándose en los objetivos. La delegación tiene en cuenta la asignación de tareas, delegación de autoridad y exigencia de autoridad. La persona que delega debe tener presente que es necesario que la autoridad que delega debe ser cien por ciento sincera (receptividad), además debe dar consejos bien intencionados hacia los subordinados para que éstos entiendan muy bien su labor en la empresa, debe confiar en los subordinados y realizar controles periódicos.
- c) *Principio de amplitud de control*: tiene que ver con el número de personas al que un individuo puede delegar autoridad. El número es limitado y depende del nivel jerárquico de la persona que controle. Entre mayor sea el número de subordinados que se manejen, menor es el control que se realizan sobre todos ellos. Una variable que determina el número de personas que se va a controlar es la personalidad del jefe y también de la dificultad de la situación que se va a dirigir o supervisar.

## Liderazgo

Es la influencia que se puede ejercer sobre una colectividad. La corriente seguidora del alemán Max Weber, considerado el fundador de la sociología moderna, distingue tres tipos de liderazgo que se refieren a otras tantas formas de autoridad:



- *El líder carismático*: al que sus seguidores le atribuyen condiciones y poderes superiores a los de otros dirigentes.
- *El líder tradicional*: que hereda el poder, ya sea por la costumbre de que ocupe un cargo destacado o porque pertenece a un grupo familiar que ha ostentado el poder desde hace mucho tiempo.
- *El líder legal*: que asciende al poder por los métodos oficiales, ya sean las elecciones o votaciones, o porque demuestra su calidad de experto sobre los demás. Esta figura se reconoce comúnmente en el campo de la política y de la empresa privada.

Respecto a la parte de competitividad, es evidente que cuando hay liderazgo en una compañía, la competitividad de esta aumenta, ya que las relaciones entre quienes manejan o lideran y quienes siguen es más fácil y si la dirección es buena los resultados serán superiores.

#### **2.3.4. Control**

El control vigila las actividades para cerciorarse de que se realizan conforme a lo que se planeo; el control puede considerarse como la detección y corrección de las variaciones de importancia en los resultados obtenidos por las actividades planeadas.

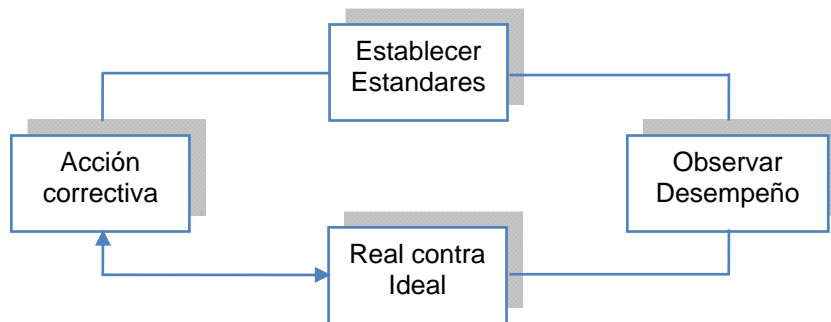
Maddock citado por Reyes Ponce (1996, pág. 355) define el control como “...la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.”

No existe sin la previa planeación y dirección. Permite tomar decisiones después de comparar lo planeado de lo ejecutado. El control dentro de la organización se utiliza para:

- Mejorar la producción y el desempeño mediante la supervisión.

- Proteger materiales o materia prima mediante especificación de estándares.
- Mejorar cada vez más los productos ofrecidos por la empresa.
- Impedir los excesos de autoridad.
- Supervisar el desempeño de los empleados enfocándose a la disminución de desperdicios.

El control es un proceso cíclico, el cual contiene los siguientes pasos:



Esquema 5. Proceso del control.

1. Establecimiento de estándares y criterios: los estándares representan el desempeño deseado, y los criterios las normas que guían las decisiones hacia este deseo. Permite comparar lo que debo hacer, para que lo obtenido concuerde con lo deseado. Los estándares son un método que establece que debe hacerse, y pueden expresarse en cantidad, calidad, tiempo y costo. La función de control se aplica con base a los estándares.
2. Observación del desempeño: para saber lo que hay que controlar, es necesario que el administrador verifique de ante mano lo que se desea y tenga que controlar, para obtener resultados favorables.
3. Comparación del desempeño real con el esperado: para realizar el control efectivo, es necesario que las personas conozcan de ante mano que fue lo que se quería conseguir, rectificándolo con lo que en realidad se ha

alcanzado, en casos extremos, es decir aquellos que salgan de los límites de variación preestablecidos.

Es necesario controlar para corregir o mantener el camino. El objetivo principal del control es tomar el pasado en el presente y transportarlo al futuro.

### **Clasificación del control**

Puede clasificarse según el momento en:

- Preventivo: herramientas de control antes que las acciones se realicen.
- Correctivo: después de que las acciones se realicen.
- Proactivo: Pensar en las actividades del futuro con los datos de hoy, establece en qué punto del proceso está el control.

Si son objetivos o subjetivos en:

- Normativos: busca cumplir con los requerimientos específicos. Toma muy en cuenta las características que debe cumplir el proceso.
- Racional: depende de la perspectiva y experticia de quién ejerce el control. Es más subjetivo.

Según la naturaleza:

- Físico: Cuando existe algo que vamos a controlar.
- Gestión: Es más subjetivo.

Según el objeto:

- Si/No: Cuando se tiene claramente establecido el control.

### **Acciones correctivas**

Las medidas y los informes de control indican cuando las actividades que se realizan no logran los resultados esperados, y permiten establecer condiciones

para poner en marcha la acción correctiva. El objetivo del control es indicar cuándo, cuánto, cómo y dónde debe ejecutarse la acción.

La acción necesaria se emprende con los datos cuantitativos obtenidos en las tres fases del proceso de control. Las decisiones respecto de las correcciones que deben hacerse representan la culminación del proceso de control. La acción correctiva que ajusta las operaciones a los estándares preestablecidos es la esencia del control, y su base es la información que reciben los gerentes.

### **2.3.5. Herramientas de la planeación**

#### **Técnicas para evaluar el entorno**

- *Análisis del Entorno*: el análisis de grandes cantidades de información para detectar tendencias emergentes y crear escenarios.
- *Análisis del competidor*: una actividad de análisis del entorno que busca identificar quiénes son los competidores, qué hacen y cómo sus acciones afectarán el enfoque de la organización.
- *Escenario*: un punto de vista consistente de lo que probablemente sucede en el futuro.
- *Pronósticos*: predicciones de resultados futuros.
- *Pronóstico de Ingresos*: predicción de ingresos futuros
- *Pronósticos tecnológicos*: predicciones de cambios en la tecnología y cuando pueden volverse económicamente factibles
- *Pronósticos cuantitativos*: aplican un conjunto de reglas matemáticas a una serie de datos anteriores para predecir resultados futuros.
- *Pronóstico cualitativo*: utilizan el juicio de las opciones de concededores para predecir resultados futuros.

## Presupuestos

Un Presupuesto, es un plan numérico para asignar recursos a actividades específicas, estos pueden ser:

- *Presupuesto de Ingresos*: Un presupuesto que proyecta las ventas futuras.
- *Presupuesto de Gasto*: Presenta las actividades primarias emprendidas por una unidad y asigna un valor en dólares a cada una.
- *Presupuesto de Utilidades*: Utilizado por unidades distintas dentro de una organización que cambian ingresos y gastos para determinar la contribución de la unidad a las utilidades
- *Presupuesto Efectivo*: Anticipa cuánto efectivo tendrá una organización a la mano y cuánto necesitará para cubrir sus gastos.
- *Presupuesto de gastos de capital*: Pronostica inversiones en propiedades, edificios y equipo principal.
- *Presupuesto Fijo*: Asume un nivel fijo de ventas o producción
- Presupuesto variable: Toma en consideración aquellos costos que cambian con el volumen
- *Presupuesto Incremental (o tradicional)*: Asigna fondos a los departamentos de acuerdo a las asignaciones del ejercicio anterior.
- *Presupuesto de base cero (PBC)*: un sistema en el cual las solicitudes de presupuesto, parten de la nada sin importar las asignaciones previas. (ROBBINS, 1996, págs. 297-305)

## Proyección

Es una herramienta utilizada para predecir futuros eventos que afecten a la organización. Su importancia radica en la ayuda que brinda a los gerentes para la comprensión del ambiente que rodea la organización. Existen tipos especializados de proyección: de ventas, económica, tecnológica, de tendencias sociales, etc.

Así, por ejemplo, una proyección de ventas registra qué tan altas o tan bajas podrían ser las inscripciones en una escuela en determinado momento y de acuerdo a unos métodos.

- *Comité ejecutivo de proyección de inscripciones:* con este método se pretende predecir inscripciones futuras a través de la opinión de diversos directores.
- *Método estimativo de la fuerza de inscripciones:* es una técnica de proyección basada en las opiniones de los encargados de las inscripciones, pues son ellos quienes están en permanente contacto con los clientes.
- *Método de análisis de series de tiempo:* se realiza a través de una relación histórica entre las inscripciones y el tiempo, esto registra tendencias pasadas que pueden utilizarse para las inscripciones futuras.

## **Programación**

Es el proceso mediante el cual se definen una serie de actividades útiles para cumplir un objetivo. Hay una técnica especialmente utilizada; la gráfica de Gantt.

### La gráfica de Gantt:

Es una gráfica de barras utilizada para programar recursos incluyendo los insumos del sistema administrativo, recursos humanos, maquinarias. En el eje horizontal está el tiempo y en el vertical los recursos. Esta gráfica es de gran utilidad para los gerentes. En primer lugar los gerentes pueden utilizarla para saber cómo se están utilizando los recursos, cuáles de ellos están contribuyendo a la productividad y cuáles no.

A través de la gráfica puede determinarse qué recursos no se utilizan en periodos específicos y de acuerdo a esto darles otros usos laborales o de producción, esta sirve además para establecer estándares de producción realistas de los trabajadores.

La gráfica de Gantt en esencia son barras con el tiempo en el eje horizontal y las actividades a programar en el eje vertical. Las barras muestran la producción tanto planificada como real, durante cierto periodo. Muestra visualmente cuando se deben realizar las tareas y las compara contra el avance real de cada cosa. Es una herramienta que permite a los gerentes detallar con facilidad que es lo que falta hacerse para terminar una tarea o un proyecto, y evaluar si una actividad está adelantada, a tiempo, atrasada o de acuerdo con el programa. (ROBBINS, 1996, págs. 307-308)

- **Actividad Planeada:** 
- **Actividad Ejecutada:** 
- **Actividad Faltante:** 

La longitud de la barra es proporcional al tiempo de duración de la actividad programada.

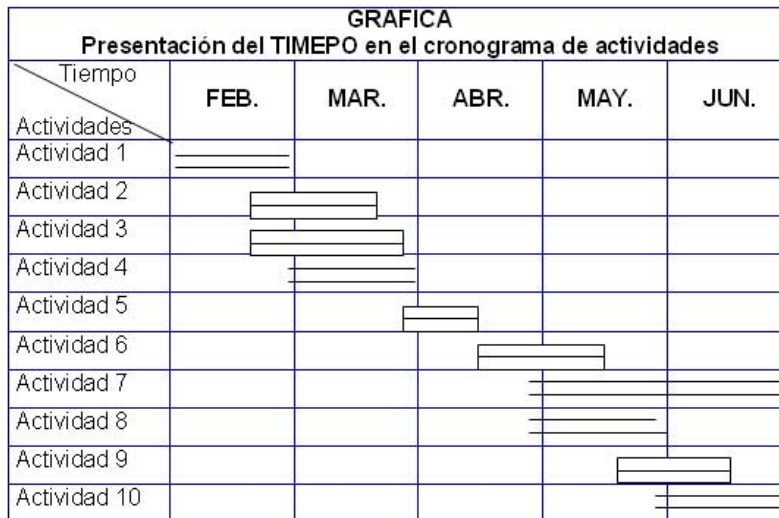


Figura 2. Grafica de Grantt.

La gráfica permite la utilización de convenciones que indican donde empieza la actividad y en donde termina.

Pasos en la aplicación de la técnica

La elaboración de Gantt comprende los siguientes pasos:

1. Identificar el programa, proyecto y sus objetivos.
2. Establecer actividades del programa, los supuestos y limitaciones de recursos.
3. Describir quien ejecutará cada actividad, cómo, con qué recursos y en qué momento. (Actividades y secuencia).
4. Determinar el tiempo de duración de cada actividad.
5. Representar las actividades secuencialmente mediante la utilización de barras de tamaño proporcional a su duración.
6. Después de elaborar el gráfico de Gantt, se procede a ejecutar el programa y controlar las actividades programadas con relación al cumplimiento de las actividades ejecutadas.

Una vez se han determinado las actividades, los responsables de la ejecución, los recursos, el cómo y en qué momento, podemos determinar el tiempo y secuencia de las actividades.





### **3. Planeación estratégica**

El pensamiento estratégico se puede entender como una forma de interpretar y de actuar, que le permite a un individuo o a una comunidad afrontar con mayor posibilidades de éxito situaciones problemáticas donde hacen presencia la incertidumbre y los conflictos de interés (oposición inteligente).

Estas situaciones problemáticas son de muy distinta naturaleza. La teoría del juego, que es la base conceptual del pensamiento estratégico, plantea diversas situaciones que van desde el enfrentamiento de dos contendientes en un juego de intervenciones alternativas, con reglas más o menos complejas, con triunfo de uno y derrota del otro (suma cero), hasta juegos de interacciones simultáneas, con participación de muchos, por equipos o individualmente y todos contra todos, donde existe la posibilidad de un resultado ganar-ganar por parte de los participantes.

Juegos de mesa como damas chinas y ajedrez son enfrentamientos entre dos jugadores en donde las reglas definen una marcada diferencia en dificultad; pero en los dos casos se requiere hacer un planteamiento estratégico, si se quiere ganar. En los juegos de azar intentar un planteamiento estratégico resultaría tan complejo por la dependencia del azar y lo complejo del árbol de decisiones.

#### **3.1. Concepto de estrategia**

En un comienzo el concepto de estrategia (del griego *strategos*) se entiende como el “arte del general” y hace referencia a las habilidades psicológicas y al carácter con que éste asume su papel.

Para James Brian Quinn una estrategia es el Patrón o Plan que integra las principales metas u objetivos y políticas de una organización y a la vez establece la secuencia coherente de las acciones a realizar.

Los objetivos definen aquellos resultados que la organización espera obtener en tiempos determinados, pero no el cómo lograrlos. Los objetivos más importantes, aquellos que afectan la dirección general y la viabilidad de la entidad, se llaman objetivos estratégicos.

Las políticas hacen referencia a reglas, líneas de conducta que responden a los valores y principios que la organización ha definido o acepta respetar o promover. Define los límites en los que tendrá lugar la acción. También aquí, las políticas principales, las que guían la dirección general y la posición de la entidad y que también determinan su viabilidad se denominan políticas estratégicas.

La secuencia coherente de pasos y acciones necesarios para conseguir los objetivos propuestos, dentro de los límites que imponen las políticas, es especificada por los programas y proyectos. Deben también prever que se asignen adecuadamente los recursos necesarios y que se monitoree el proceso permanentemente. Se denomina programas estratégicos a los principales programas que determinan el empuje y la viabilidad de la entidad.

Las estrategias son entonces aquellas decisiones que establecen la orientación general de una organización y su viabilidad en el contexto de las situaciones tanto predecibles como de incertidumbre. Como se ve en las definiciones anteriores, lo estratégico siempre está referido a lo viable, a lo posible.

No todas las grandes decisiones que tienen que ver con los objetivos son estratégicas. En estricto sentido una estrategia genuina hace referencia a la respuesta proactiva o reactiva de la entidad ante acciones potenciales o respuestas de un contrincante inteligente. También a las acciones proactivas o reactivas frente a un entorno cambiante e incierto.

Las estrategias son decisiones *a priori*, guías para la acción, o decisiones *in situ* respuesta a una capacidad de decisión flexible, eficaz y oportuna. Las primeras corresponden a Formulación deliberada y las segundas a Formación emergente.

La esencia de la estrategia es construir una posición sostenible en la que la organización con sus recursos y carencias logre sus objetivos a pesar de lo imprevisible del comportamiento de las fuerzas externas.

Es evidente que toma una enorme importancia el adecuado conocimiento de lo interno como fuente de recursos y limitaciones y del entorno como contexto determinante a favor o en contra.

Construir esa posición sostenible es un proceso único y específico para cada caso, por tanto no hay un método único que pueda prescribir los pasos a seguir. Además del conocimiento racional, son importantes el conocimiento intuitivo, el sensorial y un muy desarrollado sentido común. La bondad de una estrategia sólo será definida en función de los resultados, es decir de su eficacia.

Mintzberg (1997) demuestra que la estrategia y la planificación pueden ordenar el caos del *management*, asigna cinco acepciones al concepto de estrategia: estrategia como Plan de acción, como maniobra engañosa, como patrón de conducta, como perspectiva (visión de sí mismo) y como posición. En estas cinco definiciones lleva la idea de estrategia más allá de sus alcances como acción deliberada y la va llevando hasta la idea de acción emergente.

Como plan de acción se refiere a las elecciones que se harán en cada situación posible, en tanto que como maniobra se entiende una especie de amenaza de actuar de una determinada manera que induzca al contrincante a tomar decisiones que favorezcan al primero.

La estrategia como patrón hace referencia a una consistencia en el comportamiento, o a un modelo de conducta y que generalmente se decide seguir cuando hay un resultado exitoso y diferencial.

La estrategia como posición es el lugar relativo que se ocupa dentro de un entorno: puede ser lograda y merecida o simplemente reconocida dadas unas circunstancias.

La estrategia como perspectiva es el modo particular de ver el mundo; la ideología o personalidad de la organización; la perspectiva compartida por los miembros de la organización; la identidad con que se desea ser visto.

Cada una de estas definiciones aporta y enriquece el concepto y permite también pensar en muchas y muy diversas estrategias que ayuden a lograr el objetivo bajo distintas circunstancias y problemas.

### **3.2. Concepto de Planeación estratégica**

La planeación estratégica es una herramienta administrativa que ayuda a incrementar las posibilidades de éxito cuando se quiere alcanzar algo en situaciones de incertidumbre y/o de conflicto (oposición inteligente).

Se basa en la administración por objetivos y responde prioritariamente la pregunta “Qué hacer”. Situaciones como la creación o reestructuración de una empresa, la identificación, y evaluación de programas y proyectos, la formulación de un plan de desarrollo, la implementación de una política, el posicionamiento de un producto o servicio, la resolución de conflictos, son ejemplos de casos donde la Planeación Estratégica es especialmente útil.

El método se respalda en un conjunto de conceptos del pensamiento estratégico, algunos de cuyos más importantes principios son:

- *Priorización del Qué ser sobre el Qué hacer*: es necesario identificar o definir antes que nada la razón de ser de la organización, la actividad o el proceso que se emprende; lo que se espera lograr.
- *Priorización del Qué hacer sobre el Cómo hacerlo*: identificar las acciones que conducen efectivamente a la obtención del objetivo. Se trata de anteponer la eficacia sobre la eficiencia.
- *Visión sistémica*: la organización o el proyecto son un conjunto de subsistemas (elementos) que tienen una función definida, que interactúan

entre sí, se ubican dentro de unos límites y actúan en búsqueda de un objetivo común. El sistema está inmerso dentro de un entorno (contexto) que lo afecta o determina y que es afectado por él. Los elementos pueden tener su origen dentro del sistema (recursos), o fuera de él (insumos).

- *Visión de proceso:* los sistemas son entes dinámicos y cambiantes, deben ser vistos y estudiados con perspectiva temporal, conocer su historia para identificar causas y efectos del presente para proyectar su futuro.
- *Visión de futuro:* el pensamiento estratégico es proactivo; se adelanta para incidir en los acontecimientos. Imagina permanentemente el mañana para ayudar a construirlo o para acomodarse a él: es prospectivo
- *Compromiso con la acción y con los resultados:* el estratega es no solamente un planificador; es un ejecutor y conecedor que reflexiona, actúa y evalúa; es un gestor a quien le importa más qué tanto se logra que, qué tanto se hace.
- *Flexibilidad:* se acomoda a las circunstancias cambiantes para no perder el rumbo La acción emergente es algo con lo que también se puede contar, así que la capacidad para improvisar es una cualidad estratégica.
- *Estabilidad:* busca permanentemente un equilibrio dinámico que permita el crecimiento seguro, minimizando el riesgo y la dependencia. Busca la sostenibilidad del sistema y de los procesos.

La Planeación Estratégica es un proceso de cuatro etapas en las que se van definiendo uno a uno los siguientes interrogantes:

- Qué se quiere lograr
- En qué situación se está
- Qué se puede hacer
- Qué se va a hacer

La Planeación Estratégica se puede definir también como un enfoque objetivo y sistemático para la toma de decisiones en una organización. Es un intento por organizar información cualitativa y cuantitativa que permita la toma de tales

decisiones. Es un proceso y está basado en la convicción de que una organización debe verificar en forma continua los hechos y las tendencias internas y externas que afectan el logro de sus propósitos.

El modelo estratégico insiste en que una organización debe estar en capacidad de influir sobre su entorno, y no dejarse determinar por él, ejerciendo así algún control sobre su destino. Simultáneamente con el aprendizaje de modelos de planeación, es necesario trabajar por desarrollar una cultura de la planeación.

La Planeación es para algunos una actividad de diseño que se realiza antes de ejecutar algo. Hoy se comprende más como un proceso permanente que pretende adelantarse a los acontecimientos, para tomar oportunamente las decisiones más adecuadas. Es también una actitud de mantenerse permanentemente alerta y enterado del curso de los acontecimientos, analizando las circunstancias que se van presentando con el propósito de impedir que tales acontecimientos y circunstancias desvíen a la organización en la búsqueda de sus objetivos, y por el contrario estar permanentemente aprovechando lo que es favorable para mejorar las posibilidades.

Es un proceso que incluye una fase de diseño, pero también de evaluación constante y de corrección del rumbo, cuando es necesario.

### **3.3. Etapas de la planeación estratégica**

Enfocar la planificación estratégica en los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de una organización y diseñar un proceso realista, son los aspectos claves a considerar para desarrollar la planeación estratégica.

El proceso de planificación estratégica debe adaptarse a la organización. Hay dos aspectos claves a considerar para desarrollar un proceso de planificación estratégica:

La planificación estratégica enfatiza el análisis de las condiciones del entorno en que la organización se encuentra y en el análisis de sus características internas.

Los tres primeros pasos del proceso estratégico, esto es la formulación de la Misión, el análisis situacional y la Matriz DOFA, suministra la información necesaria para elaborar el plan estratégico de la organización. Se tienen el objetivo, la situación y las alternativas posibles. Estas últimas tienen un diferente grado de pertinencia, oportunidad y viabilidad, que el Plan se encarga de priorizar y ordenar en el tiempo.

Los objetivos estratégicos son logros en el corto, mediano y largo plazo, que tienen un alto grado de incidencia sobre los objetivos permanentes, definidos en la Misión. Generalmente vienen a conformar en la estructura organizacional a los programas. Cada programa estará constituido por proyectos, que se identifican también por los objetivos operativos; estos son objetivos de un tercer nivel, que tienen un grado diferencial de pertinencia y oportunidad; también deben ser entonces ubicados en el tiempo.

Al trabajar por objetivos, necesariamente los indicadores que verifican el avance de la organización, serán indicadores de resultados. En la medida que dichos objetivos descienden en el escalafón tendrán un menor grado de importancia estratégica y podrán ser reemplazados por otros de acuerdo a las circunstancias.

La operatividad del plan se hace a través de los programas y proyectos, que responden a principios conceptuales muy afines a la teoría estratégica. El proceso estratégico conduce a identificar dichos programas y proyectos con un alto grado de pertinencia, oportunidad y viabilidad estratégica.

### **3.3.1. Estructura de la planeación estratégica**

#### **La misión**

Es el primer paso del proceso estratégico y básicamente trata de definir la razón de Ser del proyecto, empresa u organización. Definiciones diversas ayudarán a comprender el concepto.

Para algunos es una declaración de los objetivos permanentes de la organización, entendiendo por objetivo los resultados que se esperan lograr. En un proceso pueden ser muchos los resultados que se esperan, algunos son resultados parciales que son necesarios o que conducirían a un resultado final. Es este último el sentido de objetivos acá: los objetivos permanentes o el fin último que justifica la existencia de la organización.

Teniendo en cuenta que todo sistema es a su vez un subsistema de otro mayor y está compuesto por subsistemas, o que un proceso tiene las mismas connotaciones, el concepto Misión puede aplicarse en varios niveles. Lo que es la Misión para un proyecto, puede ser solo un objetivo estratégico u operativo para la Empresa. Aún así el concepto Misión sigue siendo igualmente válido. Una vez definidos los límites del sistema en las dimensiones espaciales y temporales, no es difícil diferenciar el fin, de los medios para lograrlo.

En el lenguaje cotidiano muchas veces se entiende como misión a un deber que cumplir o una acción por realizar, pero también una responsabilidad que asumir o un logro por conseguir que es como se entiende en el lenguaje estratégico.

Para Pimentel (1999), la misión organizacional como "una declaración duradera de propósitos que distingue a una institución de otras similares". Es un compendio de la razón de ser de una organización, esencial para determinar objetivos y formular estrategias. Una buena misión institucional debe reflejar las expectativas de sus clientes. Es el cliente y solo el cliente quien decide lo que es una organización.



La misión debe ser básicamente amplia en su alcance para que permita el estudio y la generación de una vasta gama de objetivos y estrategias factibles sin frenar la creatividad de la gente. Describe la naturaleza y el campo al cual se dedica la organización, en otros términos es la respuesta a la pregunta: ¿Para que existe la organización?

Los componentes principales que deben considerarse en la estructuración de la misión, son los siguientes:

- Clientes - ¿quiénes son los clientes de la institución?
- Productos o servicios - ¿cuáles son los productos o servicios más importantes de la institución y en qué forma deben ser entregados?
- Mercados ¿compite la institución geográficamente?
- Preocupación por supervivencia y mejoramiento.
- Preocupación por imagen pública - ¿cuál es la imagen pública a la que aspira la institución?

Para una empresa productiva o de servicios, misión es una declaración que identifica y describe las características de los productos, los clientes y mercados y las políticas empresariales con las que la organización quiere identificarse y competir. La acepción es válida para cualquier situación, entendiendo por producto lo que se quiere lograr; por cliente a los beneficiarios internos y externos; por mercado al alcance que se quiere dar a la organización, su tamaño y trascendencia, su papel en la sociedad.

## **Visión**

Según Mintzberg (1997), es la definición de la razón de ser de la organización. Paredes (Pimentel, 1999, pág. 9) define la visión de futuro como: la declaración amplia y suficiente de donde quiere que su organización este dentro de 3 o 5

años. Es un conjunto de ideas generales que proveen el marco de referencia de lo que una organización es y quiere ser en el futuro.

La visión de futuro señala rumbo, da dirección, es la cadena o el lazo que une en la organización el presente y el futuro. Esta describe el carácter y el concepto de las actividades futuras de la organización

La respuesta a la pregunta, ¿qué queremos que sea la organización en los próximos años?, Es la visión de futuro, establece aquello que la organización piensa hacer, y para quién lo hará, así como las premisas filosóficas centrales

Para la redacción de la visión de futuro se deben considerar los siguientes elementos:

- Debe ser formulada por líderes
- Dimensión de tiempo
- Integradora: compartida entre el grupo gerencial y los colaboradores
- Amplia y detallada
- Positiva y alentadora
- Debe ser realista en lo posible
- Comunica entusiasmo
- Proyecta sueños y esperanzas
- Incorpora valores e intereses comunes
- Usa un lenguaje ennobecedor, gráfico y metafórico
- Logra sinergismo
- Debe ser difundida interna y externamente

### **Valores corporativos**

Los valores son el conjunto de principios, creencias, reglas que regulan la gestión de la organización. Constituyen la filosofía institucional y el soporte de la cultura

organizacional. Toda institución implícita o explícitamente tiene un conjunto de valores corporativos, por lo tanto estos deben ser analizados, ajustados o redefinidos y luego divulgados.

En resumen, el objetivo básico de la definición de valores corporativos es el de tener un marco de referencia que inspire y regule la vida de la organización. Mediante el liderazgo efectivo, los valores se vuelven contagiosos; afectan los hábitos de pensamiento de la gente.

### **Objetivos estratégicos, estrategias y políticas**

Los objetivos estratégicos establecen que es lo que se va a lograr y cuando serán alcanzados los resultados, pero no establecen como serán logrados. Estos objetivos afectan la dirección general y viabilidad de la entidad.

La estrategia como ya se definió es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y a la vez establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Establecen como se van a lograr los objetivos estratégicos. Las estrategias pueden ser intentadas (planeadas) o las emergentes (no planeadas). El objetivo básico de la estrategia consiste en lograr una ventaja competitiva. Esta no es más que cualquier característica de la organización que la diferencia de la competencia directa dentro de su sector. Una habilidad distintiva es la fortaleza que le permite a una organización lograr condiciones superiores en eficiencia, calidad, innovación o capacidad de satisfacción al cliente.

Las políticas son reglas o guías que expresan los límites dentro de los cuales debe ocurrir la acción. Muchas veces toman la forma de acciones de contingencia para resolver conflictos que existen y se relacionan entre objetivos específicos. Las políticas estratégicas son aquellas que guían a la dirección general y la posición de la entidad y que también determinan su viabilidad.

Una vez establecidos los anteriores podemos definir programas de trabajo, o planes operativos, que son los que especifican la secuencia de las acciones necesarias para alcanzar los principales objetivos. Los programas ilustran como dentro de los límites establecidos por las políticas serán logrados los objetivos, se aseguran que se les asignen los recursos necesarios para el logro de los objetivos y permiten establecer una base dinámica para medir el progreso de tales logros.

Las decisiones estratégicas son aquellas que establecen la orientación general de una empresa y su viabilidad máxima a la luz, tanto para los cambios predecibles como de los impredecibles que, en su momento, puedan ocurrir en los ámbitos que son de su interés o competencia.

### **3.3.2. Diagnostico situacional**

De acuerdo con Pimentel (1999), se puede realizar en dos pasos:

*Paso 1: Identificación de clientes externos y determinación de su demanda:* son aquellas personas, organizaciones, grupos o sectores de gran importancia para la institución. Sus puntos de vista, expectativas y demandas deberán tomarse en consideración para posteriormente decidir si pueden ser atendidos.

La determinación sistemática de las demandas de los clientes externos permitirá a la institución disponer de valiosa información para diseñar y entregar productos y servicios de calidad que satisfagan cada vez más las expectativas.

*Paso 2: Identificación de clientes internos y determinación de su demandas:* son las personas, grupos, áreas o departamentos internos vinculados directa y permanentemente con la gestión de la organización, se las puede denominar clientes internos. Las demandas de los clientes internos deben ser consideradas cuidadosamente ya que servirán de base para la formulación de objetivos y estrategias. Esto no quiere decir que todas las expectativas deban ser atendidas.

En la medida que se logre satisfacer las demandas de los clientes internos se incrementara su grado de motivación y compromiso, que sin lugar a duda redundara en la efectividad, eficiencia y eficacia de la organización.

"Clientes internos satisfechos lograrán la satisfacción de los clientes externos"

#### Análisis interno de la organización

El análisis interno es el estudio de los factores claves que en su momento han condicionado el desempeño pasado, la evaluación de este desempeño y la identificación de las fortalezas y debilidades que presenta la organización en su funcionamiento y operación en relación con la misión. Este análisis comprende los recurso humano, tecnología, estructura formal, redes de comunicación formales e informales, capacidad financiera, etc.

Las fortalezas (factores internos positivos) son fuerzas impulsoras que contribuyen positivamente a la gestión de la institución, y las debilidades (factores internos negativos) en cambio, son fuerzas que obstaculizan o problemas que impiden el adecuado desempeño. El análisis organizacional permite identificar las fortalezas para impulsarlas y las debilidades para eliminarlas o corregirlas.

#### Análisis externo de la organización

Se refiere a la identificación de los factores exógenos, más allá de la organización, que condicionan su desempeño, tanto en sus aspectos positivos (oportunidades), como negativos (amenazas). En este análisis se pueden reconocer como áreas de interés o relevantes:

- Las condiciones de crecimiento y desarrollo del país, los aspectos económicos, tratados de comercio.
- Los cambios del entorno (culturales, demográficos)
- Los recursos (tecnológicos, avances científicos)

- Los cambios en las necesidades ciudadanas (en cuanto a transporte, comunicaciones, información y participación)
- Las políticas públicas y prioridades del sector
- El riesgo de factores naturales
- La competencia
- Las regulaciones
- Condiciones diversas

Este análisis se orienta hacia la identificación de las amenazas y oportunidades que el ambiente externo genera para el funcionamiento y operación de la organización.

### **3.3.3. La matriz FODA**

La matriz DOFA es un instrumento metodológico que sirve para identificar acciones viables mediante el cruce de variables, en el supuesto de que las acciones estratégicas deben ser ante todo acciones posibles y que la factibilidad se debe encontrar en la realidad misma del sistema. La posibilidad de superar una debilidad que impide el logro del propósito, solo se la dará la existencia de fortalezas y oportunidades que lo permitan. El instrumento también permite la identificación de acciones que potencien entre sí a los factores positivos.

Cada variable es calificada como de efecto positivo o negativo, en función de si permite o dificulta el logro de los propósitos de la organización. Las variables se pueden clasificar y calificar en:

Variables del factor interno:

- *Fortalezas*: variables manejables que favorecen el logro
- *Debilidades*: variables manejables que impiden o dificultan el logro

Variables del factor externo:

- *Oportunidades*: variables del entorno que favorecen el logro
- *Amenazas*: variables del entorno que impiden o dificultan el logro.

Dentro de la matriz, las estrategias FO o estrategias de crecimiento son las resultantes de aprovechar las mejores posibilidades que da el entorno y las ventajas propias, para construir una posición que permita la expansión del sistema o su fortalecimiento para el logro de los propósitos que emprende.

Las estrategias DO son un tipo de estrategias de supervivencia en las que se busca superar las debilidades internas, haciendo uso de las oportunidades que ofrece el entorno.

Estrategias FA son también de supervivencia y se refiere a las estrategias que buscan evadir las amenazas del entorno, aprovechando las fortalezas del sistema.

Las estrategias DA permiten ver alternativas estratégicas que sugieren renunciar al logro dada una situación amenazante y débil difícilmente superable, que expone al sistema al fracaso.

El cruce del factor interno por el factor externo supone que el sistema está en equilibrio interno; esto es, que las debilidades que tiene no han podido ser superadas por sí mismo. Sin embargo esta no es una situación frecuente; el sistema puede tener aún debilidades que por una u otra razón no se han superado, pudiendo hacerlo con sus propias posibilidades. Esto sugiere encontrar estrategias del tipo FD, es decir la superación de debilidades utilizando las propias fortalezas.

### **3.4. El trabajo por proyectos**

Un proyecto es un proceso que describe la idea dinámica de una acción organizada para lograr determinados fines u objetivos, que se puede planear, administrar y evaluar por si mismo, constituyendo un ámbito de gestión peculiar

que no puede ser confundido con el de la entidad madre o del sistema de donde surge.

El proyecto se puede definir también como la descripción y desarrollo de un proceso que permite resolver un problema y orientar un cambio mediante la instrumentación de estrategias apropiadas dentro de un horizonte de tiempo y espacio dados.

En las condiciones actuales podemos afirmar que el proyecto es la unidad operativa del desarrollo. Los planes de desarrollo y los programas individuales, sectoriales y empresariales bien concebidos, descasan sobre un catálogo amplio de posibles proyectos. Difícilmente se pueden materializar planes de desarrollo si no se han identificado, formulado y evaluado sus correspondientes proyectos.

En un proyecto debe especificarse claramente:

- Qué se quiere lograr
- Por qué y para que se quiere lograr.
- Donde se va a lograr.
- Quien lo va a lograr.
- Cómo y por qué medios. (Acciones, insumos, recursos y condiciones).
- Con qué se cuenta y que es necesario conseguir.
- Que productos se van a lograr.
- Cuando se logrará
- Riesgos y posibilidades que el entorno ofrece.
- Cuál es el costo total o presupuesto requerido.
- A que fuentes de financiación se acudirá.
- Qué criterios e indicadores se utilizarán para verificar o valorar el nivel de éxito en los resultados que se alcancen.

Cuando en un proyecto no queda clara la respuesta a cada una de las preguntas planteadas, se tropezará con problemas tanto para que otras personas



comprendan su realización, como para lograr el apoyo de recursos, su instrumentación, evaluación y control.

### **Origen de un proyecto**

Un proyecto surge para satisfacer una necesidad, remover obstáculos que impiden la satisfacción de esa necesidad, desarrollar una capacidad, resolver problemas dentro de un contexto, introducir un proceso de cambio, aprovechar una oportunidad o una ventaja, evadir o superar una debilidad o una amenaza.

Desde el punto de vista de sus propósitos y de sus relaciones con el entorno los proyectos pueden tener diferentes orientaciones:

- Mantener un estado de cosas que se considera satisfactorio, o el equilibrio de un sistema.
- Incrementar el conocimiento de una realidad (Investigación)
- Aplicar los conocimientos de la ciencia para la construcción de instrumentos o procedimientos que permitan mejorar una realidad (Tecnología)
- Resolver un problema social o institucional y orientar un proceso de cambio.

### **Clasificación de los proyectos**

- *Criterio de producto:* proyectos económicos directamente productivos y proyectos sociales o de servicios no directamente productivos.
- *Criterio de método:* proyectos pedagógicos, de investigación, de acción, y proyectos de investigación - acción.
- *Criterio de instrumentación:* proyectos experimentales y piloto.
- *Criterio sectorial:* proyectos para industria, comunicaciones, agricultura, salud, educación, etc.
- *Criterio de cobertura:* nacionales, regionales, sectoriales, institucionales, empresariales, corporativos o individuales.

## **CAPITULO II**

# **IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL.**

## **CAPITULO II. IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL.**

### **Introducción**

La metodología de la Matriz de Marco Lógico, es una herramienta utilizada para diseñar y gestionar proyectos, proporciona un enfoque lógico y estructurado para determinar las prioridades, el diseño y el presupuesto de un proyecto, así como los objetivos en cuanto a resultados y rendimiento.

Una herramienta similar, desarrollada más recientemente, todavía en proceso de evolución y que algunas organizaciones de desarrollo utilizan desde la década de los años 1990, es la gestión basada en resultados (GpR). Según OCDE/CAD (2006):

“[...] la gestión basada en resultados es casi sinónima de la gestión basada en resultados para el desarrollo GpRD como la comprendemos actualmente, algunos enfoques a la gestión basada en resultados se han centrado sólo en la rendición de cuentas. La GpRD va más allá, incorporando las ideas más nuevas acerca de la colaboración, la asociación, la apropiación por parte del país, la armonización y la alineación y brinda una norma de gestión más alta porque les pide a todos los interesados directos a poner el énfasis continuamente en el desempeño de resultados del país, en lugar de en los resultados a corto plazo.” (OCDE-CAD, 2006)

La GpR (implementada en el país), más que en la gestión de las actividades del proyecto, se centra en el desempeño, los logros y la sostenibilidad de los productos, los resultados y los efectos. Parte del objetivo estratégico de un proyecto y va descendiendo hasta determinar qué resultados, y por lo tanto qué actividades, procesos y recursos, son necesarios para alcanzar dicho objetivo.

Como el análisis del marco lógico, la gestión basada en resultados se fundamenta en la lógica interna de las relaciones causa-efecto entre insumos, actividades y

resultados. Incluye el desarrollo de un marco de resultados que básicamente es una matriz de planificación simplificada, centrada en los objetivos y los resultados intermedios sobre los cuales se miden los progresos del proyecto durante su ejecución y se realizan los ajustes necesarios en el diseño y las actividades del proyecto. Este marco se vincula con diversos elementos, entre ellos un análisis del riesgo de los factores que pueden hacer peligrar el éxito del proyecto. La gestión basada en resultados puede utilizarse al igual que la MML en el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos, programas y estrategias.

La presente Administración ha impulsado modificaciones estructurales a los criterios considerados para la asignación de recursos públicos, es decir, el presupuesto, otorgando especial énfasis en la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en este caso el 2007-2012. Destacando particularmente la importancia otorgada al logro de resultados y su consistencia con los objetivos planteados. De esta manera, se puede conocer en qué gasta el gobierno, y sobre todo qué resultados entrega a la sociedad al ejercer el presupuesto. Para lo cual es necesario contar con indicadores que permitan comprobarlo.

Con estas mejoras se pretende incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos (en nuestro caso la educación), reducir el gasto administrativo y de operación gubernamental, promover las condiciones para el desarrollo económico y social, y sobre todo, generar un mayor impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población.

Esta orientación ha incluido, entre otras medidas, la adecuación del marco normativo, el impulso a un conjunto de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones, el uso amplio de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación, entre ellas la MML. Ello tiene como objetivo fortalecer el proceso de toma de decisiones de manera tal que incorpore sistemáticamente consideraciones sobre los resultados esperados y obtenidos de la aplicación de los recursos públicos; asimismo, se busca que las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal (APF) puedan alcanzarlos y que impulsen iniciativas para mejorar su operación e interrelación con la ciudadanía.

El proceso anterior ha demandado el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre las áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia del gasto público, con los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios. Asimismo, ha requerido establecer diversas acciones de mejora continua.

Para tal fin, el Poder Ejecutivo Federal implementó el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a partir del ejercicio fiscal 2008. Estableciendo una estrategia que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y programas, así como de las instituciones públicas.

Figura 3: Integración de la Gestión para Resultados, Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño. Basado en (SHCP, 2010, pág. 9)

## 1. Sustento jurídico

La expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como la reforma a la Constitución en materia de gasto público y fiscalización, y las subsecuentes reformas a dicha ley en materia del PbR-SED, quedó establecido el marco institucional para brindar mayor certidumbre jurídica y económica, así como transparencia al proceso presupuestario en su conjunto.

La importancia de este propósito se expresa en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008–2012 (PRONAFIDE), en el que se establece como uno de los objetivos de la política fiscal, el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados y una mayor transparencia y rendición de cuentas.

La implementación de un presupuesto basado en resultados mediante la aplicación de indicadores de desempeño por parte de la Federación, los Estados y los Municipios, está contemplado en el artículo 134 de nuestra Constitución:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79. [...]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1010)

Y conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Presupuesto, las dependencias y entidades deberán observar la administración por resultados para

cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas presupuestarios.

Artículo 45.- Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.[...]

[...] Las dependencias y entidades deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación un extracto de los instrumentos suscritos, incluyendo sus compromisos de resultados y, bimestralmente, con desglose mensual, los resultados de desempeño.[...] (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2008)

A partir de lo anterior, el proceso de presupuestación - programación del PPEF se debe realizar bajo el enfoque de gestión para resultados (GpR), el cual se considera una estrategia que: i) usa información del desempeño para mejorar la toma de decisiones; ii) incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y la evaluación de los resultados.

La utilización de la MML en la administración pública actual basada en una gestión para resultados, que a su vez se ve beneficiada de la implementación de un presupuesto basado en resultados, permite contar con una mayor y mejor información para la toma de decisiones respecto al destino de los recursos públicos, en lo que se refiere a la evaluación y rendición de cuentas lo que permite una mayor transparencia y sobre todo tener en cuenta la responsabilidad legal implícita en el ejercicio de la profesión.

Artículo 134. [...] Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1010)

Concientizar a todos los administradores educativos de considerar a la MML como una nueva herramienta económica administrativa en la toma de decisiones, y sobre todo, su importancia para una mejor integración y desarrollo como profesionalista en todo ente público, es de suma importancia.

## **2. Gestión para resultados (GpR)**

Cómo traducir las acciones de gobierno mediante la implementación de programas y políticas públicas, en desarrollo social, o en un aumento en la calidad educativa, en el marco de una nueva gestión pública implementada por los gobiernos actuales, inmersos en los nuevos escenarios internacionales en materia económica, política, social, de seguridad y ecológica, los cuales requieren que la administración pública y sus funcionarios, tengan nuevas competencias transversales vinculadas, por un lado, a la tecnología de la información y la comunicación y , por otro lado el acceso y la utilización de la información, así como el trabajo en equipo para crear y compartir el conocimiento individual en conocimiento institucional y que al mismo tiempo el conocimiento institucional se transforme en conocimiento individual para aplicar estrategias y para lograr el desarrollo de las instituciones en beneficio de la sociedad.

¿Cómo lo vamos a medir?, nos referimos al compromiso de rendir cuentas y evaluar de manera permanente las políticas públicas y ¿cómo vamos a gestionar y administrar ese conocimiento en beneficio del desarrollo institucional? La evaluación es necesaria para mejorar las acciones y se requiere rendir cuentas a la sociedad para garantizar la transparencia y la eficiencia de la acción pública. Ambas tareas serán rasgos distintivos de la política social y abrirán espacios a la participación y la corresponsabilidad.



## **2.1. Antecedentes**

Para alcanzar un Desarrollo Humano Sustentable la administración pública está obligada a contribuir a una mejora permanente de las condiciones de vida de la población y a facilitar su acceso a bienes y servicios de calidad.

El aumento de los recursos de la administración pública no necesariamente se ha traducido en un incremento de los niveles de bienestar y en desarrollo económico. Por ello, es necesario establecer estrategias que orienten a la función pública en su conjunto al mejoramiento de su desempeño, para satisfacer y atender las demandas y necesidades de los ciudadanos.

La mejora de la gestión es un tema que cobra cada vez mayor relevancia en el seno de las organizaciones internacionales y en la reflexión y práctica de muchos países con diversos grados de desarrollo.

Una buena administración se relaciona estrechamente con la existencia de un Estado de derecho, la solidez institucional, la democracia participativa, la disminución de la pobreza y de las desigualdades, así como la inserción exitosa de los países en el mundo dinámico y complejo de la actualidad. Países como Australia, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido han emprendido reformas administrativas basadas en principios de buen gobierno y mejora de la gestión.

Como mejora de la gestión se puede entender, el crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para mejorar la calidad de la acción pública y para rendir cuentas claras a los ciudadanos sobre la administración de los recursos públicos.

Al mismo tiempo, diversos organismos internacionales impulsan acciones de modernización de la administración pública entre sus países miembros. El programa de trabajo 2007-2008 del Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se

estructura en torno a las líneas del Buen Gobierno, al incluir temas como mejora regulatoria, gestión del desempeño, e incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos.

En México, la modernización de la Administración Pública Federal (APF) se remonta a varios sexenios atrás. Durante el periodo 1994-2000 se dieron pasos decisivos en torno a la integración de una política pública en la materia, con la promulgación del “Programa de Modernización de la Administración Pública Federal” (PROMAP), que entre sus resultados incluyó la introducción de mejoras en el ejercicio de los recursos, la simplificación administrativa y la adecuación del marco normativo, así como un sistema de licitaciones gubernamentales vía Internet, la reestructuración del sector paraestatal y la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

En el período 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) se planteó cuatro retos: 1) calidad e innovación gubernamentales; 2) control, evaluación y transparencia de la gestión pública; 3) sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y 4) servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.

Durante ese período, el gobierno mexicano definió una Agenda de Buen Gobierno fundamentada en seis estrategias: a) calidad de los servicios, b) disminución de costos, c) mejora regulatoria, d) gobierno digital, e) profesionalización de los servidores públicos, y f) honestidad y transparencia; todas ellas con el ciudadano como centro de atención. En conjunto, estas estrategias contribuyeron a la sustitución gradual de una gestión que administra normas y procesos hacia una gestión orientada a resultados.

Y finalmente en e el Plan Nacional de Desarrollo 2007-20122 (PND), enfocado hacia el logro de resultados tangibles y verificables.

## **2.2. Definición**

La Gestión para Resultados es una forma de organizar, planear, implementar, monitorear, evaluar y ajustar estrategias y acciones, con el propósito de contribuir de manera más eficiente al desarrollo del país. Permite que los recursos públicos se orienten de manera más efectiva al logro de resultados que mejoren estructuralmente las condiciones sociales y económicas del país

De acuerdo al convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004, la gestión para resultados (GpR) es una estrategia de gestión centrada en el desempeño y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.

Para la SHCP la Gestión para Resultados (GpR), es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público. Así, el objeto de trabajo de la GpR son el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público: son relevantes el PND, en el que se definen los objetivos de gobierno; el PEF, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y, los bienes y servicios que se producen. (SHCP, 2010)

Como complemento a la definición anterior, la SHCP (2010) considera que un valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir,

cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población.

Para Mayne (2005), la GpRD conlleva la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables y limitadas en número, con objetivos ligados al tiempo, y deben expresarse en términos de efectos directos del desarrollo. Lo que permite considerar a la GpRD más que un simple método, sino más bien como una forma de pensar y actuar que se articula sobre un conjunto de herramientas prácticas tendientes a mejorar la gestión de las organizaciones.

Figura 4. Modelo lógico de la Gestión para Resultados del Desarrollo. Fuente: adaptado de CIDA, 2003.

### **2.3. Elementos y Ventajas de la GpR**

Como se pudo apreciar, al momento de definir a la GpR, No existe una definición única de la GpR, debido a que su concepto se va formando a partir de la practica y cada quien le da su interpretación y definición. Cada país o institución, integra su idiosincrasia y el contexto en el que la va a implementar. Sin embargo, existen elementos comunes que caracterizan a la GpR, entre los cuales se encuentran:

- Una estrategia en la que se definen los resultados esperados de un organismo público en cuanto a la producción de bienes y servicios, y consecuentemente, su aporte al cambio social y económico;
- Una cultura y un instrumento de gestión orientado a mejorar la eficacia, eficiencia, calidad y efectividad en el uso de los recursos públicos, mejorar los resultados del desempeño de las organizaciones y servidores públicos;
- Sistemas de información que permitan monitorear, de forma oportuna y transparente, la acción pública, informar a la ciudadanía, identificar y evaluar el aporte realizado, y que apoyen la toma de decisiones de los actores que participan en el proceso de creación de valor público;
- Mecanismos para impulsar la mayor calidad de los servicios públicos, con base en un proceso de mejora continua; y,
- Sistemas de contratación de los servidores públicos, con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción.

Considerando estos elementos, la GpR puede definirse como un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y el aprendizaje y la mejora continua de sus instituciones.

La GpR permite y facilita a los administradores públicos contar con un mejor conocimiento y mayor capacidad de análisis, diseño de alternativas y toma de

decisiones para que logren los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos fijados.

## **2.4. Objetivos**

A partir de su definición se puede llegar a establecer el objetivo general de la GpR en la administración pública del país. De acuerdo a la SHCP (2010, pág. 13), la GpR debe generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del PND y los programas derivados del mismo.

Del objetivo general, se desprenden tres objetivos específicos de la GpR:

1. Ofrecer a los responsables de la administración pública la información y el conocimiento que les permita controlar y optimizar el proceso de creación de valor público, a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno.
2. Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos, para que de forma documentada y amplia puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía y las instancias de control correspondientes puedan evaluar los resultados de su gestión.
3. Apoyar la modernización de la gestión pública y la evaluación de su desempeño, con la correspondiente administración de incentivos a las organizaciones, no a las personas.

## **2.5. Principios de la Gestión para Resultados (GpR)**

Un principio es una generalización básica que se acepta como verdadera y que se puede usar como la base para el razonamiento o la conducción en curso. Los principios de la GpR son cinco, los cuales fueron definidos durante la Segunda Mesa Redonda sobre Resultados en Marrakech en 2004. (OCDE-CAD, 2006)

Los principios de la GpR se pueden aplicar a cualquier nivel y en cualquier ámbito de la administración pública (nacional, sectorial, de programa, de proyecto e institucional), e influyen en el uso de estrategias y herramientas específicas en diversas fases de la programación nacional y de desarrollo.

Los principios de la Gestión para Resultados (GpR) son los mismos para la SHCP, la OCDE y el banco mundial en la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD):

1. Centrar las decisiones en los resultados en todas las fases del proceso presupuestario: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
2. Alinear la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación con los resultados: estos elementos deben diseñarse y alinearse dinámicamente para apoyar el logro de los resultados.
3. Mantener la medición e información sencillas: los sistemas de información y de indicadores deben estar orientados a resultados, ser factibles de recopilar, susceptibles de comparar, oportunos, de bajo costo y sencillos de utilizar;
4. Gestionar para, no por, resultados: significa concentrarse en los resultados y efectos deseados, y no solamente en los insumos y procesos requeridos para su consecución. Lo anterior implica un cambio en la visión de cómo debe realizarse la gestión pública.
5. Usar la información de resultados para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas: la información y experiencia adquirida deben utilizarse de manera sistemática en la toma de decisiones para el mejoramiento continuo de los programas y la gestión pública, la asignación de recursos y el logro de resultados. La información de resultados será el elemento fundamental para la rendición de cuentas y la transparencia. (SHCP, 2010)



Figura 5. Principios de la Gestión para Resultados de Desarrollo. Fuente: (OCDE-CAD, 2006)

### 2.5.1. Características principales de los principios de la GbR

Los cinco principios de la GbR tienen características cada uno de ellos, de acuerdo a la OCDE/CAD (2006) las características son:

<b>1.</b>	<b>Centrar las decisiones en los resultados en todas las fases del proceso Presupuestario.</b>
<p>1. El diálogo con los múltiples interesados tiene lugar a lo largo de cualquier iniciativa de desarrollo (por ejemplo, planificación, implementación y evaluación del marco de pobreza de un país, la estrategia de asistencia al país, marco del sector/ programa, o proyecto) para asegurar que la concentración se mantenga siempre en la gerencia con miras a los resultados.</p> <p>2. Todos los socios e interesados directos clave se apropian conjuntamente del proceso de definir y ejercer una gerencia para resultados en todas las fases (sin</p>	



<p>importar cuando entran en el proceso) y acuerdan asumir la responsabilidad colectiva de la orientación de los resultados de cualquier iniciativa.</p> <p>3. Los gerentes usan estrategias de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos para asegurarse de que todos los interesados directos comprendan los riesgos que probablemente afecten el logro de los resultados y para ayudarles a que trabajen juntos para encarar estos riesgos.</p>	
<b>2.</b>	<b>Alinear la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación con los resultados.</b>
<p>1. Las estrategias y actividades de implementación están diseñadas para apoyar directamente a los resultados (tal como se han definido en los propios planes nacionales o sectoriales de desarrollo del país socio) y se adaptan continuamente con el transcurso del tiempo para asegurar el logro de los resultados planificados.</p> <p>2. Los indicadores y las estrategias de M&amp;E se vinculan lógicamente a los efectos e impactos deseados, y demuestran claramente si los resultados identificados se están logrando.</p> <p>3. El mismo conjunto de indicadores se usa sistemáticamente a lo largo de cualquier intervención de programa o proyecto para aportar pruebas del desempeño de los resultados en curso. Las actividades de M&amp;E continuas analizan el grado en que los resultados planificados realmente se logran con el fin de ir ajustando la implementación según sea necesario.</p>	
<b>3.</b>	<b>Mantener la medición e información sencillas.</b>
<p>1. La medición y la información sobre los resultados se mantienen lo más exacto posible para crear eficiencias y apoyar la comunicación eficaz entre los interesados directos.</p> <p>2. Los resultados del país se miden a través de indicadores definidos por el país que son selectivos, económicos y realistas de manera de generar sólo la cantidad correcta de datos de desempeño.</p> <p>3. Se usan los indicadores de riesgo y de desempeño institucional para seguir los cambios clave de contexto que puedan afectar el logro de los resultados.</p> <p>4. Los países y las agencias de desarrollo están comprometidos a reducir al mínimo los costos y evitar la duplicación mediante el uso de indicadores definidos por el</p>	

país que sirven de base para la evaluación e información de desempeño y que se empleen para la toma de decisiones acerca de ajustes o medidas de mitigación.	
<b>4.</b>	<b>Gestionar para, no por, resultados al organizar los recursos para lograr los resultados.</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los resultados planificados se definen de forma clara al comienzo de cualquier intervención, y luego se identifican los recursos y los insumos requeridos para lograr estos resultados (no viceversa, como era el caso en el pasado).</li> <li>2. Los gerentes de desarrollo tienen la latitud, flexibilidad y autoridad para organizar los recursos según sea necesario para lograr los resultados deseados según la intervención de desarrollo vaya avanzando. Los resultados planificados forman el punto focal para cualquier decisión de gestión en curso.</li> <li>3. Si las metas clave no se alcanzan, los interesados directos y los gerentes analizan conjuntamente cómo y por qué los planes o las estrategias se han salido de curso, cómo podrían retomar el curso y luego tomar las medidas correctivas de forma constructiva y de apoyo mutuo para alcanzar los resultados.</li> </ol>	
<b>5.</b>	<b>Usar la información de resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas.</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La información generada mediante la medición continua del desempeño es fácilmente accesible a todos los interesados directos en cualquier intervención de desarrollo.</li> <li>2. Ya sea positiva o negativa, la información de desempeño se usa para apoyar la toma de decisiones constructiva y proactiva en la gestión y para fomentar el aprendizaje.</li> <li>3. La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas para el logro de resultados tiene en cuenta tanto los factores contextuales como los riesgos y hace los ajustes correspondientes.</li> <li>4. Aún ante los retos y riesgos que se presentan, los gerentes de programas y proyectos continúan preguntando “¿por qué estamos haciendo esto?” y siguen centrados en las oportunidades de aprendizaje inherentes en el proceso de gestión del desempeño.</li> </ol>	

Cuadro 8. Características principales de los principios de la GbR.

## 2.6. Vínculo entre GpR y Presupuesto

Para la SHCP (2010, pág. 15), la elaboración del PND junto con el diseño del PEF, son las piezas clave de la creación de lo que consideramos valor público en el ámbito de gobierno. En el PEF se definen los recursos con que las instituciones públicas contarán para la producción de bienes y servicios, por tanto, representa la concreción del PND y sus programas. De la articulación del PND y sus programas con el PEF depende en gran medida el éxito de la GpR.



Esquema 7. Modelo de Macro-proceso de la Gestión Pública en México. Fuente: adaptado de (SHCP, Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, 208)

Para avanzar sólidamente en la institucionalización de la GpR es necesario contar con un Presupuesto basado en resultados (PbR) y éste a su vez con un Sistema de evaluación del desempeño (SED). No es posible consolidar una GpR sin un PbR, y viceversa:

- El desarrollo de un país (creación de valor público) se facilita cuando su gobierno toma en cuenta los resultados alcanzados con las políticas, programas y el gasto público, y es precisamente del PbR que se obtiene información vital sobre las actividades realizadas, el gasto vinculado a ellas, los resultados obtenidos y sus relaciones con los objetivos estratégicos establecidos.
- El éxito del PbR requiere de la capacidad estratégica para definir objetivos, del liderazgo político y gerencial que permita diseñar e implementar estrategias orientadas hacia el cambio, y de una capacidad de evaluación que permita valorar con objetividad los logros alcanzados; es decir, el PbR depende no sólo de reformas de presupuestación, sino también de cambios fundamentales en la gestión pública.

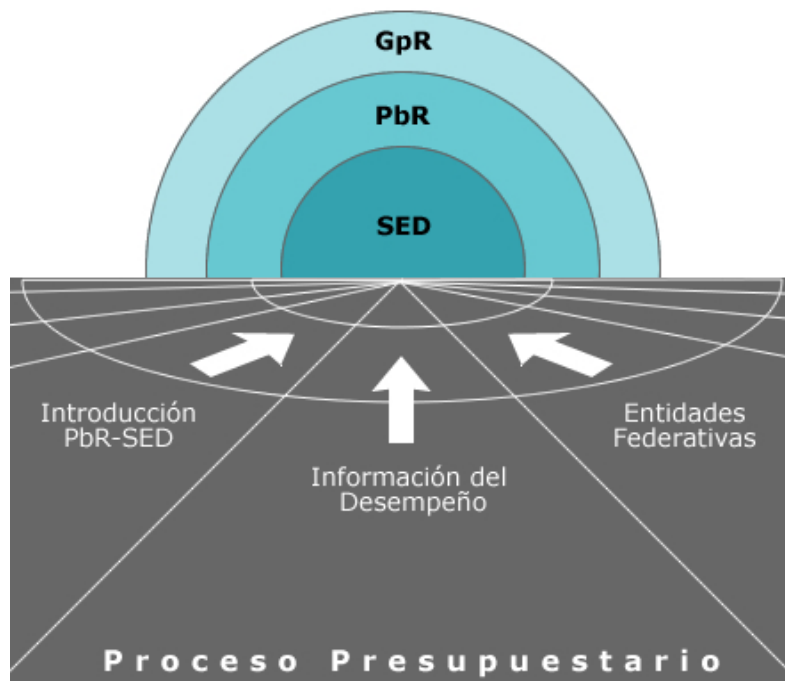


Figura 6. Gestión para Resultados (GpR) proceso presupuestario. Fuente: (Soto, 2009)

En México, los principales instrumentos de trabajo para la GpR son: el PND y los programas (sectoriales, institucionales, especiales y regionales) que definen los objetivos de gobierno; y el PEF, que asigna recursos con base en los costos de producción, los bienes y servicios que se producen, y los resultados que se esperan.

Así, una de las propuestas más destacadas de la GpR es hacer posible el cambio de paradigma en el funcionamiento del sector público, para generar un gobierno que sustente su actuación en términos de los resultados obtenidos y de los impactos reales en la sociedad. Ello implica la adopción de reformas administrativas y organizacionales, entre las que figuran la transformación de uno de los principales mecanismos de acción del gobierno: el presupuesto.

### **3. Presupuesto basado en resultados (PbR)**

#### **3.1. Antecedente**

Durante los últimos 20 años, las economías de diversos países experimentaron un amplio proceso de expansión de las actividades y programas gubernamentales, así como de los recursos para financiarlas, viéndose en la necesidad de romper paradigmas en cuanto al enfoque de administración de los recursos públicos, por varias razones principalmente:

- Necesidad de hacer más con los mismos recursos
- Mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos
- Utilizar al presupuesto como un instrumento para influir en las instituciones públicas
- Necesidad de rendir cuentas a ciudadanos cada vez más exigentes con la eficiencia en la asignación y uso de recursos públicos

En el contexto anterior, se llevó a cabo el desarrollo de una nueva manera de asignar y ejercer el Presupuesto, para dar respuesta a nuevos requerimientos

conocida como el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), que implica un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados.

El Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, la SFP y del Coneval, ha dispuesto la adopción del PBR como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación y ejercicio presupuestario, y que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno. (SHCP, 2007, pág. 10)

### **3.2. Definición**

La SHCP (2007) en la propuesta del SED que presentó ante la cámara de diputados definió a la PbR como un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las instituciones públicas a lograrlos.

Sin embargo, la propia SHCP (2010, pág. 16) en el documento base del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), proporciona una nueva definición, en donde al Presupuesto Basado en Resultados (PbR) lo menciona como un componente de la GpR, y consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

Es decir, la PbR significa un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas

públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

### **3.3. Objetivo del Presupuesto Basado en Resultados (PbR)**

El objetivo general para el cual se implementó la PbR en México es:

“Pretender que las definiciones de los programas presupuestarios se deriven de un proceso secuencial alineado con la planeación – programación, estableciendo objetivos, metas e indicadores en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, considerando la evaluación de los resultados alcanzados y la manera en que las dependencias y entidades ejercen los recursos públicos”.  
(SHCP, 2010, pág. 4)

Los objetivos específicos de la PbR son:

- a) Alinear el proceso presupuestario hacia los resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo de planeación – programación – presupuestación – ejercicio – control – seguimiento – evaluación y rendición de cuentas.



Figura 7. Gestión para Resultados (GpR), Nuevo proceso presupuestario por resultados.

Fuente: adaptado de (Soto, 2009)

- b) Fortalecer la planeación estratégica para resultados. Aplica la matriz de indicadores, conforme a la metodología de marco lógico, como una herramienta de planeación estratégica que permite mejorar en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.



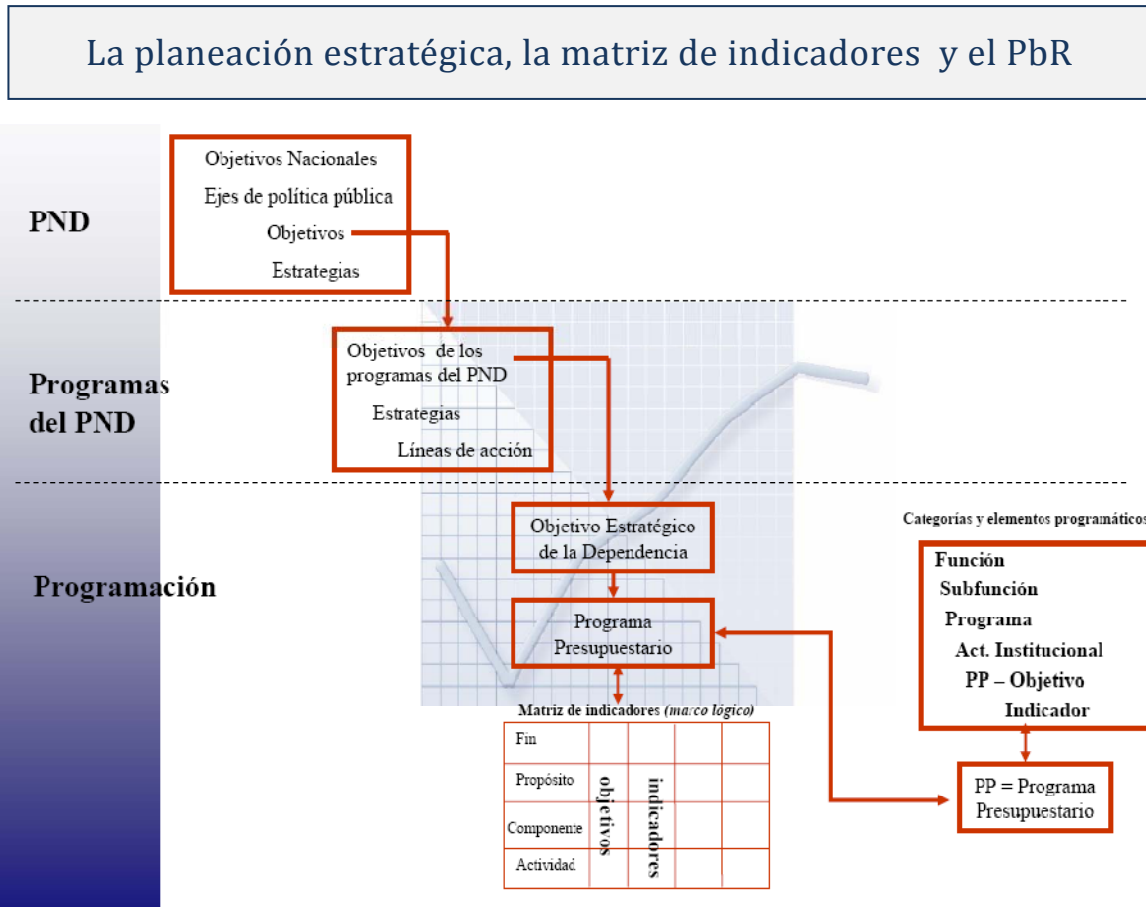


Figura 8. Gestión para Resultados (GpR), Nuevo proceso presupuestario por resultados.  
Fuente: adaptado de (SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, 2010)

- c) Medir el desempeño para evaluar los resultados. Genera y define los indicadores de desempeño, estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED y permitirán evaluar el logro de los resultados, así como el impacto social de las políticas públicas, los programas presupuestarios y la productividad de las dependencias y entidades de la APF.
- d) Asignar recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados. Propicia un nuevo modelo para la asignación de partidas presupuestarias, tendientes a elevar la eficacia y eficiencia gubernamental y la calidad del gasto público.

- e) Establecer una dinámica organizacional orientada a resultados. Unifica el proceso presupuestario con la conducción y ejecución de las políticas públicas y de sus programas al interior de las dependencias y entidades, para orientar el esfuerzo institucional al logro de los resultados, mediante la coordinación entre:
- i. las unidades responsables de los programas presupuestarios;
  - ii. la unidad o área administrativa de planeación;
  - iii. la unidad o área administrativa de evaluación;
  - iv. la unidad de administración a la que hace referencia el último párrafo del artículo 4 de la Ley de Presupuesto, que corresponde a la Oficialía Mayor o equivalente en las dependencias y entidades; y
  - v. las áreas de los órganos internos de control encargadas del mejoramiento de la gestión.

La coordinación institucional referida estará vinculada a los procesos de alineación, autorización y verificación de la Secretaría, la Función Pública y la Presidencia de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias. (SHCP, 2010, pág. 6)

### **3.4. Diferencia entre Modelo de Presupuesto inercial y Modelo de Presupuesto basado en Resultados.**

En el proceso presupuestario se paso de un modelo inercial o incrementalista enfocado en el control de los gastos y que vigila su aplicación en espacios rígidos de definición programática, a un nuevo modelo orientado al logro sistemático de resultados específicos, medibles y tangibles para la población: PbR. Como se muestra en la Figura 6.

La diferencia entre los dos modelos se reduce a la estructura programática la cual permite identificar el entramado administrativo, económico, y funcional–

programático del gasto público, y se define como el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar los objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores.

### **3.5. Beneficios e implementación.**

La transición hacia el PbR significa un esfuerzo de la mayor trascendencia en el quehacer de la administración pública, que transforma de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos del proceso presupuestario. Debido a su magnitud y alcance, el PbR requiere de acciones estratégicas, consistentes y sostenibles, así como de una coordinación efectiva, al interior de la APF, con otros órdenes de gobierno y con los Poderes de la Unión (Figura 7).

La implantación de PbR, permite destacar algunos beneficios relevantes:

1. Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalente a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre de su administración y control, a través del establecimiento de objetivos claros, e impulsa un enfoque hacia resultados.
2. Otorga gran énfasis en la planeación, en el diseño e implantación de políticas públicas y en la comunicación, para que los actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.
3. Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y prioridades de gasto, y de cómo los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas.
4. Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de

asuntos críticos, y en los procesos y flujos específicos, que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas.

5. Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
6. Genera vínculos más fuertes entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

### **3.5.1. Siete pasos para la adopción del PbR en la APF**

1. Vincular los objetivos del PND y sus programas con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los programas presupuestarios;
2. Elaborar la matriz de indicadores de cada programa presupuestario;
3. Aplicar evaluaciones a los programas presupuestarios;
4. Generar información para la toma de decisiones de las asignaciones presupuestarias;
5. Suscribir convenios de compromisos para la mejora de los programas presupuestarios;
6. Tomar decisiones y acciones para asegurar resultados en los programas presupuestarios.
7. Hacer pública la información de los resultados.

## **4. Sistema de evaluación del desempeño (SED)**

### **4.1. Definición**

El SED es definido en el artículo 2, fracción LI, de la Ley de Presupuesto, como: “...el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.” (SHCP, 2008, pág. 7)

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración pública Federal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

### **4.2. Objetivos**

Con la implantación del SED en la APF se busca:

- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados;
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación;
- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y,

- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

### **4.3. Enfoque**

La implementación del SED será gradual, mediante un trabajo de priorización, a través del cual este sistema pueda adoptarse como una práctica común en la APF, permitiendo que la cultura de la evaluación por resultados logre arraigarse entre los servidores públicos, adoptándose como una práctica común en la APF.

### **4.4. Componentes del SED**

El SED tiene dos componentes principales (Figura 5):

2. Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos y orientar futuras asignaciones presupuestarias,

Gestión para la calidad del gasto, mediante la cual se impulsará la puesta en marcha de varias acciones entre ellas una evaluación permanente que incida en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

#### **4.4.1. Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios**

De acuerdo con la SHCP (2010, pág. 20) este componente se conforma de una gama de elementos metodológicos que permiten alinear de manera apropiada el

conjunto de actividades públicas con el PND y los programas sectoriales; una valoración respecto a la pertinencia, eficacia y eficiencia con que se ejecutan tales actividades, así como una valoración objetiva del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y proyectos (Figura 6 y Cuadro 1).

Figura 9: Conjunto de Elementos Metodológicos del Componente de Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios del SED. Fuente: basado en (SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, 2010)

Los elementos Metodológicos del Componente de Evaluación de Políticas y Programas Públicos del SED se describen a continuación en el cuadro 1.

Elemento	Descripción
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y programas derivados de éste;</li> <li>• Objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y,</li> <li>• Objetivos de programas presupuestarios.</li> </ul>
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores estratégicos de programas sectoriales; e,</li> <li>• Indicadores estratégicos y de gestión de los programas presupuestarios.</li> </ul>
Metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metas de largo plazo establecidas por el Ejecutivo Federal*;</li> <li>• Metas de los objetivos de los programas presupuestarios.</li> </ul>
Reglas de Operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas de operación orientadas a resultados, de los programas presupuestarios sujetos a ellas.</li> </ul>
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo del avance del ejercicio presupuestario, cumplimiento de objetivos y metas; y,</li> <li>• Atención a los Compromisos de Mejora.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de programas y políticas públicas; y,</li> <li>• Evaluación permanente del desempeño de las instituciones.</li> </ul>
Información de desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Información resultante del proceso, integrada en el PASH asequible para diversos usuarios.</li> </ul>

Cuadro 9. Descripción de los Elementos Metodológicos del Componente de Evaluación de Políticas y Programas Públicos del SED. Fuente: basado en (SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, 2010)



#### **4.4.2. Gestión para la Calidad del Gasto**

Para la SHCP (2010, pág. 22), el primer componente del SED lo constituye el Programa de Mediano Plazo (PMP), que señala el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que será instrumentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (SFP), el cual se constituirá como una estrategia o instrumento para mejorar la calidad del gasto público al promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades, y permitan reducir los gastos de operación<sup>5</sup>.

Este esfuerzo permitirá que antes de concluir la presente Administración, se alcance una meta de ahorro hasta de 20 por ciento del equivalente al gasto de operación y administrativo de las dependencias del Gobierno Federal, para lo cual se contempla una meta de ahorro anual del cinco por ciento como mínimo.

Con este fin, los titulares de las dependencias y entidades de la APF formalizarán Compromisos de Mejora, y el avance en su cumplimiento (medido con base en indicadores de desempeño previstos en los Compromisos) será reportado en los informes trimestrales que el Poder Ejecutivo rinde al Poder Legislativo por conducto de la SHCP.

## **CAPITULO III**

# **METODOLOGÍA DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO**

## **CAPITULO III. METODOLOGÍA DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO.**

### **1. Aspectos generales de un proyecto**

El proceso de globalización en el que se encuentran inmersos la mayoría de los países del mundo y en particular los países de América Latina, propicia la necesidad de incorporar parte de la cultura empresarial en los nuevos modelos de gestión y con ello nuevos desafíos en la administración pública en general y en la educación en lo particular.

El termino proyecto se forma de una serie de etapas que se ha denominado ciclo, y que corresponde a un sistema que cubre desde la concepción de una idea productiva e interesante hasta la operación sostenible de una empresa u organización.

Los proyectos tienen su propio ciclo se planifican y se llevan a cabo según una secuencia bien establecida, que empieza con una estrategia convenida, que supone la idea de una acción precisa, que luego se formula, se ejecuta y se evalúa para mejorar la estrategia y las intervenciones futuras.

#### **1.1. Concepto de proyecto**

El termino proyecto se relaciona por lo general, con la idea o la intención de realizar una acción, que nos permita resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a una institución, a un grupo de ciudadanos o a determinada comunidad.

Proyecto del lat. *Proiectus*, se asocia generalmente a la idea de realizar una acción o actividad, con el fin de obtener un resultado, un producto, proceso o servicio que es necesario generar para resolver un problema o generar un

bienestar. Sin embargo definirlo es un poco más complejo, ya que depende del tipo de actividad que se desarrolla, la interpretación que se le va a dar al concepto.

Definir a un proyecto como un esfuerzo llevado a su ejecución buscando beneficios, los cuales pueden ser económicos, financieros o sociales, o como el conjunto de medios ejecutados de forma coordinada, con el propósito de alcanzar un objetivo fijado de antemano (Chervel y Le Gall, 1991), puede ser muy ambiguo.

El Banco Mundial especifica la idea de proyecto, como una propuesta que se formula de manera adecuada, esto es siguiendo diversos criterios o estándares pre establecidos, relacionados a la definición del problema que resuelve el proyecto, el análisis comercial - financiero respectivo y las actividades señaladas para la ejecución del mismo; la ejecución de la propuesta se hace mediante una inversión de capital (desembolso de recursos financieros para poder ejecutar la propuesta), esta inversión tiene como fin el desarrollo de activos o instalaciones que permitan producir bienes o servicios. (León, 2007, pág. 12)

Por su parte la Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo (GTZ) en la presentación del método ZOOPP, señala:

“Se entiende por proyecto una tarea innovadora que tiene un objetivo definido, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación. La tarea principal es capacitar a las personas e instituciones participantes para que ellas puedan continuar sus labores de forma independiente y resolver por sí mismas los problemas que surjan después de concluir la fase de apoyo externo” (Calderón, 2008)

Se puede comenzar a definir a un proyecto, a partir de las características en común que presentan independientemente del área para el que se diseña y de los objetivos o metas planteadas.

- I. Está planificada.

- II. Está destinada a lograr un objetivo.
- III. Tiene un presupuesto determinado.
- IV. Son finitos: tienen un comienzo y final bien definidos
- V. Tiene una ubicación y un tiempo establecido.

A partir de lo anterior se puede decir que un proyecto consiste en organizar un conjunto de acciones y actividades a realizar, localizadas geográficamente y temporalmente, que implican el uso y aplicación de recursos humanos, financieros y técnicos en una determinada área o sector, con el fin de lograr ciertas metas u objetivos concretos, que pueden ser económicos, financieros o sociales. Simplificando la idea, un proyecto consiste en la sistematización lógica de una idea de cambio o de intervención.

### **1.2. Etapas de un proyecto (ciclo de vida)**

Los proyectos pueden ser descompuestos en una serie de fases o etapas, con la intención de reducir su complejidad, cuidando que cada fase se relacione entre sí, y sean lo más simples posibles, con la finalidad de mejorar la gestión del proyecto.

Una fase en el desarrollo de un proyecto, es un conjunto de actividades relacionadas por un objetivo común. Se construyen agrupando actividades elementales que pueden compartir un tramo determinado del tiempo de vida de un proyecto. La agrupación temporal de actividades impone requisitos temporales correspondientes a la asignación de recursos (humanos, financieros o materiales).

Al conjunto de fases se le denomina “ciclo de vida de un proyecto”. Existen un número significativo de propuestas de etapas, la forma de agrupar las actividades, los objetivos de cada fase, así como el tipo de producto o servicio a generar nos indican, el ciclo de vida de nuestro proyecto. En la siguiente gráfica se muestra la

propuesta de ciclo de vida de un proyecto con sus respectivas fases, que consideramos apropiada utilizar.

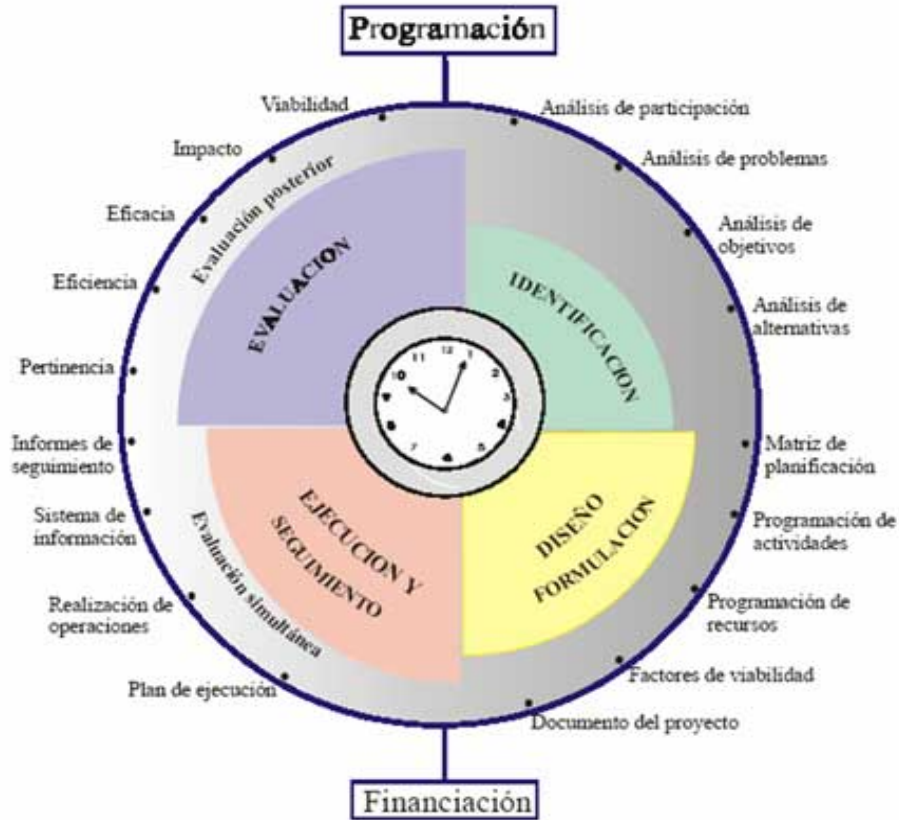
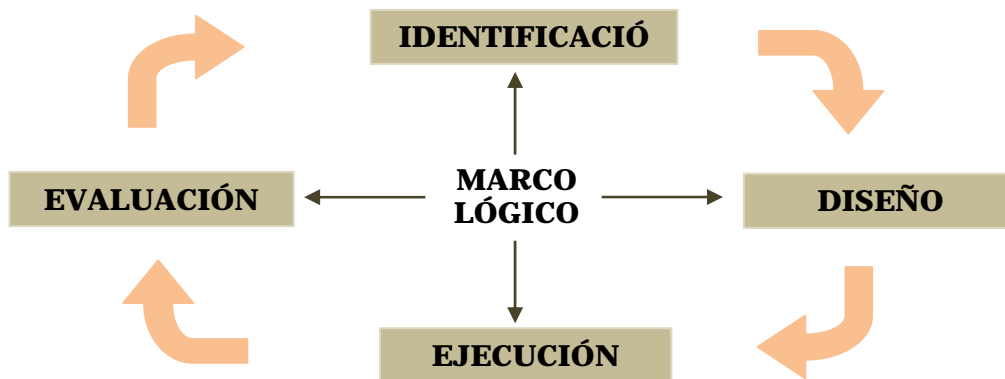


Figura 10. Fuente: Gómez Galán, M. Y Sainz Ollero, H. (1999, pág. 21)

Cuanto más grande y complejo sea un proyecto, mayor detalle se necesitará en la definición de las fases para que el contenido de cada una siga siendo manejable. De esta forma, cada fase de un proyecto puede considerarse un “micro-proyecto” en sí mismo, compuesto por un conjunto de micro-fases. (El ciclo de vida de un proyecto de tic's, 2008)

Considerando el punto de vista de la metodología de marco lógico la relación que se establece entre ésta y el ciclo de vida de un proyecto queda establecida a partir de la siguiente gráfica.



Esquema 8. Fuente: propia

A partir de las gráficas se puede identificar cuatro fases principales y algunas fases complementarias, que cubren desde la concepción de una idea productiva e interesante hasta la operación sostenible de la misma. El control que se debe tener sobre las etapas se denomina “gestión de proyectos”.

### 1.2.1. Identificación

La primera etapa, es en la que se concibe la propuesta inicial del proyecto, está orientada a sentar sus bases. Su objetivo es determinar cuáles son los problemas que han de resolverse o las oportunidades que pueden aprovecharse, y qué acciones de entre todas las posibles, son acertadas y es posible realizar.

Para lo cual es necesario realizar un análisis técnico-político-social, de la realidad en la que se desenvuelve la eventual intervención, es decir, contextualizar aquello que se puede, se desea y es necesario hacer. La identificación juega un papel importante para la precisión, justificación y tipificación del colectivo de beneficiarios al que iría destinada la acción.

Algunas de las preguntas relacionadas con la etapa de identificación tratan de responder a las preguntas de ¿qué sucede? ¿por qué sucede? ¿a quiénes y cómo afecta? ¿cómo se puede solucionar?

La Metodología de la Matriz de Marco Lógico le da una importancia central a esta fase, sobre ella se construye buena parte de la estructura, sistematización y lógica del proyecto. Es así que los cuatro pasos iniciales del método –análisis de la participación, análisis de problemas, análisis de objetivos y análisis de alternativas- constituyen la fase de identificación del proyecto.

### **1.2.2. Diseño o formulación**

La etapa de diseño, también denominada formulación, trata de avanzar a partir de los análisis efectuados en la fase anterior. Consiste, por tanto, en formalizar y organizar los resultados obtenidos en el proceso de identificación, estableciendo estrategias, plazos, recursos, costes, etc. Supone responder, fundamentalmente, a preguntas tales como ¿qué queremos hacer?, y ¿cómo pretendemos realizarlo? Pero también a cuestiones del tipo de ¿a quién se dirige la acción?, ¿por qué y para qué actuar?, ¿con quién, dónde, cuándo y con qué recursos?

La formalización de todo ello se establece a través del denominado documento de diseño del proyecto, que expresa la lógica de la intervención, supone una guía para la acción y constituye un elemento de comunicación indispensable entre las distintas partes y entidades involucradas.

En la metodología de la Matriz de Marco Lógico la etapa de diseños está articulada en torno a la denominada Matriz de Planificación del Proyecto (MPP). Esta herramienta, esqueleto básico del diseño, trata de presentar de forma clara, lógica y secuenciada, los elementos centrales de la intervención propuesta. La MPP no sustituye sino que complementa al documento de proyecto. Cuenta habitualmente con cuatro columnas. La primera es el resumen descriptivo, o lógica interna, del conjunto articulado de actividades, resultados y objetivos. La segunda establece los indicadores que miden o valoran el nivel de logro esperado por la intervención.



En la tercera se incluye las fuentes de verificación a través de las cuales se pueden objetivar los indicadores. La cuarta, finalmente, determina los supuestos o hipótesis que atienden al conjunto de factores externos que, desde el entorno de la intervención, actúan como condiciones necesarias para asegurar el desarrollo adecuado de la acción de cooperación.

### **1.2.3. Ejecución**

La etapa de ejecución supone el momento de aplicación de los resultados del diseño (por consiguiente de la identificación) a la acción práctica de cooperación con intención de transformar una determinada realidad. Se trata, por tanto, de llevar a cabo lo previsto. Sus márgenes de maniobra dependerán de la calidad, consistencia y pertinencia del correspondiente diseño.

En esta fase se puede optar por distintas modalidades en cuanto a procedimientos de gestión, planes de trabajo *ad hoc*, estrategias de organización interna, etc. Si bien no se abundará en su estudio en este contexto, sí cabe señalar la importancia de actuar con la adecuada dosis de flexibilidad en la ejecución, evitando traslaciones mecánicas y acriticas que en ocasiones fuerzan la adecuación de la realidad a un impecable diseño.

Para ello es conveniente contar con un sólido y contextualizado sistema de seguimiento, que favorezca la atención y análisis permanente de la ejecución. Este sistema permitirá conocer -para en su caso reencauzar- las características y evolución de la ejecución del proyecto.

En la metodología de la Matriz de Marco Lógico se señala, con frecuencia, que la etapa de seguimiento afecta fundamentalmente a la “parte baja de la MPP”. Es decir, su foco de atención prioritaria se orientaría a la supervisión del desempeño de actividades, recursos y costes, así como a la interrelación entre estas categorías.

#### **1.2.4. Evaluación**

La cuarta y última etapa central del ciclo de gestión es la evaluación. Diversas definiciones y tipologías pueden ser encontradas en numerosos manuales al uso. Digamos tan sólo que la evaluación es la fase en la que se aprecia y valora –para extraer conclusiones y deseablemente utilizarlas– el conjunto de la acción de cooperación antes, durante y después de su ejecución. Esta temporalidad define distintos tipos de evaluación que, a grandes rasgos, pueden ser denominados como previa, simultánea, final y posterior. La utilidad de esta importante fase está asociada a la elaboración de un robusto sistema de recopilación, análisis y tratamiento de la información, tan objetiva y sistemáticamente como ello sea posible. En tal sentido, resulta obvio que la evaluación se apoya significativamente en el proceso de seguimiento.

La metodología de la Matriz de Marco Lógico ha venido incorporando un conjunto de componentes -pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad- como elementos básicos de atención en las prácticas evaluativas. En este manual existe un apartado específico sobre la viabilidad y sus correspondientes factores.

### **1.3. DIFERENCIA ENTRE PLAN, PROGRAMA Y PROYECTO**

La Metodología de la Matriz de Marco Lógico, es útil para planificar un plan, un programa o un proyecto, aunque nos centremos concretamente en los proyectos.

El Plan es global, fija objetivos y metas generales, identifica los medios que se deben emplear para lograr los objetivos y generalmente es a largo plazo (planes trienales, cuatrienales, quinquenales...)

Otro término con el cual se puede confundir a un proyecto es el de programa del lat. *programma*, y este del gr. *πρωγραμμα* que se define como: proyecto ordenado de actividades. Serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un

proyecto. El Programa es más específico que el plan, establece objetivos y metas específicos, identifica proyectos que lo componen, y generalmente es a medio plazo

El Proyecto es la unidad más específica, fija objetivos y metas a corto plazo, proporciona en detalle las medidas para lograr los objetivos y las metas, generalmente es a corto plazo. “Es un conjunto autónomo de inversiones, actividades, políticas y medidas institucionales o de otra índole, diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un período determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios; los efectos de un proyecto deben perdurar una vez finalizada su ejecución.

Cuando un proyecto es muy grande y se vuelve complejo en su manejo, se puede descomponer en otros más simples o más pequeños. Para referirnos a un proyecto que engloba a otros utilizamos el término programa, y para referirnos a proyectos pequeños que son partes de otros mayores, se puede utilizar el término de componente.

Es importante no confundir un proyecto con un proceso. El proceso es una actividad de duración indefinida. Se pueden generar nuevos procesos a partir de un proyecto. Por ejemplo, las tareas de administración de una institución educativa constituyen un proceso, lo que no impide que haya un “proyecto de mejora” de este proceso. Si se diseña un proyecto que permita crear la infraestructura necesaria para cubrir la demanda de educación media superior en cierto municipio, al término del proyecto se necesitara contar con un proceso de gestión.

## **2. Metodología de Marco Lógico.**

### **2.3. Introducción.**

Con el objetivo de promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y fomentar la transparencia y rendición de cuentas, el Gobierno de México ha lanzado una serie de iniciativas para fortalecer la evaluación y monitoreo de los programas públicos.

Entre éstas se encuentra el mandato del Congreso para que cada dependencia presente sus objetivos estratégicos, y la forma en que cada programa contribuye al logro de dichos objetivos. Para ello cada programa debe elaborar su Matriz de Indicadores, con base en la cual se deberá realizar una evaluación externa en el marco de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en coordinación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Esta tarea requiere contar con un gran número de profesionales en el sector público mexicano con conocimientos que les permitan elaborar matrices de indicadores y utilizarlas como herramienta de evaluación.

Considerando el tamaño del sector público en México, es indispensable para el éxito de esta reforma desarrollar un amplio programa de capacitación sobre la Metodología del Marco Lógico y la Matriz de Indicadores. Es preciso formar profesionales de la administración pública y en nuestro caso de especialistas en el sector educativo, capaces de desarrollar e instrumentar esta nueva herramienta administrativa.

Profundizar y homogeneizar los conocimientos de los profesionales de la educación sobre la metodología del Marco Lógico y entregarles las herramientas

que les permitan realizar el diseño de políticas educativas es la intención del presente trabajo de investigación.

La Metodología del Marco Lógico se utiliza en todas las fases del ciclo de proyecto. Es fundamental que los distintos actores involucrados en el diseño de políticas educativas, participen en la identificación y formulación del proyecto.

La elaboración de un marco lógico se va desarrollando en las fases de identificación y de formulación. Durante la de identificación, se utiliza el análisis de stakeholders (actores) y la lista de problemas. En la de formulación, el análisis de problemas, de objetivos, estrategias, o de alternativas y concluye con una matriz (marco lógico).

Durante las fases de ejecución, seguimiento y de evaluación se utilizará también la matriz. Los objetivos que se persiguen con este capítulo son:

1. Presentar la metodología de marco lógico como instrumento adecuado para el diseño de proyectos educativos.
2. Destacar la importancia del marco lógico como instrumento de apoyo a la gestión del proyecto, estableciendo su vínculo con las funciones de planificación, seguimiento y evaluación del proyecto.
3. Describir el proceso de construcción del marco lógico, mediante elementos conceptuales y prácticos.
4. Brindar lineamientos para la construcción de indicadores.
5. Dar orientaciones para la selección de los medios de verificación del logro de los objetivos del proyecto.

El método de análisis conocido como Marco Lógico ha ido cobrando cada vez más importancia por su frecuente uso en los procesos de evaluación y de asignación presupuestaria que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP). Sin embargo, este método no sólo sirve para los procesos antes mencionados sino también para poder tener una visión más completa de un

programa o proyecto educativo, entregando una forma de presentar la información básica del mismo. Adicionalmente, facilita el proceso de evaluación al vincular el logro de resultados de los proyectos o programas a la planificación, diseño, ejecución, monitoreo y terminación de los mismos.

Este instrumento fue creado a fines de los años setenta para la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y actualmente se encuentra respaldado por las experiencias de organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo y la Unión Europea, entre otros.

## **2.2. Antecedentes.**

El marco lógico es una metodología creada a inicios de la década de los setenta a solicitud de la Agencia Interamericana para el Desarrollo (USAID). El marco lógico nació ante la inquietud de la AID de evaluar sus proyectos y saber hacia dónde se dirigían. Sin embargo, luego de analizar más de 30 proyectos y programas apoyados por la Agencia en diferentes países, se observó que no permitía el análisis ni contar con conclusiones agregadas.

La Agencia determinó que existían tres problemas comunes a proyectos que limitaban su evaluación:

- El primer problema se refería a la etapa de formulación del proyecto, donde se encontró que estos carecían de precisión, presentaban objetivos múltiples y muchas veces no están claramente relacionados con las actividades del proyecto
- El segundo problema hacía referencia principalmente a la etapa de ejecución, donde se observó que los proyectos que no se estaban ejecutando exitosamente, derivado en muchos casos, por el hecho de que el alcance de la responsabilidad del gerente no estaba claramente definida

- Un tercer problema relacionado con las etapas de formulación y ejecución sobre la falta de una imagen clara de cómo es el proyecto, lo cual ocasionaba que los evaluadores no tuvieran una base objetiva para comparar lo que se planeó con lo que sucedió en la realidad.

Como una alternativa para solucionar estos problemas surge el Marco lógico.

El Marco Lógico es mundialmente reconocido Calderon (2008) menciona que en la actualidad como el instrumento o herramienta *ad hoc* para el diseño, presentación, planificación y gestión de proyectos de desarrollo, sus orígenes inmediatos provienen del marco de la “evaluación” de proyectos de desarrollo. Por tanto, su dinámica originaria y sus líneas de desarrollo no son los propios del diseño y la planificación, sino que responden a esquemas propiamente evaluatorios, es decir tratan de definir si el proyecto funcionó o no, si produjo los resultados esperados, si los medios y recursos empleados tuvieron el impacto apropiado, y si no fuera así ¿Por qué?.

Fue a finales de la década de los 60, cuando la tensión hacia una mejora significativa en los procedimientos y metodologías de evaluación propició la gestación de una nueva e innovadora concepción del proceso evaluatorio y de sus instrumentos. Es la Unidad de evaluación de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) quien toma la iniciativa para la definición de un nuevo y mejorado método evaluatorio, encargando a la Consultora Fry & Associates el diseño del mismo.

Tal iniciativa, respondía a una línea de trabajo precedente sobre la necesidad de mejora de los sistemas evaluatorios, iniciada con el informe “Research, Evaluation and Planning Assistance Report” (1961) de la Kennedy Task Force, seguida por el “Lincoln Report” (1964) y el “Bernstein Report” (“Report to the Administrator on Improving AID’s Program Evaluation”, 1967) por ello podría considerarse que las acciones de USAID estaban orientadas a la culminación de dicho proceso. Ya en su primer informe el equipo consultor estableció, de forma estructural, que el

principal problema radicaba no tanto en los sistemas evaluatorios de revisión al uso sino propiamente en la propia estructura de diseño del proyecto:

“The real obstacle to good project evaluation was the absence of clearly defined program and project objectives and targets by which to measure them. In this report were the essential first elements of the logical framework, its dialectic, and its linking of project design to sound evaluation” (Calderon, 2008)

Por tanto, se establecía con claridad que los obstáculos reales para una evaluación consistente eran la ausencia de elementos claros de medición (programa definido, objetivos de proyectos y metas que alcanzar) que permitieran la adecuada medida y la coherente atribución de responsabilidades. De ahí, que se debiera instrumentar una estructura de proyecto que en base a tales elementos permitiera la adecuada evaluación del proyecto.

Puesto que las recomendaciones de Fry & Assoc., sostenían la necesidad de desarrollar una nueva estructura de proyecto acorde a las nuevas necesidades evaluatorias, USAID, tras un tiempo de reflexión, optó por seguir dicho camino, encargando la segunda parte del proceso a Practical Concepts Inc., de cara al diseño, desarrollo y aplicación de un enfoque o visión de Marco Lógico (Logical Framework Approach) a las actividades y proyectos al interior de USAID. Proceso que se desarrolló durante 1969 y 1970.

A raíz de esta aplicación, surgen las primeras versiones del método que finalmente coagulan en el primer “Marco Lógico” (Rosemberg & Posner, 1979) propiamente dicho.

Base de las distintas aplicaciones y desarrollos posteriores, enriquecidos a partir de nuevas aportaciones y mejoras del mismo durante la década de los 70, hasta desembocar en las actuales formulaciones metodológicas, entre las cuales cabe destacar la, posiblemente más elaborada de las aplicaciones, la adaptación realizada por la GTZ en 1983, origen de la metodología ZOPP (Ziel Orientierter Project Planung). Otras aplicaciones con ligeras modificaciones del original o



basadas en el mismo son las realizadas por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “PNUD” y Banco Mundial.

Los primeros antecedentes del Marco Lógico como metodología, podemos encontrarlos en los prototipos de pensamiento sistemático desarrollados originalmente por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, donde se establece la terminología actualmente en uso y la utilización de vinculaciones secuenciales tan características del método.

### **2.3. Concepto de Marco Lógico**

El Marco Lógico aparece definido en la mayoría de las fuentes consultadas como herramienta o instrumento usado para la conceptualización, el diseño, la monitorización y la evaluación de proyectos, para ser más exactos:

“The logical framework is an analytical tool used to plan, monitor and evaluate projects” (ISNAR, 2001)

“El marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, evaluación y ejecución de proyectos” (BID, 1997)

“A tool to help designers of projects thinks logically about what the project is trying to achieve (the purpose ), what things the project needs to do to bring that about (the outputs) and what needs to be done to produce these outputs (the activities) the purpose pf the project from the DFID viewpoint is to serve our higher level objectives (the goal)” (DFID, 1998)

Tal consideración implica un marcado carácter instrumental, lo que hace que en su conjunto el método presente una cierta simplicidad, puesto que al tratarse de un mero instrumento su proyección científica pueda resentirse, aunque no su eficacia.

Se trata de una herramienta o instrumento Analítico, relacionado por tanto con la Analítica, denominada Lógica, la cual procede a través del método del Análisis, método científico que actúa descomponiendo el todo, el conjunto, en sus partes, hasta llegar a sus principios o elementos.

Por tanto, la MML descompone el proyecto en sus partes o componentes, estableciendo relaciones lógicas entre los mismos. De la Analítica-Lógica procede el método inductivo que opera desde los efectos a las causas en contraposición al método deductivo que opera desde los principios o causas hasta las consecuencias, metodología inherente a la Síntesis.

Otra característica del MML es su multifuncionalidad y su complementariedad, como herramienta proporciona de manera sintética y estructurada de acuerdo a procesos y procedimientos que deben cumplimentarse de manera clara y específica, toda una serie de informaciones imprescindibles y muy valiosas tanto para el diseño y configuración del proyecto como para su ejecución a los agentes del proyecto (equipo de planeación, sujetos relacionados, gestores, beneficiarios, evaluadores, etc.) de ahí que se le considere “living tool”, herramienta activa para el diseño, planificación, gestión, control y evaluación del proyecto en cuestión. Todo ello reunido en una matriz de fuerte contenido visual que posibilita una visión panorámica e inmediata de los factores clave (key factors) del proyecto.

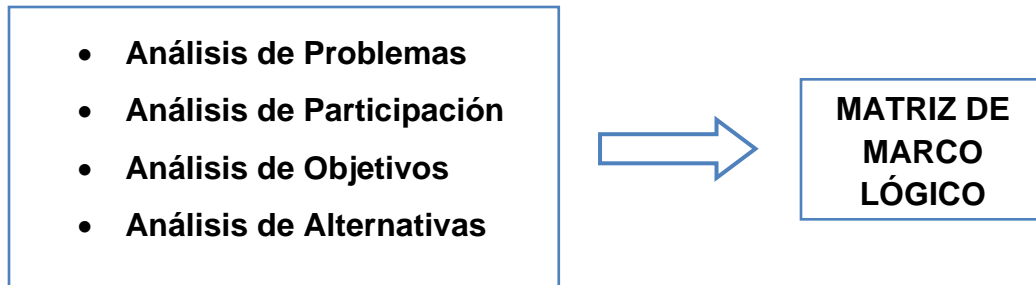
Esta capacidad del método de proporcionar un resumen estandarizado y sumarial del proyecto, ofreciendo una panorámica sistemática, detallada y concisa de los elementos fundamentales del mismo de cara a su planificación, gestión y evaluación, lo hace ser sumamente útil de cara a la presentación y comprensión del proyecto por los distintos agentes que participan en el proceso: ya sean éstos gestores o diseñadores, beneficiarios, agentes implicados, financiadores, etc. La “imagen” más o menos concisa y clara que proporciona del conjunto de elementos del proyecto y de sus interrelaciones, están en la raíz de su éxito y de su difusión mundial.

No es casualidad que sea “el instrumento” de las principales agencias gubernamentales de Cooperación al Desarrollo Internacional (alemana GTZ, canadiense CIDA, estadounidense USAID, noruega NORAD, sueca SIDA, británica DFID, española AECI, etc.) de importantes agencias internacionales (como ISNAR, PNUD, FAO, ECHO, etc.) o fundamentales agentes financieros (como el Banco Mundial, BID, Bancos Regionales, etc.) Por no citar a las más importantes ONG internacionales o de organismos de países en vías de desarrollo.

#### **2.4. Secuencia de la Metodología de Marco Lógico**

El objetivo de utilizar la Metodología de la Matriz de Marco Lógico para el diseño de proyectos de acuerdo a Gallegos (1999), es el de proporcionar una estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial sobre el mismo, para responder eficazmente a las necesidades de los beneficiarios y a los requerimientos de seguimiento y evaluación.

Es importante señalar que existe una diferencia entre la Metodología del Marco Lógico y la Matriz de Marco Lógico. Para la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) la Metodología es un procedimiento de planificación por pasos sucesivos que comprende las siguientes etapas: un análisis de problemas, un análisis de involucrados, un análisis de objetivos y un análisis de alternativas. Luego de realizados estos pasos se concluye en la Matriz de Marco Lógico, siendo ésta última una tabla de 4 columnas y cuatro filas. La GTZ denomina a este proceso ZOPP (ZielOrientierte ProjektPlanung) - Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos.



Esquema 9.. Metodo ZOPP

Ortegón (2005), citando a la comisión Europea coincide con la (GTZ), al mencionar que la Metodología contempla dos etapas que se desarrollan paso a paso en las fases de identificación y de diseño del ciclo de vida del proyecto:

- Identificación del problema y alternativas de solución, en la que se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta o beneficiarios, incluyendo a mujeres y hombres, y responder a sus necesidades e intereses. Existen cuatro tipos de análisis para realizar: 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, en la que la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución. En esta etapa se elabora la matriz de marco lógico. Las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo.

.La Metodología del marco lógico (MML) se utiliza en todas las fases del ciclo de vida de un proyecto. Las dos etapas de la MML se ubican de la siguiente manera:

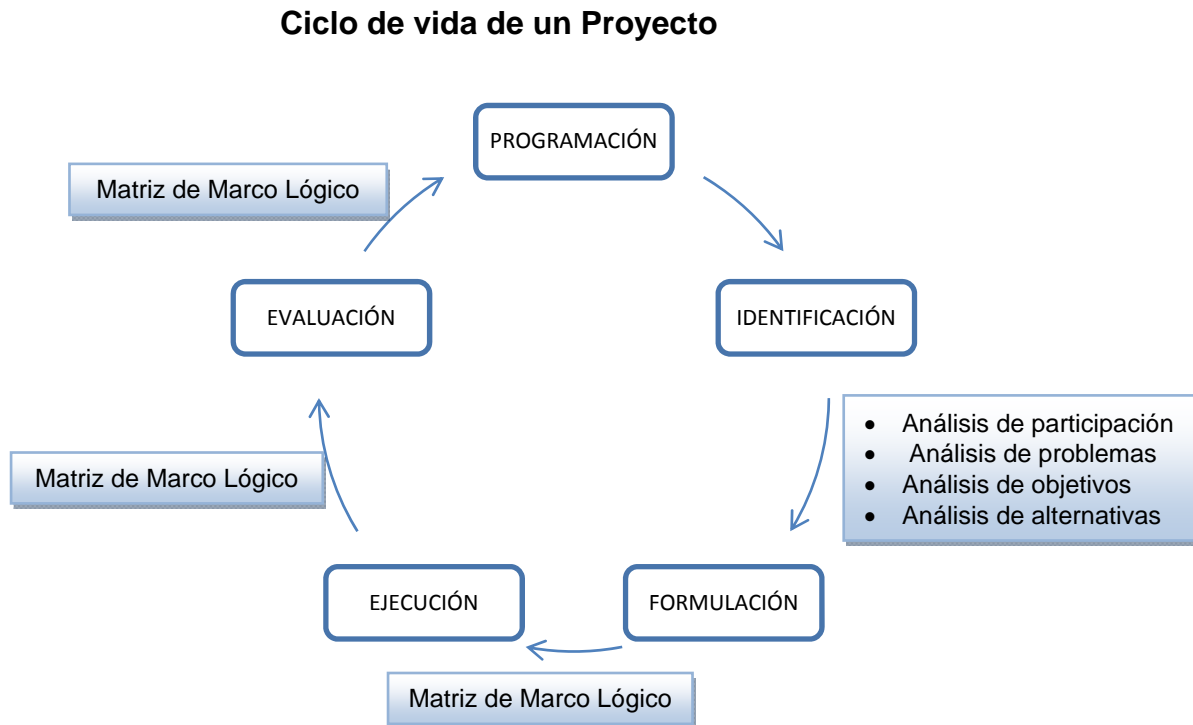
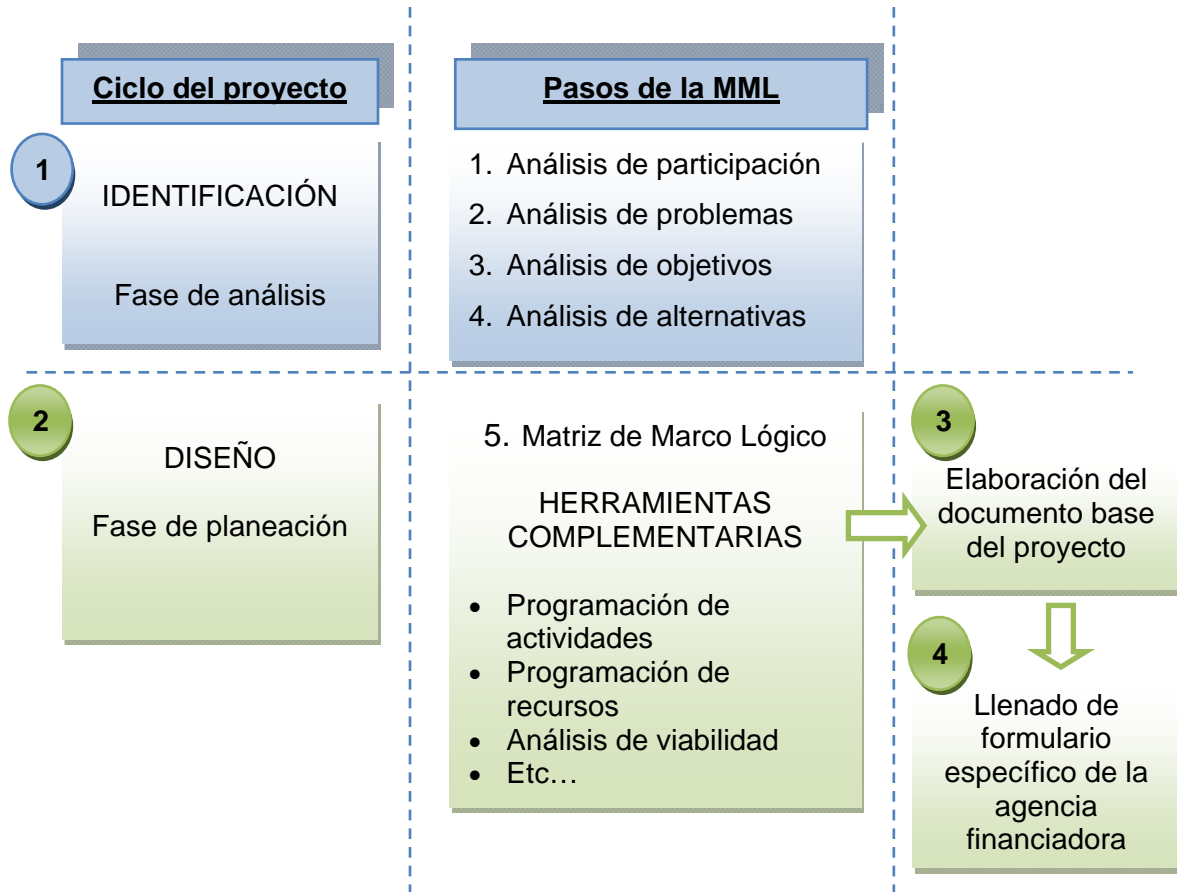


Figura 11. La Metodología de Marco Lógico en las etapas del ciclo del proyecto.  
Fuente: Elaboración propia

La Metodología de Marco Lógico proporciona una estructura que intenta comunicar e integrar los elementos esenciales sobre un proyecto o programa. Dicha estructura se puede ver en el siguiente esquema caracterizando los componentes principales y su secuencia para alcanzar el resultado de la metodología.

**Esquema general de las etapas de la MML y su inclusión en el proceso general de preparación de un proyecto.**



Esquema 10. Fuente: Propia, basado en (GÓMEZ GALÁN, 2003)

De acuerdo a Gómez Galán (2003) Emplear la MML adecuadamente implica recorrer los distintos pasos de la identificación y del diseño así como elaborar los proyectos en equipo con la participación de los principales implicados y, de manera especial, con los colectivos beneficiarios.

Elaborar una matriz de Marco Lógico sólo significa que se está aplicando plenamente la MML si ésta es consecuencia de haber dado con anterioridad los pasos correspondientes a la identificación.

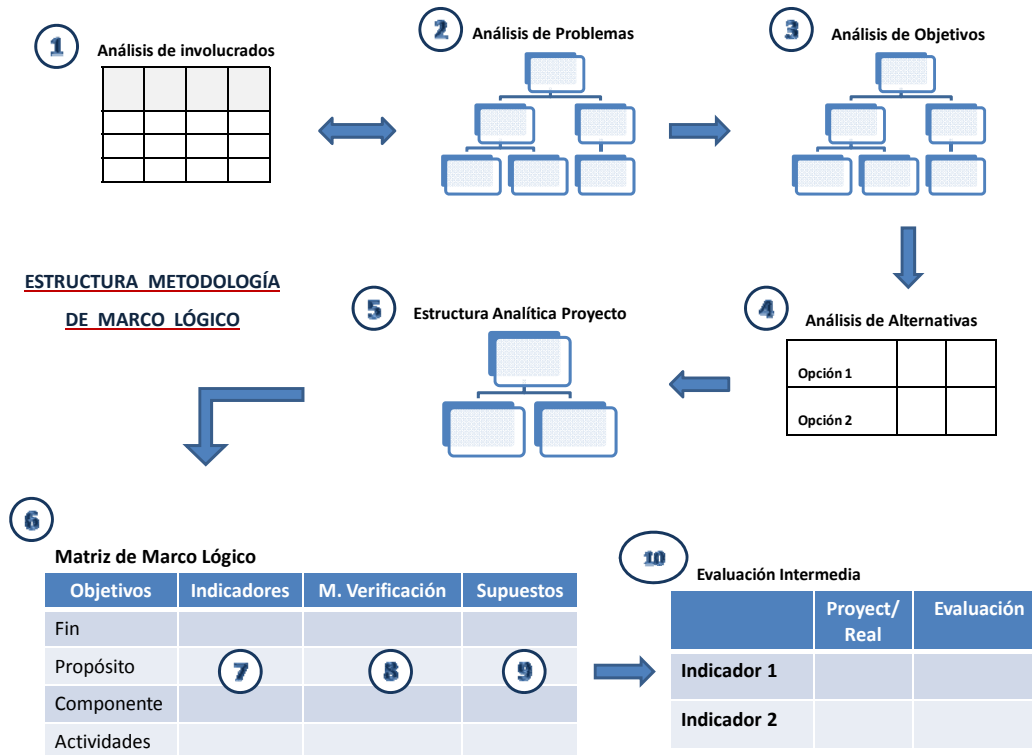
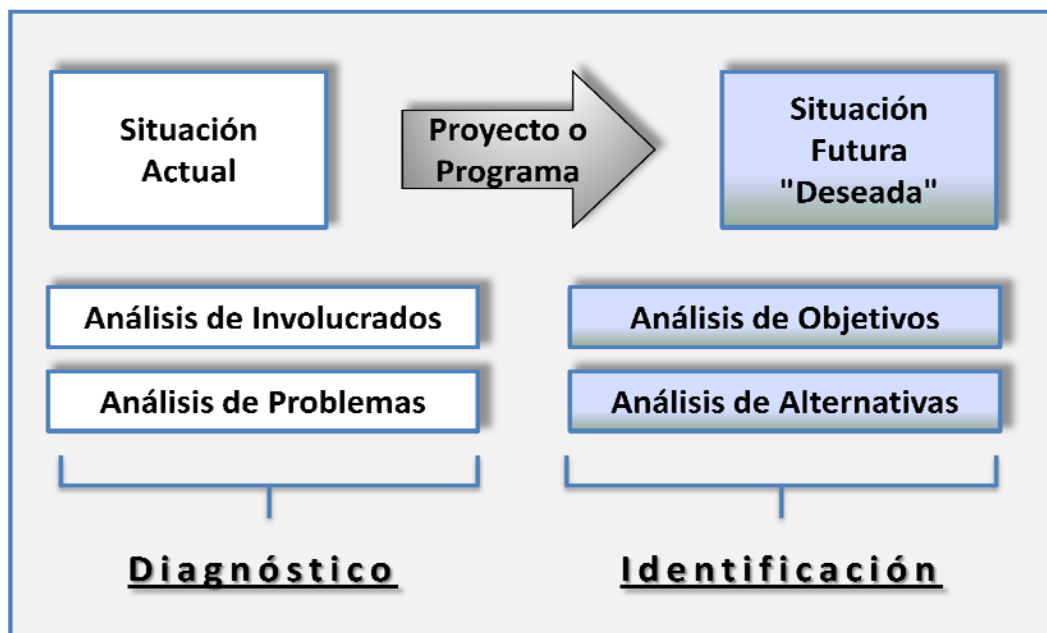


Figura 12. Estructura metodológica de marco lógico

Las dos herramientas de análisis que se utilizan para diagnosticar la situación actual de la forma más objetiva posible son: el Análisis de Involucrados y el Análisis de Problemas. Para especificar la situación futura se dispone de otras dos herramientas: el Análisis de Objetivos y Análisis de Alternativas. Se finaliza la metodología con la construcción de la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados, lo que facilita la conceptualización del diseño del proyecto y su evaluación (Gallego, 1999), (Guzmán, 2000).

Esta metodología se basa en la construcción de los llamados “Árbol del Problema” y “Árbol de Objetivos” para, a partir de este último, definir acciones que permitan atacar las causas del problema, combinándolas luego en alternativas de proyecto. Es decir, para realizar un diagnóstico que sea lo más “objetivo” posible de la Situación actual: se utilizan dos herramientas: el Análisis de Involucrados y el Análisis de Problemas. Para identificar la Situación Futura “Deseada”, se utiliza dos herramientas adicionales: el Análisis de Objetivos y el Análisis de Alternativas.



Esquema 11. Fuente propia basado en (BID, 2004, pág. 13).

Cada una de las etapas del método se ven por separada para su mejor comprensión.

#### 2.4.1. Primer paso: análisis de participantes

El diseño de una política pública va dirigida a resolver un problema determinado de uno o varios colectivos (llamados beneficiarios, destinatarios o “grupos meta”



de la intervención), los cuales deben estar adecuadamente identificados, caracterizados y cuantificados.

Los involucrados o participantes (también llamados actores o *stakeholder*, en inglés) son todos los individuos, grupos de personas, instituciones, empresas u organizaciones susceptibles de tener un vínculo con el proyecto o cuyos intereses pueden verse afectados de manera positiva o negativa en la aplicación de la política pública.

Los involucrados, generalmente pertenecen a uno de los siguientes colectivos:

- *Gobierno*: extranjero, nacional, regional y local
- *Población local*: familias, comunidades, comités, etc.
- *Sector privado (empresas)*: micro, pequeña, mediana y grande de todo tipo (producción, comercio y servicio)
- *Organizaciones no gubernamentales*.

Para que este análisis sea correcto y completo, la situación debe analizarse conforme a los intereses y actividades de todas las partes involucradas. A menudo nos encontramos con visiones diferentes de la misma realidad.

El análisis de participación debe:

1. Identificar todas las partes que puedan estar interesadas o afectadas de una u otra forma: posibles beneficiarios, perjudicados, instituciones públicas y privadas con responsabilidades o experiencia, especialistas, etc. Si hay muchas partes, se pueden agrupar para facilitar el análisis.
2. Estudiar algunos grupos con más profundidad. Posiblemente no todas las partes tengan la misma implicación en el posible proyecto, por eso es necesario seleccionar los que consideremos más importantes y analizarlos en detalle según los factores que se estimen convenientes (problemas, intereses, potencial, etc.).

3. Establecer prioridades. Posiblemente no todos los grupos tienen los mismos puntos de vista o intereses, por lo que es necesario prever los posibles conflictos, y decidir qué puntos de vista son los que merece la pena apoyar.

Como parte del punto número uno, se pueden identificar los grupos de interés en tres niveles:

- *Grupo de Interés Indirecto*: Lo constituyen los grupos de interés sobre los cuales el Equipo pretende impactar como Resultado Final, a través de la acción de otros.
- *Grupo de Interés Directo*: Lo constituyen aquellas personas o grupos, internos o externos a la Institución, encargados de implantar las acciones a través de ciertas estrategias. Estas personas o grupos, son aquellos a quienes la dirección institucional transfiere responsabilidades, recursos, conocimientos, destrezas y actitudes con el fin último de producir un impacto en los grupos de interés indirecto.
- *Grupos de Interés Externos*: Las acciones y programas definidos por la institución, como los efectos e impactos están condicionados por elementos del contexto denominados factores externos.

Con fines operativos, conviene dividir los grupos de interés externos en los siguientes:

- *Grupos de Interés Indispensables*: Son aquellos sin los cuales el proyecto o programa no tiene viabilidad. Se incluyen, por ejemplo, las entidades que aportan financiamiento o toman las decisiones sobre la política de la institución.
- *Grupos de Interés del Entorno*: Son aquellas personas o grupos que pueden supuestamente actuar como facilitadores u obstaculizadores para el desarrollo del programa.

Para cada uno de estos grupos, es importante analizar:

- Los problemas o necesidades
- Lo que interese o les guste
- Potencialidades, capacidades, recursos, etc.

Para poder identificar a los diferentes actores y sus necesidades resulta imprescindible analizar la situación social, económica y política de la región en cuestión. Sin ello, sería imposible asumir el papel de los diferentes grupos de interés, instituciones y entidades que son susceptibles de influir y ser influidos en un determinado proyecto.

Una vez identificados los diferentes actores del proyecto, resulta interesante la elaboración de diagramas, esquemas y una tabla que nos permita una mejor comprensión del análisis para obtener una conclusión más acertada. Ortegón (2005), considera que para realizar un mejor análisis de involucrados, se deben realizar cuatro actividades.

1. *Identificar los involucrados.* De acuerdo a su posición actual y futura, considerando los puntos vistos previamente. Una vez hecho el análisis es recomendable expresarlo en un diagrama como el que se representa en el esquema.

Figura 13. Identificación de los involucrados.

2. *Clasificar los involucrados.* Agrupar a los involucrados de acuerdo a ciertas características como: si pertenecen a instituciones públicas, privadas u organizaciones; la relación que tengan con el proyecto: si se refiere al entorno o si son internos al proyecto (contratistas y empleados). Si están cercanos o lejanos al proyecto y toda otra característica que pueda ser de utilidad. Es evidente que algunas categorías de involucrados podrían tener una relación parecida en términos de tratamiento. En el ejemplo de la actividad anterior, es posible pensar que las Instituciones públicas respaldarán el proyecto y su relación con el proyecto esta enmarcada en un plano normativo de responsabilidades que podría afectar positiva o negativamente al proyecto. Para esta categoría las estrategias estarán enmarcadas dentro de lo normativo institucional.
3. *Posicionar y caracterizar los involucrados.* Definir para cada involucrado, su posición, fuerza e intensidad frente al proyecto. De manera más específica:

- Definir la posición indicará cuál es el apoyo u oposición al proyecto o alternativa de proyecto por parte del involucrado.
- Definir la fuerza de acuerdo al involucrado está relacionado con el poder para afectar el proyecto, es decir, la importancia que el involucrado tiene para el proyecto.
- Definir la intensidad indica el grado de involucramiento que se tenga con el proyecto, es la importancia que el involucrado le da al proyecto.

4. *Identificación, análisis y selección con involucrados.* De acuerdo con la fuerza e intensidad identificadas previamente teniendo en cuenta los intereses, potenciales y limitaciones de cada uno de los involucrados, se podrán realizar diferentes actividades que permitan su participación en la identificación, análisis y selección del problema objetivo y de las alternativas de solución. Para ello existen varias técnicas de participación entre las cuales se encuentran: Técnica de grupos nominales, técnica Delphi, Método EASW (European Awareness Sustainability Workshop), núcleos de intervención participativa, etc.

Actores	1	2	3	4	5...
Características					
Problema					
Interés					
Potencial					
Inter-relación					

Tabla de análisis de actores. Fuente: Elaboración propia

La tabla debe recoger las características básicas, sociales y económicas, de las diferentes partes, las diferencias entre mujeres y hombres, la estructura, organización y estatuto de la parte y su sensibilidad y respeto a temas transversales como el medio ambiente o la igualdad entre mujeres y hombres.

Obviamente, también deberá recoger los problemas principales a los que se enfrenta la parte, al igual que sus intereses, expectativas y objetivos, y las potencialidades y debilidades de las diferentes partes, como recursos, conocimientos y experiencia. Finalmente, las posibles interrelaciones entre las diferentes partes también se formularán para mejor entender las dinámicas existentes.

Este análisis ayuda a entender mejor las problemáticas como para ver los obstáculos a los que puede enfrentarse el proyecto como las potencialidades en las que se debe apoyar.

#### **2.4.2. Segundo paso: Análisis de problemas**

Para preparar un proyecto, ILPES menciona que la primera tarea que es necesario realizar es identificar correctamente el problema que se va a abordar, sus causas y sus efectos. Para ello utiliza una metodología desarrollada por la AID (cooperación de EEUU), perfeccionada por la GTZ (cooperación alemana) en su método ZOPP y adoptada recientemente por el BID como parte de la Metodología del Marco Lógico, el Análisis de Problemas, el cual fue desarrollado en base al análisis de sistema. Su objetivo principal es la construcción de un árbol de problemas, el cual nos permite obtener una correcta definición de las relaciones de causalidad de los problemas, permitiendo al mismo tiempo mejorar el diseño de proyectos, al ser el fundamento del modelo lógico” en el que está basado el MML.

El análisis de problemas es un conjunto de técnicas que se utilizan para analizar la situación en relación a un problema, identificar los problemas principales en este contexto, definir el problema central de la situación y establecer las relaciones de causa y efecto en el Árbol de Problemas.

Para Silva (1996) el método es una alternativa entre varias posibles, sin embargo, por su sencillez, es el más adecuado para iniciar el proceso analítico de

identificación de un proyecto. a partir de una “lluvia de ideas” en torno a una “situación problema” y poder construir un árbol de problemas.

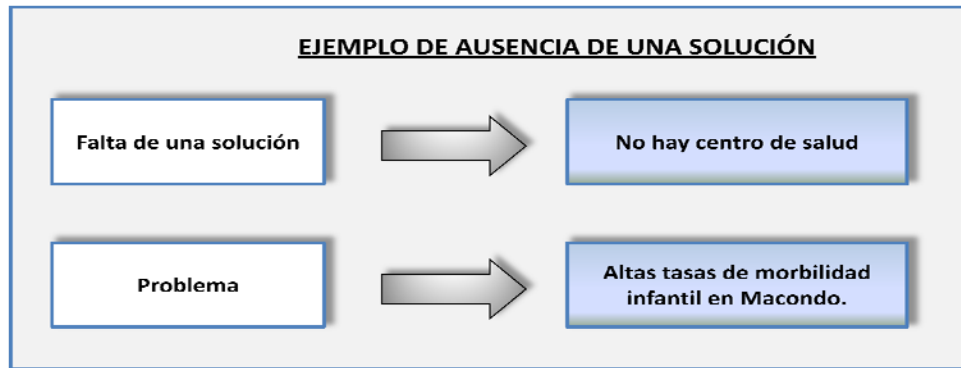
Los distintos pasos que contempla el análisis de problemas, que nos permiten asegurar un buen análisis y que se examinarán en detalle a continuación de acuerdo a Ortegón (2005, pág. 72) son:

1. Definir el problema central. Dada la manifestación de una situación problema: hay que analizar e identificar lo que se considere como problemas principales de la situación. A partir de una “lluvia de ideas” establecer cuál es, el problema central que afecta a la comunidad analizada.

Un problema se refiere a una situación que denota inconveniencia, insatisfacción o un hecho negativo que afectan a la comunidad. Se puede reflejar en la carencia de algo bueno o por la existencia de algo malo. Existe un problema cuando hay una discrepancia entre lo que es y lo que debe ser.

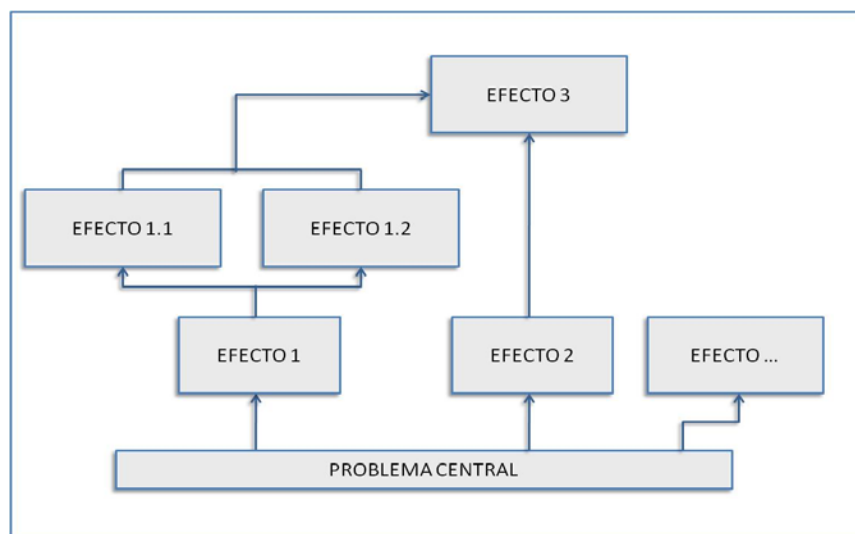
Desde el punto de vista de los beneficiarios directos, el propósito del análisis de los problemas es establecer la relación causa - efecto existente, entre los problemas que éstos mismos estiman que les afectan. Se recomienda:

- Formular el problema central en estado negativo.
- Centrar el análisis de causas y efectos en torno a un solo problema central. Lo que permite acotar el análisis y ser más efectivo en recomendar soluciones.
- No confundir el problema con la ausencia de una solución. No es lo mismo decir falta una escuela (falta de solución), que decir que existen “Altas tasas de analfabetismo” en un área específica (problema).
- Análisis de nodos críticos
- Matriz de incidencias



Esquema 12. Fuente: Propia, basado en: Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Serie de Metodología BPPIN (2000). (Ortegón, Pacheco, & Roura, 2005, pág. 14)

2. Graficar el árbol de efectos. Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia. Se trata, en otras palabras, de tener una idea del orden y gravedad de las consecuencias que tiene el problema que se ha detectado lo cual hace que se amerite la búsqueda de soluciones.



Fuente: Propia, basado en ILPES, Área de proyectos y programación de inversiones. (Ortegón, Pacheco, & Roura, 2005, pág. 15)



Como se puede observar, en el cuadro anterior, una vez identificado el problema central se grafican los efectos hacia arriba, algunos de los cuales podrán estar encadenados y/o dar origen a varios otros efectos, para ello hay que seguir un orden causal ascendente. Esto quiere decir que el efecto 1, de primer nivel, provoca el efecto 1.1 y el efecto 1.2 de segundo nivel, esto es el “encadenamiento de los efectos”. Si se determina que los efectos son importantes y se llega, por tanto, a la conclusión que el problema amerita una solución se procede al análisis de las causas que lo están ocasionando.

3. Graficar el árbol de causas. A partir del problema central, hacia abajo, se identifican y se sigue la pista a todas las causas que pueden originar el problema. Es importante tratar de determinar el encadenamiento que tienen estas causas. En particular, tratar de llegar a las causales primarias e independientes entre sí que se piensa que están originando el problema. Mientras más raíces se puedan detectar en el árbol de causas, más cerca se estará de las posibles soluciones que se deben identificar para superar la condición restrictiva que se ha detectado. En el esquema se muestra el árbol de causas.

Fuente: Propia, basado en ILPES, Área de proyectos y programación de inversiones. (Ortegón, Pacheco, & Roura, 2005, pág. 16)

En otras palabras, en la medida que se resuelvan las últimas causales del encadenamiento (causa 1, causa 2.1, causa 2.2 y causa 3.1.1), se puede decir que, analíticamente, se está contribuyendo a superar positivamente la condición negativa planteada. Así, por ejemplo, si la causa única 3.1.1 se supera implicará que, “automáticamente”, se resuelven las causales 3.1 y 3. De un modo similar, para superar la condición 2 es preciso, levantar las restricciones 2.1 y 2.2. y, así, sucesivamente.

4. Graficar el árbol de problemas. Una vez que se han identificado las causas y efectos del problema central, el paso siguiente es integrarlas en un sólo cuadro, este cuadro representa el resumen de la situación del problema analizado. Es importante señalar que, en esta primera etapa de la preparación de un proyecto, todos los planteamientos, además de contribuir a ordenar el camino a seguir en el desarrollo de las alternativas de solución que se pueda proponer, se hacen en términos de hipótesis de trabajo que se deben corroborar o rechazar en función de la profundización de los estudios que necesariamente hay que hacer, incluido en esto la consulta a los afectados a través de métodos participativos.

Fuente: Propia, basado en ILPES, Área de proyectos y programación de inversiones. (Ortegón, Pacheco, & Roura, 2005, pág. 16)

Para elaborar el Árbol de problemas:

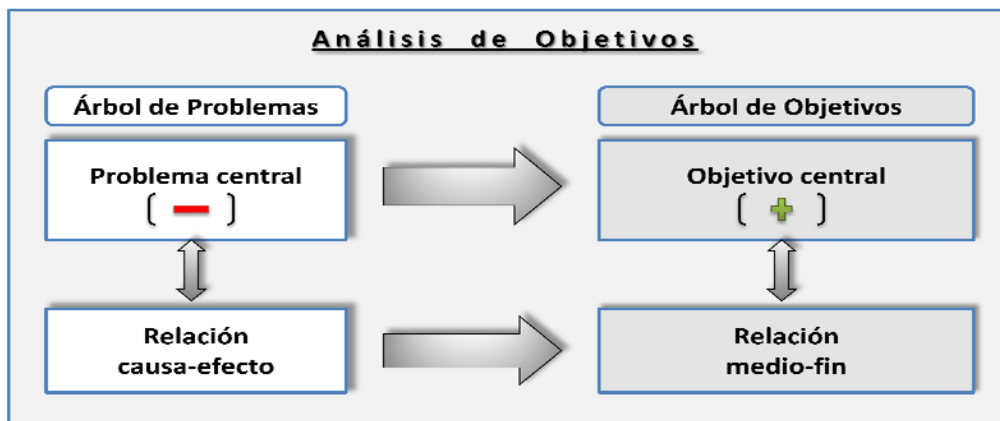
1. Coloque el problema central
2. Coloque las causas directas y continúe con las causas de causas hacia abajo, hasta la frontera del problema.
3. Coloque los efectos del problema en 1 o 2 niveles hacia arriba
4. Prepare el diagrama, trazando las líneas para mostrar las relaciones entre los problemas.
5. Revise el diagrama completo y verifique su validez e integridad (de abajo a arriba y de arriba a abajo). Es decir, asegurarse que las causas representen

causas y los efectos representen efectos, que el problema central este correctamente definido y que las relaciones (causales) estén correctamente expresadas.

### 2.4.3. Tercer paso: Análisis de objetivos

Una vez terminado el análisis de los problemas, la siguiente etapa es la formulación de los objetivos del proyecto. La MML es muy sencilla en este apartado. Se trata de darle la vuelta a lo que son actualmente situaciones negativas o insatisfactorias hacia realidades deseables positivas. Para ello, el árbol de problemas se transforma en un árbol de objetivos similar al anterior, donde los problemas formulados como condición negativa, son ahora reformulados en forma positiva.

Se trata de convertir el análisis de una dinámica de causa-efecto en una **relación medios-fin**. Lo que antes eran causas (de un problema) ahora serán posibles medios para lograr un fin, y lo que era el problema focal, se convierte en nuestro objetivo principal.



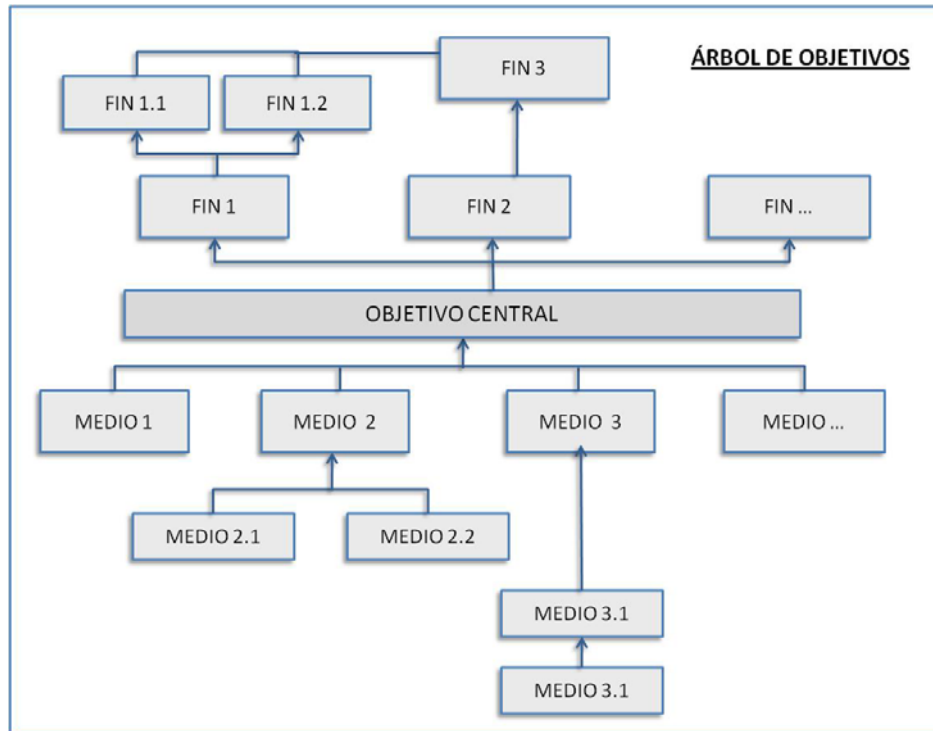
Esquema 14. Fuente propia. Análisis de objetivos.

El Análisis de Objetivos es una herramienta que nos permite describir una situación que podría existir después de resolver los problemas, al identificar las

relaciones de tipo medio-fin entre objetivos; así como, visualizar estas relaciones medio-fin en un diagrama (Árbol de Objetivos).

Para la elaboración del árbol de objetivos se sugiere seguir los siguientes pasos:

1. Transcribimos los estados negativos que refleja el árbol de problemas en condiciones positivas deseables y viables de ser alcanzadas.
2. El problema focal del árbol de problemas se convierte automáticamente en el objetivo principal o central del árbol y en el propósito del proyecto
3. Revisamos todos los cambios realizados que resultan, para asegurarnos de la validez del árbol de objetivos planteado, es decir verificamos la lógica-medios-fin, para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis
4. Eliminamos (tachar, o marcar en otro color) aquellos objetivos que son inalcanzables o de compleja solución.
5. Agregamos, si es necesario, nuevos objetivos (es decir medios), si se considera que son pertinentes y necesarios para lograr un objetivo (es decir, un fin) en el nivel inmediato superior; y, se eliminan aquellos objetivos que no parezcan ser necesarios, o que no sean realistas. Por ejemplo en la mayoría de los análisis, la educación no siempre aparece como un problema, pero en los árboles de objetivos es común recurrir a la capacitación como un medio muy efectivo para el desarrollo.
6. Por último revisamos si la lógica de medios - fin es completa y coherente.



Fuente: Propia, basado en ILPES, Área de proyectos y programación de inversiones. (Ortegón, Pacheco, & Roura, 2005, pág. 17)

Se debe tener presente que es mejor trabajar de arriba hacia abajo y un nivel a la vez, cuando se conviertan problemas en objetivos, es decir, identificar primero los fines y luego los medios para alcanzar o producir esos fines. Además, hay que descartar o eliminar objetivos innecesarios una vez que se haya completado un diagrama revisado que muestre relaciones medio-fin en la forma de un Árbol de Objetivos.

#### 2.4.4. Cuarto paso: Análisis de alternativas

El análisis de alternativas es una de las herramientas utilizadas en la fase de formulación del ciclo de proyecto. Consiste en la selección de la o las estrategias que se aplicarán para alcanzar los objetivos. Las alternativas se obtienen a partir del árbol de objetivos, identificando sus ramas como posibles líneas de intervención.

Durante el análisis de estrategias se determinan los objetivos que quedarán dentro y fuera del proyecto. También se confirmará el objetivo específico y los objetivos globales del proyecto. En la jerarquía de los objetivos, se llaman estrategias los distintos grupos de objetivos de la misma naturaleza.

En el análisis de alternativas, se debe definir los criterios que se utilizarán para seleccionar e identificar las distintas alternativas y elegir la estrategia o alternativa que se implementará.

Lo primero es definir criterios para elegir las estrategias las prioridades de las partes interesadas, la probabilidad de éxito, el presupuesto disponible, el costo, el periodo que debe cubrir, la reducción de las desigualdades, incluidas las de género, los riesgos sociales, participación local, los grupos perjudicados, medio ambiente, la postura de las autoridades, los rendimientos y la tecnología apropiada, etc.

Los criterios dependerán de la misión y modus operandi de la organización en cuestión y de su experiencia adquirida. Las finalidades, objetivos generales (u objetivos del programa en los cuales se enmarca el proyecto), junto con la experiencia y el saber adquirido, definirán dichas pautas.

<b>Alternativas</b>	<b>Alternativa 1</b>	<b>Alternativa 2</b>	<b>Alternativa 3</b>
<b>Criterios</b>			
Coste			
Posibilidad de éxito			
Coste/beneficio			
Horizonte temporal			
Dependencia			
Riesgo social			

Tabla. Análisis de alternativas. Fuente: Elaboración propia.

#### **2.4.5. Quinto paso: Selección de la alternativa óptima**

La identificación de las estrategias o alternativas posibles es el segundo paso. Podemos agruparlos según su relación causal en grupos ligados siguiendo la lógica de medios- fines. Estos grupos de objetivos suelen estar gráficamente representados en el árbol de objetivos como "patas".

Cada "pata" (con sus posibles sub-ramificaciones) representa una posible estrategia operativa a seguir y suelen estar diferenciadas entre sí en función de su tipología. Así, se identifican "patas" que contengan objetivos de caracteres económicos, políticos, sociales y/o referentes a un conocimiento específico.

Por último, se debe seleccionar la estrategia que se implementará en el proyecto. A partir de la alternativa escogida se decidirá sobre qué rama del árbol de objetivos se quiere actuar con el proyecto.

Según la extensión y la cantidad de trabajo, la o las estrategias escogidas podrían traducirse en una intervención del tamaño de un programa. Por tanto, en el caso de que un árbol contenga múltiples "patas" fuertemente diferenciadas y complejas en sí mismas, se podría entender como un programa general compuesto por varios proyectos.

En tales casos, se procederá a romper el árbol del programa en sub-árboles de objetivos lo suficientemente concretos y sencillos para poder gestionarlos como proyectos.

#### **2.4.6. Sexto paso. Estructura Analítico del Programa (EAP)**

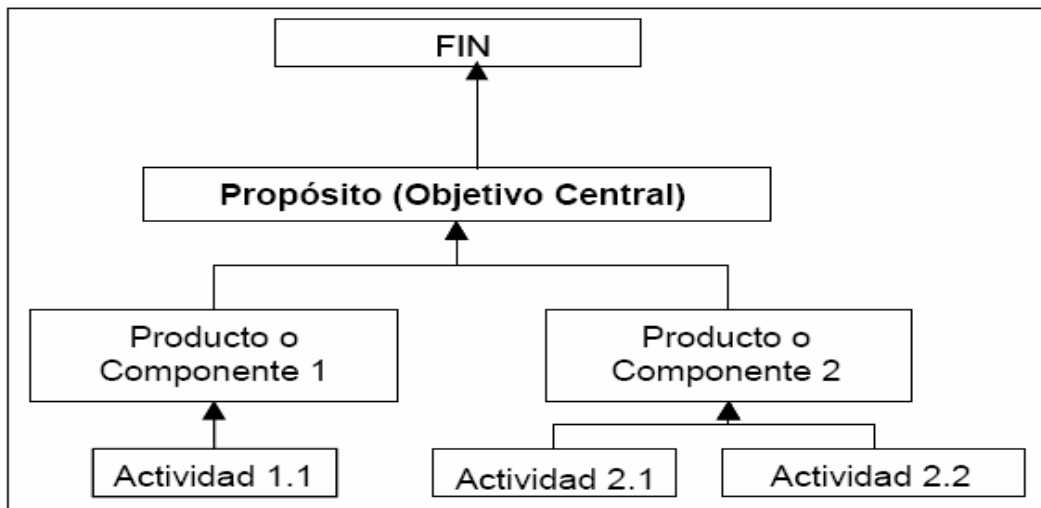
Con la información que se recogió para la selección de la estrategia óptima se construye la Estructura Analítica del Proyecto, que consiste en diagramar un árbol de objetivos ajustado a la alternativa seleccionada pero con 4 niveles jerárquicos: fin, propósito, componentes y actividades.



El fin y propósito se toman del árbol de objetivos original, mientras que los componentes y actividades deberán construirse a partir de la información producto de los estudios de viabilidad financiera, económica, técnica, legal y ambiental que se utilizaron para el análisis de alternativas.

Es recomendable construir la EAP (Estructura Analítica del Proyecto) para establecer niveles jerárquicos, como el fin, el objetivo central del proyecto (propósito), los componentes (productos) y las actividades. Definido esto, se podrá construir la Matriz. Esto debido a la necesidad de ajustar el análisis de selección de la alternativa (estrategia) óptima y expresarla en una matriz que la resuma.

Entenderemos, entonces, como Estructura Analítica del Proyecto (EAP) a la esquematización del proyecto. Dicho de otra manera, la EAP es un esquema de la alternativa de solución más viable expresada en sus rasgos más generales a la manera de un árbol de objetivos y actividades, que resume la intervención en 4 niveles jerárquicos y da pie a la definición de los elementos del Resumen Narrativo de la Matriz Lógica del Proyecto.



Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

La EAP se estructura desde abajo hacia arriba, de igual manera que un árbol, estableciendo una jerarquía vertical, de tal modo que las actividades aparecen en

la parte inferior del árbol, se sube un nivel para los componentes, otro para propósito y finalmente en la parte superior se encontraran los fines del proyecto.

Para construir la EAP deberíamos seguir los siguientes pasos:

- Partiendo de arriba hacia abajo. Lo primero será obtener los fines o fin, dependiendo del proyecto, los cuales se toman del árbol de objetivos.
- De igual manera, el problema central se identifica a partir del árbol de objetivos.
- Para identificar los productos o componentes se puede analizar la información obtenida en la identificación de alternativas, mirar cuál de ellas es la seleccionada y el análisis de costos de la misma. Normalmente en la configuración de las alternativas aparecen enunciados los productos y además éstos se desarrollan en actividades cuando se hace el estudio de costos de cada alternativa.
- Para identificar las acciones es preferible revisar el presupuesto de la alternativa óptima, donde un rubro o grupo de éstos, se proponen como acciones.
- Lo que sigue es pasar de la EAP a una matriz de marco lógico. Este paso enmarca la EAP en una matriz de cuatro por cuatro, que contiene diferentes elementos en orden vertical (filas): Fin, Propósito, Componentes y Actividades, y en sentido horizontal (columnas): Resumen narrativo, Indicadores, Medios de verificación y Supuestos.

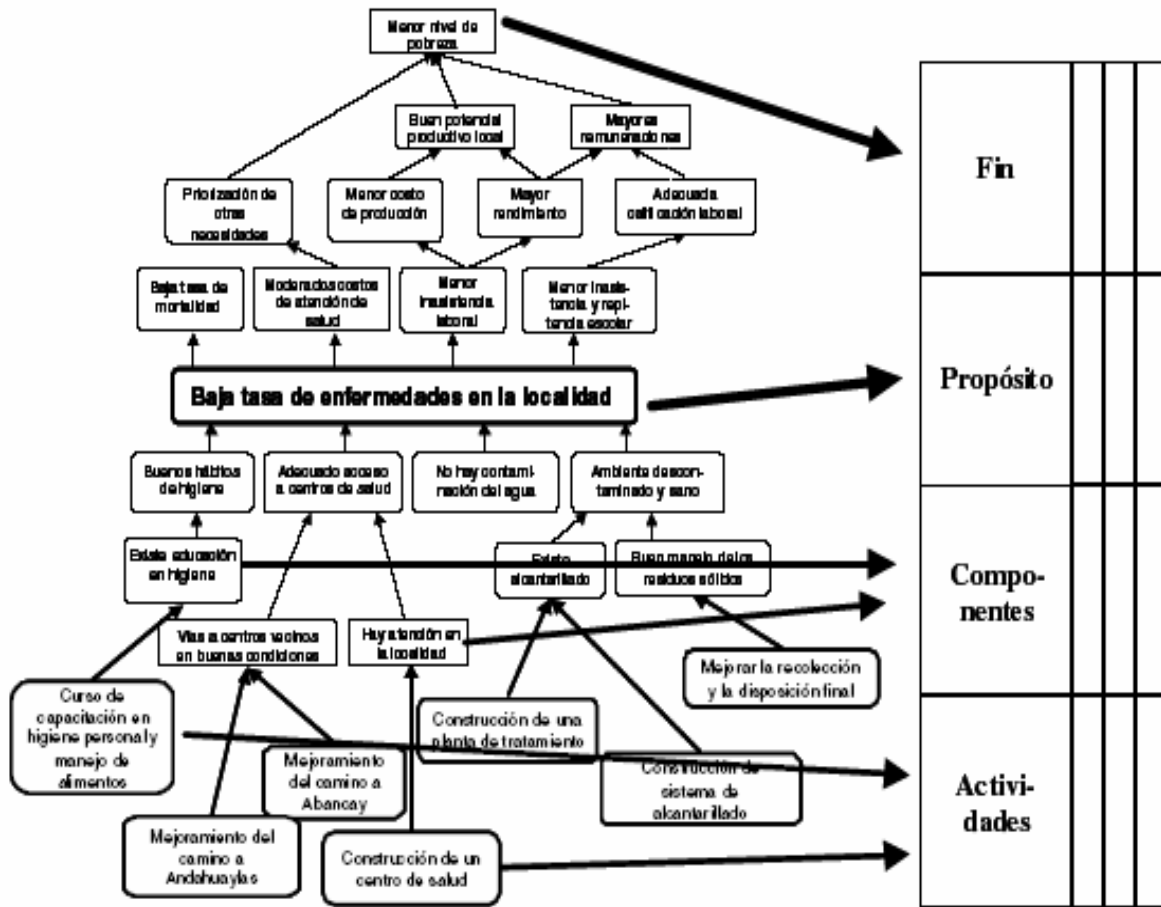


Figura 14. Fuente: Área de proyectos y programas de inversiones, ILPES.

### 3. Matriz de Marco Lógico. Formulación.

#### 3.1. Definición

Una vez que hemos logrado decidir que alternativa (estrategia) deseamos implementar, es el momento de detallar la planificación del proyecto mediante la construcción de la matriz de marco lógico. La Matriz de Marco Lógico es una herramienta para la conceptualización, el diseño, la ejecución, el seguimiento del

desempeño y la evaluación de proyectos. Su objetivo es darle estructura al proceso de planificación y comunicar la información esencial sobre un proyecto.

La Metodología de la Matriz de Marco Lógico puede ser utilizada en todas las etapas del “ciclo de proyectos”: identificación, orientación, análisis, presentación a comités de revisión, ejecución, seguimiento del desempeño y evaluación ex–post.

La matriz del marco lógico está basada en dos principios básicos: primero, las relaciones lógicas verticales de causa-efecto entre las diferentes partes de un problema que corresponden a los cuatros niveles o filas de la matriz que relacionan a las actividades (o insumos), a los componentes (o productos), al propósito y al fin como un conjunto de objetivos jerarquizados del proyecto.

El análisis de la Metodología de la Matriz de Marco Lógico de un proyecto permite responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la finalidad que se persigue con su ejecución?
- ¿Qué impacto concreto se espera alcanzar?
- ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos?
- ¿Cómo se va a hacer para producir dichos bienes o servicios?
- ¿Cuánto nos va a costar producirlos?
- ¿Cómo sabremos si se han cumplido los objetivos?
- ¿Qué factores externos pueden comprometer el éxito?

### **3.2. Estructura**

El proceso de construcción de la matriz supone la identificación y organización de sus elementos constituyentes, es decir, se trata de ir rellenando esta matriz de cuatro por cuatro, presentándolos de forma ordenada y lógica.

Las cuatro columnas contienen:

- Resumen Narrativo, de objetivos y actividades.
- Indicadores verificables Objetivamente, como metas específicas a ser alcanzadas.
- Medios de Verificación, donde puede obtenerse la información sobre los indicadores; y,
- Supuestos, factores que están fuera de control de la unidad de ejecución del proyecto y de la entidad ejecutora, que implican riesgos.

Las cuatro filas de la Metodología de la Matriz de Marco Lógico contienen información sobre Objetivos y Actividades, Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos, en cuatro niveles jerárquicos:

- Fin (impacto), al cual contribuirá el proyecto de manera significativa después que éste entre en la fase de operación.
- Propósito (efecto directo), que se logra después de completar la ejecución del proyecto.
- Componentes (productos), que se producen durante la ejecución del proyecto.
- Actividades, requeridas para producir los componentes planificados.

### **3.2.1. Primera columna del “Resumen Narrativo**

La primera columna de la matriz, denominada “Resumen Narrativo” o simplemente “Objetivos”, permite responder a las interrogantes: ¿Cuál es la finalidad del proyecto?, ¿Qué impacto concreto se espera lograr con el proyecto?, ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos? Y ¿Cómo se va a hacer para producir dichos bienes o servicios?

a) Fin

El Fin es un objetivo superior a cuyo logro el proyecto contribuirá de manera significativa. Dicho objetivo corresponderá a la solución de un problema de desarrollo que se ha detectado y que ha sido considerado el problema principal para la localidad, la región, el sector, la institución o la comunidad. El BID enfatiza dos cuestiones acerca del Fin.

- Primero, no implica que el proyecto, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin. Basta con que el proyecto contribuya de manera significativa al logro del Fin.
- Segundo, la definición del Fin no implica que se logrará poco después de que el proyecto esté en funcionamiento. Es un Fin a largo plazo al cual contribuirá la operación del proyecto.

Es importante tener presente que no se espera que la ejecución del proyecto sea suficiente para alcanzar el Fin; pero si debe hacer una contribución significativa a lograrlo.

Por lo general la contribución del proyecto al logro del Fin no se materializará tan pronto concluya la ejecución, sino que se requerirá que este haya estado en operación durante un cierto tiempo.

## b) Propósito

El Propósito es el resultado esperado una vez finalizada la ejecución del proyecto. Es la consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de disponer de los bienes o servicios que producirá el proyecto. Por ser un resultado hipotético, que depende de la utilización de los productos del proyecto (Componentes) por parte de los beneficiarios, su logro está más allá del control del equipo responsable de la ejecución.

Cada proyecto debe tener un Propósito único, ya que si existe más de uno no habrá claridad respecto a que se espera lograr. Ello afectará la ejecución del proyecto ya que existirá competencia por los recursos entre los objetivos planteados. El ejecutor puede priorizar el objetivo más sencillo de lograr o el menos costoso, el cual puede no ser el prioritario para el país, la comunidad o la institución. Además, se complicará la evaluación de resultados, pues el proyecto puede ser muy exitoso respecto a un objetivo y muy malo frente a otro.

Con respecto al Propósito, el BID indica que es el resultado esperado al final del período de ejecución. Es el cambio que fomentará el proyecto. En otras palabras, se trata de una hipótesis sobre lo que debiera ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los Componentes.

Otras cuestiones que el BID enfatiza con respecto al propósito, es respecto al título, del proyecto, debe surgir directamente de la definición del Propósito. El marco lógico requiere que cada proyecto tenga solamente un Propósito.

La razón de ello es obtener claridad. Si existe más de un Propósito, puede surgir una situación de trueque en la cual el proyecto se aproxima más a un objetivo al costo de alejarse de otro. En tal situación el ejecutor puede escoger perseguir el propósito que percibe como el de mayor importancia, o el más fácil de lograr, o el menos costoso.

Dado que se trata de una hipótesis, es importante reconocer que el logro del Propósito del proyecto está fuera del control de la gerencia del proyecto o del ejecutor. La gerencia del proyecto tiene la responsabilidad de producir los Componentes (las obras físicas, las cooperaciones técnicas, los estudios, los desarrollos y la capacitación). Sin embargo, son las otras personas que tienen que utilizar estos Componentes para que se logre el Propósito del proyecto. Y estos grupos están más allá del control de la gerencia del proyecto.

Se acostumbra expresar el Propósito como una situación alcanzada, no como un resultado deseado.

### c) Componentes

Los Componentes son los productos o servicios que debe producir el proyecto. Puede tratarse de infraestructura (edificios, viviendas, caminos, tendido eléctrico, red de cañerías, etc.), bienes (mobiliario, equipos agrícolas, instrumental y equipos médicos, etc.) o servicios (capacitación, vacunación, nutrición, etc.).

Cada Componente debe ser necesario para el logro del Propósito del proyecto. Si es posible prescindir de un Componente sin que ello afecte el logro del Propósito en forma alguna, dicho Componente sobra y debe ser eliminado. Los Componentes deben ser los necesarios para que sea razonable esperar que una vez producidos se logrará el Propósito del proyecto.

Al igual que para el caso del Propósito, se acostumbra definir los Componentes como resultados logrados, es decir, obras concluidas, capacitación entregada, equipos instalados, etc.

Con respecto a los Componentes, el BID explica que son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la gerencia del proyecto dentro del presupuesto que se le asigna. Cada uno de los Componentes del proyecto tiene que ser necesario para lograr el Propósito, y es razonable suponer que si los Componentes se producen adecuadamente, entonces se



logrará el Propósito. La gerencia del proyecto es responsable de la producción de los Componentes del proyecto.

d) Actividades

Las actividades son las tareas (acciones) que el equipo del proyecto tiene que llevar a cabo para producir cada Componente. Se listan en la Matriz de Marco Lógico en orden cronológico, agrupadas por Componente. Es conveniente asignarles un número o código estructurado que permita identificar con facilidad a qué Componente corresponde cada actividad. Deben listarse todas las actividades requeridas para producir cada Componente. Cada actividad incluida debe ser necesaria para un Componente, es decir, hay que cuidar de no incluir actividades prescindibles.

Sin embargo, dado que la Matriz de Marco Lógico es un resumen del proyecto, es preferible listar las macro-actividades para cada Componente. Luego, al preparar el programa de ejecución del proyecto, estas pueden ser subdivididas en actividades y sub-actividades.

Según el BID, las Actividades son las tareas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada Componente. Es importante elaborar una lista detallada de Actividades debido a que es el punto de partida del plan de ejecución. Las actividades se agrupan en bloques, uno por cada componente. El Marco Lógico solamente contiene actividades principales. En cuanto al número de actividades, es recomendable que este no exceda más de 7 para cada Componente. Cada actividad se consigna en un gráfico de Gantt y se estima el tiempo y los recursos que toman su ejecución. Dicho gráfico no se incorpora en el marco lógico, sino que es un anexo del mismo.

### **3.2.2. Segunda Columna “Indicadores”**

Los indicadores son fundamentales para una buena administración de la ejecución del proyecto y para la evaluación de sus resultados e impactos. Definen metas específicas que posibilitan estimar en qué medida se cumplen los objetivos en cuatro dimensiones: calidad, cantidad cronograma y costos. Ello permite analizar la eficacia de los resultados del proyecto y la eficiencia con que éste se ejecutó o se opera.

Para ello los indicadores establecen una relación entre dos o más variables. Por ejemplo, entre la variación porcentual de los ingresos medios de una comunidad en un determinado periodo de tiempo, comparado con el incremento porcentual de los ingresos medios en el país.

Las variables pueden ser de tipo cuantitativo (medibles numéricamente) o cualitativo (expresadas en calificativos). Sin embargo, para el cálculo de los indicadores, las variables de tipo cualitativo deben ser convertidas a una escala cuantitativa. Por ejemplo, la opinión de los alumnos acerca de un programa de capacitación podría obtenerse al término de cada curso mediante una evaluación en que indiquen si éste fue excelente, bueno, regular, malo o muy malo. Luego, para calcular un indicador basado en esta información, será necesario convertirla a una escala cuantitativa. Por ejemplo, podrá asignarse el valor “1” a muy malo, “2” a malo y así sucesivamente, para calcular luego el promedio de todas las opiniones. Así los indicadores siempre nos entregarán información de tipo cuantitativo, lo cual tiene ventajas respecto a la objetividad del indicador.

Con frecuencia pueden definirse muchos indicadores para cada uno de los niveles de objetivos de un proyecto. Mas, es recomendable utilizar el menor número de indicadores que permita evaluar bien el logro de cada objetivo. Un excesivo número de indicadores requiere de mucho esfuerzo para recopilar la información necesaria y calcularlos, distrayendo así la atención del equipo de los objetivos del proyecto.

En algunos proyectos, puede ser difícil definir indicadores apropiados. En tales casos es recomendable recurrir a indicadores indirectos (“proxy”). Ante la imposibilidad de medir lo que efectivamente nos interesa, medimos otra variable que tenga una relación lo más directa posible con el fenómeno de interés. Por ejemplo, puede ser muy difícil determinar el nivel real de ingresos de una comunidad por la tendencia usual a sub declararlos, pero podemos observar sus condiciones de vida (vivienda, electrodomésticos, etc.) para inferir a partir de estos datos si los ingresos han mejorado.

Fuente: 5° Curso de Marco Lógico para la Formulación de Proyectos de desarrollo. ILPES

### **3.2.2.1. Formulación de Indicadores**

Un buen indicador debe poseer las siguientes características:

- Ser objetivo, lo cual quiere decir que debe ser independiente de nuestro modo de pensar y sentir. Nuestro punto de vista y nuestras emociones no deben influir en el indicador en forma alguna.

- Ser medible objetivamente, es decir, tampoco debe influir en la medición del indicador nuestro modo de pensar y nuestros sentimientos.
- Ser relevante, lo que exige que el indicador mida un aspecto importante del logro del objetivo. De nada sirve un buen indicador (que cumpla con las demás condiciones aquí discutidas), si lo que mide no es importante respecto al objetivo.
- Ser específico, característica que requiere que el indicador mida efectivamente lo que se quiere medir.
- Ser práctico y económico, lo cual requiere que la obtención y el procesamiento de la información para el cálculo del indicador implique poco trabajo y sea de bajo costo.
- Debe estar asociado a un plazo, es decir, debe especificarse el período de tiempo para el cual se calculará el indicador (mensual, anual, bianual, a los cuatro años de iniciado el proyecto, etc.).

Finalmente para verificar si los indicadores han sido correctamente especificados se debe asegurar que:

- Los indicadores de propósito no sean un resumen de los componentes, sino medida del resultado de tener los componentes en operación.
- Los indicadores de propósito midan lo que es importante
- Todos los indicadores estén especificados en términos de cantidad, calidad y tiempo.
- Los indicadores para cada nivel de objetivo sean diferentes a los indicadores de otros niveles
- El presupuesto sea suficiente para llevar a cabo las actividades identificadas

### **3.2.3. Tercera Columna. Medios de Verificación**

La tercera columna de la Matriz de Marco Lógico es la de Medios de Verificación. Las fuentes de verificación indican dónde y cómo se pueden encontrar las informaciones necesarias para los indicadores.

Contiene fuentes de datos sobre dónde la entidad ejecutora o el evaluador pueden obtener información sobre la situación, comportamiento o desempeño de cada Indicador durante la ejecución del proyecto. Ello requiere que los que diseñan proyectos, identifiquen fuentes de información o que hagan arreglos especiales para recoger la información, posiblemente como Actividad del proyecto, con su costo correspondiente.

No toda la información tiene que ser estadística, a veces la producción de un Componente (Producto), puede ser verificada por medio de una inspección visual estructurada de un especialista. La ejecución del presupuesto normalmente se verifica con los libros de contabilidad del proyecto, junto con inspecciones físicas de las obras.

Fuente: 5° Curso de Marco Lógico para la Formulación de Proyectos de desarrollo. ILPES

### **3.2.4. Cuarta Columna. Supuestos**

La columna de Supuestos se refiere a la pregunta: ¿Cómo podemos manejar los riesgos? Cada proyecto comprende riesgos ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores que pueden hacer que el mismo fracase.

La matriz de marco lógico requiere que el equipo de diseño de proyecto identifique los riesgos en cada etapa: Actividad, Componente, Propósito y Fin. El riesgo se expresa como un supuesto que debe ser cumplido para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.

El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las Actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los componentes indicados. Si producimos los Componentes indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Propósito del proyecto. Si logramos el Propósito del proyecto, y todavía se siguen demostrando los supuestos ulteriores, entonces contribuiremos al logro del Fin. Los supuestos representan un juicio de probabilidad de éxito del proyecto que comparte el equipo de diseño del proyecto, el prestatario, el financiador y el ejecutor, que deben participar en el proceso de diseño del proyecto.

El riesgo se expresa como un Supuesto que debe ocurrir; es decir, como un objetivo, para poder proceder al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos. A nivel de Fin, los riesgos tienen que ver con “sostenibilidad”.

Hay tres conceptos claves, relacionados con los Supuestos:

- 1) Especificar bien los Supuestos (riesgos) que son demasiado generales. Por ejemplo, “Existe apoyo político para la estrategia del proyecto”.

Este Supuesto es demasiado vago y general, para ser utilizado en la ejecución del proyecto. Podría redactarse así: “La Asamblea Legislativa aprueba, anualmente, los recursos que requiere el proyecto”.

2) Analizar la importancia y probabilidad de ocurrencia de cada Supuesto.

3) Administrar y ejercer influencia en los Supuestos durante el diseño y la ejecución del proyecto, para aumentar la probabilidad de que el Supuesto ocurra.

Los Supuestos, o riesgos del proyecto, tienen una característica muy importante en común: “Se definen como que están fuera del control directo de la gerencia o de la entidad ejecutora del proyecto”

Lo convencional en la Matriz de Marco Lógico es expresar los Supuestos como objetivos; es decir, como “condiciones que deben ocurrir”.

Si bien, como se indicó anteriormente, los Supuestos están fuera del control directo de la gerencia o de la entidad ejecutora, en muchos casos, la gerencia del proyecto puede llevar a cabo Actividades que aumenten la probabilidad de que un Supuesto ocurra.

La columna de Supuestos juega un papel muy importante, tanto en el diseño como en la ejecución. En la etapa de diseño, ayuda a identificar riesgos que podrían ser evitados o mitigados mediante la inclusión de Actividades adicionales y hasta Componentes (Productos) en el proyecto.

Si un Supuesto es “crítico”, pero la probabilidad de que ocurra es “baja” y no hay Actividades o Componentes (Productos) que podrían aumentar dicha probabilidad de ocurrencia, el equipo de diseño del proyecto o la gerencia, podrían concluir que ese proyecto en particular es demasiado arriesgado y debería ser abandonado, es decir un Supuesto “fatal”.

Un proyecto bien diseñado es aquél cuyos riesgos son “manejables”; mientras más cerca de uno sea la probabilidad estadística de que ocurran los Supuestos,

mayor será la probabilidad de que el proyecto produzca sus Componentes y que logre su Propósito y Fin.

#### **3.2.4.1. Desarrollo de Supuestos**

En la Matriz de Marco Lógico, el desarrollo de los supuestos es el siguiente:

- 1) Si llevamos a cabo las Actividades y ocurren ciertos Supuestos en la fila de Actividades, tenemos las condiciones necesarias y suficientes para producir los Componentes planteados.
- 2) Si producimos los Componentes y ocurren ciertos Supuestos en la fila de Componentes, tenemos las condiciones necesarias y suficientes para lograr el Propósito.
- 3) Si logramos el Propósito y ocurren ciertos Supuestos en la fila de Propósitos, tenemos las condiciones necesarias para contribuir significativamente al logro del Fin.
- 4) Los Supuestos que incluimos en la fila correspondiente al Fin tienen que ver con “sostenibilidad”; es decir, las condiciones requeridas para que el flujo de beneficios continúe después que el proyecto ha sido ejecutado.

En conclusión, una de las ventajas principales de expresar los Supuestos con claridad en la MML es que la gerencia del proyecto tendrá un incentivo para comunicar e informar sobre problemas, en lugar de dejarlos para que otros los descubran.



### **3.3. Lógica Vertical y Horizontal Del Marco Lógico**

Esta lógica se basa en dos tipos de relaciones:

- a) La lógica vertical, que se refiere a la tradicional relación entre actividades, resultados y objetivos y las posibilidades de que se cumplan a partir de unas hipótesis.
- b) La lógica horizontal, que completa la anterior, establece mecanismos para evaluar la intervención a través de indicadores y medios de verificación.

Relaciona de la siguiente forma las actividades, los resultados y los objetivos: a partir de la realización de unas actividades se irán alcanzando logros intermedios (resultados) que si se cumplen lograrán el objetivo del proyecto (el objetivo específico) y contribuirán de alguna forma a impactar en el objetivo general. Todo esto se cumplirá, si -y solo sí- las hipótesis se cumplen para cada nivel.

La forma de proceder para rellenar la matriz según nuestro ejemplo es bastante sencilla. Una vez escogida una estrategia para el proyecto, se extraen los

principales elementos del árbol de objetivos y se transfieren a la primera columna vertical de la matriz del proyecto (MMP) en forma de intervención.

Ahora bien, ¿cómo damos el paso entre la alternativa que hemos seleccionado del árbol de objetivos y la fase de planificación? Es muy sencillo. Una vez que hemos decidido sobre qué área vamos a poner el énfasis, el árbol nos facilita la construcción de la primera parte de la matriz de planificación.

### **Lógica vertical**

La matriz de marco lógico, se construye de forma tal que se puedan examinar los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos, a esto se le denomina Lógica Vertical. Si el proyecto está bien diseñado, lo que sigue es válido:

- Las Actividades especificadas para cada Componente son necesarias para producir el Componente;
- Cada Componente es necesario para lograr el Propósito del proyecto;
- No falta ninguno de los Componentes necesarios para lograr el Propósito del proyecto;
- Si se logra el Propósito del proyecto, contribuirá al logro del Fin;
- Se indican claramente el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades;
- El Fin es una respuesta al problema más importante en el sector.

### **Lógica Horizontal**

El conjunto Objetivo–Indicadores-Medios de Verificación define lo que se conoce como Lógica Horizontal en la matriz de marco lógico. Ésta puede resumirse en los siguientes puntos:

- Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- Los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.

#### **4. Ventajas y desventajas de la Metodología de Marco Lógico**

##### **Ventajas**

1. Aporta una metodología uniforme que sirve para eliminar ambigüedades
2. Aporta un formato para llegar a acuerdos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto, que puedan compartir el prestatario, el ejecutor y las agencias.
3. Suministra un temario analítico común que pueden utilizar el prestatario, los consultores y el equipo de proyecto para elaborar tanto el proyecto, como el informe de proyecto.
4. Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyectos y perfiles en forma considerable, al proporcionar un formato para expresar toda la información en un solo cuadro.
5. Suministra la información para la ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto.
6. La elaboración de metas e indicadores pertinentes y/o necesarios para medir el éxito del proyecto (cumplimiento de objetivos).
7. Identificación de actividades claves a ejecutar y que servirán de medios necesarios para garantizar el logro de los objetivos y por ende el éxito del proyecto
8. Es un insumo fundamental para la definición de estrategias que permitan establecer de manera más adecuada y eficaz de ejecutar las actividades.

### **Desventajas**

Es un instrumento que requiere ser modificado y mejorado repetidas veces, tanto durante la preparación como durante la ejecución del proyecto.

Requiere de conocimiento conceptual y metodológico y de experiencia para su realización.

## **5. Crítica a la Metodología de Marco Lógico**

El uso generalizado del Marco Lógico y el hecho cierto de haberse constituido en una suerte de idioma común de la comunidad internacional del desarrollo, suponen un notable activo en el haber de dicha metodología, si bien el uso e impacto de la misma en el mundo en desarrollo, no ha sido hasta el momento “sistemáticamente estudiado”. Ello plantea la duda, posiblemente existencial, sobre si las virtudes y bondades que se presumen del Marco Lógico, provienen del método en sí mismo, o es el resultado de una impresionante campaña de marketing promocional.

No parece que existan dudas sobre que su uso ha reducido de manera considerable el antaño azaroso proceso de identificación de proyectos, y sobre todo la ausencia generalizada de esquemas de “pensamiento sistemático” en los métodos estandarizados de “Análisis Coste-Beneficio”, dominantes en la escena del desarrollo internacional durante los 50 y 60, a pesar de que las reformas de los mismos comenzaban a introducir tales elementos en dichos esquemas. (University of East Anglia)

El Marco Lógico se resiente particularmente de dichos aspectos, puesto que la filosofía “oculta” tras la matriz de la MML, no es otra que la resultante de las concepciones sobre el desarrollo hegemónico en los 60 y 70. En los 60, el desarrollo se concebía como el producto de una matriz urbano-industrial, con

presencia de importantes complejos industriales siderúrgico y manufacturero, capital humano, recursos financieros, abundantes bienes de consumo etc.

Durante la década de los 70, comenzó a abrirse paso la visión del desarrollo como proceso de satisfacción de las necesidades básicas de la población. De ahí, que las actividades de “desarrollo” se orienten a la dotación de equipamientos sociales e infraestructura social mínima y a la lucha contra la pobreza (entendida como situación de escasez) promoviendo la mejora social (alfabetización, formación profesional, inserción laboral o profesional, servicios de apoyo, atención sanitaria, campañas de prevención, vacunaciones, etc.) de los grupos desfavorecidos,

Dichas visiones, con su pro y contras, están particularmente latentes en la concepción simplista de la Matriz del Marco Lógico, en la jerarquización de problemas y en la individualización de los mismos, y sobre todo en la idea, un tanto aventurada, de que un proyecto puede solucionar o resolver un problema de desarrollo.

Es decir, a través de los proyectos pueden atenderse o cubrirse situaciones puntuales y concretas, lo cual es estupendo, pero que no puede por su propia naturaleza lineal y unilateral, dirigida a la solución de un problema puntual, afrontar problemáticas estructurales: siguiendo con los ejemplos dotar a 5 escuelas con material pedagógico no soluciona el problema de la enseñanza, y sobre todo no asegura que la necesidad o el problema no vuelva a surgir o repetirse. Construir 25 casas no soluciona el problema de la vivienda, aunque si cubre el problema para 25 familias, lo cual sin lugar a dudas es una buena noticia.

Otro elemento fundamental en la polémica sobre el marco lógico radicaría en su carácter “minimalista”, es decir el proyecto configurado acorde a esta metodología esta linealmente orientado a la solución de un problema o a la cobertura de una necesidad, que concibe el proyecto como un punto en el espacio, obviando o haciendo abstracción del contexto problemático al que de subdesarrollo en el emplazamiento del proyecto.

## **CAPITULO IV**

### **APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO EN EL DISEÑO DE PROYECTOS EDUCATIVOS. INTEGRACIÓN ENTRE ESCUELA Y COMUNIDAD EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR DEL DISTRITO FEDERAL.**

## **CAPITULO IV. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO EN EL DISEÑO DE PROYECTOS EDUCATIVOS. INTEGRACIÓN ENTRE ESCUELA Y COMUNIDAD EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR DEL DISTRITO FEDERAL.**

### **Introducción**

La educación en cualquier país, es un factor fundamental de desarrollo humano y de movilidad social, en este sentido, las instituciones de educación, cualquiera que sea su enfoque o nivel, contribuyen en forma destacada en la formación no solo de profesionistas, sino de ciudadanos informados y capaces de analizar, interpretar y aprovechar la información de la que se ven rodeados. Lo que les permite participar de forma activa y adecuada en la vida de su sociedad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica en su artículo tercero que la educación es un derecho de los ciudadanos y que es responsabilidad del Estado impartirla de manera universal, gratuita y laica.

Las políticas públicas sobre educación han tenido continuidad en sus propósitos centrales: cobertura, calidad, pertinencia, diversificación, federalismo descentralizador, equidad, gestión, planeación, evaluación y coordinación; y sus instrumentos han sido perfeccionados a lo largo de los últimos años para hacerlos cada vez más precisos y efectivos.

A continuación se presenta un caso de estudio; “La integración entre escuela y comunidad en el nivel medio superior del distrito federal”. En el cual se desarrolla en forma secuencial la Metodología del Marco Lógico. Previamente se suministran algunas características y antecedentes de la problemática en estudio. Las características que se mencionan corresponden a la situación actual en que se encuentra la deserción escolar en el nivel medio superior.

Diferentes estudios publicados por el INEE muestran que el rezago educativo, el nivel de aprovechamiento y el rendimiento escolar están directamente relacionados con la desigualdad.

### **Situación problemática.**

#### Situación actual de la educación en México

Estadísticas del Plan Nacional de Desarrollo indican que en 2006 en México había 32.3 millones de niños y jóvenes estudiando, así como 238 mil escuelas en el país. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se estima que hay en México 1.7 millones de maestros, lo que significa que en promedio hay un profesor por cada 19 alumnos.

En el país, el promedio de escolaridad es de 8.1 años aprobados entre la población de 15 años y más. Esta cifra se puede incrementar, si se logra abatir uno de los grandes retos del sistema educativo nacional, la deserción escolar.

La probabilidad de que un alumno se inscriba en secundaria seis años después de haber comenzado la primaria es de 0.74 a escala nacional (el valor máximo es uno).

Asimismo, la probabilidad de que un alumno que comienza la secundaria a los 12 años se inscriba tres años después a la edad de 15 a la educación media superior es de .60 para las mujeres y de .70 para los hombres (escala donde el valor máximo también es de uno).

Entre 40 y 50% de quienes inician la primaria a los seis años logran a los 18 ingresar a alguna institución de educación superior



### Educación media superior

Por el tipo de financiamiento y control administrativo, la educación media superior se puede clasificar en: federal, estatal, autónoma y particular.

Los programas que se ofrecen pueden agruparse en tres categorías:

- a) *El bachillerato general*, cuya función es contribuir a la formación en conocimientos y habilidades de quienes se preparan para continuar estudios superiores. Se imparte en universidades públicas y privadas, en el Colegio de Bachilleres, en escuelas y preparatorias de los estados y en colegios particulares.
- b) *La educación profesional técnica del nivel medio superior* especializa al alumno en la aplicación de conocimientos y habilidades en actividades laborales precisas. La ofrecen, principalmente, la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), de la que dependen el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales (CETIS).
- c) *El bachillerato tecnológico bivalente* ofrece tanto estudios propedéuticos para ingresar a estudiar alguna licenciatura, como un título técnico con el cual los egresados pueden incorporarse al mercado de trabajo. Se ofrece principalmente por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la DGETI y la DGTA.

### Situación actual de la deserción escolar en educación media superior

En 2005 la población entre 15 y 24 años fue de 19 millones 63 mil mexicanos [INEGI.2005], de ellos sólo acudían a escuelas de nivel medio superior 6,156, 800, esto es un poco más del 32%. Anualmente más de dos millones de mexicanos alcanzan la edad para cursar estudios de nivel medio superior y aunque el nivel de absorción de las instituciones en este nivel es del 96.2%, con relación a quienes egresan de secundaria, la deserción sigue siendo muy alta; 4 de cada 10 estudiantes no concluyen el bachillerato.

En números absolutos, más de medio millón de estudiantes dejan el bachillerato cada año. En 2005 la eficiencia terminal en ese nivel fue de 59.6%. [PEF. V I. DE G. AE. P. 49].

De acuerdo al XII censo de población levantado por INEGI en el 2000, el 37.4% de jóvenes entre 15 y 19 años manifestaron haber abandonado la escuela porque “no le gustó estudiar” y el 35.2% por causas económicas (INEGI, 2001)(INEGI. 2001).

### La Metodología de la Matriz de Marco Lógico en la integración comunidad-educación media superior.

Se emplea en este estudio la Metodología de la Matriz de Marco Lógico como una herramienta, que puede ser aplicada en todas las instituciones educativas. Nos permite enfocarnos en un problema, cuyo abordaje y tratamiento permitirá una mejora de la educación y en la creación de una cultura del cambio.

La utilización de esta herramienta permite la identificación de una necesidad de mejora, integrando expectativas, intereses y la opinión de los involucrados. Se revisaron paso a paso las definiciones y conceptos de la metodología, de forma práctica que permite explicar su aplicación, en un contexto que facilite recoger experiencias situacionales y la necesidad de promover el cambio, cuyos resultados constituyen un aporte a la práctica investigativa en el área educativa.

Una vez hecha la revisión sobre la fundamentación de la herramienta del Marco Lógico como metodología, constituida por los instrumentos mencionados en la parte precedente se presentan algunas de las características en el objeto de estudio.

## **1. Análisis de involucrados**

Se identificarán a los stakeholders que tienen relación con el desarrollo del proyecto de acuerdo con la relevancia de cada uno de ellos, ya sean internos o externos y a su vez con el nivel de involucramiento.

### **1.1. Identificación de involucrados**

Las autoridades educativas, son las primeras identificadas por su relevancia e influencia en el éxito del proyecto; asimismo las autoridades escolares, las encargadas de la operación y gestión en las escuelas, así como los directamente involucrados en el proyecto, conforman otro grupo de involucrados.

Los alumnos, los padres de familia y la sociedad de padres de familia conforman otro grupo de gran influencia en el proyecto; aquí podríamos incluir a los egresados que conforman a un grupo exógeno al proyecto.

Las autoridades gubernamentales así como las instituciones privadas o públicas de la localidad (ya sean productoras de bienes o servicios, asistencia, ONG, etc. en el área de influencia), constituyen un grupo fundamental para el proyecto ya que en ellos se basarán los indicadores de relevancia, pertinencia y eficiencia de las escuelas; asimismo son los principales empleadores de los egresados de las instituciones participantes y en su caso los ofertantes de lugares para la prestación de servicio social y prácticas profesionales de los alumnos que estén en condiciones de realizarlos.

## 1.2. Clasificación de involucrados

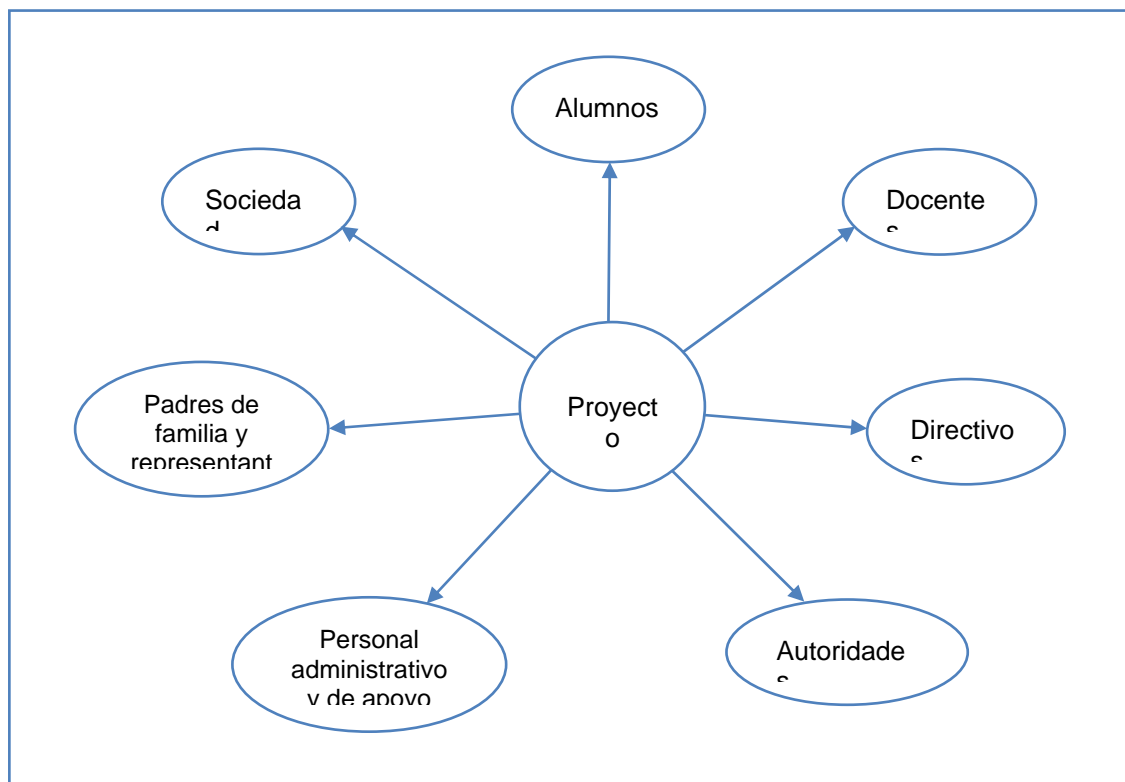
Actores	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Conflictos potenciales
Alumnos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Continuar sus estudios.</li> <li>– Desarrollarse integralmente.</li> <li>– Aprender un oficio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conflictos de interés entre los estudiantes.</li> <li>– Formación anterior deficiente.</li> <li>– Falta de interés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Normativa estudiantil.</li> <li>– Normativa de orden público.</li> <li>– Asesoría y orientación estudiantil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alumnos no dispuestos a cumplir las normas.</li> <li>– Desinterés de los alumnos.</li> </ul>
Docentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Concluir proceso de enseñanza aprendizaje de forma eficiente.</li> <li>– Acceder a la información de las reformas de forma eficiente</li> <li>– Acceder a bibliografía actualizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Material insuficiente y/o desactualizado</li> <li>– Infraestructura deteriorada y/o insuficiente.</li> <li>– Equipamiento informático insuficiente</li> <li>– Horarios de atención reducidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contratación colectiva de trabajo.</li> <li>– Ley de ejercicio docente.</li> <li>– Preparación y mejoramiento del plan de trabajo, etc.</li> <li>– Propiciar el uso de recursos específicos en las cátedras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Poca disponibilidad de tiempo para diseñar estrategias e innovar en la práctica docente.</li> </ul>
Directivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantizar un proceso educativo exitoso.</li> <li>– Promover el cumplimiento de políticas y reglamentos en materia educativa.</li> <li>– Promover un ambiente laboral adecuado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestión de recursos infraestructura y equipos.</li> <li>– Gestión recursos para capacitar y actualizar a los profesores.</li> <li>– Incapacidad de vinculación a nuevos proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Normas internas de las instituciones</li> <li>– Funciones según normativas vigentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resistencia al cambio.</li> </ul>
Autoridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la calidad del egresado.</li> <li>- Incrementar la matrícula en educación media superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matrícula insuficiente.</li> <li>- Presupuesto insuficiente</li> <li>- Educación relegada por otras actividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoyo de la comunidad educativa.</li> <li>– Recursos propios para el proyecto.</li> <li>– Propiciar la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resistencia al cambio.</li> </ul>

	- Disminuir la deserción escolar.		excelencia académica.	
Personal administrativo y de apoyo	- Contribuir con el desarrollo óptimo del proceso educativo.	- Problemas e incapacidad para gestionar el apoyo.	- Contrato colectivo de trabajo.	- Resistencia al cambio.
Padres de familia y representantes	- Formación de sus hijos.	- Baja calidad de la educación. - Desinterés en continuar estudios.	- Ley de educación	
Sociedad	- Conocer las actividades de las instituciones educativas públicas. - Incremento de la calidad educativa de las instituciones públicas.	- Desconocimiento de las actividades.	- Opinión favorable - fomentar la formación de profesionales dedicados al estudio de la problemática turística.	

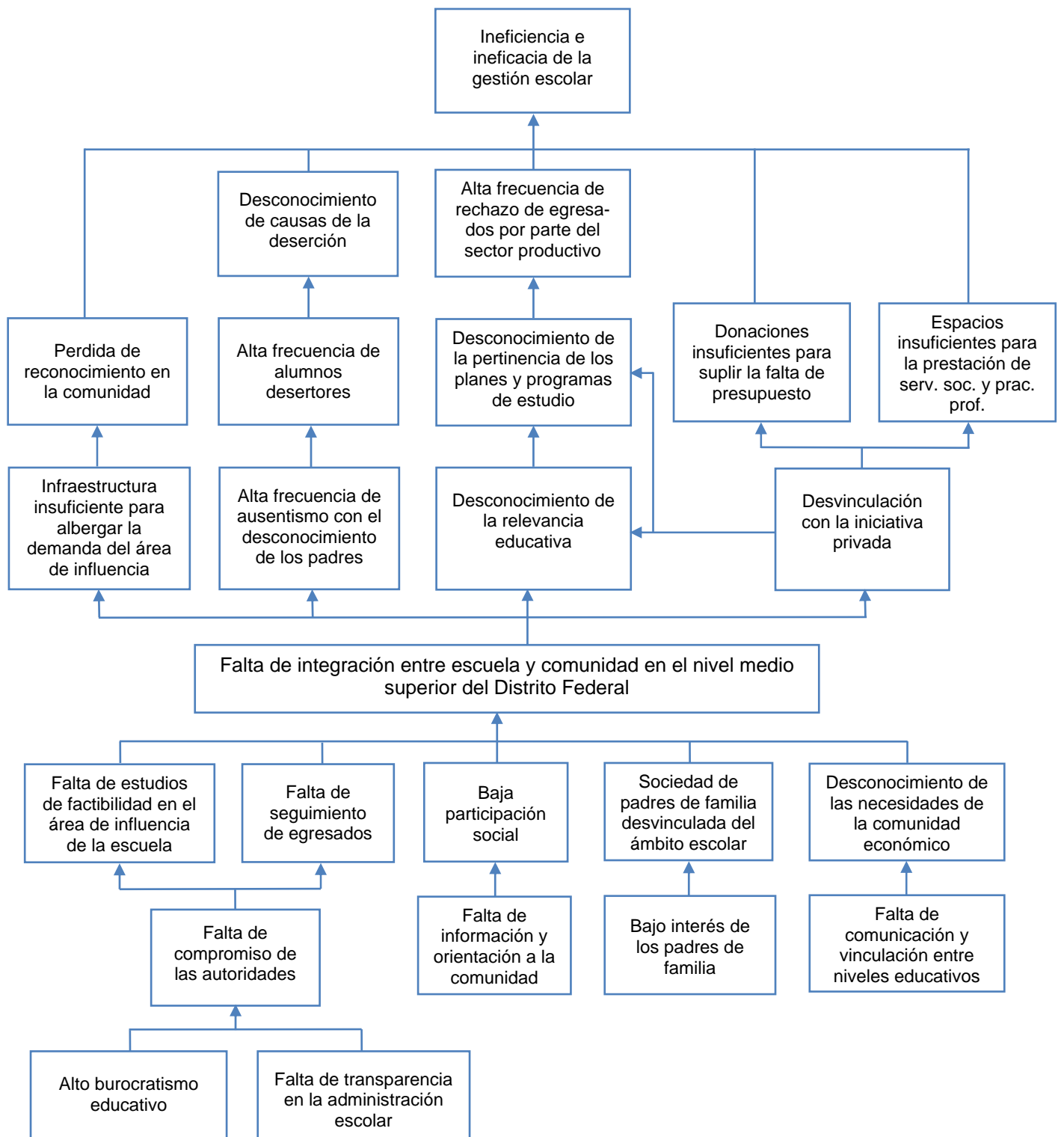
### Stakeholders

Internos	Externos
<b>Autoridades Educativas</b>	<b>Autoridades locales</b>
<b>Alumnos</b>	<b>Instituciones públicas</b>
<b>Padres de Familia</b>	<b>Instituciones privadas</b>
<b>Sociedad en general</b>	

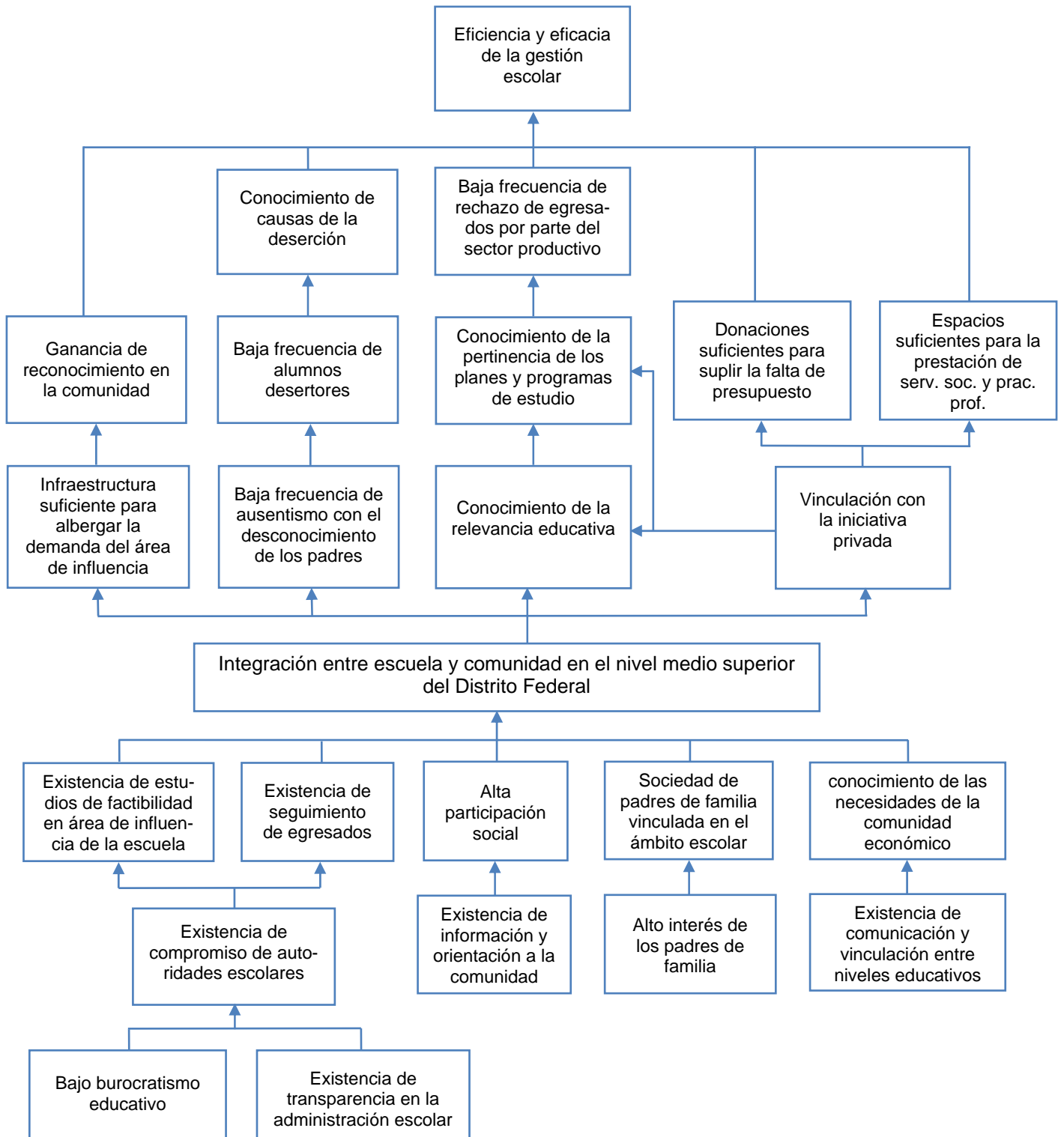
### 1.3. Esquema de involucrados



## 2. Árbol de problemas



### 3. Árbol de Objetivos





#### 4. Acciones e identificación de alternativas

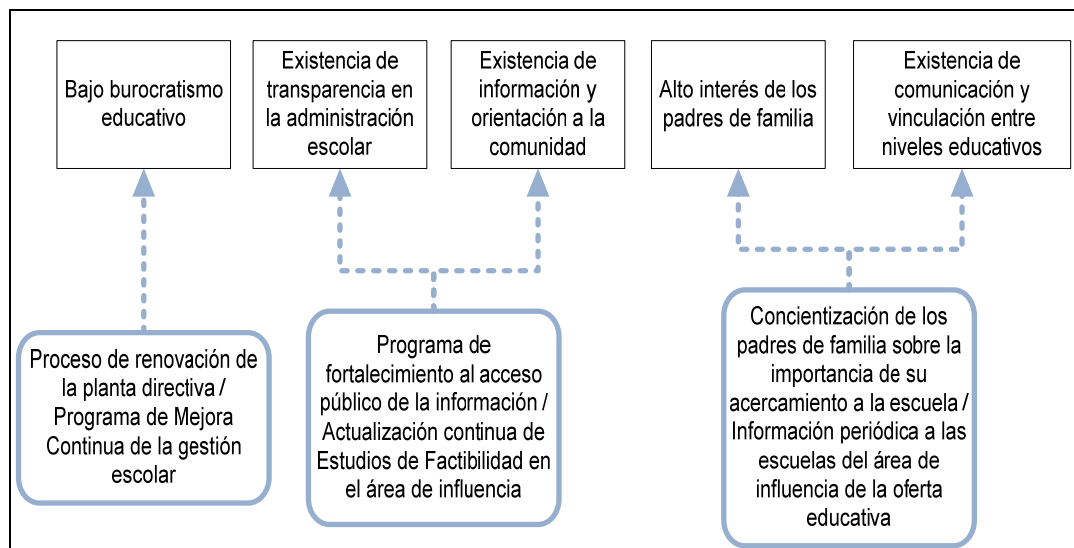
##### 4.1. Alternativas

Las alternativas identificadas para concretar los medios construidos a partir del árbol de objetivos son los siguientes:

- Renovar la planta directiva de las escuelas del Distrito Federal y desarrollar un programa de mejora continua de la gestión escolar.
- Fortalecer el programa de acceso público de la información y actualizar continuamente los estudios de factibilidad.
- Concientizar a los padres de familia sobre la importancia del acercamiento a la escuela e informar periódicamente a las instituciones de educación secundaria del área de influencia sobre la oferta educativa de la escuela.

La alternativa de fortalecimiento al acceso público de la información está fuera del dominio del grupo del proyecto.

##### 4.2. Árbol de alternativas

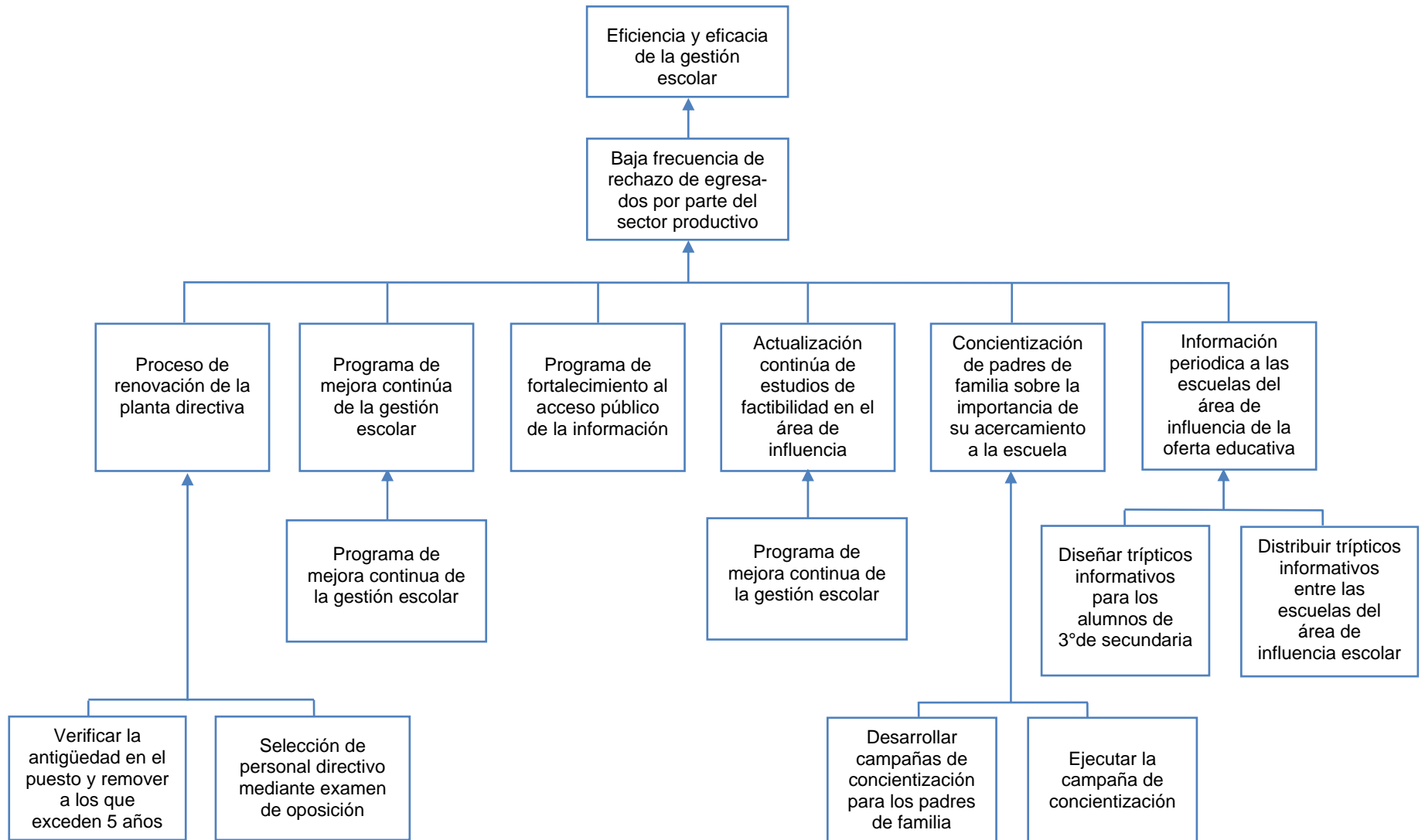


### **4.3. Acciones**

Las acciones seleccionadas para cubrir las alternativas identificadas son las siguientes:

- Verificar la antigüedad de los directivos en el puesto, los que hayan tenidos más de 5 años serán removidos.
- Proceso de selección de aspirantes para los puestos directivos mediante examen de oposición.
- Generar los indicadores de gestión para la mejora continua.
- Calendarizar la entrega de los Estudios de Factibilidad al área central para conocer las necesidades de la comunidad.
- Diseñar y desarrollar un programa de concientización a los padres de familia sobre la importancia de su acercamiento a la escuela.
- Diseñar y distribuir trípticos informativos sobre la oferta educativa ofrecida en la escuela para los alumnos de 3° de secundaria.

#### 4.4. Estructura Analítica del Proyecto



## 5. Construcción de la Matriz de Marco Lógico

### 5.1. Resumen Narrativo

Resumen Narrativo	
F	La eficiencia y la eficacia de las escuelas de educación media superior en el D.F. son producto de la gestión escolar.
P	Mejoramiento de la integración entre la escuela de nivel medio superior del D.F. y la comunidad.
C.1	Planta directiva renovada, en los casos en que cumplan más de 5 años en el puesto.
C.2	Programa de evaluación para la mejora continua de la escuela desarrollado.
C.3	Acceso público a la información relevante de la escuela fortalecida.
C.4	Estudios de factibilidad actualizados periódicamente para conocer la relevancia y pertinencia educativa.
C.5	Campaña ejecutada para la concientización de los padres de familia sobre la importancia de estar pendientes de la información educativa de su hijo.
C.6	Oferta educativa distribuida a las escuelas secundarias del área de influencia.
A.1.1	Planta directiva que cumplan 5 años o más en el puesto detectada.
A.1.2	Aspirantes a puestos directivos mediante examen de oposición seleccionados.
A.2	Indicadores de gestión establecidos para verificar el trabajo realizado en la escuela.
A.3	Calendarizada la entrega de los Estudios de Factibilidad al área central
A.4.1	Campaña de concientización y sensibilización a los padres de familia desarrollada.
A.4.2	Ejecución de campaña.
A.5.1	Trípticos informativos para los alumnos de 3° de secundaria diseñados.
A.5.2	Trípticos de orientación distribuidos de entre las escuelas secundarias del área de influencia.

## 5.2 Indicadores y metas intermedias

### 5.2.1. Fin

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado parcial	
				2008 – 2009	2009 – 2010
Fin	F. La eficiencia y la eficacia de las escuelas de educación media superior en el D.F. son producto de la gestión escolar.	F.1. Al finalizar el proyecto la eficiencia escolar de la educación media superior en el D.F. alcanza el 60%.	La eficiencia es mayor en un 10% con respecto a al mismo indicador antes de iniciar el proyecto.	Índice de eficiencia se incrementa en 5% con respecto al mismo índice antes de comenzar el proyecto.	Índice de eficiencia es mayor en 5% con respecto al mismo índice en el primer año de proyecto.
		F.2. Al finalizar el proyecto se incrementa 10% el índice de egresados de la educación media superior en el D.F. que tienen empleo (como indicador proxy de eficiencia) en las empresas circundan la escuela.	Al finalizar el proyecto el 45% de los egresados del nivel medio superior en el D.F. tendrán trabajo.	Índice de egresados con empleo incrementa 5% con respecto al mismo indicador antes de iniciar el proyecto.	Índice de egresados con empleo incrementa 5% con respecto al mismo indicador del primer año del proyecto.
		F.3. Al finalizar el proyecto se incrementa en 10% el índice de egresados de educación media superior en el D.F. que continúan estudios superiores (como indicador proxy de eficiencia).	Al finalizar el proyecto 55% de los egresados de la educación media superior del D.F., continúa estudios superiores.	Índice de egresados que continúa estudios superiores aumenta 5% con respecto al mismo indicador antes de iniciar el proyecto.	Índice de egresados que continúa estudios superiores aumenta 5% con respecto al mismo indicador del primer año del proyecto.

5.2.2. Propósito

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado parcial	
				2008 – 2009	2009 – 2010
<b>Propósito</b>	P. Mejoramiento de la integración entre la escuela de nivel medio superior del D.F. y la comunidad.	P.1. Al finalizar el proyecto se conoce todas las empresas que circundan a la escuela de educación media superior del D.F.	1 directorio de empresas.	1 directorio de empresas.	Directorio 90% actualizado
		P.2. Al finalizar el proyecto se conoce el desarrollo de los egresados de las escuelas de educación media superior en el D.F.	1 directorio de egresados.	1 directorio de egresados.	Directorio 100% actualizado, incluyendo a los egresados en el periodo.
		P.3. Al final del proyecto el 100% de egresados de secundaria conocen la oferta educativa de la educación media superior del D.F.	105, 937 alumnos beneficiados.	105, 937 alumnos beneficiados.	La siguiente generación de egresados beneficiada.
		P.4. Al final del proyecto bajan los tiempos de espera para trámites administrativos en 40%, en las escuelas de educación media superior en el D.F. (como proxy de burocracia)	Índice de tiempo de espera en trámites administrativos se reduce en 40% con respecto al inicio del proyecto.	Índice de tiempo de espera en trámites administrativos se reduce en 20% con respecto al inicio del proyecto.	Índice de tiempo de espera en trámites administrativos se reduce 20% con respecto al año anterior.

(continúa...)

5.2.3. Componentes

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado parcial	
				2008 – 2009	2009 – 2010
<b>Propósito</b>	C.1. Renovar la planta directiva en los casos en que cumplan más de 5 años en el puesto.	C.1.1. Al finalizar el proyecto el 90% de directivos son removidos de las escuelas de educación media superior del D.F. que hayan cumplido más de 5 años de servicio en el puesto.	50 escuelas beneficiadas	25 escuelas funcionando con nuevos directivos	25 escuelas funcionando con nuevos directivos
		C.1.2. Al finalizar el proyecto el 90% de los mandos medios en las escuelas de educación media superior del D.F. son renovados.	50 escuelas beneficiadas	25 escuelas funcionando con nuevos cuadros directivos	25 escuelas funcionando con nuevos cuadros directivos
	C.2. Programa de evaluación para la mejora continua de la escuela desarrollado.	C.2.1. Al finalizar el proyecto se han definido los indicadores de gestión para la mejora continua de los planteles de educación media superior en el D.F.	1 programa de mejora continua		1 programa de mejora continua
		C.2.2. Al finalizar el proyecto los indicadores de gestión para la mejora continua de los planteles de educación media superior en el D.F. se han evaluado 2 ocasiones.	El 90% de las escuelas de educación media superior en el D.F.		El 90% de las escuelas de educación media superior en el D.F.
		C.2.3. Al finalizar el proyecto se ha mejorado la gestión en 20%, del 75% de las escuelas de educación media superior del D.F.	Aumento del 20% de mejora en la gestión de las escuelas con respecto al inicio del proyecto.	Aumento de 5% de mejora en la gestión con respecto al mismo indicador al inicio del proyecto	Aumento de 15% de mejora en la gestión con respecto al mismo indicador en el año anterior

(continúa...)

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado parcial	
				2008 – 2009	2009 – 2010
<b>Propósito</b>	C.3. Acceso público a la información relevante de la escuela fortalecida.	C.3.1. Al finalizar el proyecto se han diseñado los medios para acceder a la información relevante de las escuelas de educación media superior del D.F.	1 programa de acceso a la información de las escuelas	1 programa de acceso a la información de las escuelas	
		C.3.2. Al finalizar el proyecto el 90% de las peticiones de información relevante de las escuelas de educación media superior en el D.F. son atendidas	El 100% de las solicitudes de información son atendidas.		El 90% de las solicitudes de información son atendidas.
		C.3.3. Al finalizar el proyecto el sector educativo tiene un programa de transparencia o acceso público a la información.	Acceso público de la información del sector educativo.		1 programa sectorial de acceso público a la información.

(continúa...)



### 5.2.4. Actividades

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado parcial	
				2008 – 2009	2009 – 2010
Actividades	A.1.1. Planta directiva que cumplan 5 años o más en el puesto detectada.	20,000.00	20,000.00	20,000.00	
	A.1.2. Aspirantes a puestos directivos mediante examen de oposición seleccionados.	200,000.00	200,000.00	100,000.00	100,000.00
	A.2. Indicadores de gestión establecidos para verificar el trabajo realizado en la escuela.	45,000.00	45,000.00		45,000.00
	A.3. Calendarizada la entrega de los Estudios de Factibilidad al área central	15,000.00	15,000.00	15,000.00	
	A.4.1. Campaña de concientización y sensibilización a los padres de familia desarrollada.	400,000.00	400,000.00		400,000.00
	A.4.2. Ejecución de campaña.	400,000.00	400,000.00		400,000.00
	A.5.1 Trípticos informativos para los alumnos de 3° de secundaria diseñados.	150,000.00	150,000.00		150,000.00
	A.5.2. Trípticos de orientación distribuidos de entre las escuelas secundarias del área de influencia.	100,000.00	100,000.00		100,000.00

### 5.3. Identificación de medios de verificación

#### 5.3.1. Fin

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Medios de verificación				
			Fuente de información	Método de recolección	Método de análisis	Frecuencia	Responsable
Fin	F. La eficiencia y la eficacia de las escuelas de educación media superior en el D.F. son producto de la gestión escolar.	F.1. Al finalizar el proyecto la eficiencia escolar de la educación media superior en el D.F. alcanza el 60%.	Dirección de Planeación y Programación	Revisión de registros	de Estadístico	Anual	Autoridades educativas
		F.2. Al finalizar el proyecto se incrementa 10% de egresados de la educación media superior en el D.F. que tienen empleo (como indicador proxy de eficiencia) en las empresas circundan la escuela.	Seguimiento de egresados	Encuesta	Estadístico	Anual	Autoridades escolares
		F.3. Al finalizar el proyecto se incrementa en 10% el índice de egresados de educación media superior en el D.F. que continúan estudios superiores (como indicador proxy de eficiencia).	Seguimiento de egresados	Encuesta	Estadístico	Anual	Autoridades escolares

(continúa...)

**5.3.2. Propósito**

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Medios de verificación				
			Fuente de información	Método de recolección	Método de análisis	Frecuencia	Responsable
Propósito	P. Mejoramiento de la integración entre la escuela de nivel medio superior del D.F. y la comunidad.	P.1. Al finalizar el proyecto se conoce todas las empresas que circundan a la escuela de educación media superior del D.F.	Estudio de factibilidad	Encuesta	Estadístico	Anual	Autoridades escolares
		P.2. Al finalizar el proyecto se conoce el desarrollo de los egresados de las escuelas de educación media superior en el D.F.	Seguimiento de egresados	Encuesta	Estadístico	Anual	Autoridades escolares
		P.3. Al final del proyecto el 90% de egresados de secundaria conocen la oferta educativa de la educación media superior del D.F.	Informe de labores de la oficina de orientación educativa de la secundaria	Encuesta	Simple verificación	Anual	Autoridades escolares (oficina de orientación educativa, educación media superior)

(continúa...)

### 5.3.2. Componentes

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Medios de verificación				
			Fuente de información	Método de recolección	Método de análisis	Frecuencia	Responsable
<b>Propósito</b>	C.1. Renovar la planta directiva en los casos en que cumplan más de 5 años en el puesto.	C.1.1. Al finalizar el proyecto el 90% de directivos son removidos de las escuelas de educación media superior del D.F. que hayan cumplido más de 5 años de servicio en el puesto.	Subsecretaría de Educación Media Superior	Revisión de registros	Simple verificación	Anual	Autoridades educativas
		C.1.2. Al finalizar el proyecto el 90% de los mandos medios en las escuelas de educación media superior del D.F. son renovados.	Subsecretaría de Educación Media Superior	Revisión de registros	Simple verificación	Anual	Autoridades educativas

(continúa...)

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Medios de verificación				
			Fuente de información	Método de recolección	Método de análisis	Frecuencia	Responsable
Propósito	C.2. Programa de evaluación para la mejora continua de la escuela desarrollado.	C.2.1. Al finalizar el proyecto se han definido los indicadores de gestión para la mejora continua de los planteles de educación media superior en el D.F.	Direcciones Generales que rigen a cada escuela del D.F.	Revisión de registros	Simple verificación	Anual	Autoridades educativas
		C.2.2. Al finalizar el proyecto los indicadores de gestión para la mejora continua de los planteles de educación media superior en el D.F. se han evaluado 2 ocasiones.	Direcciones Generales que rigen a cada escuela del D.F.	Revisión de registros	Simple verificación	Anual	Autoridades educativas
		C.2.3. Al finalizar el proyecto se ha mejorado la gestión en 20%, del 75% de las escuelas de educación media superior del D.F.	Direcciones Generales que rigen a cada escuela del D.F.	Revisión de registros	Estadístico	Anual	Autoridades educativas

(continúa...)

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Medios de verificación				
			Fuente de información	Método de recolección	Método de análisis	Frecuencia	Responsable
Propósito	C.3. Acceso público a la información relevante de la escuela fortalecida.	C.3.1. Al finalizar el proyecto se han diseñado los medios para acceder a la información relevante de las escuelas de educación media superior del D.F.	Subsecretaría de Educación Media Superior	Revisión de registros	Simple verificación	Anual	Autoridades educativas
		C.3.2. Al finalizar el proyecto el 90% de las peticiones de información relevante de las escuelas de educación media superior en el D.F. son atendidas	Subsecretaría de Educación Media Superior	Encuestas	Estadístico	Anual	Autoridades educativas
		C.3.3. Al finalizar el proyecto el sector educativo tiene un programa de transparencia o acceso público a la información.	Secretaría de Educación Pública	Revisión de registros	Simple verificación	Anual	Autoridades educativas sectoriales

(continúa...)

**5.3.4. Actividades**

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Medios de verificación				
			Fuente de información	Método de recolección	Método de análisis	Frecuencia	Responsable
Actividades	A.1.1. Planta directiva que cumplan 5 años o más en el puesto detectada.	20,000.00	Registros contables, informes financieros de avance del proyecto	Revisión de registros	Simple verificación	Anual (una al final del proyecto)	Autoridades educativas
	A.1.2. Aspirantes a puestos directivos mediante examen de oposición seleccionados.	200,000.00		Revisión de registros	Simple verificación	Anual (una al final del proyecto)	Autoridades educativas
	A.2. Indicadores de gestión establecidos para verificar el trabajo realizado en la escuela.	45,000.00		Revisión de registros	Simple verificación	Anual (una al final del proyecto)	Autoridades educativas
	A.3. Calendarizada la entrega de los Estudios de Factibilidad al área central	15,000.00		Revisión de registros	Simple verificación	Anual (una al final del proyecto)	Autoridades educativas
	A.4.1. Campaña de concientización y sensibilización a los padres de familia desarrollada.	400,000.00		Revisión de registros	Simple verificación	Anual (una al final del proyecto)	Autoridades educativas
	A.4.2. Ejecución de campaña.	400,000.00		Revisión de registros	Simple verificación	Anual (una al final del proyecto)	Autoridades educativas
	A.5.1 Trípticos informativos para los alumnos de 3° de secundaria diseñados.	150,000.00		Revisión de registros	Simple verificación	Anual (una al final del proyecto)	Autoridades educativas
	A.5.2. Trípticos de orientación distribuidos de entre las escuelas secundarias del área de influencia.	100,000.00		Revisión de registros	Simple verificación	Anual (una al final del proyecto)	Autoridades educativas

#### 5.4. Identificación de supuestos

Nivel	Supuestos	Factores de Riesgo				
		Financiero	Político	Social	Ambiental	Legal
<b>Fin</b>	El pago de sueldo a los nuevos directivos es suficiente y oportuno.	X				X
<b>Propósito</b>	Las necesidades de educación y de empleados hace posible la integración entre escuela y comunidad.			X		
<b>Componentes</b>	La normatividad para el cambio de directores y seleccionar a los aspirantes se aprueba en el primer mes de proyecto.		X			X
	En los primeros ocho meses de proyecto los indicadores del programa de gestión para la mejora continua han sido definidos al 90%. En los cuatro meses siguientes se desarrolla el programa informático para su elaboración en los planteles.		X			
	En los primeros seis meses de proyecto se aprueba la normatividad para proporcionar el 90% de la información solicitada por el público. Año con año se renueva el compromiso de hacer pública la información de la escuela.			X		X
<b>Actividades</b>	Al inicio del proyecto los orientadores educativos tienen la información suficiente para dar asesoría a los alumnos de 3° de secundaria. Los padres de familia asisten a las pláticas de concientización y sensibilización regularmente y están interesados. Los Estudios de Factibilidad se entregan conforme a calendario. La comunidad está muy interesada en la realización del proyecto.		X	X		
	Los precios de los insumos para la promoción y propaganda permanecen entre +/- 5%.	X				



## 5. Matriz de marco lógico

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	supuestos
F. La eficiencia y la eficacia de las escuelas de educación media superior en el D.F. son producto de la gestión escolar.	<p>F.1. Al finalizar el proyecto la eficiencia escolar de la educación media superior en el D.F. alcanza el 60%.</p> <p>F.2. Al finalizar el proyecto se incrementa 10% el índice de egresados de la educación media superior en el D.F. que tienen empleo (como indicador proxy de eficiencia) en las empresas circundan la escuela.</p> <p>F.3. Al finalizar el proyecto se incrementa en 10% el índice de egresados de educación media superior en el D.F. que continúan estudios superiores (como indicador proxy de eficiencia).</p>	<p>MV. 1. Dirección de Planeación y Programación.</p> <p>MV.2. Seguimiento de egresados.</p>	El pago de sueldo a los nuevos directivos es suficiente y oportuno.
P. Mejoramiento de la integración entre la escuela de nivel medio superior del D.F. y la comunidad.	<p>P.1. Al finalizar el proyecto se conoce todas las empresas que circundan a la escuela de educación media superior del D.F.</p> <p>P.2. Al finalizar el proyecto se conoce el desarrollo de los egresados de las escuelas de educación media superior en el D.F.</p> <p>P.3. Al final del proyecto el 100% de egresados de secundaria conocen la oferta educativa de la educación media superior del D.F.</p> <p>P.4. Al final del proyecto bajan los tiempos de espera para trámites administrativos en 40%, en las escuelas de educación media superior en el D.F. (como proxy de burocracia).</p>	<p>MV.1. Estudio de factibilidad.</p> <p>MV.2. Seguimiento de egresados.</p> <p>MV.3. Informe de labores de la oficina de orientación educativa de la secundaria</p>	Las necesidades de educación y de empleados hace posible la integración entre escuela y comunidad.

(continúa...)

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	supuestos
<p>C.1. Renovar la planta directiva en los casos en que cumplan más de 5 años en el puesto.</p> <p>C.2. Programa de evaluación para la mejora continua de la escuela desarrollado.</p> <p>C.3. Acceso público a la información relevante de la escuela fortalecida.</p>	<p>C.1.1. Al finalizar el proyecto el 90% de directivos son removidos de las escuelas de educación media superior del D.F. que hayan cumplido más de 5 años de servicio en el puesto.</p> <p>C.1.2. Al finalizar el proyecto el 90% de los mandos medios en las escuelas de educación media superior del D.F. son renovados.</p> <p>C.2.1. Al finalizar el proyecto se han definido los indicadores de gestión para la mejora continua de los planteles de educación media superior en el D.F.</p> <p>C.2.2. Al finalizar el proyecto los indicadores de gestión para la mejora continua de los planteles de educación media superior en el D.F. se han evaluado 2 ocasiones.</p> <p>C.2.3. Al finalizar el proyecto se ha mejorado la gestión en 20%, del 75% de las escuelas de educación media superior del D.F.</p>	<p>MV.1. Subsecretaría de Educación Media Superior</p> <p>MV.2. Direcciones Generales que rigen a cada escuela del D.F.</p>	<p>La normatividad para el cambio de directores y seleccionar a los aspirantes se aprueba en el primer mes de proyecto.</p> <p>En los primeros ocho meses de proyecto los indicadores del programa de gestión para la mejora continua han sido definidos al 90%. En los cuatro meses siguientes se desarrolla el programa informático para su elaboración en los planteles.</p> <p>En los primeros seis meses de proyecto se aprueba la normatividad para proporcionar el 100% de la información solicitada por el público. Año con año se renueva el compromiso de hacer pública la información de la escuela.</p>

(continúa...)

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	supuestos
A.1.1. Planta directiva que cumplan 5 años o más en el puesto detectada.	20,000.00	Registros contables, informes financieros de avance del proyecto	Al inicio del proyecto los orientadores educativos tienen la información suficiente para dar asesoría a los alumnos de 3° de secundaria. Los padres de familia asisten a las pláticas de concientización y sensibilización regularmente y están interesados. Los Estudios de Factibilidad se entregan conforme a calendario. La comunidad está muy interesada en la realización del proyecto. Los precios de los insumos para la promoción y propaganda permanecen entre +/- 5%.w
A.1.2. Aspirantes a puestos directivos mediante examen de oposición seleccionados.	200,000.00		
A.2. Indicadores de gestión establecidos para verificar el trabajo realizado en la escuela.	45,000.00		
A.3. Calendarizada la entrega de los Estudios de Factibilidad al área central	15,000.00		
A.4.1. Campaña de concientización y sensibilización a los padres de familia desarrollada.	400,000.00		
A.4.2. Ejecución de campaña.	400,000.00		
A.5.1 Trípticos informativos para los alumnos de 3° de secundaria diseñados.	150,000.00		
A.5.2. Trípticos de orientación distribuidos de entre las escuelas secundarias del área de influencia.	100,000.00		

## **Conclusiones**

La administración como proceso, es universal. Se le encuentra en todo tiempo y lugar. No existe, individuo o institución, alguna que no lleve implícito un concepto administrativo, de forma expresa o tácita.

La teoría administrativa es igual en todas partes. Sin embargo, dentro de cada rama administrativa, existan situaciones específicas que las caracterizan, y por tanto, las técnicas empleadas en el proceso administrativo tienen que sujetarse y adaptarse a las situaciones privativas de cada una de ellas.

La administración no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar fines.

La política educativa es un instrumento indispensable para el Estado, ayudan a controlar y a mejorar las condiciones de cualquier país en el ámbito político, económico y social. En el caso de México han sido deficientes por diferentes motivos principalmente; porque son producto de un Estado en crisis recurrentes, ya sean políticas, económicas o sociales y porque el diseño de la política educativas y públicas en general, no es el adecuado a la realidad y las necesidades nacionales.

Los sistemas de educación pública se han visto influenciados por el proceso de globalización lo cual les plantea, una reorientación en la administración pública en el terreno educativo y una inserción en las nuevas tendencias de gestión escolar.

Si bien el diseño y financiamiento de las políticas educativas no sólo es responsabilidad del Estado, como se afirma en el artículo 3º Constitucional donde establece la relación Estado – educación, la escasez de recursos para financiar no sólo al sector educativo, si no a otros sectores importantes para lograr el desarrollo del país, requiere de nuevas estrategias apegadas a las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de México; la estrategia o estrategias para lograr lo que el Estado se propone es por medio de diseñar políticas públicas eficientes.

Por otra parte también se concluye que en una economía global fuertemente competitiva, la educación es fundamental para el crecimiento económico del país y la calidad de vida de las personas, con el fin de poder enfrentar con éxito los retos que se presenten. En este sentido la Universidad Pedagógica Nacional, que se concibe como la institución de educación superior estratégica para el desarrollo educativo del país, es la encargada de preparar a los futuros administradores educativos, los cuales deberán contar con las herramientas administrativas necesarias, que les permitan desarrollarse en el campo laboral y ser participes del desarrollo del país.

En tiempos de cambios y transformaciones se espera más de quienes asumen la responsabilidad de liderar las organizaciones educativas, se debe valorar el trabajo del Administrador Educativo para que la educación sea más eficiente y eficaz en el país.

Como parte de las conclusiones, se puede decir, que la Metodología de la Matriz de Marco Lógico en su multifuncionalidad y complemento como herramienta administrativa, proporciona de manera sintética y estructurada los procesos y procedimientos que deben cumplirse de manera clara y específica, así como la información imprescindible para el diseño y ejecución de políticas educativas, a los involucrados en los proyectos (diseñadores, investigadores, equipo de planeación, sujetos relacionados, gestores, beneficiarios, evaluadores, etc.) de ahí que se le puede considerar, una herramienta activa para el diseño, planificación, gestión, control y evaluación de políticas educativas. Todo reunido en una matriz que posibilita una visión panorámica e inmediata de los factores clave del proyecto.

La capacidad de la Metodología de proporcionar un resumen estandarizado del proyecto, permite tener una imagen sistemática, detallada y concisa de los elementos fundamentales para su planificación, gestión y evaluación, lo que hace a la Metodología de la Matriz de Marco Lógico muy útil para la presentación y comprensión del proyecto por los distintos agentes que participan en el proceso, ya sean éstos gestores, diseñadores, beneficiarios, financiadores, etc.

Lo que se concluye al ser “la herramienta” que en la práctica usan, recomiendan o exigen las principales agencias gubernamentales de Cooperación al Desarrollo Internacional (GTZ, CIDA, USAID, NORAD, sueca AECI, etc.), organismos financieros (Banco Mundial, BID, etc.), ONG’s y organismos públicos de países en vías de desarrollo, como medio o fórmula de presentación de proyectos si se pretende que sean financiados.

Se puede concluir a partir del punto anterior que el resultado, es la “imposición” pasiva o activa de la Metodología de la Matriz de Marco Lógico como instrumento o herramienta para la planificación y diseño de proyectos, lo cual puede ser grave, al convertirla en una especie de formato o formulario burocratizado, para la redacción y presentación de proyectos a los potenciales financiadores del mismo.

Lo cual distorsiona y pervierte la esencia del método, que pasa de ser una herramienta activa para la planificación y gestión de proyectos, a convertirse en un simple formulario para su presentación, susceptible de ser cumplido en mayor o menor grado por personal no calificado, cuya única meta es la financiación del proyecto.

Lo anterior supone en la práctica la reducción del método al formalismo y a la estandarización de los proyectos. Lo que en una área tan compleja y contradictoria como es la educación, donde cada situación requiere de un estudio pormenorizado e individualizado, significa conducir a la metodología a un estado de inoperancia.

Para evitarlo, no se debe olvidar que la metodología es participativa, en el sentido de que el proceso de formulación inicia con el análisis de los agentes involucrados en el mismo, lo que permite legitimizar socialmente el proyecto, es decir, los agentes participantes y los beneficiarios “hacen suyo” el proyecto. Por eso, cuando no están presentes, o sólo de manera testimonial, el marco lógico pierde su sentido. La ISNAR (2001) menciona que “... el marco lógico es engañoso cuando éste no ha sido debidamente analizado para adaptarse a un proyecto destinado a

ser participativo por naturaleza y por lo tanto sensible a las cuestiones de equidad social...”

Por ello, si la aplicación de la Metodología de la Matriz de Marco Lógico, se convierte en un formalismo burocrático si el factor participativo no se toma en cuenta, se convierte el marco lógico, en un fin en sí mismo y no en un medio o instrumento para la consecución de otros fines.

Aunque en teoría el producto final de la Metodología de la Matriz de Marco Lógico, la matriz de cuatro por cuatro es el único documento que se entrega, en la realidad implica la realización del análisis de los agentes involucrados, Stakeholders y beneficiarios, en la etapa de análisis de los participantes, como parte del proceso de planificación que incluye además el análisis de la situación, análisis de Problemas, análisis de Objetivos, Análisis de alternativas, etc. con lo cual podría quedar completamente cubierta la metodología.

Como parte de las conclusiones, se puede decir, que la intención del presente trabajo es presentar una herramienta administrativa funcional, por eso no se presentó a la matriz de marco lógico o de resultados, como un ente individual constituido por una matriz de cuatro por cuatro, sino como parte de toda una metodología conformada por diferentes etapas, las cuales son importantes de llevar a cabo con toda seriedad, para obtener los resultados esperados.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *El estudio de las Políticas Públicas. Estudio introductorio y edición. Primera antología*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Allen, A. L. (1959). *Management and Organization*. Nueva York: McGraw-Hill Book Co.
- Arias, G. F. (1999). *Administración de recursos humanos para el alto desempeño*. México: Trillas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2004). *El Marco Lógico para el diseño de proyectos*. (BID). Recuperado el 25 de julio de 2009, de <http://www.funlibre.org/documentos/diplorecyam/MARCO%20LOGICO.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Curso de Marco Lógico para el diseño de proyectos*. Argentina: BID. Recuperado el 16 de febrero de 2009 de <http://www.iadb.org/int/rtc/ecourses/esp/marcologico.htm>
- Barba, M. E. (26 de enero de 2002). *Primer congreso de educación pública de la ciudad de México. Hacia una alternativa democrática*. Recuperado el 29 de enero de 2010, de <http://www.alternativaeducativa.df.gob.mx/ponencias/ebarba.html>
- Calderón, V. F. (2008). *Guía de orientaciones para la evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo*. Recuperado el 23 de enero de 2010, de <http://www.eumed.net/libros/2008b/411/>
- Codina, A. (2007). *Rescatando la Dirección por objetivos (DPO)*. En un nuevo contexto. Cuba: degerencia.com. Recuperado el 12 de enero de 2010, de [http://www.degerencia.com/articulo/rescatando\\_la\\_dpo\\_en\\_un\\_nuevo\\_contexto](http://www.degerencia.com/articulo/rescatando_la_dpo_en_un_nuevo_contexto)
- Colmenares, L. A. (1985). *Ensayo acerca de la administración por resultados y la gerencia*. México: UNAM.



- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Presidencia de la República. México: Recuperado el 17 de enero de 2010, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Corson, J. J. (1958). "How to Delegate Responsibility" en Max D. Richards y William A. Nielander. Reading on . Management, Cincinnati, Ohio, South-Western Publishing Co.
- Cyrill, K. H. (1986). *Administración*. México: McGraw-Hill.
- Daniel, J. (2002). *Como dirigir una PyME*. Argentina: Valleta.
- Dillman, C. M. & Rahmlow, H. F. (1998). *Cómo redactar objetivos de instrucción*. México: Trillas.
- Diputados, C. D. (31 de diciembre de 2008). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado el 17 de enero de 2010, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Drucker, P. F. (1983). *La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Dye, T. (1998). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J. 1994, p. 1-2. Citado en: Ruiz Sánchez, (2002). *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Educación Pública, S. d. (1993). *Programas y metas del sector educativo*. Citado en: Solana, *Antología Política Educativa* (pág. 282). México: UPN.
- Gallego, Ignacio. *El enfoque del monitoreo y la evaluación participativa (MEP): batería de herramientas metodológicas*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación. La evaluación de la ayuda al desarrollo. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, n° 4, Madrid, IUDC-UCM, primavera-verano 1999, pp. 103-135.

- Gamboa, G. F. (1979). *Política y legislación educativa*. México: Ediplesa, tomo I.
- Gómez Galán, M. (2003). *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos*. Madrid: CIDEAL.
- Gómez Galán, M., Sainz Ollero, H. (2003). *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. La aplicación del marco lógico*. Madrid, CIDEAL.
- Guízar Montúfar, R. (1997). *Desarrollo Organizacional, Principios y Aplicaciones* (2 ed.). México: McGraw-Hill.
- Hernández y Rodríguez, S. J. (2007). *Introducción a la administración*. México: McGraw Hill.
- INEGI. (2001). *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XII censo General de Población y Vivienda, 2000*. México: INEGI.
- ISNAR: *International Service for National Agricultural Service*. Recuperado el 10 de julio de 2009, de <http://www.isnar.cgiar.org/gender/hambly.htm>.
- Koontz, H. y Weihrich, H. (2004). *Administración: una perspectiva global*. (12ª ed.). México: McGraw Hill Interamericana.
- Mali, P. (1979). *La Administración por objetivos*. México: Diana.
- Mateos, A. P. (1999). *Dirección y objetivos de la empresa actual*. España: Centros de Estudios Ramón Areces S.A.
- Mayne, J. (2005). *Challenges and Lessons in Results-Based Management*. Recuperado el 18 de enero de 2010, de Asian Development Bank en <http://www.adb.org/Documents/MfDR/CommunityofPractice/Mayne-challenges.pdf>

- Mc. Rae, D., & Wilde, J. (1979). *Policy analysis for public decisions*, University of North Carolina at. Citado en: Ruiz S. Carlos. (1996). *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. México: UIA-Plaza y Valdés Editores.
- Mintzberg, H. J. (1997). *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México: Pearson.
- Morrisey, G. L. (1997). *Administración por objetivos y resultados*. México: Fondo Educativo Interamericano.
- Münch Galindo, L. G. (1991). *Fundamentos de administración*. México: Trillas.
- O'Donnell, K. y. (1997). *Administración: una perspectiva global*. México: Mc Graw Hill.
- OCDE. (1993). *Exámenes de las políticas nacionales de educación*. México Educación Superior. México: OCDE.
- OCDE-CAD. (2006). *Buenas Prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Libro de consulta*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).
- Odiorne. G. (1986). *Administración por objetivos*. México: Limusa.
- Odiorne, G. (1980). *Administración por objetivos*. México: Limusa.
- Odiorne, G. S. (1998). *Administración por objetivos. Nuevo sistema para la dirección*. México: Limusa.
- Ortegón, E. P. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Ortegon, E., Pacheco, F., & Roura, J. H. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Pimentel, V. L. (1999). *Planificación Estratégica. Introducción al concepto de Planificación Estratégica*. Recuperado el 23 de enero de 2010, de: [http://www.sld.cu/galerias/doc/sitios/infodir/5\\_1.doc](http://www.sld.cu/galerias/doc/sitios/infodir/5_1.doc)
- Pozo, P. J. (1994). *Dirección por Objetivos y por Resultados*. México: Diana.
- Raia, A. P. (1997). *Administración por objetivos*. México: Trillas.
- Reyes Ponce, A. (1994). *Administración de Empresas. Teoría y Práctica; primera parte*. México: Limusa.
- Reyes Ponce, A. (1996). *Administración de empresas. Teoría y Práctica; primera parte*. México: Limusa.
- Reyes Ponce, A. (2002). *Administración Moderna*. México: Limusa.
- Reyes Ponce, A. (2003). *Administración por objetivos*. México: Limusa.
- Robbins, Stephen y Coulter, Mary. (1996). *Administración*. (5ª ed.) México: Prentice Hall.
- Rodríguez Valencia, J. (2001). *Administración de Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras*. México: ECAFSA.
- Ruiz Sánchez, C. (1998). *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. México: Plaza y Valdés.
- Sérvulo, A. (2002). *Administración de las pequeñas empresa*. México: McGraw-Hill.

SHCP. (Julio de 2008). *Anexo uno. Directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño.*

Recuperado el 19 de enero de 2010, de SHCP:

[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/anexos\\_lineamientos\\_generales\\_ppef2008.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/anexos_lineamientos_generales_ppef2008.pdf)

SHCP. (Mayo de 2008). *Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de*

*Evaluación del Desempeño.* Recuperado el 18 de enero de 2010, de SHCP:

<http://www.shcp.gob.mx/Search/Results.aspx?k=Presupuesto%20Basado%20en%20Resultados%20y%20Sistema%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o&s=Contenido%20Portal>

SHCP. (2010). *Sistema de Evaluación del Desempeño.* Recuperado el 18 de enero de 2010, de SHCP:

[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/Documents/conferencia\\_pbr/dionisio\\_perez\\_jacome\\_doc.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/Documents/conferencia_pbr/dionisio_perez_jacome_doc.pdf)

SHCP. (Marzo de 2007). *Sistema de Evaluación del Desempeño.* Propuesta a la Cámara de diputados. Recuperado el 19 de enero de 2010, de SHCP:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2007/Informe\\_s%20especiales/propuesta\\_evaluacion\\_desempeno\\_20042007.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2007/Informe_s%20especiales/propuesta_evaluacion_desempeno_20042007.pdf)

Silva, L. I. (1996). *Preparación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.*

Tercer Curso Internacional de "Preparación, Evaluación y gestión de Proyectos de Desarrollo Local". ILPES. Citado en: Ortegón, E. P. (2005).

Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Chile: CEPAL.

Soto, R. J. (Julio de 2009). *Presupuesto basado en resultados e indicadores.*

Recuperado el 18 de enero de 2010, de SHCP:

[http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/2029/2/pbr\\_e\\_indicadores\\_sesion\\_1.pdf](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/2029/2/pbr_e_indicadores_sesion_1.pdf)

Stoner, J. A. (1996). *Administración*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Terry, G. R. (2009). *Principios de administración*. México: CECSA.

Urwick, F. L. cit. en Münch Galindo, L. G. (1991). *Fundamentos de administración*. México: Trillas.

Vélez, Félix (1999). *El cambio de estilo de políticas públicas en México*. Citado en:  
De Pineda, Juan. (Ed.). *Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad*.  
México: CNCPAP: ITAM Universidad Anáhuac.

Wehrich, H. (1995). *Excelencia Administrativa*. México: Limusa.

<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4010014/Contenidos/Capitulo%20PDF/CAPITULO%201.pdf>