



**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

---

---

**UNIDAD A JUSCO**

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

**“Análisis Crítico de los Sistemas de Planeación, Seguimiento y Control Programático que aplica el Gobierno Federal en el Periodo 2001-2012: El caso de la Secretaria de Educación Pública.”**

**TESINA**

Para obtener el Título de Licenciado en Administración Educativa

**PRESENTA:**

**Paola Hernández Villanueva**

**DIRECTOR DE TESINA**

**Mtro. Abraham Sánchez Contreras**

México D.F.

2012

## **Agradecimientos**

La presente tesina es un esfuerzo en el cual directa o indirectamente han participado varias personas, algunos leyendo, opinando, corrigiendo, dando ánimo y sobre todo guía.

Gracias a la Universidad Pedagógica por darme la oportunidad que busque por muchos años.

Agradezco al Mtro. Abraham Sánchez Contreras por haber confiado en mi persona, por la amplia paciencia que ha tenido conmigo, por los consejos, el apoyo y animo que me dieras en momentos de crisis. Maestro te agradezco mi formación y las grandes enseñanzas profesionales que me brindas.

Agradezco su lectura y comentarios al Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua, así como al Mtro. Miguel Ángel Vertíz y al Mtro. Carlos Fontes.

Gracias a mis padres Rodolfo y Ma. Esther por haberme dado lo más importante: “la vida”; y aun más por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por su motivación constante que me han permitido lograr todo esto; ustedes han sido grandes ejemplos de perseverancia y constancia.

A mis hermanos: Javier, Rodolfo y Humberto, gracias por la infancia compartida, y por el apoyo incondicional que siempre me han brindado, pero sobretodo para estar juntos en los momentos que más los he necesitado, por ello mil gracias. Andrea gracias por los días y noches de risas, por las peleas y por ser mi hermana.

Gracias a mi esposo Enrique, por aguantar mis buenos y malos momentos, por estar ahí para escuchar mis frustraciones y alegrías, pero más aun por darme la oportunidad de convertirme en madre y aprender contigo en este proceso de vida.

Dedico este logro a mi hijo Balamcito, por darle un giro contundente a mi vida, por hacerme entender nuevamente el valor de la sonrisa, los abrazos y la transparencia de

amar a todos los que están alrededor nuestro sin ningún interés, mi “pequeño tallarín” eres el mayor tesoro que esta vida me ha dado.

Gracias a mis amigos, con los cuales tuve un apoyo mutuo en mi formación profesional y una gran convivencia: David Aláin Méndez, Lety Yerena, Guadalupe Castillo, Ariana Saldaña, Leticia Amaro, Rodolfo Jiménez y Michel Hernández.

Finalmente gracias a dos personas que el destino alejo de mi vida pero que fueron de gran inspiración: Tía Lourdes **gracias** por ser un referente a seguir, por demostrarme que no hay pero que valga si uno quiere hacer las cosas. Katheleen gracias por ser mi amiga incondicional, aquí esta la tesis que planeábamos hacer juntas, te quiero mil amiga.

Gracias a cada uno de ustedes por sus bendiciones y sobretodo por ser parte de mi vida, los quiero mil.

# ÍNDICE

## I. HIPÓTESIS

## II. OBJETIVO GENERAL

## INTRODUCCIÓN

## CAPITULO I. MARCO TEÓRICO

<b>1. Conceptos básicos de Administración</b>	<b>22</b>
1.1. Concepto de Administración	22
1.2. El Proceso Administrativo	27
1.2.1. Fase 1. Planeación	28
1.2.2. Fase 2. Organización	29
1.2.3. Fase 3. Dirección	30
1.2.4. Fase 4. Control	31
1.3. La Administración Pública	<b>33</b>
1.3.1. Concepto de Administración Pública	33
1.3.2. La nueva Administración Pública en México	37

## CAPITULO II. TENDENCIAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN

### EL PERIODO 2001-20012

2.1. La Nueva Gestión Pública (NGP)	47
2.1.1. Concepto y desarrollo de la Nueva Gestión Pública en México	47
2.2. La Gestión por Resultados (GpR)	<b>54</b>

2.3. El Presupuesto basado en Resultados (PbR)	58
2.4. La Metodología de Marco Lógico (MML)	62
2.4.1. Etapa 1. Identificación de problemas y opciones de solución	66
2.4.1. Etapa 2. Planeación	73
2.5. La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)	75
2.6. Los Programas Anuales (PA's)	84

### **CAPITULO III. La Secretaría de Educación Pública y los Sistemas de Planeación, Seguimiento y Control**

3.1. La Secretaría de Educación Pública	91
3.1.1. Antecedentes	91
3.1.2. Funciones de la Secretaría de Educación Pública	95
3.1.3. Estructura Orgánica de la Secretaría de Educación Pública	99
3.2. La Planeación en la Secretaria de Educación Pública	103
3.2.1. La Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas educativas (UPEPE)	103
3.2.2. La Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE)	105
3.3. Sistemas de planeación, seguimiento y control implementados en la Secretaria de Educación Pública	108
3.3.1. El Programa Anual	108
3.3.2. El Sistema de Evaluación del desempeño (SED)	113
3.3.3. El Sistema del Seguimiento a la Matriz de Indicadores (SMIR)	117

## **CAPITULO IV. El Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda PASH) y su implementación en la Secretaria de Educación Pública**

4.1 Marco Jurídico	123
4.2. Funcionalidad del Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda.	127
4.2.1. El módulo PbR-Evaluación de Desempeño	130
4.2.2. Modulo de Ficha Técnica de Programas Presupuestarios	153
4.2.3. Módulo de Cuenta Pública	155
4.2.4. Experiencias y testimonio del Lic. Alfredo Aguilar Zepeda, Director de Planeación Sectorial de la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa de la Secretaria de Educación Pública.	157
4.3. La aplicación del Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda en la Secretaria de Educación Pública.	167

## **CAPITULO V. Análisis Crítico al Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público**

5.1 Crítica a la utilización de la Metodología del Marco Lógico como base metodológica del PASH para los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de programas presupuestales de la SEP	173
5.1.1. Falta de ejercicios participativos en el desarrollo de la metodología	176
5.2.2. Síntesis riesgosa	178
5.1.3. Inflexibilidad de la Metodología y la Matriz de Indicadores	179

5.1.4. Carencia de Indicadores Sociales	181
5.2 Critica a los proceso de seguimiento de metas y evaluación a través del PASH	182
5.3 Recomendaciones de mejora al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)	184
CONCLUSIONES	189
BIBLIOGRAFÍA	197



## **I. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

El Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), desarrollado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuenta con los atributos necesarios para fortalecer los procesos de planeación y programación en la Secretaría de Educación Pública (SEP), sin embargo la Metodología de Marco Lógico (MML) en la que se basa el diseño y funcionamiento del Portal, es deficiente para dar seguimiento y medición del impacto social generado por los programas asociados al ámbito educativo.

## **II. OBJETIVO GENERAL**

Realizar una revisión crítica al diseño conceptual del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), para analizar sus contribuciones e inconsistencias en los procesos de planeación, programación y evaluación de los programas sociales asociados al ámbito educativo.

## INTRODUCCIÓN

Con la conformación de grupos sociales, el hombre se ha comprometido en la búsqueda constante de herramientas, habilidades y enfoques orientados a la supervivencia de las organizaciones ante escenarios de racionalización de recursos escasos y cambios vertiginosos derivados de la revolución de expectativas sociales.

Como resultado de este proceso de búsqueda, se desarrollaron y fortalecieron estructuras organizacionales, con el objetivo de confrontar escenarios complejos influenciados por cambios vertiginosos, derivados de la constante evolución tecnológica y la continua revolución de expectativas sociales.

En el siglo XX, este enfoque de racionalidad tomo auge en los años sesenta, con el advenimiento de grandes crisis económicas que impactaron a organizaciones particulares y gubernamentales por igual, sin embargo las organizaciones públicas fueron las mas azotadas.

Estas crisis obligaron a las organizaciones públicas, a desarrollar procesos para la adopción de enfoques empresariales para desarrollar sus actividades en base a criterios de calidad, eficiencia y eficacia, lo cual dio origen a dos tipos de reformas del estado, las cuales impactaron en gran parte de los gobiernos mundiales, entre los cuales se encuentra el caso de México.

De esta manera, la primera reforma que se desarrollo en nuestro país se ubica en los años 80; esta primera reforma del estado, se oriento al redimensionamiento del aparato gubernamental, el cual había incrementado su tamaño, como resultado de esta reforma, se llevo a cabo un la descentralización de entidades gubernamentales y apertura hacia la iniciativa privada, dando origen a las entidades paraestatales.

Respecto a la segunda reforma del estado, esta se ha desarrollado en México a finales de siglo XX y principios del siglo XXI, estas se han caracterizado por la adopción e implantación de enfoques gerenciales en la Administración Pública Mexicana, con el objetivo de reorientar su actuar hacia enfoques de eficiencia y eficacia, además de

vislumbrar a la sociedad a la que sirve como clientes a los cuales es necesario satisfacer sus necesidades.

El auge que ha tomada la segunda generación de reformas se deriva de los estudios que ha desarrollado la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) a partir de 1994, año en que nuestro país este se hizo miembro.

Entre los últimos estudios realizados por Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se destacan aquellos relativos a temas de planeación y ejecución de recursos, los cuales contenían una serie de recomendaciones urgentes que el Gobierno Mexicano debía atender.

Como resultado de la atención a estas recomendaciones, el Gobierno Mexicano adopto el enfoque de Gestión por Resultados (GpR), y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), como enfoques para mejorar sustantivamente los proceso de planeación y programación de todos los organismos que conforman la Administración Pública Federal, con el objetivo de dotar su gasto y actividades de variables como la economía, eficiencia y eficacia.

Para lograr esto, el Gobierno Mexicano, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), definió que era pertinente adoptar la Metodología de Marco Lógico (MML), promovida por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El principal objetivo de implementar la Metodología de Marco Lógico (MML) fue fomentar en las organizaciones gubernamentales herramientas para el análisis y definición de problemas que aquejan a diversos sectores sociales, para posteriormente identificar las alternativas de solución, contando con la participación directa e indirecta de los involucrados en el problema a solucionar.

Sin embargo, actualmente, la aplicación de esta metodología solo ha permitido atender recomendaciones asociadas a la planeación y programación de políticas,

dejando temas pendientes, tales como el seguimiento y evaluación del impacto social de las políticas y programas de desarrollo.

Dada a la importancia que en los últimos años ha cobrado la rendición de cuentas del estado ante una sociedad definida como “cliente”, el Gobierno Federal decidió atender los dos temas faltantes mediante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ordenándole el desarrollo del **Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH)**, el cual se caracteriza por ser una plataforma informática diseñada para la integración y estandarización de los procesos de planeación, programación y seguimiento de programas asociados a políticas de desarrollo.

Este proceso de normalización y estandarización de procesos, ha afectado en gran medida las tareas de la Secretaria de Educación Pública, puesto que es una dependencia estratégica para el desarrollo del país. Si bien la Metodología del Marco Lógico (MML) y el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) han sido dos herramientas bien recibidas fortalecer la planeación y programación de proyectos, aun presentan serias deficiencias en los procesos de seguimiento y rendición de cuentas de los programas asociados al ámbito educativo, esto como resultado de la naturaleza y tiempos de ejecución de las políticas educativas.

Es por ello que presente trabajo tiene la finalidad realizar una aproximación a este tipo de herramientas “ad-hoc”, ya que existen muy pocos ejercicios que permiten vislumbrar los beneficios e inconsistencia del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), puesto que es una herramienta relativamente nueva; es decir, aun se desconoce su efectividad para medir los impactos sociales reales y cambios en los escenarios educativos, generados con la ejecución de programas enfocados a promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, fomentar la transparencia y rendición de cuentas.

Dado a la importancia de este tema se ha estructurado este trabajo en cinco capítulos.

En el primer capítulo se desarrolla un marco teórico, en el cual se presentan conceptos generales de administración y administración pública, para comprender el campo de acción de la Metodología de Marco Lógico (MML) y el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

El segundo capítulo contempla un análisis de las tendencias de Administración Pública en el periodo 2001-2012, con el fin de identificar los modelos y enfoques de gestión desarrollados en la segunda generación de reformas del estado, mismos que dieron origen al Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH).

En el tercer capítulo, se presenta un panorama relativo a la creación, estructura y sistemas que se han implementado en la Secretaria de Educación Pública (SEP), con el objeto de conocer los orígenes de esta dependencia, e identificar los medios internos y externos que utiliza para desarrollar su proceso de gestión y seguimiento de programas presupuestarios.

El cuarto se muestra un análisis del funcionamiento del Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH), de manera tal que el lector conozca los módulos que los conforman así como sus principales características y funcionamiento.

Finalmente en el quinto capítulo se muestra un análisis crítico del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), con el objeto de establecer deficiencias relativas a la Metodología de Marco Lógico (MML) en la que se basa para sus funcionamientos.

Complementariamente en este capítulo se desarrollan una serie de recomendaciones al portal y se incluye una entrevista con el Lic. Alfredo Aguilar Zepeda, Jefe de Planeación Sectorial de la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (DGPEE-SEP), el cual es uno de los principales usuarios de este portal.

Octubre 2012.

# Capítulo I

## Marco Teórico

---

# **CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.**

## **1.-CONCEPTOS BÁSICOS DE ADMINISTRACIÓN**

### **1.1 Concepto de administración**

En la actualidad toda organización se encuentra inmersa en escenarios de alta competencia y escasez de recursos, los cuales ponen en reto su existencia, sin embargo este reto es aun mayor para las organizaciones públicas, puesto a que se encuentran inmersas en escenarios de amplia competencia con sus símiles en la obtención de los recursos escasos con los que cuenta el Estado y ante una amplia gama de demandas sociales.

Respecto a esto Chiavenato (2001, pág. 161) comenta que las organizaciones, sin importar su tipología hacen frente a:

- “Cambios rápidos e inesperados del entorno, principalmente en el campo del conocimiento y de la explosión demográfica, que imponen nuevas y crecientes necesidades;
- El crecimiento organizacional, que vuelve más complejas las estructuras organizacionales;
- Escenarios organizacionales con alta escases de recursos;
- La competencia organizacional, que se distingue por una lucha férrea entre las organizaciones por los mercados y los negocios;
- Aumento de riesgos en las inversiones empresariales o gubernamentales;
- La tecnología que puede ser una herramienta de doble filo para las organizaciones, puesto que por un lado puede burocratizar procesos y quitarle importancia a las actividades sustantivas y resultados de la organización; y por otro lado dotarlo de eficiencia, precisión y disminución de costos;

- Las tasas elevadas de inflación, los costos de energía, materias primas, fuerza laboral y dinero fluctuantes;
- En el caso de las organizaciones sin fines de lucro son las más amenazadas, puesto que deben luchar por las utilidades y ejercer una mayor plusvalía social de sus productos.”

Como resultado de la influencia de estos escenarios complejos, las organizaciones y los individuos que la conforman han desarrollado una serie de teorías y/o enfoques metodológicos que evolucionan a la par de las organizaciones.

Sin embargo, pese a la existencia de estas múltiples teorías y enfoques, la administración ha sido la ciencia y/o arte que desde sus orígenes hasta nuestros días sigue siendo vigente para coadyuvar en la subsistencia de las organizaciones; esta universalidad y permanencia de la administración, comenta Gladden (1989, pág. 56), se fundamenta en que “la *administer* permite establecer modelos de trabajo colectivo, manejo de los pagos e individuos, gobernabilidad, división del trabajo, etcétera.”

Es importante destacar que en la actualidad es muy complejo establecer un concepto unánime de administración, dado a que esta definición cambia de acuerdo a las necesidades y momento históricos de las organizaciones, tal como lo plantea de Estrada (2006, pág. 149) al interpretar a Herbert Simón, al decir que “las organizaciones se desenvuelven entre una colección de opciones frente a situaciones, temas y sentimientos problemáticas en busca de soluciones ante situaciones conflictivas y donde se hacen necesarias las decisiones o búsqueda de tópicos que puedan llegar a la respuesta.”

Es decir el concepto de administración no es unánime, dado a que este evoluciona de manera constante al igual que las organizaciones, respecto a este panorama Hitt (2006, pág. 3) comenta que la administración es multiconceptual, debido a que puede entenderse como:

- Proceso: mediante la conjunción de actividades y operaciones de como planear, decidir y evaluar;
- Estructuras de optimización de recursos: En donde la administración es un proceso en el cual se reúnen y se ponen en funcionamiento los diferentes recursos de la organización;
- Procesos que implican llevar a cabo actividades en un entorno organizacional, es decir un proceso que tiene lugar en el interior de las organizaciones.

Con esto se puede entender que la administración es mutable, es decir se adecua, modifica o auxilia de otros enfoques, para actuar en los que Herbert Simón define como “límites de racionalidad, los cuales nos son estáticos, ya que dependen del contexto organizacional entro del cual se efectúa la toma de decisiones”

Es decir la conceptualización de la administración, no se basa en el mera identificación del proceso y herramientas que la componen, para Finch (2006, pág. 9) la administración es “una especialidad que trata de cuestiones referentes al tiempo y a las relaciones humanas que se prestan en las organizaciones, [...] ya que las organizaciones afectan el presente, el pasado y el futuro.”

De acuerdo con Finch (2006, pág. 13), el factor tiempo en la conceptualización de la administración, cobra importancia dado a que: “a) la administración es un intento por lograr un futuro deseable, sin dejar de tomar en cuenta el pasado y el presente; b) la administración se ejecuta en un periodo concreto; y c) la administración es un ejercicio cuyas consecuencias y repercusiones surgen con el paso del tiempo”

Si correlacionáramos las posturas de los autores antes mencionados, podríamos establecer que la administración es un proceso interno de las organizaciones, el cual funciona mediante una amplia interacción de relaciones humanas condicionadas por la variable del tiempo, para definir procesos, estructuras y ejercer los recursos para el logro de las metas organizacionales.

Conceptualización más detallada por Cardona (2007, pág. 23) el cual define a la administración como “una actividad específica que genera o desencadena otros procesos de actividad también humana, en donde las actividades humanas de la administración ponen en juego la toma de decisiones y generación de otros subprocesos como la programación, comunicación y control, contenidos en el proceso administrativo que se constituye de actividades de planear, organizar recursos, dirigir y controlar.”

Como se puede apreciar cada definición de administración responde a las posturas de cada teórico y al momento histórico en el que se desarrolla, tal como lo comenta Chiavenato (2004, pág. 14) “cada autor concibe a la administración y su proceso administrativo de diferente manera, pero la mayor parte de ellos coinciden en que las cuatro fases que fundamentan la administración son: la planeación, organización, dirección y control”, lo cual se conoce como proceso administrativo.”

Concluyendo, es conveniente comentar que homologar un concepto de administración sería equivoco, ya que la administración se caracteriza por ser flexible y adaptarse en los diferentes momentos históricos y estructuras organizacionales. Por lo cual los tomadores de decisiones e individuos que conforman las organizaciones deben estar en constante intercambio con el ambiente para identificar las herramientas o enfoques derivados de la administración, que le permiten a esta última responder a cambios repentinos en el ambiente, los cuales pueden poner en riesgo la subsistencia de la organización.

## 1.2. El proceso administrativo

El proceso administrativo fue desarrollado por Fayol, quien determinó que en el arte de administrar se definían tiempos para planear, organizar, dirigir y controlar variables que le permiten a las organizaciones dar congruencia, seguimiento a los procesos internos.

Finch (1996, pág. 13) comenta que la importancia del proceso administrativo radica en que es “más fácil entender un proceso tan complejo como la administración si se descompone en partes y se identifican las relaciones básicas entre cada una de ellas.”



Ilustración 1. El Proceso Administrativo

Sin embargo de acuerdo con Cardona (2007, pág. 35) la importancia del proceso administrativo se “fundamenta en los beneficios que otorga a las organizaciones, puesto que permite planificar, dar congruencia, control y seguimiento a las actividades

organizacionales mediante el establecimiento de objetivos, los cuales guían el uso de los recursos para el logro de los objetivos.”

Dada la importancia que cobra del proceso administrativo en el interior de las organizaciones, y por su universalidad se considera pertinente presentar a continuación reseña de cada fase que lo compone.

### **1.2.1 Planeación**

Hernández (2006, pág. 75) establece que la planeación tiene por objeto “imaginar el futuro en un proyecto de acción a largo plazo, estableciendo objetivos y metas, tomando decisiones y fijando políticas”

Chiavenato (2001, pág. 72) complementa la postura del Hernández al definir que la planeación “permite determinar el crecimiento al que la organización pretende llegar en un momento dado.”

Por su parte Valencia (2003, pág. 131) nos permite vislumbrar que la planeación responde a las preguntas “¿qué se quiere hacer?, ¿Qué se va hacer?, ¿Qué cursos de acción deben adoptarse?, ¿Cómo se va hacer?, ¿Cuándo se va hacer?”

Es decir la planeación permite establecer escenarios de previsión a corto mediano y largo plazo, en base a las solución de ciertas problemáticas que la organización desea resolver<sup>1</sup>, tomando en cuenta los escenarios pasados, presentes y futuros que influyeron o podrían influir en el objetivo planeado.

La idea de tomar en cuenta experiencias pasadas, es que estas permiten a los tomadores de decisiones identificar las desviaciones que conllevaron a que la

---

<sup>1</sup> Para Munch (2000, pág. 63) existen tres niveles de planeación “a) planeación estratégica, realizada por niveles directivos, permitiendo establecer las bases y planes estratégicos de la organización, cuyo cumplimiento puede ser a mediano y corto plazo; b)Planeación táctica, atribuida a jefes y gerentes de área, permite determinar el desarrollo de los planes estratégicos de la organización, y el cumplimiento de estos en un mediano y corto plazo, y la c)Planeación operacional, caracterizada por tener un cumplimiento a corto plazo, desarrollada en los niveles operacionales de la organización.”

organización no lograra su objetivo, así al ser identificadas, la fase de planeación permite establecer escenarios de resoluciones adecuados.

### **1.2.2. Organización**

La organización es considerada como la segunda fase del proceso administrativo, y es totalmente dependiente de la fase de planeación, ya que en base a los fines a alcanzar, los tomadores de decisiones desarrollan modelos factibles para la división del trabajo, distribución de responsabilidades, autoridad, recursos en las diferentes áreas de la entidad.

Valencia (2006, pág. 131) comenta que la organización responde a las preguntas “¿Quién va hacer el trabajo?, ¿Con cuanta autoridad o responsabilidad?, ¿Con que estructura?, ¿Cómo se van a llevar a cabo los planes?, ¿Con que recursos se van hacer?, ¿Qué elementos humanos se requieren?, ¿Qué recursos se requieren?”

Munch (2000, pág. 92) comenta que a través de la organización “se diseña la estructura que permite una óptima coordinación de los recursos y actividades para alcanzar las metas establecidas en la planeación. Mediante la organización se determinan funciones, responsabilidades y se establecen los métodos tendientes a la simplificación del trabajo.”

Por ende es la fase del proceso administrativo que permite a los tomadores de decisiones establecer la estructura formal de la organización, la asignación de responsabilidades y delegación de autoridad, así como la delimitación de recursos a utilizar en el desempeño sus actividades.

De acuerdo con Jones (2003, pág. 35) la organización trae a las organizaciones beneficios como:

- Organización de una estructura formal en la cual se delimitan las responsabilidades de cada integrante de la organización;

- Establece de manera formal los canales de comunicación y flujo de información que en un futuro será útil para los tomadores de decisiones.
- Permite descentralizar la autoridad y permite facultar a los empleados en mandos medios y generales para que tomen decisiones relacionadas a su ámbito de desarrollo.
- Permite establecer una certidumbre en la asignación de recursos para que su uso sea eficiente en la fase de dirección.

Por ello la organización en las últimas décadas ha cobrado gran importancia en las organizaciones, ya que ha permitido delimitar los escenarios y límites de acción de cada elemento que conforma la organización, delegando responsabilidades a cada individuo o área organizacional, para responder a una época marcada por la eficiencia y transparencia organizacional aspirada por las sociedades.

### **1.2.3. Dirección**

Para Sun Tzu (2006, pág. 46), la dirección y el líder eran partes estratégicas para ganar el arte de la guerra, definiendo que “cuando las órdenes son confusas, contradictorias y cambiantes, las tropas no las aceptan o no las entienden. Cuando las órdenes son razonables, justas y sencillas, claras y consecuentes existen una satisfacción recíproca entre el líder y el grupo.”

La dirección es la tercera fase del proceso administrativo, y se encuentra altamente relacionado con los procesos de motivación del personal.

Chiavenato (2001, pág. 149) refiere que la dirección se “encuentra altamente relacionada con la acción de motivar a los elementos humanos de la organización, generando una aceptación voluntaria de los integrantes.”

En donde de acuerdo con Munch (2000, pág. 130) mediante la dirección el líder “transmite y recibe información necesaria para ejecutar decisiones, los planes y las actividades, con la motivación se obtienen comportamientos, actitudes y conductas del personal para trabajar eficientemente y de acuerdo con los objetivos de la empresa y por último el liderazgo se utiliza para influir, guiar o dirigir un grupo de personas, este incluye el poder, la autoridad, la supervisión, la delegación y el mando.”

No es ocioso comentar que existen diferentes estilos de liderazgo, algunos de ellos se dan de manera formal y otros de manera informal, sin embargo el administrador debe hacer un equilibrio entre ambos para lograr los objetivos organizacionales.

Finalmente a manera de conclusión puede entender por dirección, como un proceso motivacional que permite guiar el actuar y ejecución de los recursos de la organización, coadyuvando así a la sinergia organizacional y el logro de los objetivos.

Así mismo esta debe ser una de las habilidades generales de administradores, dado que en base a sus habilidades de persuasión logran que los integrantes de la organización trabajen de manera ordenada en la consecución de los objetivos organizacionales, que a su vez permiten satisfacer en diferentes grados los objetivos de cada individuo que converge en la organización.

#### **1.2.4. Control**

Considerada como la última fase del proceso administrativo, cobra vital importancia para los tomadores de decisiones y dueños de la organización, ya que mediante el control se determina si las metas planeadas a corto, mediano y largo plazo fueron alcanzadas.

Finch (1996, pág. 31) refiere que el control alcance sus propósitos, este debe conformarse por tres tipos de control:

- *Control estratégico:* Ligado a la misión de la organización y planes básicos de la organización, con un enfoque holístico, en el cual la organización se ajusta a su ambiente externo y logra objetivos a mediano plazo.
- *Control táctico:* Orientado a la implementación de estrategias, mediante procesos de control referentes a recursos financieros, presupuestos, estructura de supervisión y procedimientos de los recursos humanos.
- *Control operacional:* Compuesto por el establecimiento de estándares, evaluaciones de desempeño, comparación de resultados y acción correctiva.

Dentro de los beneficios que el control otorga a las organizaciones es que mientras más veces se repita esta fase del proceso, aumenta la viabilidad de identificar y corregir de manera gradual una serie de desviaciones estándar que afectan o pueden afectar el desempeño organizacional.

Así mismo el control permite a las organizaciones replantear su estructura y planeación organizacional ante el entorno organizacional que suele ser azaroso.

A manera de conclusión es conveniente recordar que el proceso administrativo es la herramienta básica para las organizaciones, pero no debe considerarse como la panacea a los retos que enfrenta la organización, dado que los cambios fluctuantes del ambiente fomentan el desarrollo de nuevos modelos y enfoques orientados a la optimización de los recursos, los cuales pueden considerarse sustitutivos o complementarios.

Y que en el mejor de los casos responden a necesidades organizacionales emergentes, lo cual permite identificar que el proceso administrativo como una herramienta administrativa flexible y adaptable con otros enfoques organizacionales emergentes.

## **1.3 La administración pública**

### **1.3.1. Concepto de administración pública**

Para comprender el concepto de administración pública es conveniente plantear el escenario que describe Barzelay (2000, pág. 39):

“Imaginemos como funcionaría el gobierno si cada decisión operativa –incluso la contratación y despido del personal- se tomara sobre bases políticas partidistas; si muchas dependencias gastaran todas sus asignaciones anuales durante los tres primeros meses del año fiscal; si las partidas se asignaran a las dependencias sin que ninguna de ellas hubiera formulado un presupuesto de ingresos y egresos para la jurisdicción en general, y si ningún órgano, ni persona del Poder Ejecutivo Federal tuviera autoridad para supervisar las actividades de las dependencias gubernamentales.”

Ese panorama caótico es el campo de estudio de la administración pública, de acuerdo con Bonning (1834, pág. 93) la administración pública es “una ciencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia tiene una doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetivos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos, sobre las personas, bienes y en sus relaciones públicas; y hacerlos concurrir en la comunidad.”

Barzelay (2000, pág. 41) complementa la definición de Bonning al establecer que “inicialmente una de las principales funciones de la Administración Pública fue regular la burocracia gubernamental, que se caracterizó por el ejercicio impersonal de la autoridad pública en donde toda acción se ejercía en base a las reglas y cuando el proceder de los funcionarios no podía determinarse claramente en las reglas, todo

dependía del profesionalismo, ética y técnica para que la acción fuese lo más impersonal posible.”

Sin embargo, este tipo de enfoque quedo olvidado a finales del siglo XX, como resultado de una reconceptualización de la administración.

Pardo (1992, pág. 21) comenta que en la actualidad la administración pública se encuentra situada en el “escenario político con todas sus consecuencias [...] esta involucrada principalmente con la realización de decisiones de política pública tomada por autoridades gubernamentales y puede distinguirse grosso modo de la administración privada”

Es decir la administración pública se encuentra inmersa en escenarios sociopolítico en donde se requiere organizar los servidores públicos, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de las funciones públicas asignadas al gobierno.

Para ello según Arenilla (2011, pág. 23) la administración pública ejerce “ el poder político y participa en sus decisiones; se interrelaciona en su parte superior con otras posiciones de poder y en interacción con actores sociales a los que condiciona y es condicionada de forma variable por ellos; interactúa con las instituciones políticas y con otras administrativas, con el fin de dar cumplimiento a las decisiones conformadoras o para ejercer el poder propio de la burocracia y de sus grupos; ejerce la discrecionalidad en la adaptación de la decisión a la ejecución concreta; es vehículo de transmisión de las decisiones, valores y creencias del centro político a lo decisonal, pero que puede condicionarlos por su propia cultura organizativa y por sus propios intereses.”

Arenilla nos traslada a una administración pública que no solo se orienta al adecuado uso de los recursos públicos para generar mejores niveles de calidad de vida en los diferentes estratos sociales, sino que la dota de dos variables: la eficiencia y eficacia.

Con ello estas dos variables orientan los actos de la administración pública hacia los ciudadanos, los cuales fundamentan la existencia de la administración pública.

Es por ello que la administración pública, al igual que las organizaciones gubernamentales han tenido grandes transformaciones, según Arenilla (2011, pág. 17) “ la administración pública ha tenido grandes cambios, el más más importante que ha sufrido es la posición del ciudadano ante las organizaciones políticas y administrativas en donde el ciudadano se convierte en un cliente democrático el cual no se conforma con ser un mero espectador del juego desarrollado entre los poderosos de la sociedad, sino que desea co-conformar interviniendo como un participante activo en el establecimiento de las reglas del juego.”

De acuerdo con el autor esta nueva perspectiva de administración pública “ya no interpreta en solitario el interés general, y se muestra conformada por una serie de intereses privados hechos públicos por el poder. La administración acredita la legitimidad de los participantes y a la vez es arena de poder orientada a la interacción de los diversos participantes y botín de estos. Esto es debido a que la participación ciudadana alcanza su sentido en el proceso de las políticas públicas, que es donde se aspira a ver satisfechos intereses de diversos actores sociales.”

Así se logra percibir a la administración pública como un objeto o ciencia de estudio en donde convergen gran número de actores en diversas arenas, en donde cada actor busca cierta satisfacción de sus necesidades, por ello es necesario tener en cuenta que el concepto de administración pública no es único, ni específico, puesto que las posturas de los actores que convergen en ella cambia de manera constante, y por ende las funciones de la administración pública pueden transformarse, tal y como lo establece Pardo (2001, pág. 1) al decir que la administración pública es:

“Objeto o idea; institución social y literatura; arte, ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión tentativa al cambio y ejercicio mental. Engendra capacidad, sugiere vocación, y, en última instancia traza una moral. Agente económico, fuente de empleos, instancia

normativa, arena en donde conviven grupos humanos con intereses ( a veces coincidentes, a veces divergentes); la administración pública puede constituir a un tiempo la salvación o la pérdida; [...] la administración pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes; presta servicios; preserva el orden, encausa el cambio.

Cuida, somete, calcula, convence y decide: gobierna, para ello cobra impuestos, contrata y capacita personas, renta edificios, instruye técnicos y uniforma policías. Como toda forma de autoridad corrompe, reprime, manipula y miente. Acción cooperativa y racional, actual colectivo hacia lo inmutable “interés público”, espacio que une o separa propósito y realidad de políticas, [...] la administración pública es una realidad compleja y plural.”

### **1.3.2. La nueva Administración Pública en México**

Como se menciona en apartados anteriores el concepto de administración pública es cambiante, si bien desde los años sesenta, en gran parte de los países desarrollados se implementaron modelos de modernización administrativa, en el caso de México, las iniciativas enfocadas a la modernización de la Administración Pública Mexicana se implantaron a partir de 1980, a partir de ese año las primeras reformas se orientaron a la disminución del tamaño del Estado, para después orientarse a la eficiencia y transparencia gubernamental.

Para Castelazo (2009, pág. 11) los proyectos de modernización de la Administración Pública en México han sido “una expresión de voluntad política para transformar a la sociedad y el gobierno, han sido instrumentados en contextos inestables y en escenarios cada vez más complejos. La definición de problemas, diagnósticos y recomendaciones depende de las diferentes lecturas de la realidad, los valores y principalmente, los intereses políticos, económicos o sociales de quien los realiza.”

Así mismo comenta que el término de modernización “aplicado al quehacer gubernamental, constituye un conjunto ideal de percepciones concretas para impulsar cambios con sensibilidad ante las necesidades que la población manifiesta y responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos a su cargo, [...] la modernización en términos políticos significa también un compromiso para promover políticas de gobierno en beneficio de quienes más lo necesitan y creatividad para encontrar las alternativas de solución más adecuadas, así como la congruencia mediante la adopción de nuevas estrategias y la racionalización de las mismas, y

finalmente abona a la calidad, mediante en el uso optimizado de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros para el beneficio social.”<sup>2</sup>

Para ello de acuerdo con el autor, han sido necesarias una serie de reformas de la administración pública a nivel mundial, en donde la mayor parte de los gobiernos, entre ellos el Gobierno Mexicano, han tenido que enfrentar a una serie de retos como:

- La descentralización para que la administración pueda, por un lado operar eficientemente y por otro adaptarse a la complejidad del propio tejido social.
- La profesionalización de los servidores públicos actualizándolos en las nuevas formas de los servicios y en el uso constante de las tecnologías de la información y comunicación.
- En tercero, atender la necesidad de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad.
- Recuperar las rectorías del Estado, como el ente racionalizador que de viabilidad al país en el ámbito social, económico y en sus relaciones con el mundo.
- Incorporar la participación social en el gobierno, como una forma directa mediante la cual este último capte y atienda eficientemente los requerimientos que surgen en las diversas esferas de la sociedad, significa la activación de las acciones concertadoras entre la estructura gubernamental y la sociedad.
- El sexto reto consiste en la concepción integral de la administración pública como instrumento para cumplir los fines del Estado sobre cualquier interés particular.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Catelazo, José R. *Reflexiones sobre modernización y modernidad político administrativa*. 2009, pág. 14; Revista de Administración Pública (RAP) Número 120, México.

<sup>3</sup> *Ibidem* 2, pág. 27

Retos que los países en vías de desarrollo han tratado de subsanar en las últimas décadas, como es el caso de México, en donde según Bourgon (2009, pág. 42), “se ha puesto muchos énfasis, quizá demasiado, en los retos de la participación ciudadana en las nuevas iniciativas de la política pública (por ejemplo OCDE 2008; Naciones Unidas 2007).”

Barros (2009, pág. 148) comenta que para subsanar los retos de participación ciudadana en América Latina, a partir de los ochenta “se propuso aplicar en la administración pública prácticas gerenciales de la empresa privada, tales como la medición de la eficiencia, la simplificación y la orientación según resultados. Ello con el trasfondo del paradigma del racionalismo económico. Había que reinventar al gobierno.”

Como resultado de esta reinención del gobierno, en México se han practicado dos series de reformas a la Administración Pública, de acuerdo con Barros (2009, pág. 149) “la primera promovió la maximización de resultados con un presupuesto limitado. Esto se inscribió para México, dentro de un contexto de reformas estructurales, crisis y alta inflación. La reducción del presupuesto, del tamaño del gobierno, la privatización de empresas públicas y la instauración de disciplina fiscal, tuvieron que ser asimiladas por la Administración Pública de manera acelerada. Se recomendó a las autoridades del país, complementar la reforma estructural de su economía con mejores sistemas de rendición de cuentas, servicios gubernamentales, elementos de la segunda ola de reformas vigentes a la fecha.”

Bourgon (2009, pág. 43) comenta que al desarrollar la segunda generación de reformas en México, el Gobierno Mexicano consideró pertinente atender las siguientes reformas o mejoras:

- *Transparencia y rendición de cuentas:* Se debe ampliar el concepto de rendición de cuentas e informar sobre el proceso para el ejercicio del poder por los funcionarios, con el objeto de encaminarse a resultados que abarquen todo el sistema y la sociedad.

- *Acceso:* Lograr un avance con el gobierno electrónico, permitiendo que los ciudadanos tengan acceso al gobierno en sus términos y conforme a sus necesidades. Esto propiciaría el desarrollo de una moderna infraestructura de conocimiento para facilitar la conectividad, alentar la innovación colectiva y permitir que los gobiernos y los ciudadanos conformen y aprovechen la inteligencia colectiva de la sociedad.
- *Voz:* Ampliar las avenidas para integrar las opiniones de los ciudadanos y sus comunidades en aspectos pertinentes de la administración pública, esto incluye explorar el potencial para integrar la retroalimentación al ciclo de mejoramiento programático, construir plataformas de comunicación que permitan a los ciudadanos escuchar los puntos de vista de los demás e interactuar entre sí, y que los prestadores de servicios mejoren sus resultados. Lo anterior entrañaría eliminar obstáculos para poder escuchar las voces de los más vulnerables, los menos instruidos, los pobres, los jóvenes y los adultos mayores.
- *Decisión:* en lugar de que los servidores públicos ejerzan toda la autoridad discrecional que emana de la flexibilidad existente en la mayor parte de los programas y actividades del Estado, permitir a los ciudadanos y comunidades ejerzan su propio albedrío para satisfacer sus necesidades dentro de la ley y de manera que respete la rendición de cuentas profesionales y políticas.
- *Acción:* Estimular la función activa desempeñada por los ciudadanos y las comunidades como creadores de valor y agentes activos en la producción de bienes públicos, inventar soluciones a problemas comunes y conformar el futuro que desean.

Sin embargo los avances en estas reformas han sido a cuenta gotas, dado que la participación ciudadana es escasa, y se confunde esta con la democracia representativa.

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1999, pág. 13), es que este tipo de “reforma gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el poder público. Experiencias en este sentido se han dado en gran parte del mundo, como los padres asumiendo la co-gestión de las escuelas, los ciudadanos calificando a los servicios médico, la creación de ombudsman para recibir reclamos de la población en cuanto a la calidad de las políticas públicas y la escogencia de miembro de la comunidad para participar en consejos directivos o fiscalizadores de las diversas organizaciones públicas.”

Sin embargo el empoderamiento ciudadano que plantea el Centro Latinoamericano Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aun tiene grandes abismos en México, Norris (2002, pág. 13) comenta que “hace quinientos años, los latinos hablaban de la democracia como si fuera una cura mágica para todos sus males. Hoy en día este clima tiende a invertirse; para muchos el problema parecería residir en los procedimientos a través de los cuales la gente elige a sus líderes. En la encuesta llevada a cabo por... Latinobarómetro... el único país de la región donde se detectó un incremento en el apoyo a la democracia fue en México, es de suponer que como resultado de haber elegido por primera vez a la presidencia a un candidato de la oposición. Aun así creció solamente un punto porcentual, de 45 a 46 por ciento, [...] los ciudadanos aparentemente se suscriben a los objetivos amplios de una sociedad capitalista democrática.”

Norris nos muestra un panorama en el cual México ha tenido muy pocos avances en la democracia y empoderamiento ciudadano, basta con ver la cifras de la última elección, de acuerdo con datos del Instituto Federal Electoral (IFE) votaron un total de 49,087,449 de una total de 77,738,494 votantes que aparecen en la lista nominal, es decir voto aproximadamente un 63%.

Sin embargo si cotejamos el total de votantes ante el total de habitantes del país que de acuerdo a los datos del INEGI asciende a 112, 336,538 habitantes, se cuenta con una participación ciudadana de alrededor del 43%.

Por ende los avances del empoderamiento ciudadano en México social son casi nulos, dado a que si bien el ciudadano mexicano no participa en procesos estratégicos del desarrollo del país, la participación a nivel local con las organizaciones públicas es mucho menor.

Fenómeno que ha planteado el mayor reto de la nueva administración pública , entre el cual se destaca es la gestión de los “programas sociales”, a los cuales se destacaría la duda de adjudicarles tal nombre, ya que como tal, el programa social surge de un proceso democrático en donde la sociedad participa con el gobierno, lo ideal es que en este proceso la ciudadanía exprese los problemas que la aquejan y que inciden en el mejoramiento de su calidad de vida, mediante estos planteamiento el gobierno en común acuerdo, determina aquellos problemas que requieren de atención prioritaria, y los incluye en la agenda pública y desarrolla programas sociales para subsanar y coadyuvar a la disminución de estos problemas.

Sin embargo dada a la escasa participación ciudadana, los programas sociales se han convertido en “programas gubernamentales”, es decir el gobierno determina en base a estudios y recomendaciones de órganos globalizadores el rumbo e integración de la agenda publica.

Para ello esta reinvenición del gobierno y con objeto de incrementar los niveles de confianza ciudadana, el Gobierno Mexicano, decidió adoptar enfoques como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gestión por Resultados (GPR) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), así como el uso de modelos orientados a la mejora de la calidad y la eficiencia de la Administración Pública, mismos que se enfatizaron en los últimos dos sexenios.

Sin embargo pese a la adopción de estos procesos de adopción de enfoques para la modernización de la Administración Pública Federal Mexicana, resultaría erróneo determinar que han sido grandes reformas, ya que una reforma contempla un cambio drástico en las estructuras y funcionamiento del estado, y en el casos de nuestro país, las reformas implantadas se derivan de un proceso de *benchmarking* de

casos éxito en otros países, los cuales tratan de amoldarse a las necesidades del gobierno mexicano.

Dadas estas condiciones se puede determinar que el principal factor que inhibe el desarrollo de las reformas a la administración pública, es la falta de estudios diagnósticos de las estructuras y funcionamiento de las organizaciones gubernamentales, para determinar las medidas que coadyuvaran al mejoramiento de la administración pública.

Por lo cual queda en duda de que los nuevos enfoques gerenciales adoptados por las cúpulas de poder gubernamental, hayan disminuido drásticamente los niveles de desconfianza ciudadana, pese a que el gobierno se conduzca bajo enfoques de eficiencia y eficacia, aun no logra legitimarse ante la sociedad.

## Capítulo II

# Tendencias de Administración Pública en el periodo 2001-2012

---

## **CAPÍTULO II. TENDENCIAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO 2001-2012**

### **2.1.-La Nueva Gestión Pública**

#### **2.1.1 Concepto y desarrollo de Nueva Gestión Pública en México.**

Las últimas tendencias de reformas a la Administración Pública Federal Mexicana se han caracterizado por una creciente democratización y una revalorización de los espacios de acción pública, reformas que han forzado a las organizaciones públicas a renovaren diseño programático y funcionamiento, para enfrentar problemas políticos sociales y escasez de recursos.

Este tipo de reforma es conocida en México como Reforma Gerencial, “la cual se derivo de una reconstrucción de la capacidad estatal para enfrentar en forma más exitosa los problemas de la redemocratización del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza, [...] esta reforma es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.”<sup>4</sup>

Esto ha conllevado a que el gobierno mexicano adopte una serie de transformaciones administrativas y operacionales basadas en enfoques y modelos de las organizaciones del sector privado, para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998, pág. 10) en América Latina se ha logrado modificar “la forma burocrático- piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes, [...] con estos cambios se paso de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo

---

<sup>4</sup> CLAD, “Una nueva gestión para América Latina” pág. 10

modelo procura responder con mayor rapidez a los cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.”

De esta manera la medicación burocrático-piramidal ha permitido la flexibilización de las organizaciones públicas para enfocarse al mejoramiento de sus procesos, basándolos en una cultura organizacional fundamentada en la eficiencia y eficacia, para encauzar su actuar en base al interés público.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2009, pág. 12) comenta que la reforma gerencial no puede considerarse como “una mera implementación de nuevas formas de gestión. Como las de calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, y transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.”

Para este organismo, la Reforma Gerencial requiere para su funcionamiento una serie de reglas burocráticas más generales, evitando generar más leyes, por lo que considera pertinente reformar y adecuar la normatividad ya existente u homologar aquellas que se de símil aplicación en la organizaciones públicas.”<sup>5</sup>

La necesidad de redefinir el marco jurídico de la administración, coadyuvará a la flexibilización de la organizaciones públicas, permitiéndoles determinar de manera más clara el actuar de lo servidores públicos y su compromiso hacia la sociedad, fomentando una nueva cultura administrativa de enfoque al cliente y orientación por resultados, que es el motor de las Reformas Gerenciales.

Si bien la Reforma Gerencial pone énfasis en temas de eficiencia y eficacia en los procesos de la administración pública, de manera paralela coadyuva a regenerar la relación Estado-Sociedad, asegurándole al gobierno y la sociedad:

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el CLAD, en el caso latinoamericano se da la creación de un extenso muestrario de reglas jurídicas. “Esta ha sido la tradición latinoamericana, cuyos resultados son perversos, al crearse un Derecho Administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la Administración Pública, importante requisito para la Reforma del Estado.” CLAD, (2009), “Una nueva gestión para América Latina”, pág. 12

- a) La profesionalización de la alta burocracia;
- b) Una administración pública transparente y administradores responsabilizados democráticamente ante la sociedad;
- c) Descentralización de los servicios públicos;
- d) Que las actividades exclusivas del Estado deben permanezcan a cargo del Gobierno Central;
- e) Orientación por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos.<sup>6</sup>

Debido los beneficios que otorga la reforma empresarial, el gobierno de México, el Gobierno lo adopto a partir de los años ochenta, si bien ha presentado avances, se ha enfatizado en la última década con la adopción de la Nueva Gestión Pública.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la Nueva Gestión Pública en México se “ha constituido como el eje del cambio y la modernización de las administraciones públicas [...] la propuesta de este modelo implica hacer un redimensionamiento del Estado, poniendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de herramientas metodológicas propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas. Esto implica la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y la eficiencia de los servicios públicos que el estado ofrece a los ciudadanos.”<sup>7</sup>

Como se puede apreciar la Nueva Gestión Pública se orienta a la obtención de resultados para la toma de decisiones, respecto a ello Losada (1999, pág. 78) comenta que este nuevo modelo de gestión de organizaciones públicas en México se ha orientado en cuatro líneas básicas:

- *Delegación de la toma de decisiones:* Es necesaria la reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los

---

<sup>6</sup> Ibídem 5, pág. 13

<sup>7</sup> [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx)

niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) en la toma de decisiones adecuadas , ya que los encargados de ellas están próximos al problema y tienen objetivos más claros.

- *Orientación hacia el desempeño:* El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.
- *Orientación hacia el cliente:* El informar y escuchar a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.
- *Orientación de mercado.* Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados- por lo general a través de contratos de gestión y personal- la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran incentivos orientados al desempeño.

De acuerdo con el autor la aplicación de estas cuatro líneas básicas o reformas progresivas apuntan a la transformación de las administraciones públicas, y las orienta hacia Nueva Gestión Pública brindando a los gobiernos:

- Una ordenación más estratégica de la formulación de políticas;
- Un cambio en la forma en que los organismos se organizan, por ejemplo separando el diseño de la política de su implantación y el financiamiento de su provisión.
- Un sistema de gestión financiera que haga énfasis en los resultados, entregue un costeo completo, contabilice todos los insumos y los productos, y que al mismo tiempo descentralice los controles de gasto ex ante, comúnmente, los controles se hacen menos específicos (categorías presupuestarias más amplias, por ejemplo) y

no se eliminan los controles externos sino que cambian de ex ante a ex post; y

- Un sistema de personal descentralizado que ponga mayor énfasis en la gratificación del desempeño.

De acuerdo con López (2009, pág. 7) esto puntos conforman el “modelo convencional de la Nueva Gestión Pública (NGP) que impulsa “un gobierno que pone a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón en lugar de los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.”

Es decir la Nueva Gestión Pública se orienta a generar un Gobierno basado en la responsabilidad social, basando su funcionamiento en un *bechmarketing* de los enfoques aplicados en las organizaciones privadas, según Quezada (2004, pág. 1) “la Nueva Gestión Pública (NGP) busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de procesos de gestión eficiente. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana, la Nueva Gestión Pública es el paradigma en donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas”, lo cual la diferencia de la gestión pública tradicional caracterizada por “objetivos vagos o bivalentes, gestión para el cumplimiento de metas orientados a la subsistencia interna de las organizaciones públicas, ausencia de responsabilidades de gestión y modelos de mejora, altos niveles de burocracia y centralización del mando”.

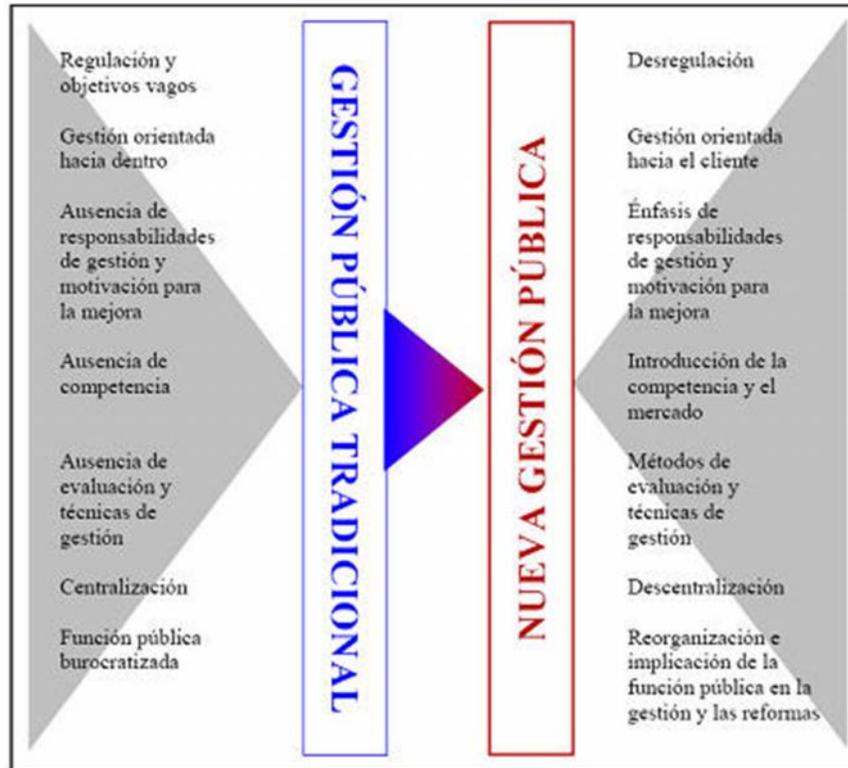


Ilustración 2. Diferencias entre la Gestión Tradicional y la Nueva Gestión Pública. Fuente: Diseño propio

Es por ello que el enfoque de la Nueva Gestión Pública ha requerido de transformaciones profundas al sector público, en especial aquellas transformaciones asociadas con el gasto público, autorizado y regulado mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012) la cual en “mayo de 2008 publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forman parte de la Reforma Hacendaria por los que menos tienen. [...] los pilares estratégicos de esta reforma tienen que ver con la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público. [...] estableciendo las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles.”

Como resultado de la adecuación de la reforma al marco presupuestario y el ejercicio del gasto público, el Gobierno Mexicano decidió adoptar en el enfoque de

Gestión por Resultados y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), como ejes fundamentales para realizar mejoras en los procesos de programación, asignación presupuestaria y seguimiento de los programas presupuestarios del Gobierno Federal.

Como resultado de estas reformas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fomenta en las organizaciones públicas la adopción de estos enfoques para que “cada dependencia y entidad dentro de la Administración Pública tenga claridad acerca de cómo contribuye al logro de las metas asociadas al Plan Nacional de Desarrollo, de manera que todos los programas constituyan un esfuerzo coordinado en torno a prioridades claras y estratégicas.”

## 2.2. La Gestión por Resultados (GpR)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece que la Gestión por Resultados (GpR) es “un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone mayor énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque también interesa como 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 del valor público. Así el objetivo de la Gestión por Resultados (GpR) es el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público.”<sup>8</sup>

Complementariamente la SHCP, define que el principal objetivo para adoptar la Gestión por Resultados (GpR) en la administración pública federal es “generar la capacidad en las instituciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del Plan Nacional del Desarrollo (PND) y los programas que el derivan, pero específicamente para:

- Contribuir a mejorar la capacidad de las instituciones públicas , para que de una forma documentada y amplia puedan rendir cuentas, y así permitir que la ciudadanía y las instancias de control correspondientes conozcan y evalúen los resultados de su desempeño institucional;
- Ofrecer a los responsables de la Administración Pública Federal (APF) la información y el conocimiento que les permita regular y optimizar el proceso de creación del valor público, con el fin de alcanzar el mejor resultado posible;

---

<sup>8</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Curso de Matriz de Indicadores para resultados.*, México, 2010.

- Apoyar la modernización de la gestión pública y la evaluación de su desempeño, con los incentivos adecuados para el logro de resultados.”<sup>9</sup>

Respecto a ello Quezada (2004, pág. 7) comenta que la Gestión por Resultados (GpR) cuenta con cinco principios rectores que detonan en la Administración Pública Federal Mexicana lo siguientes cambios:

- Centrar el dialogo en los resultados (que el enfoque siempre se mantenga en la gestión para resultados);
- Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con resultados;
- Promover y mantener procesos sencillos de medición e información;
- Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y mejorar la rendición del cuentas;
- Gestionar para y no por resultados.



Ilustración 3. Principios Fundamentales de la Gestión por Resultados

---

<sup>9</sup> Ibídem 8

Dado a las ventajas que ofrece la Gestión por Resultados (GpR), los esfuerzos para su adopción se priorizaron durante el gobierno del ex presidente Vicente Fox Quezada en el sexenio 2000-2006, sin embargo los avances se dieron a grosso modo, mediante la integración de las dependencias en una sola intranet y la propuesta de modelos de mejora gubernamental.

Pese a ello los enfoques de Nueva Gestión Pública (NGP) y Gestión por Resultados (GpR) se enfatizaron durante el sexenio 2006-2012, en donde el entonces presidente constitucional Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinó la utilización del enfoque de Gestión por Resultados (GpR) en los procesos de planeación, programación y seguimiento de los programas sociales asociados al desarrollo del país.

De acuerdo con Losada (1999, pág. 92) el énfasis que obtuvo la Gestión por Resultados (GpR) en México se fundamentó en la premisa de “gobierno eficiente y transparente, ya que la GPR, permitiría al gobierno:

- La definición de resultados esperados, de manera más realista, basados en los análisis propios;
- La identificación más clara de los beneficiarios, para la elaboración de programas oportunos;
- El seguimiento del progreso, a partir de los indicadores apropiados, en función de los resultados y los recursos usados;
- La producción de informes sobre resultados obtenidos y los recursos usados;
- Obtención de recursos por periodos, generalmente a corto, mediano y largo plazo;
- Mejora sustantiva en la programación y conformación de los recursos financieros, dada la utilización de un Presupuesto basado en Resultados.”

De esta manera el Gobierno Federal, durante los últimos doce años desarrolló una serie de modelos orientados a la redefinición de atribuciones del estado, algunos otros en contra de la corrupción, o en el mejor de los casos modelos de innovación y mejora administrativa, que han sido esfuerzos fomentaron mejoras, de los cuáles solo algunos tuvieron continuidad en ambos sexenios.

Sin embargo, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) la Gestión por resultados “ cobra sentido con el establecimiento de los objetivos (resultados esperados), a partir de los cuales se organiza la gestión pública para alcanzarlos, para ello era necesario reorientar el gasto público a resultados , lo que conllevó a que el Gobierno Mexicano adoptara el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el capto mayor atención en el sexenio 2006-2012, dado a los beneficios que ofrece, y sobre todos por la legitimización que le ofrecía al gobierno ante la sociedad, la cual cuenta con altos niveles de desconfianza hacia el gobierno y las organizaciones no gubernamentales que lo conforman.

### 2.3. El Presupuesto basado en Resultados.

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) surge en las décadas de los años 80's y 90's, en países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, países en los que se desarrollaron una serie de reformas a sus presupuestos, de manera tal que los recursos se orientaran a áreas prioritarias, y disminución de los recursos en aquellos rubros que encarecían las actividades del estado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010)<sup>10</sup> define que el Presupuesto basado en Resultados (PbR) “es el proceso que integra, de forma sistemática en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas y transparencia.”

Así en el marco de la Gestión por Resultados y “con fundamento en el marco constitucional y legal<sup>11</sup>, a partir de 2006 y hasta 2008, se implantó en la Administración Pública Federal (AFP) el Presupuesto basado en Resultados (PbR), procurando la alineación entre la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público.”

De acuerdo con Abedrop (2010, pág. 175) el Gobierno Mexicano adopto el enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR), ya que le permite:

- Ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de los elementos claves o críticos, y en los procesos y flujos específicos para

---

<sup>10</sup> Ibídem 9

- transitar de una asignación inercial de gasto a una que valore objetivamente el impacto sobre las variables sociales o económicas;
- Otorga un gran énfasis a la planeación, al diseño e implantación de políticas públicas y a la comunicación para que los actores conozcan los objetivos y la metas previstas alcanzadas;
  - Genera vínculos más fuertes entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, transparencia y rendición de cuentas, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.
  - Facilita la mejora del desempeño institucional e incrementa la eficiencia de los programas;
  - Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto a las metas y prioridades de gasto, y de cómo los diferentes programas públicas contribuyen a alcanzar dichas metas;
  - Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalentes a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre de su administración y control, mediante el establecimiento de objetivos claros e impulsa un enfoque hacia resultados.

Estos beneficios se desligan de las características del que ofrece el Presupuesto basado en Resultados (PbR), mismas que permiten la planeación y conformación de programas orientados a objetivos coadyuvando a que:<sup>12</sup>

- La conducción del proceso presupuestario se oriente al logro de objetivos y resultados. Definiendo y alineando los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo: Planeación,

---

<sup>12</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Curso de Matriz de Indicadores para resultados.*, México, 2010.

programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia.

- Se considere el uso de indicadores estratégicos y de gestión, establece una meta o grupo de metas de los programas presupuestarios, a las cuales se les asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;
- Se manifieste información y datos sobre los resultados del desempeño
- Se propicie un nuevo modelo para la asignación de recursos, que incorpore en las decisiones presupuestarias la evaluación de los resultados alcanzados por los programas presupuestario, y ;
- Se extienda el mejoramiento continuo de las políticas, de los programas y del desempeño de las instituciones, así como de las decisiones presupuestarias considerando el seguimiento y las evaluaciones realizadas.

Si bien el Presupuesto basado en Resultados (PbR) permite al Gobierno Federal la mejora sustantiva del procesos de asignación y ejercicio de recursos, Elizalde (2010, pág. 32) comenta que la idea de transitar hacia un presupuesto basado en resultados es “con el fin de propiciar que el ejercicio de los recursos públicos satisfaga efectivamente las demandas de la población y genere desarrollo. Es decir significa un esfuerzo de la mayor trascendencia en el quehacer de la administración pública, ya que transforma de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos del proceso presupuestario. Debido a su magnitud y alcance, el Presupuesto basado en Resultados requiere de acciones estratégicas, consistentes y sostenibles, así como de una coordinación efectiva al interior de la Administración Pública Federal, con otros órdenes de gobierno y con los Poderes de la Unión.

No obstante como establece Abedrop (2010, pág. 30) el Presupuesto basado en Resultados (PbR) no es una panacea ni una formula mágica, debido a que no ayuda definir a donde se desea llegar, más bien ayuda a llegar al escenario que deseamos, y una vez que lo tengamos definido, el PbR se convierte en “un instrumento flexible que

permite modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto haciendo énfasis en los resultados de los programas del gobierno.”

Actualmente el Presupuesto basado en Resultados (PbR) cuenta con un marco legal y normativo que incluye una serie de disposiciones para implantar un presupuesto con orientado a resultados en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), para efectos de una comprensión rápida de la estructura de la normatividad se sintetiza de la siguiente manera:

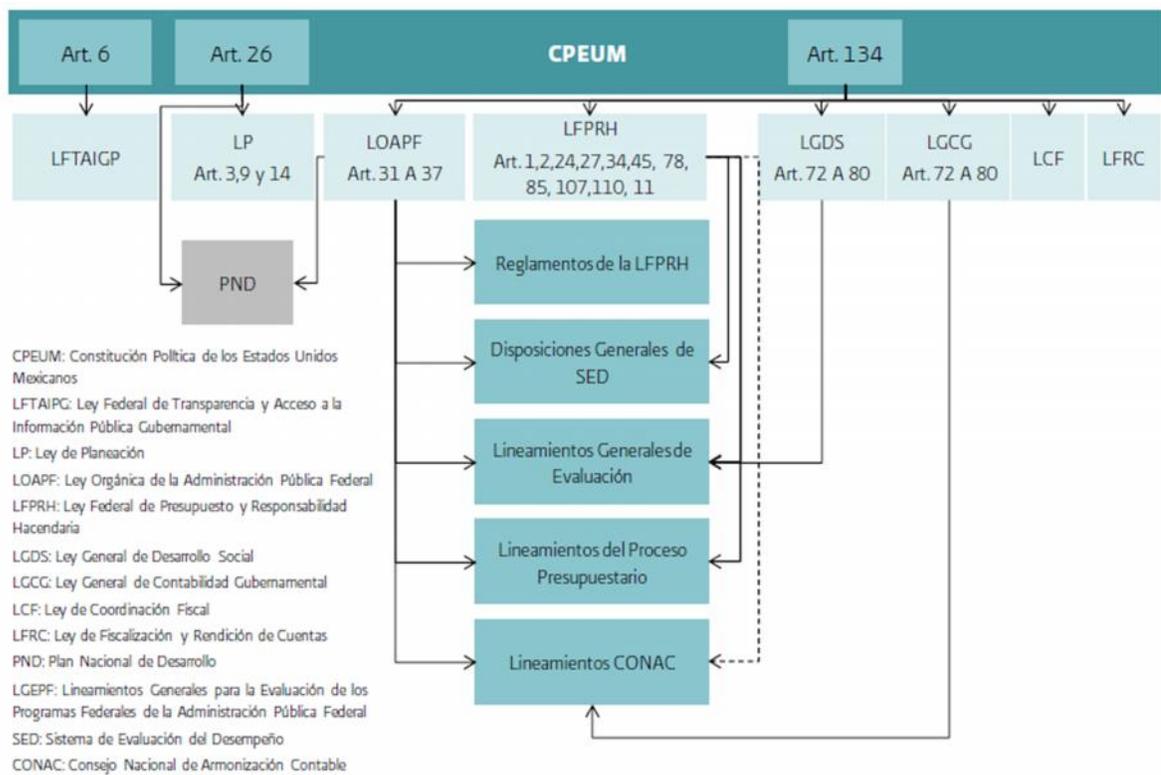


Ilustración 4. Marco Jurídico de la Operación del PbR. Fuente SHCP

## 2.4. La Metodología de Marco Lógico

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005, pág. 13) define la Metodología de Marco Lógico como una “herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas”.

Esta herramienta ha sido usada por el Banco Mundial a partir de agosto de 1997, sin embargo fue creada en 1969 por la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos. De acuerdo con el Banco Mundial, la metodología de marco lógico es una “herramienta con el poder de comunicar de manera clara la estructura de un proyecto, su implementación y monitoreo, que conlleva a una evaluación periódica. En estricto sentido el Marco Lógico muestra las causas y efecto mediante un modelo de intervenciones creada en base a las necesidades de los usuarios.”<sup>13</sup>

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda (2010, pág. 15) la adopción de la metodología de marco lógico en México obedece a que permite:

- Presentar de forma sistémica y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad;
- Identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos;
- Evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño de los programas en todas sus etapas.

Para Padilla (2006, pág. 87) la matriz de marco lógico se ha caracterizado por ser “un método para formular proyectos de acción a partir de grupos de interés, problemas y persigue objetivos de cambio”.

---

<sup>13</sup> Banco Mundial, “The LogFrame Handbook. A logical Framework approach to Project cycle management”, pág.13. U.S.A.

El autor comenta que en la actualidad los países en vías de desarrollo utilizan esta metodología para la conformación de sus presupuestos orientados a resultados, dado que esta herramienta:

- Esta centrada en el impacto o cambio que se desea lograr y no en las actividades;
- Lo más importante del proyecto son los objetivos, el impacto o lo que se desea cambiar en las personas que son beneficiadas con el proyecto, no las actividades que va hacer;
- Estructura los elementos principales de un proyecto destacando las relaciones lógicas entre los recursos disponibles, las actividades planificadas y los resultados esperados.

Padilla (2006, pág. 88) comenta que todos estos puntos tienen el objeto de “estructurar el proceso de planificación de proyectos y comunicar información esencial sobre el proyecto a los involucrados de forma eficiente en un formato fácil de leer”, fomentando la sanación de finanzas, transparencia y rendición de cuentas, además de otras ventajas como:

- Aportar una terminología uniforme que facilita la comunicación y reduce ambigüedades;
- Alcance de a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten el financiador, prestatario y beneficiario;
- Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyecto en forma considerable;
- Suministra información necesaria para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto;
- Suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto;
- Cuenta con información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto;

- Proporciona una estructura para expresar en un solo cuadro, la información más importante sobre el proyecto;
- Permite separar lo que está bajo y fuera del control del equipo del proyecto de ;
- Permite identificar y priorizar recursos en base a un análisis de los problemas de la población y sus posibles alternativas de solución;
- Formulación y evaluación ex-ante, mediante la especificación y estimación cuantitativa de los beneficios y costos involucrados del proyecto.
- Planificación operativa, especificando de modo preciso las actividades y los recursos necesarios para la ejecución de un proyecto;
- Monitoreo y evaluación, sobre la base de un conjunto de indicadores de desempeño;
- Evaluación ex-post y análisis del impacto social de un proyecto, a fin de determinar su contribución al desarrollo.

Más allá de la delimitación de los beneficios de esta herramienta, Padilla(2006, pág. 89) considera importante hacer una importante distinción entre marco lógico y la matriz de marco lógico, puesto que ambas herramientas se prestan a una confusión epistemológica, en donde la Metodología de Marco lógico “es un enfoque para la gestión del ciclo del proyecto, en particular para el diseño de un proyecto, un proceso que abarca diversas fases de análisis, tales como la identificación de problemas, el análisis de involucrados, el análisis de problemas, el análisis de objetivos y análisis de alternativas, y que finalmente concluyen en la matriz de marco lógico.”

por ello la metodología de marco lógico puede considerarse como una herramienta gerencial útil para el desarrollo o en el diseño y ejecución de proyectos ya que permite organizar la información de tal manera que puedan formularse las preguntas apropiadas, para el diseño de planes estratégicos y programas de desarrollo; diseño de estructuras organizacionales, articulación de los diferentes niveles de planificación dentro de instituciones o articulación de diversas entidades de la

administración pública, que se caracterizan por ser la principales gestoras de programas sociales en México.

Acorde a Ortegón (2005, pág. 15), el autor comenta que la Metodología de Marco Lógico se conforma por dos etapas, que permiten la identificación y diseño del ciclo de vida del proyecto:

- **Etapas 1.** La identificación de los problemas y alternativas de solución, en la que se analiza la situación existente para crear una visión deseada y seleccionaran las estrategias que se aplicaran para conseguirla.
- **Etapas 2.** Relacionada a la planificación, basándose en el enfoque de que el 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 utilizados en cierto tiempo.

Respecto a ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010, pág. 16) comenta que la importancia que ha cobrado la Metodología de Marco Lógico en el último sexenio se debe que “cando se trata de programas es importante considerar los involucrados en el problema, para contar con su participación en las distintas etapas de la Metodología de Marco Lógico”.

Dado a que en los últimos años la Metodología de marco lógico para se ha orientado al logro de la eficiencia presupuestaria se analizará a continuación cada una de las etapas y elementos de la Metodología:

### **2.4.1. Etapa 1. Identificación de problemas y opciones de solución.**

La planificación se fundamenta mediante la identificación de una problemática y la necesidad de solucionarla, esta necesidad dicta estudiar y analizar la situación desde diferentes enfoques.

Para ello la primera fase de la metodología incorpora los siguientes de cuatro elementos para la identificación de problemáticas e involucrados:

#### *a) Análisis de involucrados*

Ortegón (2005, pág. 16) comenta que la importancia de estudiar a las personas o grupos sociales, se basa en que estas generalmente tienden a beneficiarse directa o indirectamente del proyecto que se diseña de manera tal que el análisis “permite optimizar los beneficios sociales e institucionales del proyecto para limitar los negativos. Al analizar sus intereses y expectativas de los involucrados e puede aprovechar y potenciar el apoyo de aquellos con intereses coincidentes o complementarios al proyecto, disminuir la oposición de aquellos con intereses opuestos y conseguir el apoyo de los indiferentes.”

Padilla (2007, pág. 97) complementa a Ortegón al definir que existen tres niveles de grupos de interés:

- Grupo de interés indirecto: constituido por subgrupos de interés sobre los cuales el equipo pretende impactar con el resultado final.
- Grupos de interés directo: constituido por personas externas a la institución, generalmente estos grupos encargados de implantar las acciones a través de ciertas estrategias, generalmente la dirección institucional les transfiere responsabilidades de 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 los programas definidos por la institución, como los efectos e impactos están condicionados por elementos del contexto denominado factores externos. Los cuales con fines operativos conviene dividir en:

Grupos de interés indispensables: son aquellos sin los cuales el proyecto o el programa no tiene viabilidad, generalmente se conforma por entidades que aportan financiamiento o toman las decisiones sobre la política de la institución.

Grupos de interés del entorno: son personas o grupos que pueden ser facilitadores u obstaculizadores del programa.

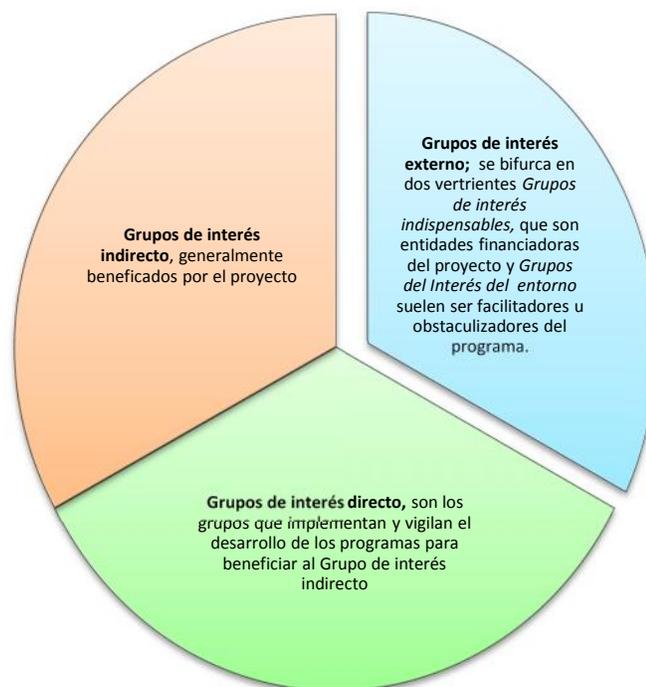


Ilustración 5. Grupos de Interés que influyen en el diseño del proyecto

Ortegón (2005, pág. 16) determina un análisis de involucrados es consistente cuando:

- Identifica todos aquellos que pudieran tener interés o que se pudieran beneficiar directa o indirectamente del programa;
- Investiga roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación de cada grupo de involucrados;
- Identifica su posición, de cooperación o conflicto, frente al proyecto y entre ellos, para diseñar estrategias con relación a dichos conflictos.
- Interpreta los resultados de análisis y define como pueden ser incorporados en el diseño del proyecto.

*b) Análisis del problema*

Esta segunda etapa, la importancia de analizar los problemas radica en que estos suelen impactar a un grupo específico de persona a las cuales se dirige el proyecto y sobre todo conocer las causas ó efectos que genera el problema en caso de no ser atendido.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010, pág. 17) comenta que el objetivo primordial del análisis del problema es “establecer de manera clara, objetiva y concreta cual es el problema que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental, es decir permite identificar:

- La necesidad a satisfacer;
- El problema principal al solventar;
- El problema potencial;
- La oportunidad por aprovechar;
- La amenaza por superar;
- Establecer la población de enfoque del programa.”

Ortegón (2005, pág. 16) plantea que para optimizar el análisis del problema es necesario:

- Analizar e identificar lo que se considera como problemas principales de la situación a abordar.
- Efectuar una lluvia de ideas con el objeto de definir el problema central que afecta a la comunidad, aplicando criterios de prioridad y selectividad.
- Definir efectos importantes del problema central, identificando y verificando su importancia.
- Anotar causas del problema central detectado, es decir detectar los elementos que lo detonan.
- Al identificar el problema central, así como las causas y efectos, será necesario construir un “Árbol de problemas”, que refleja de manera ordenada, sencilla y sistematizada la situación negativa existente.
- Revisar la validez del árbol dibujado las veces necesarias, ya que es necesario asegurarse que contenga las verdaderas causas y efectos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010, pág. 18) define que el árbol de problemas “consiste en el ordenamiento de las causas y los efectos detectados, donde el problema definido es el punto de partida, las causas son las raíces y los efectos la copa, en donde los tres elementos se correlacionan mediante causas directas o indirectas expresadas en forma negativa.”

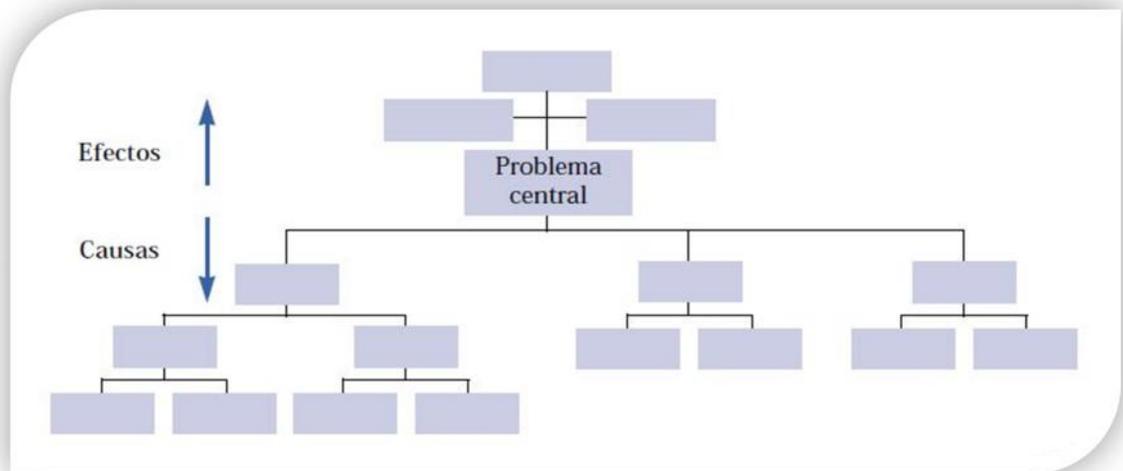


Ilustración 6. Estructura del Árbol de Problemas

La Secretaría en comento (2010, pág. 17) justifica la elaboración del árbol de problemas puesto que permite “identificar la orientación de acción gubernamental a la atención de problemas específicos, justificando la existencia y/o creación de los programas enfocados a subsanar brechas que frenan el bienestar y progreso de la población.”

### c) Análisis de objetivos

Esta fase permite expresar el escenario deseado al que desea llegar una vez identificado el problema, por lo cual es necesario convertir todos los estados negativos del Árbol de Problemas a expresiones positivas.

Es decir consiste en la traducción positiva de causas-efectos en medios-fines que se desean ser alcanzados a corto, mediano y largo plazo.

El resultado de este proceso es la conformación de un Árbol de objetivos nutre al proyecto de elementos como el Fin, el Propósito, los objetivos y actividades.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) comenta que en esta fase “se desarrolla una traducción de las causas y efectos del árbol de problemas, a medios y fines, lo cual permite la identificación de medios de solución a la problemática detectada. Así como identificar los impactos que se alcanzarán de lograrse el objetivo central del árbol de objetivos, además de brindar una secuencia y cronología entre las actividades, productos y fines, para estructurar adecuadamente la intervención gubernamental.”

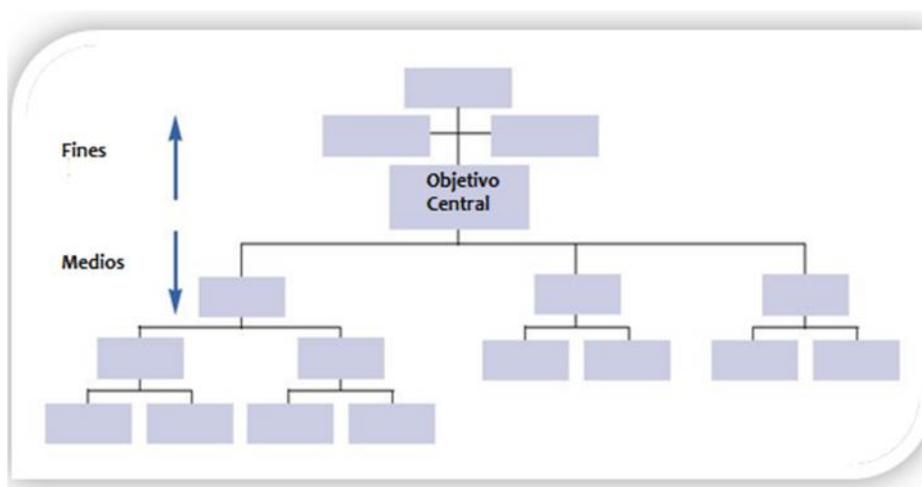


Ilustración 7. Árbol de Objetivos

*d) Identificación de las alternativas de solución al problema.*

Esta etapa se caracteriza por un análisis detallado del árbol de objetivos, en donde los medios que están en a las raíces del árbol de problemas, se proponen acciones factibles en términos operativos. Así se generan ciertos supuestos que de ser conseguidos los medios mas bajos se soluciona el problema, es decir si se eliminan las causas más profundas del problema.

Padilla (2007, pág. 104) establece que este análisis permite “determinar las estrategias que guiaran al equipo de trabajo, de tal manera que los encargados del proyecto consideren factibles de lograr, dejando de fuera aquellos que son demasiado ambiciosos o que escapan a las capacidades o competencias del equipo.

### e) Selección de la alternativa óptima

Es necesario identificar la alternativa más factible para aplicarla y alcanzar los escenarios deseados. Durante el análisis de alternativas y estrategias es conveniente determinar los objetivos dentro de la intervención y de los objetivos que quedarán fuera de la intervención.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010), para lograr seleccionar una alternativa óptima es necesario es necesario:

- Identificar las distintas estrategias posibles para alcanzar objetivos;
- Criterios precisos que permitan elegir las estrategias;
- La selección de la estrategia aplicable a la intervención.

Así mismo se debe tener en cuenta que las estrategias que serán de intervención futura y deben cumplir con los fines y propósitos del proyecto, para ello Ortegón (2005, pág. 19) determina la necesidad de “seleccionar la estrategia, no solo más factible en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, sino también pertinente, eficiente y eficaz; para lo cual se hace necesario realizar una serie de técnicas, y estudios respectivos que permitirían utilizar criterios de selección.”

De acuerdo con el autor la efectividad en la solución del problema, requiere de

- Diagnóstico de la situación;
- Estudio técnico de cada alternativa;
- Análisis de los costos de las actividades;
- Análisis de los beneficios, y;
- Efectuar una comparación mediante algunos criterios e indicadores y de esta comparación se toma la que muestra los mejores resultados<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Edgar Ortegón, 2005. “Metodología de Marco Lógico para la planificación, seguimiento y la evaluación de programas y proyectos”, pág. 19. ILPES, Chile, 2005.

### **2.4.1 Etapa 2. Planeación**

La tapa de planeación de se conforma por la Estructura Analítica del Proyecto, la cual asegura la “coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.”<sup>15</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010, pág. 21) comenta que la Estructura Analítica del Proyecto “ se utiliza para: a) perfilar los niveles del resumen narrativo de la Matriz de Indicadores (MIR); b) Para definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del programa; c) para construir indicadores.”

Ortegón (2005, pág. 20) determina que esta Estructura Analítica del Proyecto fomenta un esquema para la adopción de la “alternativa de solución mas viable expresada en sus rasgos más generales a la manera de un árbol de objetivos y actividades, que resume la intervención de los cuatro niveles jerárquicos y da pie a la definición de elementos del resumen narrativo de la Matriz Lógica del proyecto.

Anín (2009, pág. 70) comenta que la estructura analítica debe obtenerse mediante la “desagregación del proyecto en componentes (macro actividades) y estos a su vez en actividades básicas o tareas. A cada actividad y a cada agrupación de actividades (componente) se le asigna un responsable de ejecución que [...] controla la ejecución de las actividades bajo su jurisdicción y reporta a la categoría del nivel superior al cual forma parte.”

Es decir más allá de que la Estructura Analítica del Proyecto (EAP) coadyuve a la adecuada identificación de axiomas entre componentes y actividad, permite de manera paralela la identificación de responsabilidades y actuar de cada uno de los involucrados en el proyecto, para después proseguir con el diseño de la Matriz de Indicadores.

---

<sup>15</sup> Ibídem 9, pág. 35

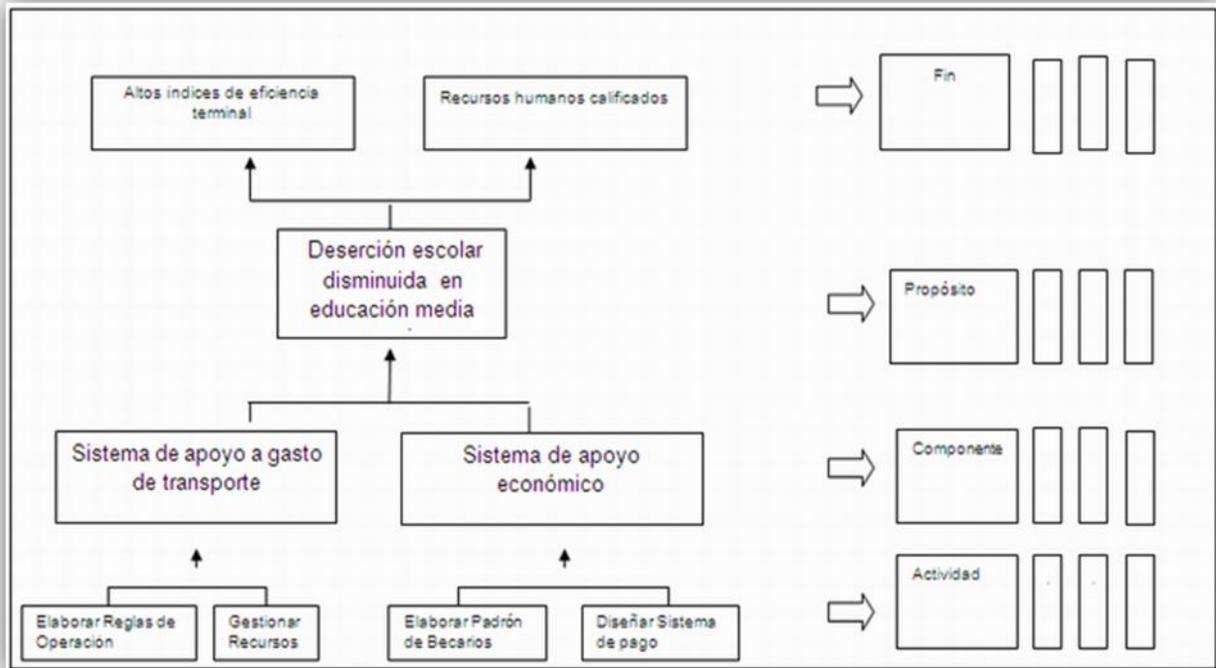


Ilustración 8. Estructura Analítica del Proyecto

## 2.5. La Matriz de Indicadores de Resultados

La Matriz de Marco Lógico es el resultado de la aplicación de la Metodología de Marco Lógico, actualmente esta matriz permite resumir estructuradamente los aspectos más importantes del proyecto, ya que posee cuatro columnas que suministran la siguiente información del proyecto:

- Un resumen narrativo de los objetos y las actividades
- Indicadores (resultados específicos a alcanzar)
- Medios de verificación
- Supuestos (Factores externos que implican riesgos)



Ilustración 9. La Matriz de Indicadores de Resultados.

La SHCP (2010, pág. 22), define que el objetivo principal de esta matriz es “sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental, estableciendo una serie de objetivos y resultados esperados de los programas a los que se le asignan los recursos presupuestarios.

Así mismo permite la definición de indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental y con ello, el éxito de su instrumentación.”

Cabe mencionar que en la actualidad las matrices desarrolladas por organismo, entidades y unidades del gobierno federal deben alienarse con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual cada entidad debe tener claramente identificado a que estrategias se alinean sus actividades y programas.

Actualmente la Matriz de Indicadores de resultados se constituye de cuatro columnas y cuatro filas.

Las columnas de la Matriz suelen ser:

*1) Resumen Narrativo de los objetivos*

Para Ortegón (2005, pág. 78) se entiende como resumen narrativo “al texto conformado por una descripción de acontecimientos que se han desarrollado o están por desarrollarse en un tiempo y espacio determinado e incluye la participación de individuos para que se realicen los hechos-

El Resumen Narrativo en la matriz de marco lógico o de indicadores permite a los operadores y beneficiarios del programa contar con un eje de seguimiento y ejecución del programa.”

Para determinar estos resúmenes narrativos en la Matriz de Marco Lógico (MML) es necesario contar con cuatro niveles de objetivos: Fin, Propósito,

Componentes y Actividades, en donde cada nivel responde a una pregunta que permite dar la secuencia lógica al proyecto.

a) **El Fin** generalmente responde a la pregunta ¿A que objetivo superior o a que impacto esta contribuyendo en programa? Y ¿Por qué el proyecto es importante para los beneficiarios?

Ortegón (2005, pág. 23) establece que el **Fin** de un proyecto deber ser “una descripción de la solución a problemas de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional que se ha diagnosticado, [...] representa un objetivo de desarrollo que generalmente obedece a un nivel estratégico (políticas de desarrollo), es decir ayuda a establecer un contexto en el cual el proyecto encaja y describe el impacto a largo plazo al cual el proyecto, se espera va a contribuir.”

Así mismo comenta que es necesario enfatizar dos aspectos en el Fin:

- Primero. No implica que el proyecto, en sí mismo será suficiente para lograr el fin, es suficiente que el proyecto contribuya de manera significativa al logro del fin.
- Segundo, la definición no implica que se lograra poco después de que el proyecto este funcionando, es a largo plazo.<sup>16</sup>

b) El segundo nivel que es el **Propósito** permite responder a la pregunta ¿Qué resultados se esperan lograr con el programa?, es importante destacar que el resumen narrativo del propósito incluye a la población que es afectada por el problema central que el proyecto pretende eliminar.

Por ello debe describir el efecto directo o resultado esperado al final del periodo de ejecución, Ortegón (2005, pág. 23) determina que “es una hipótesis sobre lo que debe ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los componentes.”

---

<sup>16</sup> Edgar Ortegón, 2005. “Metodología de Marco Lógico para la planificación, seguimiento y la evaluación de programas y proyectos”, pág. 24. ILPES, Chile, 2005.

Así mismo la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2010) ha definido que el “Propósito es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población objetivo o área de enfoque.”

Ortegón (2005, pág. 23) por su parte especifica también que el “proyecto debe contar con un solo propósito, con el fin de obtener claridad, puesto que cuando existen más de dos propósitos se da una situación de trueque.”

Es decir si el proyecto o programa cuenta con más de un propósito, se dan situaciones en que el otorgamiento de bienes y servicios a la población objetivo sea sustitutivas una con otra, o el mayor de los casos la plusvalía social se pierde en el cumplimiento de alguno de los propósitos.

c) En relación a los objetivos o componentes, estos responden a la pregunta ¿Qué bienes o servicios debemos producir con el programa para lograr el cumplimiento del propósito del programa? O ¿Qué entregará el proyecto?, generalmente describen las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la gerencia dentro del proyecto dentro del presupuesto que se le asigna

Ortegón (2005, pág. 24) recalca que “la responsabilidad de la gerencia es producir los componentes, sin embargo los posibles beneficiarios deben usar estos componentes para que se logre el propósito del proyecto.”

Es decir el gerente tiene la obligación de producir los bienes y servicios del proyecto pero no es responsable o en su caso esta fuera de su alcance que la población objetivo use dicho servicios o productos.

d) El cuarto nivel corresponde a las actividades y responde a la pregunta ¿Qué actividades vamos a desarrollar para coadyuvar al logro de cada uno de los componentes?, las actividades son procesos operacionales, que deben enlistarse ya que son la base del plan de ejecución, y deben ordenarse de maneras cronológicas y agrupadas por componente.

Así mismo es de vital importancia revisar la lógica vertical, ya que permite identificar si el proyecto está adecuadamente diseñado, Ortegón (2005, pág. 24) comenta que cuando “la lógica vertical es correcta cuando los cuatro niveles de objetivos cumplen con las siguientes premisas:

- 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, Propósito, los componentes y las actividades;
- El fin es una respuesta al problema más importante en el sector.



Ilustración 10. Lógica vertical de la MIR

## 2) Indicadores

Para Ortegón (2005, pág. 25) los indicadores “prestán información necesaria para determinar el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos en el proyecto.”

Los indicadores tienden a especificar los resultados en tres clasificaciones: cantidad, calidad y tiempo, por ello la matriz de marco lógico debe especificar la cantidad mínima de indicadores para concluir el propósito.

Ortegón (2005, pág. 29) define la palabra indicador como “la especificación cuantitativa y cualitativa para medir el logro de un objetivo, aceptado colectivamente por los involucrados en el proyecto como adecuada para lograr en objetivo correspondiente”.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) establece que generalmente existen dos tipos de indicadores “estratégicos y de gestión, en donde los estratégicos dan cuenta del cumplimiento del resultados esperado de un programa, o del quehacer sustantivo del mismo. Los indicadores de gestión generalmente dan cuenta de aspectos administrativos de apoyo.”

Así, de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) en el caso de los indicadores de Fin son “indicadores de impacto o de impacto final. A este nivel se trata de medir la contribución del programa al logro o solución de un problema de desarrollo o la consecución de objetivos estratégicos o de mayor desagregación.

Para el caso del Propósito la Secretaría establece que estos son de “medición intermedia o de resultados, deben medir el cambio que genera el proyecto y deben obtenerse a un costo adecuado y paralelamente deben asegurar la adecuada gestión del proyecto y además permite a los gerentes del proyecto decidir si son necesarios componentes adicionales o correcciones rumbo al logro del fin y propósito del proyecto.”

En cuanto a los indicadores de los componentes deben describir brevemente el resultado esperado al completarse los objetivos. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010) comenta que los indicadores de componentes “deben medir los bienes o servicios producidos entregados a los beneficiarios en la cantidad u calidad necesaria y de acuerdo con los resultados esperados.”

Ortegón ( 2005, pág. 30) reitera que se debe ser cuidadoso con el diseño de indicadores, ya que “el indicador debe servir para el inicio, el desarrollo y el final del programa, con el objeto que permitan establecer meta intermedias del cumplimiento del programa, para conocer el avance e identificar atrasos o desviaciones con el fin de tomar acciones correctivas.”

Ortegón (2005, pág. 31) define que cuando un indicador esta debidamente diseñado permite:

- Definir operacionalmente los objetivos, componentes o productos esperados, al definir operacionalmente el propósito y los componentes, se informa y facilita a todos los involucrados lo que se espera a cada nivel del proyecto.
- Los buenos indicadores proveen recursos concretos y un efectivo proceso para llevar a cabo el monitoreo y las evaluaciones formativas y sumativas.
- Permite demostrar si los objetivo y componentes el proyecto han sido logrados o no. Esto ayuda en dos cosas, ubica el estado del proyecto y segunda permite un posible mercadeo del proyecto al público y a las altas autoridades y pueden ayudar a las estrategias de relaciones públicas.

### 3) Medios de Verificación

Los medios de verificación indican donde el ejecutor o el evaluador pueden obtener información acerca de los indicadores, por eso es necesario tomar ciertas precauciones al momento de redactarlos, antes de redactar los medios de verificación

es importante definir ¿Quién los necesita?, ¿Por qué?, ¿Cuándo?, ¿Con que grado de detalle?<sup>17</sup>

#### 4) Supuestos

Son condiciones suficientes para obtener los resultados y definen la sostenibilidad del resultado en muchos casos.

Los supuestos se caracterizan por ser factores críticos, que están fuera del control de la gerencia del proyecto o de la agencia ejecutora cuya ocurrencia es necesaria para que el proyecto logre sus objetivos por los que su especificación tiene gran importancia en el diseño y ejecución del proyecto.

Ortegón (2005, pág. 55) comenta que durante el llenado de la columna de Supuestos, se debe considerar las siguientes proposiciones de verificación:

- Se contribuyen Actividades para realizar ciertos Resultados, siempre y cuando se confirmen los siguientes Supuestos identificados.
- En el siguiente nivel, si el proyecto produce estos Resultados y los Supuestos de este nivel son ratificados, se logrará el Propósito.
- En el otro nivel, si se logra el Propósito, y se confirma los Supuestos de este nivel, se alcanzará el Fin.
- Los supuestos en el nivel del Fin, por lo general, son considerados supuestos de sostenibilidad del proyecto y que tiene que ver con la continuidad del mismo.

---

<sup>17</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Curso de Matriz de Indicadores para resultados.*, México, 2010

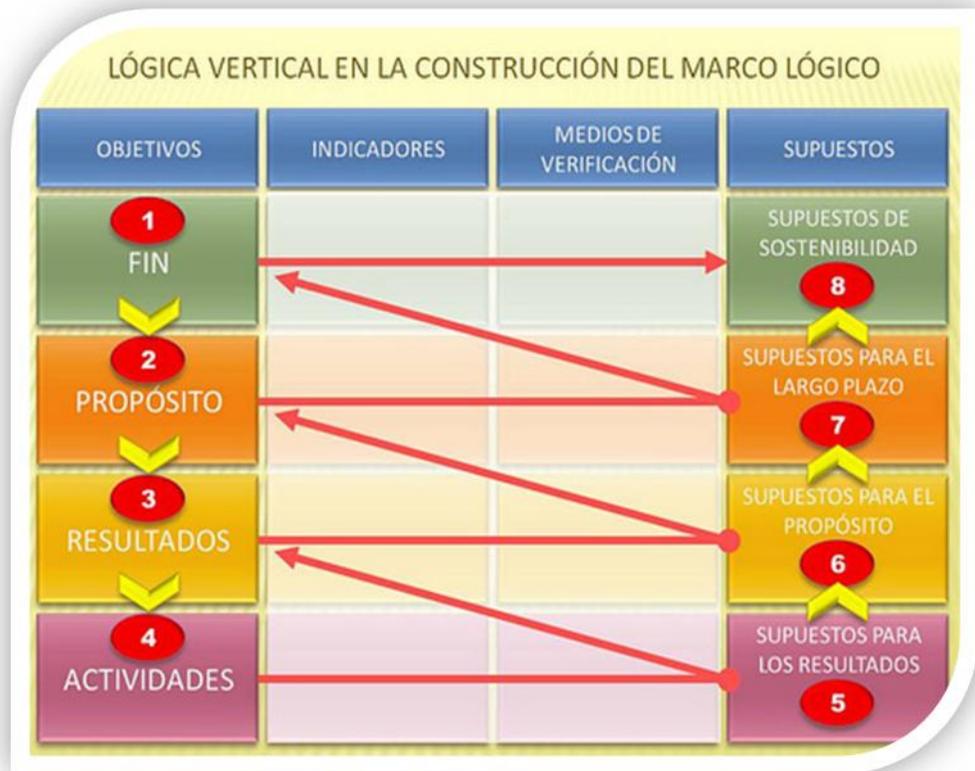


Ilustración 11. Lógica Horizontal de la Matriz de Indicadores de Marco Lógico (Diseño propio)

## 2.6. Los programas Anuales

Desde la utilización del Sistema de Gestión basado en Resultado (GpR) y Presupuesto basado en Resultados (PbR), el sistema presupuestario en los organismos gubernamentales se ha desarrollado mediante programas y proyectos, siendo esta última clasificación donde surge la conceptualización de Programa Anual (PA), el cual se ha enfatizado a partir del primer sexenio de alternancia en México, pero no fue hasta el sexenio 2006-2012 donde se enfatizó y fortaleció el proceso de su conformación programática presupuestal.

De acuerdo a la Auditoría Superior de Jalisco (2001, pág. 2) el Programa Anual se caracteriza por ser “un programa concreto de acción de corto plazo que emerge del plan a largo plazo, y contiene los elementos (Objetivo, estrategia, meta y acción) que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico.”

En términos generales los programas operativos se confeccionan en términos de unidades físicas de producto final o volumen de trabajo, mediante el Plan Anual se establecen los medios, unidades, métodos de cálculo y universos para determinar los recursos financieros necesarios.

Así mismo el Programa Anual se caracteriza por ser una herramienta de planeación, organización y control de las actividades de las organizaciones públicas, la despolitización de la misma, claridad en la relación costo-beneficio; hace posible el seguimiento del avance de metas y la participación en base a los recursos.

El Programa Anual por ser una herramienta de planeación tiene por objetivos principales:

**-Uniformar** la conceptualización y presentación de los programas de trabajo, facilitando los escenarios para realizar estudios comparativos entre las actividades que realizan las diferentes unidades administrativas.

-**Evaluar** los costos y beneficios del proyecto o programa, para fijar las prioridades de acción.

-**Estudiar** los grados de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, mediante correlaciones de metas cualitativas y cuantitativas con el resultado final de las tareas realizadas.

-**Establecer coeficientes de rendimiento** de los recursos para medir la eficiencia y eficacia de la utilización de recursos, así como para medir la consistencia entre metas y los medios empleados para lograrlas.<sup>18</sup>

De acuerdo al Artículo 9° de la Ley de Planeación “Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que este sea integral y sustentable.”

Complementariamente el artículo 12° establece que “los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del sistema, a través de unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.”

Si bien la Ley de Planeación establece que el Plan Anual es de carácter obligatorio, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria refuerza esta atribución mediante el artículo 25 que establece que “la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal y con base a:

#### I. Las Políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas Sectoriales:

---

<sup>18</sup>“ Manual para la Elaboración del Presupuesto Público”, Auditoría Superior de Jalisco, 2011, México

II. Las políticas de gasto público que determine el ejecutivo federal a través de la Secretaría

III. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas de Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas, los avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el año siguiente.

El anteproyecto se elaborara por unidades responsables de las dependencias y entidades estimando los costos por alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.”

Así mismo el artículo 27 establece que los programas anuales o anteproyectos “deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo:

I. Las categorías, que comprendan la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa,

II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Programas Sectoriales.

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en una expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.”

Sin embargo de acuerdo con Martner (2004, pág. 36) el Programa Anual “no es una nueva imposición de los altos niveles de la administración, sino que constituye un esquema de acción de cada oficina pública e incorpora las iniciativas de los empleados del gobierno, capta iniciativas creadoras del sector privado, a través de consultas con los representantes de la producción y el trabajo.

Así mismo es un instrumento que permite movilizar la voluntad de los ejecutores públicos y de la población beneficiaria, tras los objetivos de los planes, con el objeto de aumentar las probabilidades del éxito.”

## Capítulo III

# La Secretaría de Educación Pública (SEP) y los Sistemas de Planeación Seguimiento y Control

---

## **CAPITULO III. LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y LOS SISTEMAS DE PLANEACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL.**

### **3.1 LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

#### **3.1.1 Antecedentes**

A unos años de la promulgación de la Constitución de 1917, en México se vivía un ambiente tenso generado por las luchas de control y poder entre los caudillos revolucionarios, y el asesinato de Venustiano Carranza, este ultimo factor fue detonante para llevar a cabo nuevas elecciones presidenciales, en las que resultó ganador el General Álvaro Obregón, mismo que se comprometió a reorganizar el país y encaminarlo hacia su modernización e industrialización.

En ese entonces José Vasconcelos era el rector de la Universidad Nacional y había iniciado un amplio proceso de transformación en el sistema educativo, asesorado por docentes y expertos del tema educativo de ese tiempo. Sin embargo con el afán de continuar fortaleciendo la educación en México, José Vasconcelos mando a Álvaro Obregón una propuesta de federalizar de la enseñanza, mediante la creación de una nueva Secretaría de Estado encargada ordenar, señalar y conducir los lineamientos y contenidos educativos en toda la república.

Para ello, Vasconcelos estipuló que era necesario llevar a cabo una negociación con los Gobiernos Estatales encargados de la educación en cada entidad federativa, sin quitarle la atención y los recursos necesarios para continuar con las labores educativas en los estados.

Como parte de la consolidación del proyecto, y bajo la aprobación de Álvaro Obregón, Vasconcelos efectuó una campaña nacional de propaganda, viajo por todo el país con una comitiva conformada por educadores y artistas que coadyuvaban a

convencer a los gobernadores sobre el proyecto de creación de la nueva secretaría de estado.

Desde 1921, el entonces presidente Álvaro Obregón decreto la creación de la Secretaría de Educación Pública, y asigno la figura jurídica de Secretario de Educación a José Vasconcelos, el cual tuvo como primera tarea disminuir el analfabetismo, que se había incrementado por la guerrilla revolucionaria desarrollada en años anteriores.

Como parte de las acciones orientadas para disminuir este fenómeno, impulso la escuela rural, implemento la difusión de bibliotecas, se cultivaron las Bellas Artes, dio un gran impulso la educación media, se editaron libros de texto gratuitos y se repartieron desayunos escolares entre la población infantil.

Algo que es muy destacable de José Vasconcelos, fue la claridad de las atribuciones y actividades que desarrollaría la Secretaría, cuyo fin seria proporcionar por medio de la educación todos los elementos pedagógicos necesarios para la educación de los nuevos mexicanos, mediante una formación integral del individuo en las actividades estéticas y morales, por lo cual la mayor parte de los cambios educativos que implementó Vasconcelos se reflejaron en el ámbito de la cultura.

Para efectos de cumplir con las atribuciones y obligaciones de la entonces nueva Secretaría de Educación se determino que esta estaría conformada por tres departamentos fundamentales:

1.- El Departamento Escolar: Encargado de coordinar e integrar todos los niveles educativos, desde el jardín de infancia hasta la universidad.

2.- El Departamento de Bibliotecas: Con la tarea de garantizar materiales de lectura para apoyar la educación en todos los niveles.

3.- El Departamento de Bellas Artes: Encargada de las actividades artísticas complementarias de la educación.

Sin embargo la amplia gama de necesidades educativas, conllevaron la creación de otros departamentos para combatir problemas específicos, tales como la educación indígena.

Así desde 1921 la Secretaría de Educación ha emprendido y consolidado diferentes políticas públicas orientadas a temas de oferta educativa y gratuidad de la educación, programas de otorgamiento de becas a estudiantes en situación vulnerable, fortalecimiento de la educación rural, expansión de los niveles educativos que conforman el Sistema de Educación Básica, la edición y entrega de libros de texto gratuito, implantación de sistemas de evaluación de la calidad y logro educativo, entre otras acciones, y su importancia para el desarrollo del país la pone en la mira de todos los sectores sociales.

Actualmente la misión de la Secretaría de Educación Pública es “crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas la mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden”<sup>19</sup>

Respecto a su visión esta establece que “México cuenta con un sistema educativo amplio, articulado y diversificado, que ofrece educación para el desarrollo humano integral de la población. El sistema es reconocido nacional e internacionalmente por su calidad y constituye el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de la Nación”.<sup>20</sup>

Para el logro de esta visión los servidores públicos que constituyen la Secretaría de Educación Pública se rigen mediante un código de ética fundamentado en los valores de honestidad, responsabilidad, honradez, respeto, compromiso, integridad, liderazgo, actitud de servicio, disciplina e igualdad.

---

<sup>19</sup> “Visión y Misión de la SEP), Secretaria de Educación Pública, México. Recuperado de : [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1\\_Vision\\_de\\_la\\_SEP#.UIGYMcVmlgl](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP#.UIGYMcVmlgl)

<sup>20</sup> Ibídem 16

De acuerdo con el portal de la Secretaria de Educación Pública este código de conducta permite desempeñar con eficiencia y eficacia, con apego a la legalidad, vocación de servicio, transparentar su actuar y rendición de cuentas, preservando el desarrollo profesional y humano de sus actividades.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> “Código de conducta de la SEP”, Secretaria de Educación Pública, México. Recuperado de: [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Codigo\\_de\\_Conducta#.UIGYIsVmLgl](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Codigo_de_Conducta#.UIGYIsVmLgl)

### **3.1.2 Funciones de la Secretaría de Educación Pública**

Las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se establecen mediante diferentes estatutos legales, sin embargo el más descriptivo es el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que establece que a la Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.

b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a las que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.

c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida en la educación que se imparta a los adultos.

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

e) La enseñanza superior y profesional.

f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general.

II.- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III.- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

IV.- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas las clases que funcionen en la República dependientes de la Federación, exceptuadas las que Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

V.- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a las que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares del sistema educativo nacional;

VI.-Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3°. Constitucional;

VII.- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;

VIII. Promover la creación institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior, orientar, en la coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

IX.- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

X.- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones exteriores;

XI.- Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emítala Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;

XII.- Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIII.- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

XIV.- Estimular el desarrollo del teatro del país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

XV.- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las profesiones;

XVI.- Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;

[...]XX.- Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;

XXI.- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia;

XXII.- Organizar exposiciones artísticas, ferias certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas

XXIII.- Determinar y organizar la participación oficial de país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencias del Gobierno Federal.

XXIV.- Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

XXV.- Formular normas y programas y ejecutar acciones para promover a educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil, y e deporte selectivo, promover y en su caso, organizar la formulación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de los ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

[...]XVII.- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los municipios las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizara igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.

XXVIII.- Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

XXIX.- Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

XXX.- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centro de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requiera, y

XXX Bis. Promover la producción cinematográfica, de radio, televisión y de la industria editorial, con apego a los dispuesto en el artículo 3°. Constitucional cuando de trate de cuestiones educativas: Dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado.

### **3.1.3. Estructura Orgánica de la Secretaría de Educación Pública**

La última reestructuración orgánica de la Secretaría de Educación Pública fue prevista en base al Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE), así como lo expresado en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y en la Agenda del Buen Gobierno (ABG), en los cuales se manifiesto la necesidad de revisar la estructura orgánica de la secretaria y avanzar hacia una administración Basada en Resultados.

La estructura final de la Secretaría de Educación Pública (SEP) contemplo el establecimiento de tres subsecretarías: Subsecretaría de Educación Básica, Subsecretaría de Educación Media Superior y Subsecretaría de Educación Superior.

Actualmente la Secretaría de Educación Pública se conforma por:

#### 1. El Secretario de Educación Pública

##### 1.0.1 La Unidad de Coordinación Ejecutiva

##### 1.0.2 Dirección General de Comunicación social

##### 1.0.3. Dirección General de Asuntos Jurídicos

##### 1.0.4. Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación

##### 1.0.5. Coordinación General de Educación intercultural Bilingüe

##### 1.0.6. Dirección General de Relaciones Internacionales

##### 1.0.7. Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República

#### 1.1. Subsecretaria de Educación Superior

##### 1.1.1. Dirección General de Educación Universitaria

- 1.1.2. Coordinación General de Universidades Tecnológicas
- 1.1.3. Dirección General de Educación Superior Tecnológica
- 1.1.4. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
- 1.1.5. Dirección General de Profesiones
- 1.2. Subsecretaría de Educación Media Superior
  - 1.2.1. Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
  - 1.2.2. Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
  - 1.2.3. Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
  - 1.2.4. Dirección General de Bachillerato
  - 1.2.5. Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo
- 1.3. Subsecretaría de Educación Básica
  - 1.3.1. Dirección General de Desarrollo Curricular
  - 1.3.2. Dirección General de Materiales Educativos
  - 1.3.3. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
  - 1.3.4. Dirección General de Educación Indígena
  - 1.3.5. Dirección General de formación Continua de Maestros en Servicio
- 1.4. Oficialía Mayor
  - 1.4.1. Dirección General de Personal
  - 1.4.2. Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros
  - 1.4.3. Dirección General de Innovación, Calidad y Organización

- 1.4.4. Dirección de Recursos Materiales y Servicios
- 1.4.5. Dirección General de Tecnologías de la información
- 1.5. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas
  - 1.5.1. Dirección General de Planeación y Programación
  - 1.5.2. Dirección de Evaluación de Políticas
  - 1.5.3. Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación
  - 1.5.4. Dirección General de Televisión Educativa
  - 1.5.5. Coordinación Nacional de Carrera Magisterial
  - 1.5.6. Coordinación de Órganos desconcentrados y del Sector Paraestatal
- Órganos desconcentrados
  - 1.0.8. Instituto Politécnico Nacional
  - 1.0.9. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
  - 1.0.10. Instituto Nacional de Antropología e Historia
  - 1.0.11. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
  - 1.0.12. Radio Educación
  - 1.0.13. Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F.
  - 1.0.14. Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte
  - 1.1.6. Instituto Nacional del Derecho de autor
  - 1.1.7. Universidad Pedagógica Nacional

Actualmente la estructura básica de la Secretaría de Educación Pública se conforma con un total de 40 organismos públicos y nueve organismos desconcentrados, mismos que le permiten desarrollar de manera eficiente sus actividades sustantivas.

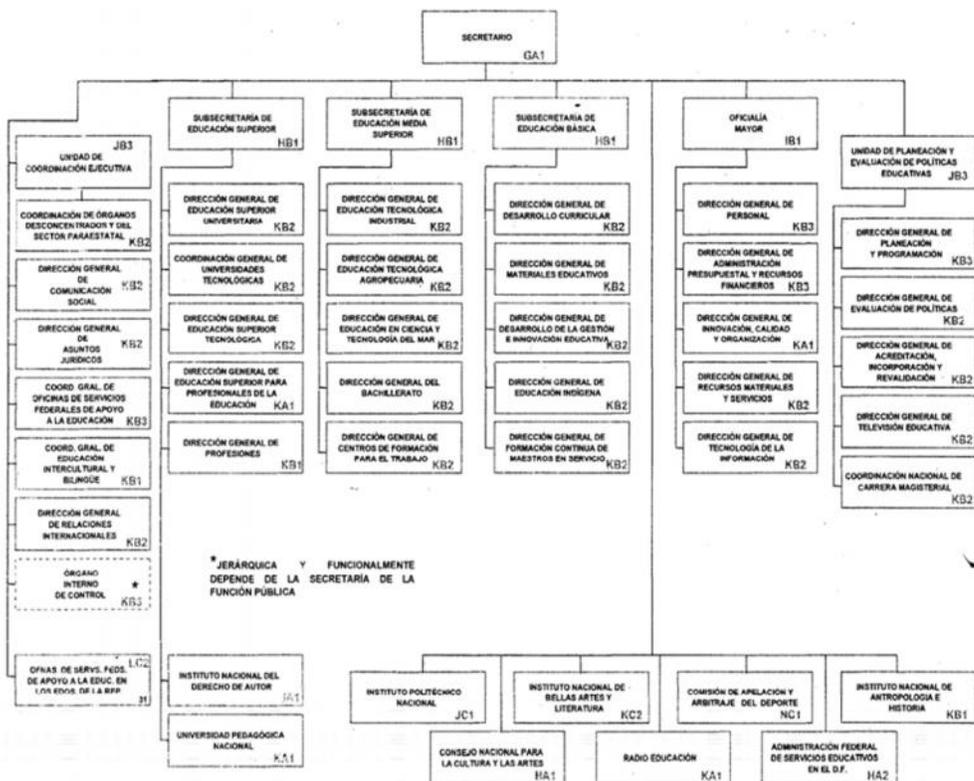


Ilustración 12. Estructura Orgánica de la SEP

## **3.2. LA PLANEACIÓN EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

### **3.2.1. La Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE)**

Como se menciona en párrafos anteriores en los últimos años la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha sufrido una serie de reformas estructurales, sin embargo la decretada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de Enero del 2005, y en el acuerdo No. 351 del 4 de febrero del mismo año, se determinó la necesidad de reestructurar a la Secretaría de Educación Pública, este proceso arrojó como resultado la desaparición de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, y dando origen a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE), con las siguientes Direcciones a su cargo :

- Dirección General de Planeación y Programación
- Dirección General de Evaluación de Políticas
- Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación
- Dirección General de Televisión Educativa
- La Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal
- La Coordinación de Carrera Magisterial

De esta manera la misión que se le encomendó a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) fue inicialmente “Establecer un sistema nacional de planeación, evaluación, información e indicadores de las políticas educativas que mejoren las condiciones para llevar a cabo la planeación y la programación global del Sistema Educativo Nacional, así como su evaluación”, sin embargo esta ha sido modificada y actualmente la misión es “Coordinar el desarrollo de las acciones estratégicas del Programa Sectorial de Educación y el Sistema Nacional

de Evaluación Educativa orientando los esfuerzos al cumplimiento de los objetivos de la institución”<sup>22</sup>.

Respecto a la visión esta se fundamenta en “Articular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, desarrollando las mejores estrategias, acciones y prácticas que contribuyan a la mejora de resultados en el sistema educativo, generando así la formulación de políticas educativas.”<sup>23</sup>

De esta manera el objetivo general de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas(UPEPE), se orienta específicamente a dar cumplimiento a sus actividades sustantivas para “Fortalecer el proceso general de planeación y evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN), mediante el mejoramiento de las capacidades del personal, de las técnicas y herramientas que utilizan en las diferentes unidades responsables del sector relacionadas con estos procesos, así como el impulso de las innovaciones y modernización de estos procesos.”<sup>24</sup>

Con la finalidad de dar cumplimiento a este objetivo general, la UPEPE fundamenta su actuar en una serie de objetivos específicos de acción:

- Promover las mejoras en el ejercicio de planeación, con el fin de que los resultados de esta, se reflejen en la formulación de las políticas y en la integración del presupuesto para el mejoramiento del Sistema Educativo Nacional (SEN).
- Crear condiciones adecuadas para propiciar una participación más efectiva de todos los actores en el proceso de evaluación, tanto a nivel federal como estatal.

---

<sup>22</sup> Misión de la UPEPE. Web Oficial de la UPEPE, disponible en [http://www.upepe.sep.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&Itemid=65](http://www.upepe.sep.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=65)

<sup>23</sup> Ibídem 22

<sup>24</sup> Ibídem 22

### **3.2.2. La Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE)**

De acuerdo al Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública, se crea la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) para coordinar el desarrollo de las acciones estratégicas del Programa Sectorial de Educación y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa orientando los esfuerzos al cumplimiento de los objetivos de la institución.

En temas relativos a la planeación y programación la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) designo la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE) como encargada de “Programar los objetivos y metas, así como el anteproyecto de presupuesto de la Secretaría y del sector coordinado; elaborar el calendario escolar nacional y desarrollar el sistema de información estadística en materia educativa”.

Para ello la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE) cuenta con las siguientes atribuciones:

- Desarrollar y coordinar actividades de planeación y programación de la Secretaría para los diversos niveles, tipos y modalidades de educación, así como el sector educativo en su conjunto;
- Proponer lineamientos y coordinar la elaboración y actualización del Programa Sectorial de Educación, en los términos que establezcan la Ley de Planeación, la Ley General de Educación y el Plan Nacional de Desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas competentes y con la participación de las autoridades de las entidades federativas, sectores sociales involucrados en la educación y la sociedad en general.
- Integrar, en coordinación con la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros, los anteproyectos del presupuesto global y del programa de inversión y obra pública del sector educativo, conjuntamente

con las unidades administrativas de la Secretaría y las entidades paraestatales sectorizadas;

- Gestionar ante las instancias competentes, la aprobación de los anteproyectos de presupuesto anual de la Secretaría y los de las entidades paraestatales agrupadas en el sector educativo que hayan sido autorizadas por el Secretario;
- Apoyar y, cuando corresponda, coordinar la elaboración de programas institucionales, regionales, estatales y especiales del sector educativo , a solicitud de los interesados u por órdenes del Secretario;
- Elaborar y en su caso, conducir el desarrollo de estudios prospectivos que permitan anticipar los escenarios y las necesidades de desarrollo del sistema educativo nacional en sus diversos tipos, niveles y modalidades;
- Elaborar los informes oficiales que deba rendir el Secretario;
- Contribuir al desarrollo y coordinación de un sistema nacional de planeación integrado por las Subsecretarías, los órganos desconcentrados, instituciones y entidades paraestatales agrupadas en el sector educativo y realizar consultas periódicas por el consejo consultivo de Planeación y Política Pública, el consejo Nacional de Participación Social, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, el Consejo para el Seguimiento del Compromiso Social para la Calidad de la Educación y las entidades especializadas en la evaluación educativa;
- Proponer criterios y prioridades para la orientación del gasto público en los diferentes tipos, niveles y modalidades del servicios educativo;
- Llevar el registro nacional de instituciones pertenecientes al Servicio Educativo Nacional;
- Establecer, de conformidad con las políticas que determine el Secretario, los lineamientos para la elaboración del programa de presupuesto anual del sector y las transferencias a las entidades federativas;
- Proponer normas generales para la elaboración del anteproyecto de presupuesto del sector educativo que incluyan el gasto de actividades, programas y proyectos educativos especiales y las transferencias a las entidades

federativas, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las prioridades del sector educativo y las políticas que señale el Secretario;

- Analizar y proponer, en coordinación con la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros, la aplicación de las modificaciones que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al presupuesto autorizado;
- Establecer coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y otras instancias especializadas, nacionales e internacionales, para la obtención y uso sistemático de la información estadística y censal que permita integrar el Sistema Nacional de Información, Estadística e Indicadores Educativos de manera congruente con las diversas fuentes de información estadística nacional;
- Establecer lineamientos y coordinar la difusión de información, estadística e indicadores del sector educativo; y
- Proponer calendario escolar aplicable en toda la república para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, primaria y secundaria, así como la normal y demás para la transformación de maestros de educación básica.<sup>25</sup>

Cabe mencionar que en relación a la planeación en el interior en la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Dirección General Planeación y Estadística Educativa (DGPEE) determina a las unidades administrativas desarrollar un Programa Anual (PA), el cual engloba las políticas y actividades a desarrollar para mejorar la calidad y equidad de la educación.

---

<sup>25</sup>Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública, Pág. 93. Secretaría de Educación Pública, 2008.

### 3.3. SISTEMAS DE PLANEACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL IMPLEMENTADOS EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

#### 3.3.1. El Programa Anual

Se entienden como Programa Anual es un plan concreto de acción de corto plazo, que contiene los elementos que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico.

Lo programa anuales se caracterizan por utilizar unidades físicas para determinar el producto o servicio final que se desea entregar. Este tipo de herramientas permite calcular y distribuir los recursos financieros necesarios por partidas, con el objeto de solventar costos y trabajar con mayores niveles de eficiencia y eficacia.

Así de esta manera el Programa Anual permite:

**Uniformar** la conceptualización y presentación de los programas de trabajo, permitiendo realizar estudios comparativos entre las actividades que realizan las diferentes unidades administrativas.

**Evaluar** beneficios y costos de cada programa, fijando prioridades de acción.

**Estudiar** la compatibilidad, consistencia o duplicidad de los programas mediante la revisión de metas cualitativas y cuantitativas.

**Establece coeficientes de rendimiento** o fórmulas que permiten medir la eficiencia y consistencia entre las metas y medios empleados para alcanzarlas.

**Facilita** la coordinación entre la planeación operacional y la nacional.

Es importante destacar que de acuerdo con la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE), para desarrollar un Programa Anual es necesario que cada unidad administrativa o dependencias del Sector Educativo deben:

- Definir funciones sus funciones sustantivas y su estructura organizacional;
- Describir las políticas que se implementaran;
- Presentar un resumen de la clasificación económica del gasto, analizando la distribución de los recursos, con el objeto de fomentar prácticas de austeridad y cumplimiento de las actividades sustantivas.
- Definir la estructura programática, que permita el logro de los objetivos institucionales, de acuerdo a los pasos siguientes:
- Breve descripción de los objetivos generales a mediano y largo plazo de la institución.
- Determinar las relaciones de agrupamiento y subordinación entre las funciones sustantivas, programas y proyectos.
- Detallar las acciones que permitan el alcance de objetivos planteados a corto plazo y largo plazo.

#### *Procedimiento para la elaboración del Programa Anual (PA) en la Secretaría de Educación Pública*

De acuerdo con el manual de procedimientos de la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE) el proceso de elaboración del Programa Anual de la Secretaría de Educación Pública se conforma de los siguientes subprocesos:

1.-Elaboración de los lineamientos para el Programa Anual: El Director Adjunto de Planeación e información establece los lineamientos normativos para elaborar el sistema que permita Formular los Programas Anuales (PA'S) y envía a la Dirección de Sistemas.

2.- Actualización del Sistema: El Director de Sistemas gira órdenes para:

A) Actualizar el Sistema para elaborar PA's de acuerdo a lineamientos dictados por la Dirección General Adjunta de Planeación e Información.

B) Envía el Sistema del PA al Departamento de Planeación Sectorial para revisión.

3.- Revisión del Sistema y organización de reuniones: EL Jefe de Departamento de Planeación Sectorial revisa y analiza el Sistema del PA y envía correcciones a la Dirección de Sistemas. Posteriormente se organiza reuniones de capacitación e información con las Unidades Responsables que integran la estructura de la Secretaría de Educación Pública

4.-Revisión de la presentación y liberación del Sistema: El director de sistemas corrige y libera el Sistema en la página de internet de la Dirección General de Planeación. Posteriormente realiza la presentación del Sistema para integrar el PA y su funcionamiento en reuniones con Unidades Responsables.

Finalmente entrega al enlace de la Unidades responsable el nombre de usuario y password de acceso al sistema.

5.- Información y capacitación a las Unidades Responsables: El Director Adjunto de Planeación e información, convoca a las Unidades responsables a reuniones de capacitación e información sobre la integración de los Programas Anuales.

Posteriormente recibe los Programas Anuales de las Unidades Responsables, así como la propuesta de estructura programática y envía para su revisión al departamento de planeación sectorial.

6.- Recepción de Cédulas: El Jefe de Departamento de Planeación Sectorial recibe, revisa y cita a las Unidades Responsables para la entrega de cédula de observaciones a su Programa anual.

Las Unidades Responsables proceden a corregir y enviar el Programa Anual vía internet e impresión al Departamento de Planeación Sectorial para la integración de información base del Anuncio Presupuestal.

Finalmente el Jefe del Departamento de Planeación Sectorial envía los programas anuales a la Dirección de Sistemas para integrar la información en forma electrónica e impresa.

7.- Preparación de insumos para el anuncio: el Director de Sistemas recibe, prepara y entrega el paquete de Programas anuales en forma electrónica e impresa al Departamento de Planeación Sectorial.

8.-Concertación del Programa Anual: El Jefe de Departamento de Planeación Sectorial lleva a cabo la concentración del Programa Anual de acuerdo con los Lineamientos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

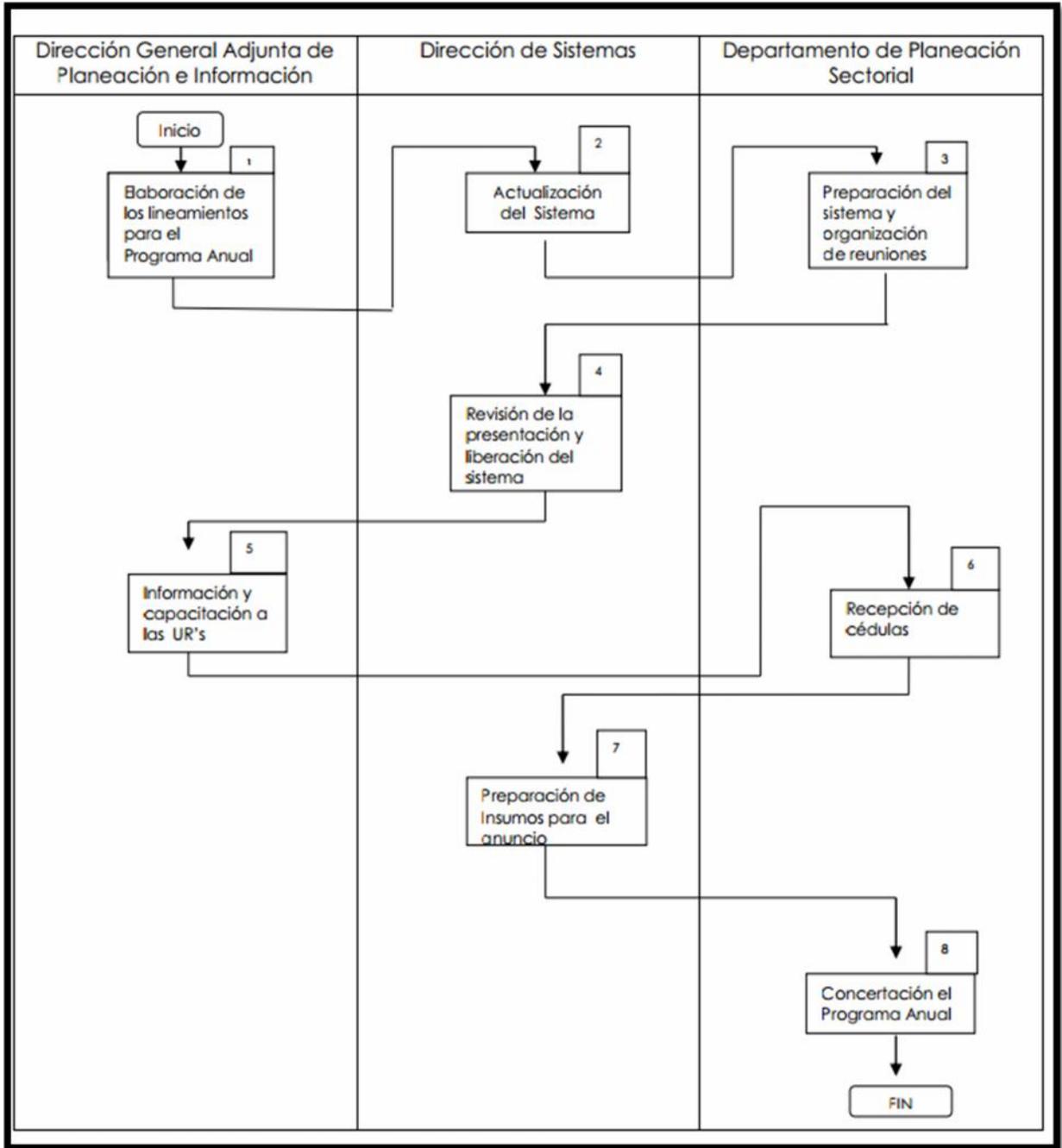


Ilustración 13. Procedimiento para elaborar el Programa Anual de la Secretaría de Educación Pública. Fuente: Manual de procedimientos de la DGPEE-SEP

### **3.3.2. El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)**

Como se menciona en el capítulo anterior durante el sexenio 2006-2012 se implementó el Presupuesto basado en Resultados como instrumento metodológico cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población; así como brindar modelos para corregir el diseño de aquellos programas que no están funcionando correctamente.

De acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) es un “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base a indicadores estratégicos y de gestión para:

- Conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y proyectos;
- Identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad de la Administración Pública Federal; y
- Aplicar las medidas conducentes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano, y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Así conforme a lo que dicta el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) serán las encargadas de adecuar y emitir las disposiciones de aplicación y evaluación de los indicadores del

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), los cuales deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), incorporar sus resultados en la Cuenta Pública y ser considerados para efectos de programación, presupuestación y ejercicio de recursos.<sup>26</sup>

Para ello se prevé que se desarrollen evaluaciones a los indicadores y políticas, así como del desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo, para lo cual las dos instituciones globalizadoras deberán establecer un Programa Anual de Evaluación (PAE), así como los métodos de evaluación acordes.

De acuerdo al Estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en su estudio sobre el proceso presupuestario en México, el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) ha sido una de las reformas más recientes en México, para reivindicar el quehacer gubernamental.

El estudio citado refiere que en “la experiencia reciente de la OCDE demuestra que simplemente aumentar los fondos a los servicios clave no necesariamente genera mejores resultados. Mejorar el desempeño involucra dar seguimiento y evaluar los resultados generados con los fondos y utilizar esta información para implementar cambios en las organizaciones, capacidad administrativa y programas que apoyarán en el enfoque de resultados y el logro de los mismos. Así mismo proporcionar a los ciudadanos y a la Legislatura más información sobre el desempeño del sector público forma parte de los esfuerzos para aumentar la confianza en las instituciones públicas y satisfacer demandas de una mayor rendición de cuentas generada por una legislatura más sólida y un nivel más alto de competencia política entre los partidos.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> “Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, SHCP-SFP, México, 2008, recuperado de : [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/41\\_D\\_1566\\_31-03-2008.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/41_D_1566_31-03-2008.pdf)

<sup>27</sup> “Estudio sobre el Proceso Presupuestario en México”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pág. 108, 2009.

De esta manera el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) se implemento de manera obligatoria en todas las Secretarías de Estado en el año 2007, actualmente el Sistema se constituye de dos componentes:

- *La evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto:* Este componente contempla el diseño de indicadores de desempeño, destinado a medir la producción y los resultados de los programas. Además involucra la conducción de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del Gobierno.
- *Evaluación de procesos de gestión y los servicios públicos.* Este componente se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios. Esta actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para mejorar y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como indicadores de gestión.

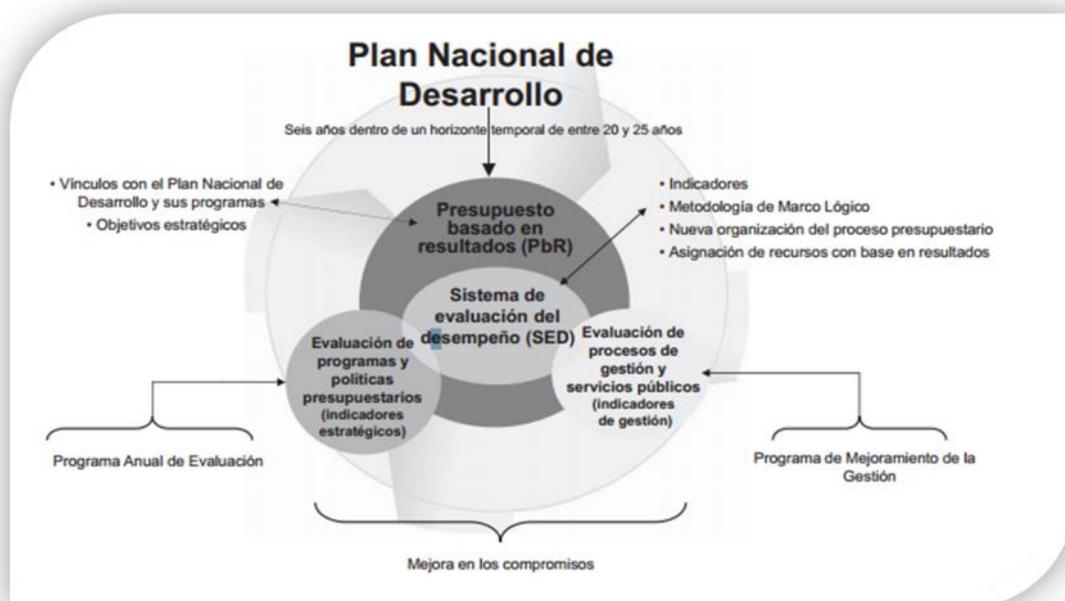


Ilustración 14. Estructura del Programa Anual de Evaluación

Sin embargo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) comenta que pese a que la Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP) tiene la responsabilidad general del SED, en la actualidad y por la amplia gama de actividades que conlleva desarrollarlo, existen otras dos instituciones que asisten a la Secretaría de Hacienda en sus funciones: El Consejo Nacional de Educación (CONEVAL) y la Secretaría de la Función Pública.

En el caso del primer componente del SED relativo a la evaluación tiene como responsables al Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), encargado de evaluar todos aquellos programas sociales estratégicos para el desarrollo nacional y por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evalúa a los programas restantes.<sup>28</sup>

En cuestiones del segundo componente relativo a los indicadores de gestión, se implementa por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

Es así como estas tres instituciones globalizadoras se coordinan mutuamente para desarrollar un Programa Anual de Evaluación (PAE), el cual se publica y da a conocer a todas las secretarías de estado, los tipos de evaluaciones que se realizarán, y el tipo de programas o políticas que se evaluarán.

---

<sup>28</sup> “Estudio sobre el Proceso Presupuestario en México”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pág. 54, 2009.

### **3.3.3. El Sistema de Seguimiento a la Matriz de Indicadores (SMIR)**

El Sistema de Seguimiento a la Matriz de Indicadores (SMIR) se caracteriza por ser una plataforma virtual diseñada para *“garantizar de manera mensual y puntual el Seguimiento del avance de las Metas de los Indicadores, que están contenidos Anuncio Programático, y están establecidos en la Matriz de Indicadores de Resultados”*.

Esta plataforma de acuerdo con la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha permitido un *“análisis sistemático y objetivo mediante la organización estructurada de información sobre metas e indicadores de desempeño que proveen evidencia y elementos objetivos para la toma de decisiones de las políticas públicas, los programas presupuestarios y el desempeño institucional, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas así como su eficiencia, eficacia, calidad resultados e impacto.”*

La Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE) establece que el marco jurídico que sustenta el diseño, creación y mantenimiento del Sistema de Seguimiento a la Matriz de Indicadores (SMIR) es la Ley de Planeación, Art. 3° que suscribe que:

*“Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones, que en base al ejercicio del Ejecutivo Federal en materia de regulación, y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad el país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y ley establecen.*

Mediante la planeación se fijarán, objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignaran recursos,

responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.”

Así como el Art. 2, Fracción LI de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que dicta:

“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

LI. Sistema de Evaluación del Desempeño: El conjunto de elementos metodológicos que permitan realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos”.

Y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública Art.8, Fracciones III, IV, V, que establece:

“Al frente de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas habrá un titular a quien corresponderá el ejercicio de las siguientes facultades:

III. Desarrollar, integrar y difundir la información necesaria para la planeación y evaluación del Sector Educativo Nacional, así como la evaluación de dicha planeación;

IV. Promover en coordinación con la unidad de coordinación ejecutiva la participación social de las autoridades educativas y entidades especializadas en la planeación programación y evaluación de las políticas educativas;

V. Coordinar, en consulta con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, así como de las entidades del sector educativo, la planeación, y evaluación de políticas y programas de carácter estratégico;

De esta manera se diseño e implanto el Sistema de Matriz de Indicadores Resultados (SMIR) con la finalidad de que las Unidades Responsables (UR's) ejerzan los recursos públicos federales mediante indicadores de desempeño, para mejorar los

medios de información relativos a los avances físicos y financieros destinados a evaluar la aplicación de los recursos públicos federales, para efectos de su asignación.

Para cumplir con este objetivo el Director General Adjunto de Planeación e Información establece las etapas a seguir para la carga de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) e informa a la Dirección de sistemas para que realice los cambios necesarios.

El Director de sistemas posteriormente recibe la notificación de cambios necesarios y actualiza el sistema para la captura de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) así como el formato de afectación y se envía al Departamento de Planeación Sectorial, misma que recibe el formato de afectación para la captura de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), revisa, aprueba e informa a la Dirección Adjunta de Planeación e información de las modificaciones y actualización del sistema para que convoque a reunión con la Unidades Responsables (UR's), para brindarles capacitación acerca de la captura de datos en el sistema.

Una vez que las Unidades Responsables (UR's) conocen la funcionalidad el sistema, cargan la información relativa al avance de indicadores lo primeros 10 días del mes posterior al trimestre a reportar.

Al cierre del proceso de reporte de avance de indicadores realizado por las Unidades Responsables la Dirección General Adjunta de Programación e Información recibe los reportes de las Unidades Responsables (UR's) para su revisión, en caso de errores esta notifica a cada Unidad Responsable para su corrección.

Posteriormente a las correcciones, la Dirección General adjunta de Programación e Información elabora diferentes informes acerca del avance de los indicadores de desempeño, así como todos aquellos requerimientos que le solicite la Auditoría Superior de la Federación, el Órgano Interno de control, o la Dirección General de Recursos Financieros y Administración Presupuestal de la SEP.

## Capítulo IV

# El Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y su implementación en la Secretaría de Educación Pública

---

## **CAPITULO IV. EL PORTAL APLICATIVO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA (PASH) Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

### **4.1. Marco Jurídico**

Se comento con anterioridad que la Secretaría de Educación Pública (SEP) es una de las dependencias estratégicas de la Administración Pública Federal ya que el desarrollo de sus actividades tiene un gran impacto en el desarrollo económico, social y cultural del país.

Es por ello que sus procesos de planeación, presupuestación y evaluación se encuentran constantemente en el ojo del huracán, dado que el uso de los recursos públicos en esta dependencia son altamente cuestionables por todos los estratos de la sociedad mexicana.

Por lo cual la adopción del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) en las actividades sustantivas de planeación, programación y evaluación de la Secretaría de Educación Pública fue prioritaria para transparentar y reflejar los avances en la educación del país.

Como se estableció en el apartado anterior, actualmente la Secretaria de Educación Pública (SEP) cuenta con la plataforma del Programa Anual, el cual permite a las subsecretarías y sus correspondientes unidades administrativas, definir los programas presupuestarios y sus matrices de indicadores correspondientes.

Cabe mencionar que la Plataforma del Programa Anual utilizado internamente en la Secretaría de Educación Pública, no es reconocida por la Secretaría de Hacienda como una herramienta formal de planeación, sin embargo se ha convertido en un insumo para la elaborar la Matriz de Indicadores de Resultados del Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH).

De esta manera la información que contiene la Plataforma del Programa Anual de la Secretaría de Educación Pública (SEP) es cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), con el objeto de dar cumplimiento al artículo 25 y 27 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

“Artículo 25.- La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo a los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal y con base en:

I.- Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales;

II.- Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

III.-La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el sistema de Evaluación del Desempeño, las metas los avances físicos financieros del ejercicio anterior y los pretendidos para el año siguiente;

[...] El anteproyecto se elaborará por las unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento. [...]”

“Artículo 27.- Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo:

I.- Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;

II.-Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas, los indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Programas Sectoriales, y;

III.- Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Los entes públicos y los Poderes Legislativo y Judicial incluirán los indicadores de desempeño y metas que faciliten el examen de sus proyectos de presupuesto de egresos.

La estructura programática deberá ser sencilla y facilitar el examen del Presupuesto y sólo sufrirá modificaciones cuando éstas tengan el objetivo de fortalecer dichos principios, en los términos de las disposiciones aplicables.”

“Artículo 29.- Las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que la Secretaría establezca.

Las entidades remitirán sus anteproyectos de presupuesto, por conducto de su dependencia coordinadora de sector. Las entidades no coordinadas remitirán sus anteproyectos directamente a la Secretaría.

La Secretaría queda facultada para formular el anteproyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando las mismas no lo presenten en los plazos establecidos.”

Es de esta manera que la subsecretarías y unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública elaboran en primer momento su programa anual y lo envía a la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE-SEP) para su revisión y aprobación.

Aproximadamente 15 días después de haber sido aprobado el Programa Anual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) notifica a las autoridades de la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE-SEP), que el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), cuenta con el Modulo de Evaluación de Desempeño abierto, para que las unidades administrativas capturen la información relativa a las matrices de indicadores de resultados relativas a los programas que opera cada unidad administrativa de la SEP.

Al finalizar el proceso de captura en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), las autoridades responsables del portal, inician un proceso de revisión analítica, con el objetivo de informarle a la Secretaría de Educación Pública y Unidades Responsables las deficiencias y opciones de mejora de las matrices de indicadores, con el objetivo de que se adecuen en el Portal y posteriormente en el Programa anual de la Dependencia.

Al estar aprobadas la Matrices del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y alineado el Programa Anual, se establecen los parámetros temporales para reportar el avance de metas proyectada en el ejercicio fiscal correspondiente.

#### 4.2. Funcionalidad del Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH)

Para acceder al Portal es necesario contar con un equipo de cómputo, Windows Vista o posteriores, así como el Internet Explorer versión 8.0.

Cabe mencionar que el portal aplicativo cuenta con diferentes niveles de funcionalidad, acordes a las atribuciones y responsabilidades de cada usuario.

Por cuestiones del trabajo de investigación se analizará el Módulo de Presupuesto basado en Resultados, a cargo de niveles directivos en Unidades Responsables de la Secretaria de Educación Pública (SEP).

Para acceder es necesario ejecutar explorador de Internet Explorer, e ingresar en la barra de direcciones el siguiente vínculo:

<http://www.sistemas.hacienda.gob.mx/PASH/jsps/acceso.jsp>.

Inmediatamente el explorador desplegara la pantalla principal del Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH) (ver ilustración 15), en el cual el usuario debe ingresar los siguientes datos para ingresar al sistema:

- Ciclo presupuestario: Refiere al Año Fiscal activo para capturas, este menú permite también acceder a la información de años fiscales anteriores, en modalidad de consulta.
- Usuario: Refiere al nombre de inicio sesión que asignaron las autoridades de la Secretaria de Hacienda al personal responsable de la captura.
- Password: Refiere a la contraseña de inicio asignaron las autoridades de la Secretaria de Hacienda al personal responsable de la captura.

Adicionalmente la pantalla principal del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) cuenta con el apartado para cambio de Password, mediante el cual el usuario puede renovar su contraseña o en su caso restablecerla.

Esta funcionalidad se deriva a que la contraseña cuenta con un tiempo de vida, y al finalizar este, el sistema en automático solicita al usuario cambiar su contraseña.

The image shows the main login page of the PASH system. At the top left, there is a logo for SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) and the text 'SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO'. The main heading is 'Portal Aplicativo'. A central form is titled '? Ayuda' and contains the following elements: a dropdown menu for 'Ciclo Presupuestario' with '2012' selected; a 'USUARIO' field containing 'hevp820328cr2'; a 'PASSWORD' field with two dots; a section titled 'SI DESEA CAMBIAR SU PASSWORD' with two input fields for 'NUEVO PASSWORD' and 'CONFIRME PASSWORD'; and an 'Aceptar' button. At the bottom, a red text note reads 'Este portal funciona con Internet Explorer 8'.

Ilustración 15. Página principal del PASH

Al introducir los primeros tres datos mencionados y dar clic en aceptar, el portal cargara la pantalla de bienvenida al sistema (Ilustración 16).

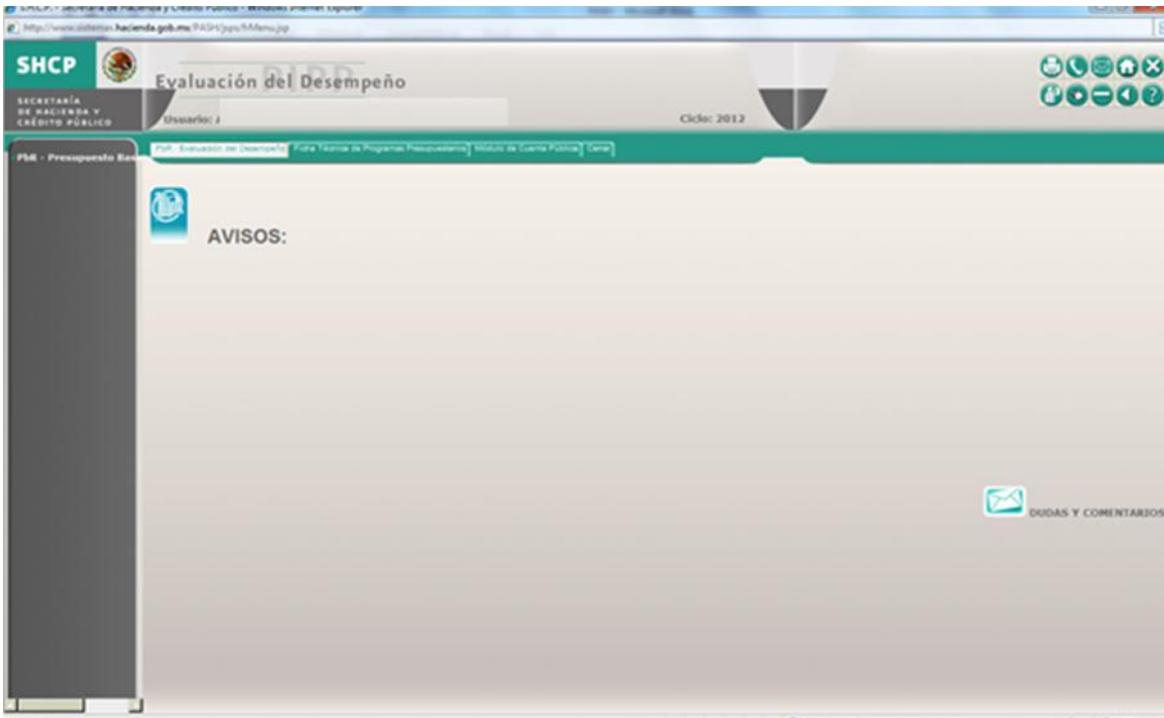


Ilustración 16. Pantalla de bienvenida en PASH

Como se puede esta pantalla de bienvenida muestra en la barra inicial el nombre de usuario, un menú de Navegación; en la segunda barra se pueden identificar las pestañas de los módulos de captura de información a los cual tiene acceso el usuario, en este caso el usuario cuenta con los Módulos de: a) PbR.- Evaluación del desempeño; b) Ficha técnica de Programas Presupuestarios y c) Módulo de cuenta Pública y Cerrar.

Así mismo en el margen izquierdo se puede encontrar el cuadro de menú que permite al usuario identificar la estructura del módulo en el cual realiza la captura.

La pantalla principal cuenta también con un apartado o panel de avisos, en el cual las autoridades de la Secretaría de Hacienda publican comunicados generales a los usuarios para dar a conocer diversos aspectos de operación Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

Finalmente el ícono de dudas y comentarios, permite a los usuarios acceder a un menú contextual, que contienen los datos del personal de hacienda que puede proporcionar asistencia técnica.

#### 4.2.1. El módulo PbR-Evaluación del desempeño

Este módulo del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) permite a las unidades administrativas y encargados de programas presupuestarios gestionar sus matrices e indicadores de desempeño, registro y consulta de los avances de meta programada a corto, mediano y largo plazo; así como la generación de reportes asociados a la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

Para acceder al Módulo de PbR-Evaluación de Desempeño el usuario debe acceder a la pantalla de inicio del Portal Aplicativo, y dar un clic en la pestaña “PbR-Evaluación del desempeño”.

El portal desglosara una barra de menú en la parte superior izquierda de la pantalla de bienvenida



Ilustración 17. Modulo de PbR en PASH

Actualmente el Módulo de Presupuesto basado en Resultados cuenta con una serie de Menús y submenús que permite al usuario:

1.-Elaborar su Matriz de Indicadores (MIR) o en su caso gestionar los indicadores de resultado, relacionados a los programas presupuestarios a cargo de las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública.

2.- Consulta de las Matrices de Indicadores (MIR), ya cargadas en el sistema, y que responden a la planeación del año en curso.

3.-Registrar y consultar avances de las metas e indicadores de resultados programados.

4.-Generar reporte relacionado a la estructura general de la Matriz de Indicadores y reportes asociados al avance de indicadores de desempeño.

Para ello el Módulo de PbR fundamenta su funcionamiento en base a la siguiente estructura de temas y subtemas:

- Tema General: PbR-Presupuesto basado en resultados
  - Subtema: Evaluación del Desempeño
    - Función: Gestión MIR
    - Función : Gestión de Indicadores
  - Subtema: Monitoreo y evaluación
    - Función: Programas Anexo 10
      - Actividad: Registro de Avance
      - Actividad: Consulta
  - Subtema: Reportes
    - Función: Reporte MIR 4x4
    - Función: Avance de indicadores

Para efectos de una mayor comprensión de la estructura de este módulo se presenta una breve descripción de sus elementos.

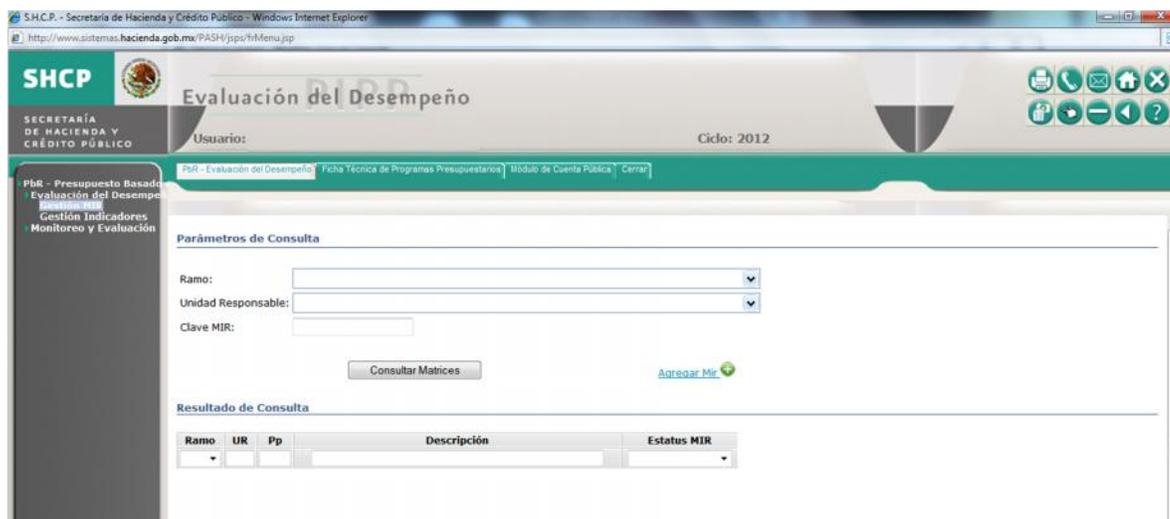
## I. Menú Evaluación del Desempeño

Este menú permite al usuario gestionar la creación, adecuación y modificación de indicadores de desempeño asociados a la Matriz de Indicadores.

El menú de Evaluación de Desempeño cuenta con dos submenús: a) Gestión de MIR y b) Gestión de Indicadores; mismos que serán analizados a continuación.

### a) Gestión MIR

Se caracteriza por ser una función que permite a los usuarios realizar la captura, revisión y adecuación de indicadores asociados a los programas presupuestarios. Para acceder a esta es necesario dar clic el menú evaluación de desempeño y Gestión MIR, la cual desplegará la siguiente pantalla de “Parámetros de consulta”.



The screenshot shows a web browser window with the URL <http://www.sistemas.hacienda.gob.mx/PASH/jsp/frmMenu.jsp>. The page header includes the SHCP logo and the text 'Evaluación del Desempeño'. Below the header, there are fields for 'Usuario:' and 'Ciclo: 2012'. The main content area is titled 'Parámetros de Consulta' and contains three dropdown menus: 'Ramo:', 'Unidad Responsable:', and 'Clave MIR:'. Below these fields are two buttons: 'Consultar Matices' and 'Agregar Mir'. At the bottom, there is a section titled 'Resultado de Consulta' with a table header containing columns for 'Ramo', 'UR', 'Pp', 'Descripción', and 'Estatus MIR'.

Ilustración 18. Submenú gestión MIR en PASH

En la casilla de Ramo (ver ilustración 19), el usuario determina el ramo administrativo al que se encuentra adscrita la Unidad Responsable de los programas.

En este caso aparece únicamente el Ramo de Educación Pública, que es el asociado a las actividades sustantivas y adjetivas de la SEP.

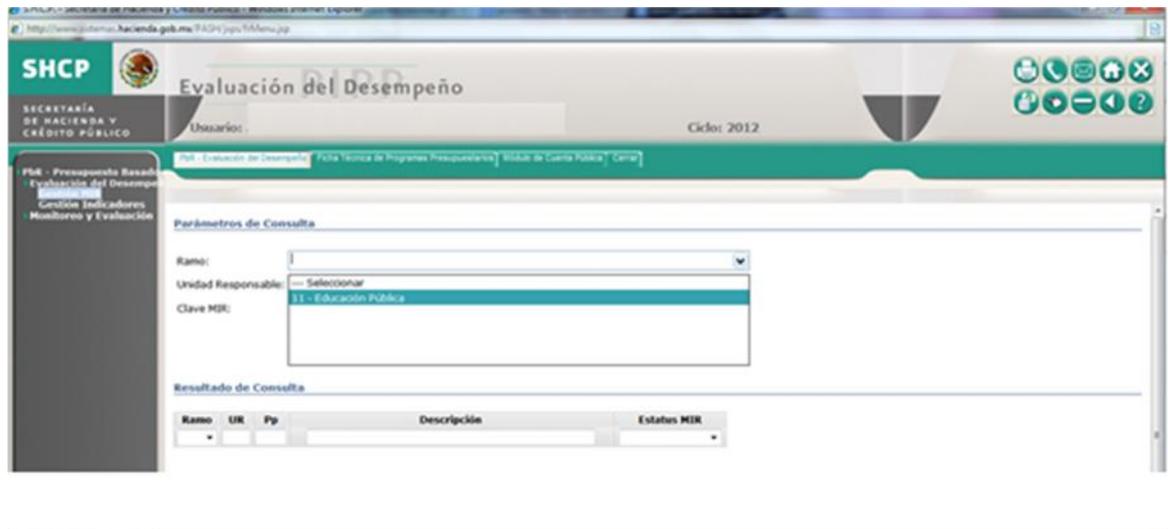


Ilustración 19: Campo Ramo en el Submenú Gestión MIR

Al seleccionar el Ramo, el usuario deberá acceder al siguiente cuadro de verificación denominado “Unidad Responsable” que permite establecer el nombre de la unidad administrativa de la Secretaría de Educación Pública con el objeto de acceder a la matriz de indicadores.



Ilustración 20. Campo Unidad Responsable

Al dar clic en el botón de despliegue, se muestra el menú con los nombres de las unidades responsables (ver ilustración 20).

En el caso del cuadro de datos denominado “clave MIR” muestra un menú con las claves presupuestarias de los programas a cargo de la UR seleccionada, el usuario solo deberá ingresar la clave del programa del cual se desea consultar la MIR.

En caso de que el usuario no conozca la clave, bastara con dar clic en el botón “consultar matrices” para que el sistema procese la solicitud y despliegue una lista de “Resultados de búsqueda” con los vínculos para acceder a las matrices de los programas.



Ilustración 21. Resultado final del campo clave MIR

En relación al acceso de las matrices de los programas, basta con dar un clic en el nombre del programa para desplegar la ventana “detalle de matriz”, que se caracteriza por tener la apariencia:

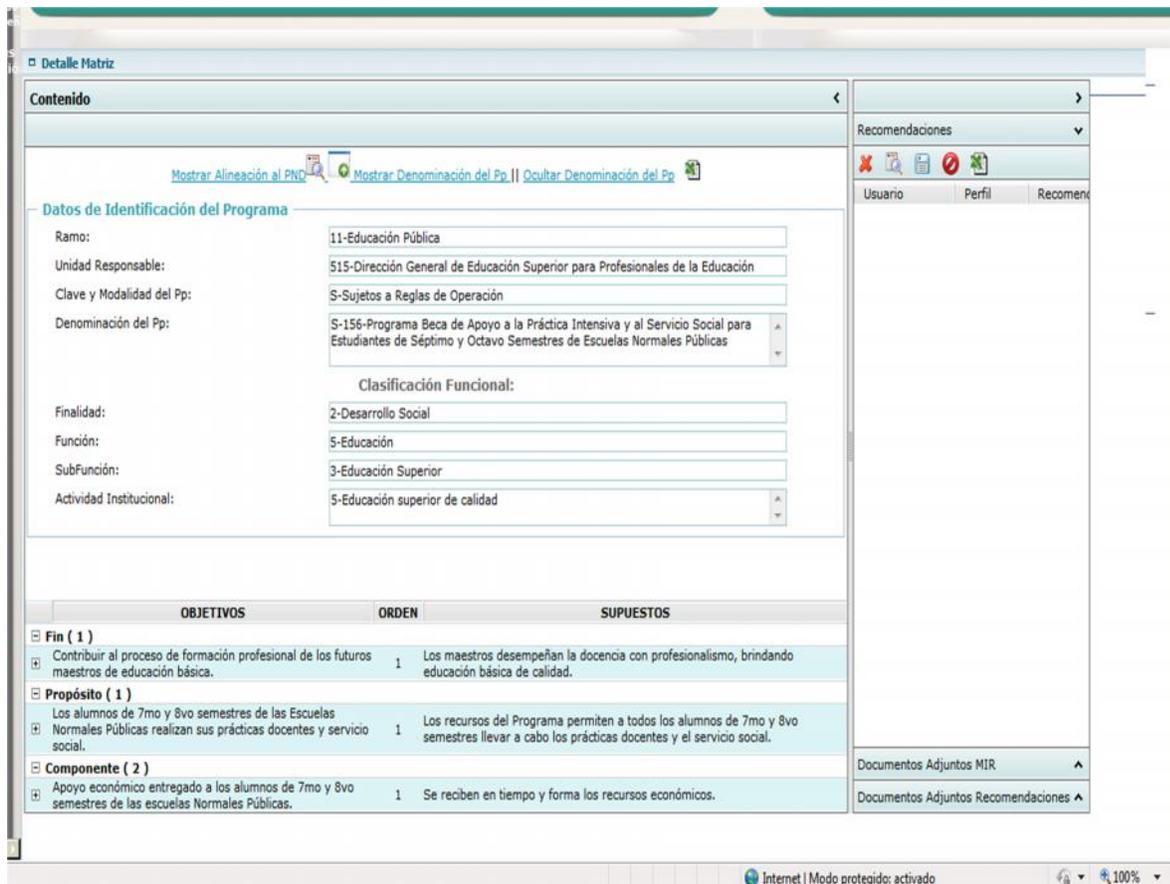


Ilustración 22. Subventana "detalle matriz", la cual muestra los componentes de la MIR

En cuanto a los campos que contiene la Subventana “Detalle matriz” se presentan los siguientes:

1.- Vínculo de información del programa.

Permite acceder a una serie de vínculos para visualizar el eje del Plan Nacional de Desarrollo con el cual se alinea el programa, así como el objetivo estratégico de la dependencia o entidad.

2.- Datos de identificación del Programa.

Ofrece al usuario información relativa a datos generales del programa presupuestario, tales como el ramo de adscripción, unidad responsable del programa, denominación y nombre del programa.

Complementariamente se incluyen datos relacionados a la clasificación funcional del programa, que en el caso de los programas adscritos a las unidades administrativas de la SEP, responden a la función 5- Educación. La subfunción refiere a la Subsecretaría que a la que esta adscrita la unidad responsable de la carga y mantenimiento de la información, por cuestiones del trabajo de investigación, la subfunción es 3- Educación Superior y actividad institucional 5-Educación Superior de Calidad.

### 3.- Apartado de recomendaciones

El apartado de recomendaciones puede tener dos funcionalidades, en primera instancia mediante a opción “Documentos adjuntos MIR” permite a los operadores del programa cargar documentos específicos, que sustentan la creación del programa.

En una segundo apartado permite integrar documentos asociados a la Evaluación del Desempeño, ya que en este apartado los evaluadores adjuntan documentos en los cuales emiten sus opiniones de mejora de a la matriz de indicadores de resultados; mismos que deben ser atendidos por la unidad responsable para cumplir con los ordenamientos relativos al Sistema de Evaluación de Desempeño.

### 4.- Matriz de Indicadores de Resultados

Considera como es uno de los apartados más importantes en la ventana “detalle de matriz”, puesto que permite a los operadores del programa capturar la información relativa a los elementos programáticos e indicadores de desempeño asociados.

La ventana inicial de la matriz de distribuye en 3 columnas (ver ilustración 23):

Objetivos: Contiene los niveles de desagregación de los elementos programáticos de la matriz de indicadores de resultados tales como Fin, propósito, componentes y actividades.

La segunda columna refiere al orden de jerarquización de los elementos de la matriz, por ende la matriz que cuenta con un fin, un propósito, diversidad de componentes y macro actividades.

En la tercera columna se encuentran los supuestos, que son las situaciones exógenas y fuera del control de las unidades responsables de la Secretaría de Educación, y que de presentarse pueden interferir en el cumplimiento del programa.

Como se puede observar en el apartado relativo a los objetivos, cada elemento programático cuenta con su correspondiente resumen narrativo, y al lado de él un botón de lista desplegable.

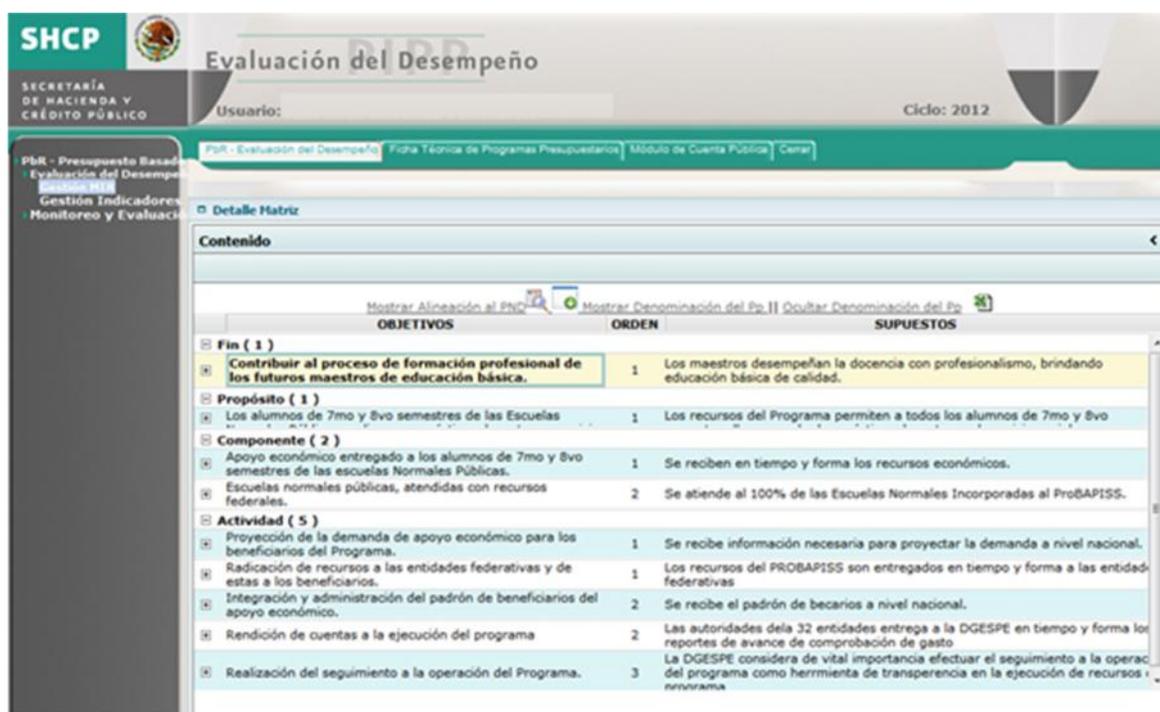


Ilustración 23. Apartado de Matriz en la función Detalle Matriz

Al dar clic en el botón de lista desplegable , el sistema le permitirá al usuario capturar o vislumbrar los datos generales del indicador de desempeño asociado con el elemento programático seleccionado (ver ilustración 24).

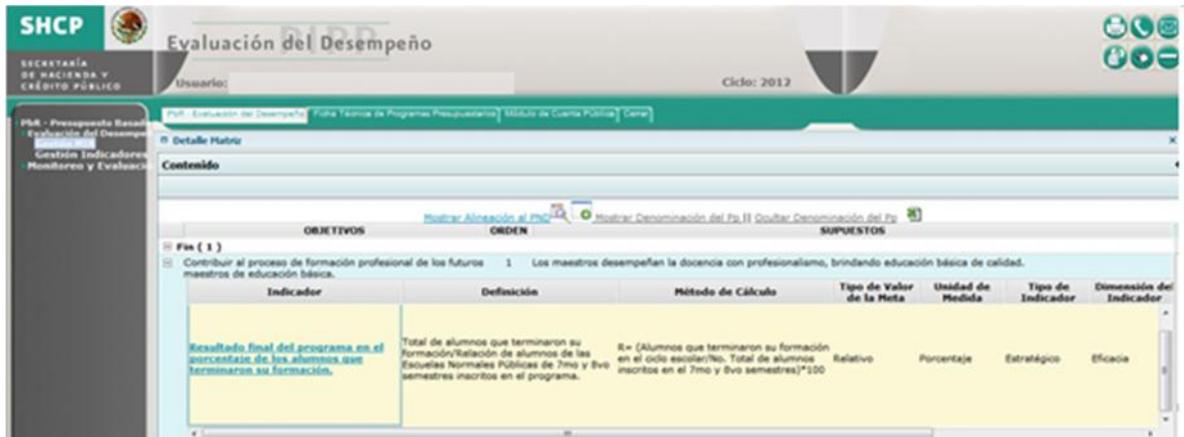


Ilustración 24. Campos de Captura para elementos Programáticos de la MIR.

Al dar guardar los datos capturados, el nombre del indicador queda con los atributos de un hipervínculo, que permitirá al operador del programa acceder al apartado “Mantenimiento del Indicador”, para efectuar la captura de información específica del indicador de desempeño (ver ilustración 25).

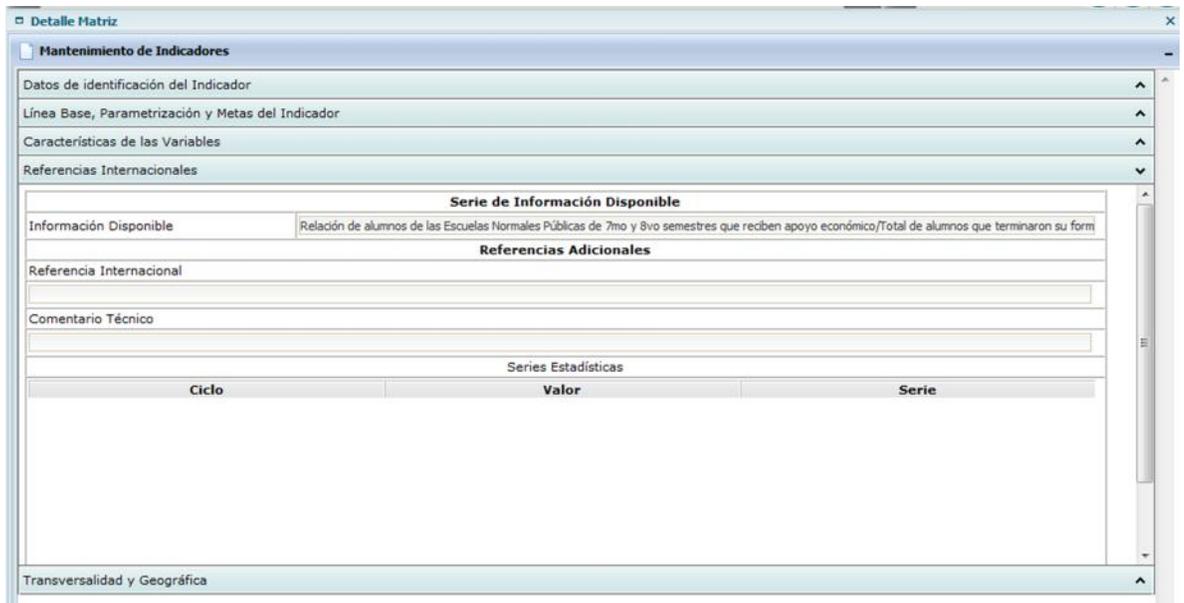


Ilustración 25. Apartado Mantenimiento del Indicador

En la actualidad el apartado “Mantenimiento del Indicador” contiene información relativa a:

1. **Datos de identificación del indicador:** Este apartado tiene la siguiente apariencia y secuencia que permite introducir información del indicador relativa a:

Ilustración 26. Campos de Datos de los indicadores de la MIR en PASH

- Ramo: Refiere al ramo administrativo del Presupuesto de Egresos (PEF) al cual se encuentra asociado el indicador.
- Programa Presupuestario: Permite la captura del Nombre presupuestario del Programa asociado con la MIR.
- Orden: Índica el orden de desagregación del indicador, para el caso de fin y propósito la mayoría de los programas presupuestario cuentan con un solo nivel de desagregación, mientras que para los componente y actividades el nivel de desagregación es múltiple.

- Nombre del Indicador: Permite la captura del nombre del indicador, mismo que lo permite diferenciar de otros, puesto que en matriz de indicadores no existe otro indicador de desempeño con los mismos atributos.
- Dimensión del indicador: permite determinar el tipo de indicador, que se define en base a lo que este desea medir, los tipos de indicador que se maneja en el PASH son:

Dimensión	Descripción	Ejemplo	Aplica preferentemente a:
<b>Eficacia</b>	Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.	Tasa de deserción de la Educación Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fin</li> <li>• Propósito</li> <li>• Componente</li> <li>• Actividad</li> </ul>
<b>Eficiencia</b>	Busca medir qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.	Promedio de estudiantes que desertan de la Educación Media Superior por maestro que da clases en ese nivel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propósito</li> <li>• Componente</li> <li>• Actividad</li> </ul>
<b>Calidad</b>	Busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas.	Porcentaje de estudiantes egresados de Educación Media Superior con buen rendimiento (9-10 promedio)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente</li> </ul>
<b>Economía</b>	Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.	Porcentaje del costo de pasaje que es subsidiado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente</li> <li>• Actividad</li> </ul>

Ilustración 27. Tipos de indicador del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Fuente SHCP

- Definición: permite la captura de un resumen relativo a las variables que conforman el método de medición y variables de tiempo relacionados al cumplimiento de la meta asociada con el indicador.
- Método de cálculo: Este ítem permite la captura la fórmula de cálculo de avance de la meta asociada al elemento programático e indicador de desempeño.

- Tipo de Fórmula: permite seleccionar de un menú desplegable el tipo de formula que concuerda con el Método de cálculo.
  
- Tipo de Valor de la Meta: El portal permite la selección de dos tipos de meta: a) absoluta: que refiera a un alcance de meta total sin discrepancias y b) Relativa: que permite ciertos rangos de aumento o disminución del alcance de meta relacionado al indicador de desempeño.
  
- Unidad de Medida: el usuario deberá seleccionar la unidad de medida, más acorde con el nombre del indicador.
  
- Frecuencia de Medición: El operador del programa deberá tener especial cuidado en la captura de este dato, ya que de este depende la frecuencia en la que se medirán los avances, estos pueden ser trimestrales, semestrales o anuales. Cabe mencionar que los tiempos de medición deben ir alineados con los que se presentan en el Programa anual de las Unidades Responsables.
  
- Contactos para información del Indicador: Los campos referidos en este apartado son específicos para la captura de datos personales de los responsables del programa, los cuales tienen atribuciones de hacer declaraciones o ampliaciones de la información relacionada al programa y los indicadores de resultados que convergen en él.
  
- Justificación de Modificación al indicador en los campos: (Método de cálculo, Unidad de medida y/o Frecuencia de medición): Este campo se activa posteriormente a la revisión de las matrices de indicadores por parte de las instancias de la Secretaría de Educación Pública correspondientes, y a su vez la unidad responsable justifique las razones que conllevaron a realizar modificaciones a la Matriz de Indicadores.

### **-Línea Base, Parametrización y Metas del Indicador.**

Este es el segundo módulo del apartado “Mantenimiento de Indicadores”, este apartado permite a los operadores del programa definir datos específicos relativos a la calendarización de las metas. Para ello dispone las siguientes opciones:

- Sentido del indicador: refiere al comportamiento del indicador, si es de manera ascendente o decreciente.
- Línea Base: Los datos relativos a esta captura permiten definir la fecha de Creación del indicador, con el objeto de establecer un periodo de comparación a futuro.
- Parámetros de Semaforización: En este apartado el operador del programa, debe establecer las posibilidades de cumplimiento de avance meta, en relación al ejercicio fiscal en curso.
- Metas históricas y de largo plazo: Este apartado se definen el año de cumplimiento de la meta asociada con el indicador, la meta porcentual o absoluta a alcanzar, así como los denominadores o variables numéricos asociados a los métodos de cálculo.
- Metas del ciclo presupuestario del año en curso: esta orientado a alojar las metas que se pretende alcanzar con el indicador de desempeño durante el ejercicio fiscal.
- Otras metas: refiere a metas de desagregación superior con las que contribuye o converge el programa.
- Características de las variables. Permite la captura de datos específicos de las variables que convergen en el método de cálculo, tales como el

nombre, la descripción, medios de verificación que sustentaran el logro de los resultados, la unidad de medida.

Así como los tiempos en los que será medido el avance de indicadores, y las fuentes de donde emanaran los medios de verificación, y fechas de disponibilidad de los mismos.

- Referencias Internacionales: Este apartado tiene como objeto proporcionar un campo de captura relativo a series estadísticas con los que pueda disponer la unidad responsable, referencias internaciones o estudios internacionales, comentarios técnicos de los evaluadores que conlleven mejoramientos a la matriz de indicadores, con el objeto de brindar referente históricos para fundamentar la creación y permanencia del programa presupuestario.

The screenshot shows a web-based data entry form titled "Referencias Internacionales". The form is divided into several sections:

- Serie de Información Disponible:** A text field containing "Estadísticas que publica la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación y el Sistema Informático para el Seguimiento, Evaluación".
- Referencias Adicionales:** A section with a header and a text input field.
- Referencia Internacional:** A text input field.
- Comentario Técnico:** A text input field.
- Series Estadísticas:** A table with three columns: "Ciclo", "Valor", and "Serie". The table is currently empty.
- Transversalidad y Geográfica:** A section with a header and a table with four columns: "Perspectiva", "Hombres", "Mujeres", and "Total". This table is also empty.

At the bottom of the form, there is a horizontal scrollbar.

Ilustración 28. Campos de captura para referencias internacionales

## b) Gestión de indicadores

El apartado de gestión de indicadores tiene una funcionalidad de captura, búsqueda, consulta o modificación y registro de avance de metas relativas a los indicadores de resultados.

El objetivo de estos apartados es permitir al usuario un acceso más específico a los indicadores de desempeño que requieren reportar avances en el trimestre programado.

Para acceder al módulo el usuario debe situarse en el módulo de PbR-Evaluación de desempeño, y seleccionar de la barra de menú ubicado en el panel izquierdo la opción Gestión indicadores, el cual desplegara la siguiente ventana.

SHCP SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Evaluación del Desempeño

Usuario: Ciclo: 2012

PbR - Presupuesto Basado en Resultados  
Evaluación del Desempeño  
Gestión MIB  
Monitoreo y Evaluación

Parámetros de Consulta

Ramo: [dropdown]  
Unidad Responsable: [dropdown]  
Programa Presupuestario: [dropdown]

Consultar Indicadores

Resultado de Consulta

UR	Pp	Indicador	Dimensión	Tipo	Nivel	Frecuencia	¿En PEF?	Estatus	Ficha Técnica	Avances	Estatus Avance

Ilustración 29. Panel de Gestión de Indicadores

Para acceder a los indicadores, el usuario debe llenar los campos asociados a los parámetros de consulta, y dar clic en el botón de consultar indicadores para que

despliegue los indicadores asociados a las delimitaciones de búsqueda que establezca el usuario.

The screenshot shows the 'Evaluación del Desempeño' interface. At the top, it displays 'SHCP' and 'Evaluación del Desempeño'. Below this, there are navigation tabs for 'Inicio', 'Inicio de Cursos', 'Inicio de Programas Presupuestales', 'Inicio de Carta Firma', and 'Cerrar'. The main content area is titled 'Parámetros de Consulta' and includes dropdown menus for 'Ramo' (11 - Educación Pública), 'Unidad Responsable' (515 - Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación), and 'Programa Presupuestario' (S-156 - Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para E). A 'Consultar Indicadores' button is located below these fields.

The 'Resultado de Consulta' section contains a table with the following columns: UR, Pp, Indicador, Dimensión, Tipo, Nivel, Frecuencia, ¿En PEF?, Estatus, Ficha Técnica, Avances, Estatus Avance, and Enviar a Validar. The table lists several indicators, including 'Porcentaje de alumnos inscritos que realizan su práctica docente en el ciclo escolar', 'Resultado final del programa en el porcentaje de los alumnos que terminaron su formación', 'Validación de la matrícula aprobada', 'Meta del apoyo económico otorgado a los alumnos', and 'Demanda sostenida de apoyo académico por entidad federativa'. Each row shows the indicator's details and a green checkmark in the 'Avances' column, indicating that the indicator is ready for recording progress.

Ilustración 30. Resultado final de la búsqueda de indicadores en Submenú "gestión de indicadores" en PASH

Para acceder el registro de avance de indicadores, se deberá ubicar el indicador, y colocar el puntero en la columna "Avances" y dar clic siguiente icono , que permite desplegarlo campos de captura del para registrara el avance de metas asociadas al indicador de desempeño.

Registro de Avance						
<b>Datos de Pp</b>						
Ramo	11 - Educación Pública					
Programa Presupuestario	S-156 - Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas					
<b>Datos de identificación del indicador</b>						
Nombre del Indicador	Resultado final del programa en el porcentaje de los alumnos <u>que</u> terminaron su formación.					
Definición	Total de alumnos que terminaron su formación/Relación de alumnos de las Escuelas Normales Públicas de 7mo y 8vo semestres inscritos en el programa.					
Tipo de valor de la Meta	<input type="radio"/> Absoluto <input checked="" type="radio"/> Relativo					
Indicador PEF	No					
Tipo de Fórmula	(A/B)*100					
Estatus - Registro de Avance	Registro					
<b>Metas Ciclo Presupuestario en Curso</b>						
Período	Meta Esperada	Numerador	Denominador	Indicador	Numerador	Den
Primer semestre	49.33	20,490.00	41,537.00	49.33	20,490.00	
Segundo semestre	100.00	41,537.00	41,537.00			

Ilustración 31. Campos de captura para el avance de metas asociadas a los indicadores de desempeño en PASH

Esta ventana de Registro de avance se compone de:

Datos del PP: que muestra los datos generales del programa presupuestario al que pertenece el indicador.

Datos de identificación del indicador: este bloque permite identificar datos específicos del indicador del cual se esta reporta avance en su cumplimiento de meta.

Metas de ciclo presupuestario en curso Este bloque permite captura del avance de metas y se conforma de un total de doce columnas:

- Periodo: Indica el periodo que se esta reportando y depende del tipo de medición con la que se haya programado el indicador, puede ser trimestral, semestral o anual.
- Meta Esperada: Refiere a la meta proyectada para su alcance en el programa anual.

- Numerador: Se conforma por la población potencial programada que se pretende beneficiar con la actividad o con los medios y servicios que generara el indicador.
- Denominador: Refiere a la población objetivo o universo de cobertura del programa o actividad.
- Indicador: en esta segunda columna se mostrara el porcentaje de meta alcanzada en el periodo a reportar.
- Numerador: es una opción de captura, ya que permite capturar la población a beneficiada con las actividades relacionadas con en indicador en el periodo de tiempo que se reporta.
- Denominador: Es también un campo e captura, refiere a la población objetivo o universo de cobertura del programa o actividad determinada al en el proceso de planeación anual.
- Periodo de cumplimiento: refiere el mes en el que se concluyeron las actividades relacionadas al indicador, y el cumplimiento de la meta prevista.
- Justificaciones: permite acceder a campos de captura, orientados a establecer justificaciones relativas al alcance o desviación de las metas, así como las causas e impactos que generan los indicadores.

## Menú II. Monitoreo y evaluación

La funcionalidad de esta apartado permite al usuario registrar el seguimiento de alcance de metas asociadas a los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios, así como consultas sobre el avance de los indicadores en el año fiscal.

Para ello el menú cuenta con las siguientes opciones:

- Monitoreo y evaluación
  - Programas Anexo 10
    - Registro de avance
    - Consulta

### Reportes

Actualmente el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) cuenta con la opción de imprimir reportes asociados a la matriz de indicadores y avance de indicadores. Para acceder a este menú es necesario seleccionar el modulo PbR-Evaluación del desempeño y seleccionar el ítem “Reportes”, mismo que desplegara dos opciones:

Reportes Mir 4\*4: Refiere al reporte asociado a la matriz de indicadores de los programas presupuestarios. Al acceder a esta opción el usuario deberá llenar los campos que le solicita la ventana para desplegar los nombres de los programas de los cuales se puede generar el reporte.

**Reportes MIR 4x4**

Selección

Ramo: 11 - Educación Pública

Comprimir Reporte

Seleccionar	Unidad Responsable	PP	Descripción
<input type="radio"/>	515 - Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación	S-035	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
<input type="radio"/>	515 - Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación	S-156	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
<input type="radio"/>	515 - Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación	U-017	Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica
<input type="radio"/>	515 - Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación	U-030	Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales

U-030

Generar Reporte

**Ilustración 32. Panel de opciones de "Reportes" en el PASH**

Al dar clic en la opción generar reporte, el sistema procesa la información y desplegará una ventana que permitirá guardar en el sistema el reporte de la matriz, el usuario deberá dar la opción guardar y establecer el ruta de guardado. Inmediatamente el sistema avisará que la descarga ha finalizado y desplegará el siguiente cuadro de notificaciones.

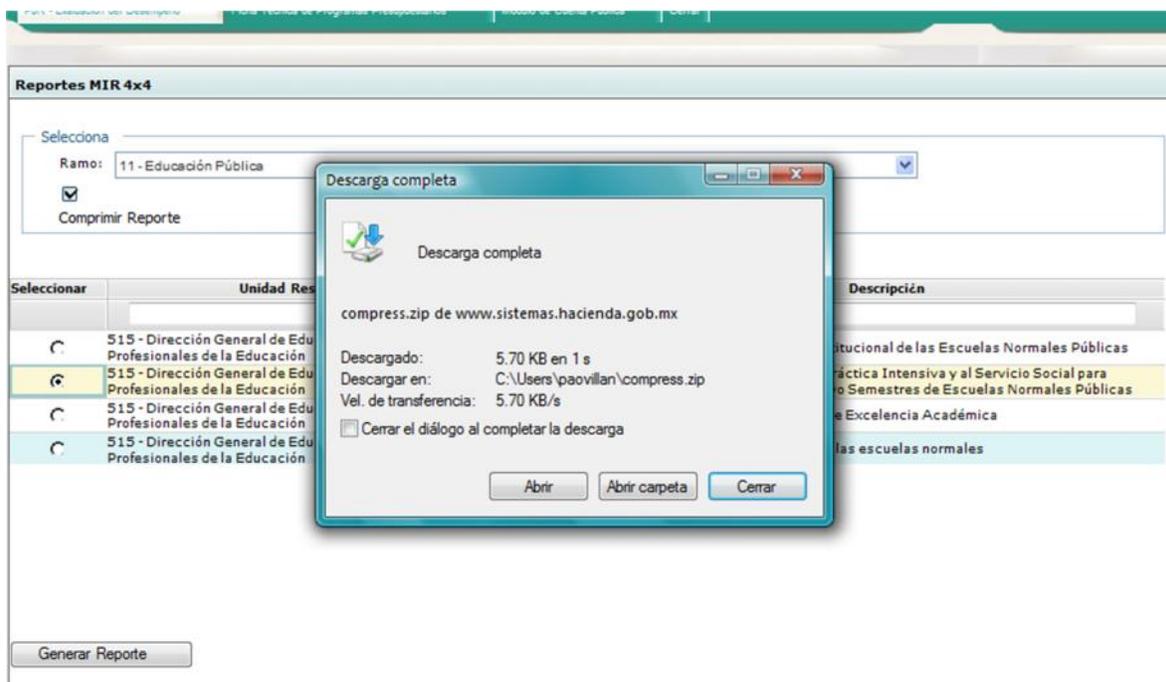


Ilustración 33. Panel de dialogo para el guardado de reportes MIR 4\*4

Para acceder al reporte será necesario dar clic en “abrir carpeta” para que el Sistema operativo muestre la contenedora del archivo Excel, asociado con el reporte final de la matriz.

## Reporte de indicadores

Se accede de la misma manera que en la opción reportes Mir 4\*4, sin embargo la ventana de cuadro de datos es diferente, y cuenta con la siguiente presentación.

The screenshot shows a web application interface for generating reports. At the top, there is a navigation bar with the following items: 'PoR - Evaluación del Desempeño', 'Ficha Técnica de Programas Presupuestarios', 'Módulo de Cuenta Pública', and 'Cerrar'. Below this, the breadcrumb trail reads 'Seguimiento de Indicadores > Matriz de Marco Lógico > Reporte de Seguimiento'. The main form contains several dropdown menus and a table:

- Ramo:** 11-Educación Pública
- Programa Presupuestario:** A table with columns 'Selección', 'Modalidad', and 'Programa'. The selected row is:

Selección	Modalidad	Programa
<input type="radio"/>	P	1 - Diseño y aplicación de la política educativa
<input checked="" type="radio"/>	S	35 - Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales
<input type="radio"/>	S	156 - Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestre
<input type="radio"/>	U	17 - Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica
<input type="radio"/>	U	30 - Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales
- Unidad Responsable:** 515-Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
- Nivel de Objetivo:** Componente
- Programas con Indicador Seleccionado en PEF:** NO
- Enfoque de Transversalidad:** (--- Seleccione ---)
- Periodo:**  Primer Trimestre (Enero - Marzo)

At the bottom of the form is a button labeled 'Generar Reporte'.

Ilustración 34. Formulario del PASH para el reporte de Indicadores

La diferencia entre Reporte Indicadores y reporte MIR 4\*4, es que “Reporte indicadores permite generar reportes trimestrales de los indicadores, en base al nivel del objetivo que desee el usuario.

En cuanto a los mecanismos de guardado y apertura del archivo son los mismos utilizados para el reporte de matriz de 4\*4, sin embargo el reporte difiere en su estructura y contenido.

Actualmente la opción “Reporte Indicadores” permite visualizar el avance programático y presupuestario de los indicadores seleccionados, así como las

justificaciones que expone la unidad responsable respecto a variación del alcance de metas de manera trimestral.

DATOS DEL PROGRAMA										
Programa presupuestario	S035 Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	Ramo	11 Educación Pública	Unidad responsable	515-Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación	Enfoques transversales	Sin Información			
ALINEACIÓN										
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012		Programa Derivado del PND 2007-2012			Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad					
Eje de Política Pública	Igualdad de Oportunidades	Programa	Programa Sectorial de Educación 2007-2012	Dependencia o Entidad	Secretaría de Educación Pública					
Objetivo	Elevar la calidad educativa.	Objetivo	Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional	Objetivo	Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo					
Clasificación Funcional										
Finalidad	2 - Desarrollo Social	Función	5 - Educación	Subfunción	3 - Educación Superior	Actividad Institucional	5 - Educación superior de calidad			
RESULTADOS										
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES					AVANCE			
		Denominación	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Meta Programada Anual	Meta al periodo	Realizado al periodo	Avance % al periodo	
Componente	A Competencias académicas de docentes y directivos de escuelas normales públicas mejoradas	Porcentaje de docentes y directivos que obtienen un grado académico (profesionalización del docente)	(Número de docentes y directivos que obtienen grado académico año t / Número de docentes y directivos en el programa, año t) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	4.00	N/A	N/A	N/A	
	B Competencias académicas o educativas de los alumnos, mejoradas.	Porcentaje de proyectos para realizar tutorías (acompañamiento en las prácticas profesionales) y asesorías (acompañamiento en el desarrollo del trabajo)	(Número de proyectos para realizar tutorías y asesorías / Número total de proyectos presentados) *100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	60.54	N/A	N/A	N/A	
	C Equipamiento e Infraestructura de las Escuelas Normales Públicas mejoradas	Porcentaje de proyectos concluidos que mejoran la infraestructura y equipamiento.	(Número de proyectos concluidos que mejoran la infraestructura y equipamiento/Número de proyectos presentados)*100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	70.41	N/A	N/A	N/A	
PRESUPUESTO										
						Meta anual	Meta al periodo	Pagado al periodo	Avance %	
						Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Al periodo	
PRESUPUESTO ORIGINAL						290.0	280.5	234.8	83.7	
PRESUPUESTO MODIFICADO						304.3	273.9	234.8	85.7	
Justificación de diferencia de avances con respecto a las metas programadas										
Indicadores con frecuencia de medición cuatrimestral, semestral, anual o con un periodo mayor de tiempo. Estos indicadores no registraron información ni justificación, debido a que lo harán de conformidad con la frecuencia de medición con la que programaron sus metas.										
Porcentaje de docentes y directivos que obtienen un grado académico (profesionalización del docente) Sin Información.Sin Justificación										
Porcentaje de proyectos para realizar tutorías (acompañamiento en las prácticas profesionales) y asesorías (acompañamiento en el desarrollo del trabajo recepcional) a los alumnos de las Escuelas Normales Públicas.										
Porcentaje de proyectos concluidos que mejoran la infraestructura y equipamiento. Sin Información.Sin Justificación										

Ilustración 35. Reporte de Indicadores en PASH

#### 4.2.2. Módulo de Ficha técnica de Programas Presupuestarios.

Como se referido en el capítulo uno las organizaciones públicas, como es el caso de la Secretaría de Educación Pública, año con año se ven sujetas a una serie de constantes cambios en las necesidades sociales, lo cual que los programas tengan cambios en sus atribuciones o tienen que atender asuntos educativos emergentes que atención inmediata las unidades administrativas.

Esto conlleva la modificación o creación de nuevos programas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) desarrollo en el PASH el módulo “Ficha técnica de Programas Presupuestarios”, con la finalidad de permitir a la unidad responsable definir y registrar nuevos programas asociados al desempeño de sus actividades.

Para acceder a este módulo es necesario entrar al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y dar clic en la pestaña “Ficha de Programas Presupuestarios”, misma que desplegara la siguiente pantalla.



Ilustración 36. Módulo Ficha Técnica del PASH

Para acceder al registro es necesario que el usuario de clic en el Menú Ficha Técnica de Programa para que despliegue la opción “Gestión de Fichas técnicas” para mostrar la opción “Registro de Nueva Ficha” que facilitara la captura de datos necesarios para la alta del programa presupuestario en el portal.

Ramo	UR	Modalidad	Programa	Descripción programa	¿Tiene matriz asociada?	Estatus de la matriz	Ficha técnicas PD	Borrar

**Ilustración 37. Campos de la ficha "registro de programas"**

Para registrar el programa, el responsable de la UR deberá llenar los campos asociados a los siguientes datos:

- Ramo: Indica el ramo administrativo del cual provienen los recursos federales para el programa, en este caso es el Ramo 11. Secretaría de Educación Pública.
- UR: Refiere a la clave y nombre de la Unida Responsable a cargo del programa.
- Modalidad: Refiere a la Clave presupuestaria del programa
- Programa: Permite seleccionar la clave numérica del programa
- Descripción el Programa: permite introducir el nombre completo del programa presupuestario.
- Matriz Asociada: permite indicar si el programa tiene una matriz de marco lógico definida y aprobada o en su caso es de nueva creación.
- Estatus de la matriz: permite establecer si la matriz se encuentra ya registrada en la Estructura Programática de la Unidad Responsable.

### 4.2.3. Modulo de Cuenta Pública.

Desde inicios del sexenio 2000-2006 y en el sexenio 2006-2012, los principales objetivos en cuestiones de reformas a la Administración Pública Federal fue establecer mecanismos de rendición de cuentas asociadas a los programas presupuestarios, enfatizando en aquellos que son de carácter social.

Así en cumplimiento de las nuevas necesidades de la rendición de cuentas El Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda y crédito Público cuenta con el Modulo de Cuenta Pública, para que la unidades administrativas de la Secretaria de Educación Pública, en los primeros meses del año fiscal entrante reporten el alcance final de la meta.

Para acceder al Modulo, es necesario iniciar el Postal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH) y acceder al módulo de “Cuenta Pública”, el cual mostrara la siguiente ventana.

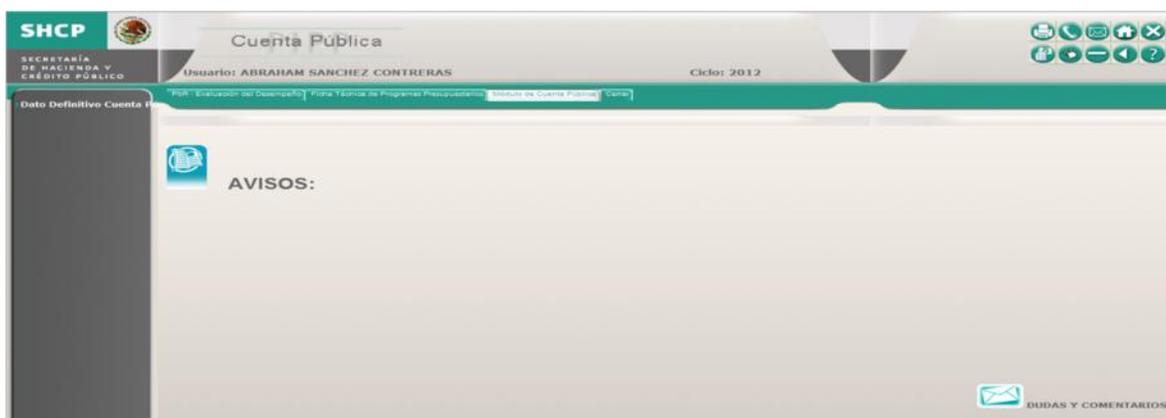


Ilustración 38. Módulo de cuenta Pública en el PASH

Para que el usuario logre acceder al modulo de captura debe dar un clic en el submenú “Dato Definitivo de Cuenta Pública”, que desplegara tres submenús, registro, consulta y seguimiento.

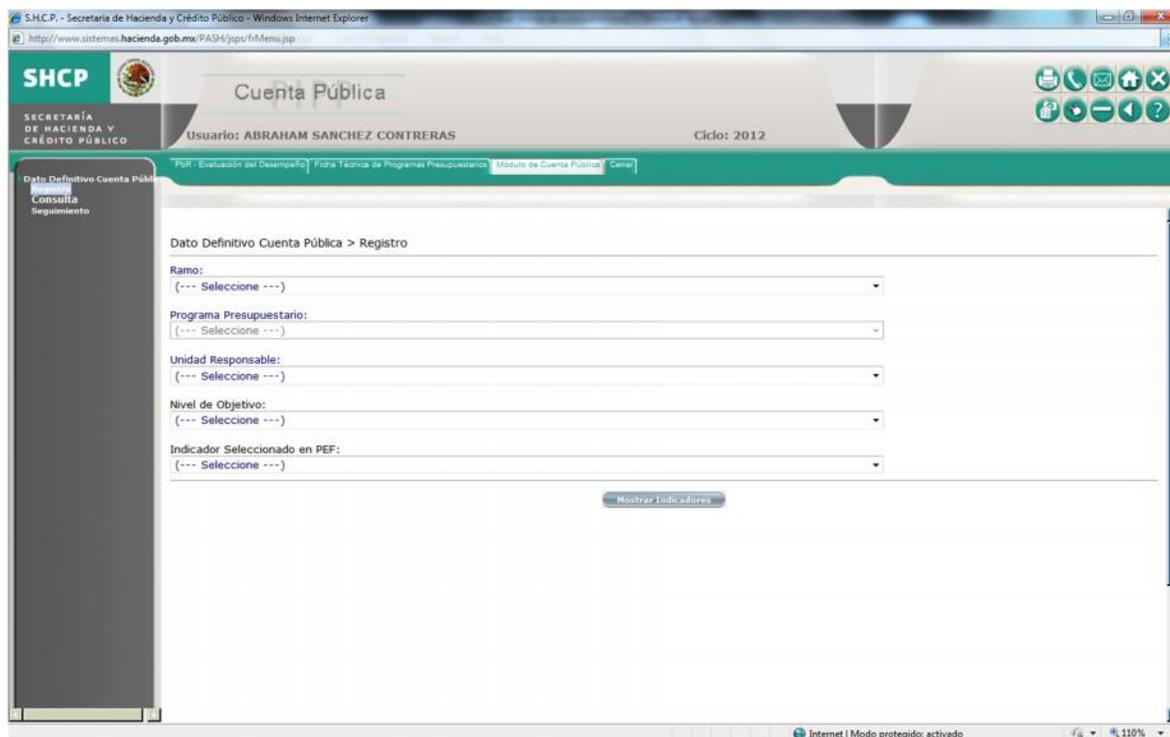


Ilustración 39. Módulo de registro del dato definitivo de Cuenta Pública en PASH

En la opción registro las unidades responsables están obligadas a reportar el dato final de alcance de metas relacionados a los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios a su cargo, así como una justificación de no más de 250 caracteres que refleje los problemas e impactos que se generan con el alcance o desviación de la meta.

El objeto de estos requerimientos es proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información base para conformar los informes de transparencia y rendición de cuentas a instancias que lo soliciten.

**4.2.4. Experiencias y testimonio del Lic. Alfredo Aguilar Zepeda, Director de Planeación Sectorial de la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública.**

Con el objetivo de nutrir y dar mayor confiabilidad al trabajo, se considero pertinente, conocer la opinión y experiencia de algún servidor público que se encontrara en contante interacción con el Portal Aplicativo y los sistemas de planeación interna de la Secretaria de Educación Pública.

Mediante el constante asesoramiento del Mtro. Abraham Sánchez Contreras hacia este trabajo de investigación, se le planteo esta inquietud, por lo cual me concertó una entrevista con al Lic. Alfredo Aguilar Zepeda, Jefe de Planeación Sectorial en la Dirección General de Planeación y Estadísticas Educativas (DGPEE) de la Secretaría de Educación Pública.

Este ejercicio permitió ampliar la perspectiva sobre los beneficios y deficiencias del PASH. Por lo que se considero pertinente incluir la encuesta de manera estenográfica.

**Fecha: 2 de octubre del 2012**

**Nombre del entrevistado: Lic. Alfredo Aguilar Zepeda.**

**Puesto: Jefe de Planeación Sectorial de la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE-SEP)**

- 1. ¿Considera usted que el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) es una herramienta digital útil para desarrollar eficientemente el proceso de planeación y seguimiento de metas relacionadas a programas presupuestarios de la Secretaría de Educación Pública? ¿Por qué?***

No, de acuerdo con lo que establece la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el PASH, debería cumplir con esas atribuciones, pero el portal solo permite dar un seguimiento de cumplimiento de metas, es decir, meramente cumplimiento de números.

Para ser herramienta de planeación, debe ayudar a establecer verdaderas necesidades del sector educativo, por ejemplo sentarse con las personas que se verán beneficiadas por las acciones de la SEP, que en la Metodología de Marco Lógico se le conoce el estudio de involucrados.

A partir de ese momento se puede considerar que las matrices del PASH son elementos de planeación, pero el PASH también carece de un buen sistema de evaluación, y al ser mal implementado este no permite estudiar lo planeado con lo evaluado y no podemos revisar adecuadamente las deficiencias o debilidades de la planeación inicial.

Es algo muy común con las matrices de marco lógico que se presentan en el PASH, en el informe de CONEVAL entre los programas bajo la responsabilidad

de nuestra Subsecretaría de Educación Superior, de aproximadamente 60 programas, solo seis cumplen con los requerimientos de la MML.

Sin embargo no puede confiarse del CONEVAL, puesto que solo revisa lo que mandan los responsables del programa, lo pegan y revisan y consideran si es oportuno o no, por ende no hay un análisis de como se planeo beneficiar a ciertos sectores educativos.

Además para mí es curioso que después de las evaluaciones ningún programa se elimine, siempre año con año son los mismos programas, eso si siempre aparecen nuevos, eso me hace pensar que no se revisan los programas y viabilidad de estos. Para que tener programas que en 5 años no han logrado ni la mitad de su propósito, eso es signo que la planeación no sirvió, entonces es necesario replantear el programa o eliminarlo.

Sabes al plantearte esto, yo no podría asumir que existe una herramienta que por si misma permita que la planeación de la educación sea efectiva, y ese es el problema del portal, ya que el portal se basa en la metodología del marco lógico, que como te había comentado se basa en el análisis de involucrados, pero resulta que los involucrados somos los tomadores de políticas.

Seria importante que se consideraran herramientas que no solo permitirán la adecuada identificación de los clientes finales de la educación y a partir de ellos desarrollar políticas sociales, y dejar de lado todas a las desarrolladas bajo ordenamiento jurídico.

Esto con el objeto de que los programas de la Secretaria cuenten con un panorama actual de la educación y solucionar verdaderas deficiencia educativas.

Te lo explico fácilmente, primero se deben identificar las deficiencias, necesidades o carencias de nuestros alumnos, separar aquellas que tienen un impacto directo en el mejoramiento de la formación del alumnos, ver cuales de estas tiene mayor incidencia, para trazar un plan de acción que contenga una serie de indicadores no solo orientados a la producción de servicios o productos, sino que contemple desde la planeación, la utilización de herramientas de medición del impacto social para corroborar cambios educativos, que permitirán definir si se mantiene o se elimina el programa.

**2. Desde su punto de vista ¿Cree usted que el sistema de indicadores y seguimiento de metas del PASH permite identificar adecuadamente el desempeño e impacto de los programas sociales?**

No, los datos de cumplimiento que se reportan en el PASH, no son adecuados para decir “si estoy beneficiando a un sector y se ha visto mejora en”, el problema es que la mayor parte de los programas e indicadores se plantean en base a las atribuciones de las unidades y subsecretarías, y no en necesidades de los que se benefician de la educación.

En mi opinión, muchas unidades distorsionamos como beneficiamos a nuestros clientes.

Para explicarlo mejor es como si alguien fuera al doctor por que tiene una gripa, y va a que le recete un antigripal, entonces el doctor lo revisa y considera que lo que tiene es un una enfermedad de la piel, obviamente como paciente desconfía de su medicación y sobretodo de su labor profesional.

Es lo que sucede con los indicadores, aproximadamente el 90% de los indicadores de la SEP son de gestión, es decir se enfocan a cumplir con erogación de gastos, construcciones, pero muy pocos se enfocan a tomar un muestreo y considerar si se esta cambiando la realidad educativa en donde surgió el programa. Por eso los indicadores no son adecuados para medir

programas sociales educativos, la educación no se refleja meramente en número, debe de medirse en los cambios de los escenarios educativos en los que la mayor población esta inmersa.

El PASH maneja indicadores de eficiencia y eficacia, pero desde mi punto de vista estos tipos de indicadores de nada han servido para medir impactos sociales, por que la mayoría de los que capturan las unidades se enfocan a medir el total de docentes que beneficiaron, o las capacitaciones que brindaron o medir tiempos.

Creo que tanto Hacienda como las autoridades de la Secretaría deberían comprometerse a usar indicadores sociales, una opción seria establecerlos en los fines de sus matrices, obviamente para medirlos de manera bianual o sexenal para el medir el antes y después de la aplicación de la política.

**3. Desde tu experiencia ¿Considera que programación y calendarización del metas (por año fiscal) del Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda es adecuado para el sector educativo? ¿Por qué?**

No. Lamentablemente el PASH, pide reflejar que el alcance de metas respecto al ejercicio del año fiscal, y las actividades de la SEP, se manejan por calendario escolar.

Te explico, el año fiscal inicia el 1 de enero del 2013 y termina el 31 de diciembre del 2013, y resulta que el ciclo escolar inicia 20 de agosto del 2012 y termina el 5 de julio del 2013.

Para cuando el PASH requiere que la SEP reporte los meses de enero a julio, la SEP y la mayor parte de sus unidades aun esta ejerciendo parte del

presupuesto del 2011, y para agosto 2012 hasta julio 2013 se ejerce el presupuesto educativo 2012-2013.

Entonces el PASH es poco flexible para el reporte de metas educativas, y siempre los encargados del PASH tienen confusiones sobre el ejercicio del gasto de los programas, pese a que muchas veces se les ha dicho que para la SEP, no se debe de aplicar el calendario de año fiscal.

Lo que sí te puedo decir es que por parte de las autoridades de hacienda hay una enorme flexibilidad de para revisar y solicitar información sobre los datos que reportan las unidades en el PASH, pero esto hace que se convierta en una tarea tediosa y las unidades se sienten incomprendidas, en mi opinión deben buscar una solución respecto al reporte de metas de la SEP.

4. ***¿Considera usted válido que las Evaluaciones que aplica CONEVAL a los Programas Presupuestarios se basen únicamente en los medios de verificación y resultados que se reflejan en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)? ¿Cuáles serían sus recomendaciones?***

No, solo reflejan ignorancia y otras serie de relaciones raras entre evaluadores y autoridades educativas, en primera CONEVAL recibe evaluaciones por kilo, esto en el caso de las de desempeño, solo se dedican a pegar y copiar del PASH, no hacen un análisis de la realidad social a la que afecta.

Es muy poético escuchar en las noticias que el CONEVAL determina que con las evaluaciones se han mejorado los programas sociales, pero nunca dicen como han impactado socialmente.

Con las de impacto ni hablar, creo que las unidades no deberían estar en postura de escoger quien los va a evaluar, es más ni la misma UPEPE, puesto que hay una serie de recomendaciones con amigos.

Es como si tuvieras que presentar un examen del cual depende toda tu carrera, y resulta que te va evaluar tu amigo del alma, obvio te ayudara para que no salgas mal, por que muy pocos amigos dicen las realidades.

Eso pasa con las evaluaciones, lo ideal sería que las evaluaciones se realicen por organizaciones privadas, e imparciales, o en sus casos internacionales, que tiene más experiencia en casos de otras naciones.

Además la mayoría de los operadores de los programas no saben definir un medio de verificación, por lo cual es absurdo llevar a cabo la evaluación a través de estos medios.

Deberían de aplicar métodos de investigación social, para evaluar no solo números.

**5. En base a su experiencia ¿Cree usted que el proceso de rendición de cuenta del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) permite justificar adecuadamente el cumplimiento de metas de indicadores y ejercicio del presupuesto? ¿Por qué?**

No, te lo voy a poner fácil, supongamos tu donas a un municipio 50 millones para atender a casi 3,000 niños huérfanos. Pasan 2 años, vas y pides cuentas y te dicen, bueno con tu dinero se construyeron 2 albergues, se han capacitado a doctores, se han instalado camas, baños, que tienen cancha, etc. etc., pero nunca te dicen cuantos de esos 3,000 niños ahora viven en los refugios, ¿Te parece un adecuado rendición de cuentas? Obviamente no.

Eso mismo pasa con el modulo de cuenta publica, números que dicen que se hizo, pero no como se mejoro la calidad de vida o niveles de aprovechamiento escolar, eso prefieren dejárselo a organizaciones globalizadoras, además es imposible resumir algo tan delicado como la educación con 250 caracteres.

Además de esto la rendición de cuentas solo se hace a las Cámaras Altas, no se hace a la población, lo que hace que solo se tome la importancia de reportar números para justificar el gasto.

Si se midieran impactos sociales, la rendición de cuentas seria mas nutrida, ¿me entiendes?, es fácil si yo digo que me gaste 5 millones en 7 aulas, las cámaras opinaran que fui eficaz, eso es todo , pero si adjunto un estudio social, en donde se determina que donde se estableció era una comunidad vulnerable, con altos índices de niños en edad escolar que no asisten en la escuela, y que al final de construir las aulas y tras 3 años de su funcionamiento, disminuyo la tasa de analfabetismo en un 60% y que además los alumnos han presentado buenos niveles de desempeño escolar, la rendición de cuentas es mas efectiva

**6. *¿Considera usted que el Portal tiene un sistema amable para el usuario?, ¿Por qué?***

No, es confuso para mí, imagínate para otras personas, lo ideal es que la plataforma tuviera una sola ventana de captura y actualización de la información, pero aquí hay que entrar a una ventana, que despliega otra ventana, misma que despliega otra ventana, eso confunde mucho.

Además la impresión de reportes es incompleta y no permite ver un comparativo histórico de año.

También el problema es que hacienda nunca da capacitaciones de uso, solo manda un manual, y realmente considero que no es suficiente para que el usuario se adapte al portal.

Desde mi opinión todos estos sistemas debería facilitarle sus actividades a los servidores públicos de la educación, sin embargo en ocasiones hacen más tortuoso el trabajo.

**7. ¿Podría emitir recomendaciones de mejora para el portal, desde su perspectiva de usuario?**

Sí, una sería agregar un seguimiento adicional exclusivo de la SEP, para que reporte de acuerdo al avance del ciclo escolar, y se eliminen confusiones de por que algunas programas reportan a partir del agosto.

La segunda creo que dar capacitaciones al usuario, no solo cuando cambie el sistema, sino también cuando se solicita la captura de la cuenta pública y con el inicio de cada año fiscal, ¿porqué? Simple, por que los operadores del programa son clientes del PASH.

En tercer lugar dejar a la MML como mera herramienta de diseño y efectuar la evaluación y seguimiento con métodos de investigación social o muestreos, que mas adecuados para medir el mejoramiento de la educación del país.

Cuarto introducir al portal Módulos de información más sencillos y accesibles para el usuario, sobretodo en cuanto al histórico de alcance de metas.

Cinco y muy importante establecer mecanismos de eliminación de matrices no acordes con las necesidades educativas o sin logros importantes después de 3 años.

Sexto contener un apartado específico de Evaluación del desempeño, que permita ver de manera histórica las evaluaciones del programa para fortalecer su pertinencia.

**8. Desde su postura crítica ¿que propondría hacer con el PASH para los siguientes años?**

El PASH puede continuar por que es una imposición del BM y el BIDE, posiblemente lo que cambie es el uso de la MML. Sin embargo aun lo dudo, puesto que en los últimos años esta metodología permite inflar la estructura programática, sin una depuración adecuada, solo se repiten los programas, aunque ya no sean acordes a las necesidades educativas, y además solicitar recursos adicionales a estos.

### **4.3. La aplicación del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda en la Secretaría de Educación Pública.**

Retomando, la Secretaría de Educación Pública es uno de los organismos más importantes para el Ejecutivo Federal, puesto que de ella depende la formación de la ciudadanía que en un futuro contribuirá al desarrollo del país.

Por este motivo la planeación, seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios adscritos a esta dependencia, son constantemente cuestionados no solo por organismos evaluadores autónomos, sino también por las autoridades y población a nivel nacional.

Es así que desde el inicio del sexenio 2000-2006, los esfuerzos del Ejecutivo , por que los programas estratégicos rindieran cuentas, genero la implementación de sistemas rudimentarios de rendición de cuentas, mismos que se fortalecieron con el inicio del sexenio 2006-2012, y por decreto del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) desarrollo el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), para reunir a todas las dependencias en un solo portal, que permitiera llevar a cabo la planeación, seguimiento y evaluación de sus programas presupuestarios.

De esta manera el portal aplicativo surge ante la necesidad de atender las recomendaciones de organizaciones globalizadoras, de transparentar el uso de recursos, y establecer mecanismos que aseguraran que los programas presupuestarios y aquellos estratégicos para el desarrollo nacional, tuvieran un adecuado enfoque de racionalización, optimización y adecuada producción de bienes y servicios útiles a la población que eran orientados.

Fue a partir del decreto y las Modificaciones a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que el Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda se

hizo oficial y obligatorio en las dependencias, entre las que se encuentra la Secretaría de Educación Pública.

Sin embargo, desde años anteriores la Secretaría de Educación Pública había instaurado un sistema de Seguimiento a la Matriz de Indicadores de Resultados (SMIR), mismo que desde 2008, ha permitido a la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE), gestionar las matrices de indicadores de todos los programas presupuestarios correspondientes a los tres niveles de educación.

El Sistema de Seguimiento a la Matriz de Indicadores de Resultados (SMIR) engloba en su totalidad todos los programas bajo la dirección de la Secretaría de Educación Pública estén o no registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.

Actualmente el SMIR da seguimiento a los programas anuales que las unidades responsables de cada Subsecretaría envían, de esta manera los datos reportados en este portal se capturan posteriormente en el PASH, motivo por el cual la información de ambo portales se encuentra totalmente alineada.

Respecto al proceso de seguimiento de indicadores, la Secretaría de Educación Pública se anticipa entre 10 y 15 días al reporte de metas de PASH, esto mediante el sistema de Seguimiento a la Matriz de Indicadores de Desempeño (SMIR), el cual cuenta con la misma distribución y calendarización de metas del PASH.

La ventaja de capturar la información en este sistema, antes del proceso de captura de la matriz de indicadores en el PASH, es que permite a los responsables de los programas presupuestarios hacer un análisis sobre los indicadores que se reportaran en el PASH al cierre de cada trimestre, y definir el alcance de metas, así como las justificaciones pertinentes para sustentar la disminución o incremento de la meta.

Cabe mencionar que una vez terminada la captura, las autoridades competentes de la Direcciones General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE)n

revisan y validan el alcance de metas reportado, en caso de los reportes de avance de indicadores presenten errores, DGPEE notifica a la unidad responsable y le solicita la adecuación pertinente.

De esta manera aproximadamente siete días después, las autoridades de hacienda notifican a los operadores de programas, que los módulos de captura de avances en los indicadores de desempeño se encuentran abiertos para captura, mismos que son llenado con los reportes que previamente se desarrollaron en el SMIR, motivo por el cual la captura de estos datos en el PASH es relativamente rápido.

Cabe mencionar que en años anteriores al 2012, la única funcionalidad que diferenciaba al PASH del SMIR era que contaba con el módulo de cuenta pública, sin embargo con el objeto de hacer más eficiente el trabajo de recabación de datos asociados a la cuenta pública de la Secretaría de Educación Pública, las autoridades de la Secretaría de Hacienda y las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, ha incluido al sistema de seguimiento de la Matriz de Indicadores un modulo de cuenta pública correlacionado directamente al PASH para que la carga de la información sea simultanea.

Como se puede vislumbrar la utilización de los sistemas en la SEP es paralela con el objeto de formalizar informes enfocados ala rendición de cuentas y el sistema nacional de Indicadores, podría considerarse que el PASH cuenta con las atribuciones formales y jurídicas fundamentadas para ser la fuente formal de rendición de cuentas-

Dejando al sistema de Seguimiento a la Matriz de Indicadores de Resultados como herramienta interna de gestión en la Secretaria de Educación Pública.

## Capítulo V

# Análisis crítico del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)

---

## **5. Análisis Crítico del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)**

El presente análisis referente al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda PASH, se pretende desarrollar desde diferentes enfoques:

1. Crítica a la utilización del Marco Lógico como base metodológica del PASH, para los procesos de planeación de la SEP.
2. Crítica a los procesos de seguimiento de metas y evaluación que desarrollan organismos a través del PASH.
3. Recomendaciones de mejora

Esto con el objeto de identificar las fortalezas y debilidad del portal en casa rubro, a fin de llegar a opiniones de mejora relativas a la funcionalidad del PASH, y los procesos implicados en el.

### **5.1 Crítica a la utilización del Marco Lógico como base metodológica del PASH, para los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de programas presupuestales de la SEP.**

Los programas presupuestarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en su gran mayoría son considerados por organismos globalizadores como programas sociales, orientados a atender las necesidades relativas a la educación de los ciudadanos, bajo un enfoque de igualdad de oportunidades y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Es así como siendo acciones de alto interés no solo para al Ejecutivo Federal, sino para otros sectores sociales, los programas de la Secretaría de Educación Pública en conjunto de otros programas sociales de otras dependencias, se vieron obligadas a partir del sexenio 2000-2006 a crear sistemas de monitoreo y evaluación que

permitieran identificar el avance de las metas del programa, así como transparentar ejercicio de los recursos, para ofrecer a la sociedad mexicana un rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos.

Posteriormente con el inicio del periodo sexenal 2006-2012, el Ejecutivo Federal en turno en común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció mecanismos para hacer obligatoria la evaluación de programas federales de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover en todas las dependencias (en especial aquellas estratégicas para el desarrollo del país) una evaluación orientada a resultados.

De manera tal que los análisis y resultados de la evaluación fortalecieran los procesos de toma de decisiones, para hacer frente a los retos sociales que enfrentan dependencias tan estratégicas como la Secretaria de Educación Pública.

Este enfoque orientado en resultados requería de un mejoramiento para atender recomendaciones de organismos internacionales, mediante la adopción de la Metodología de Marco Lógico para el desarrollo de proyectos, y que tiempo después dio origen al Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH), para conjuntar todos los programas a cargo de dependencias públicas en un solo portal.

Pareciese que el principal motor para que la SHCP adoptara la Metodología de Marco Lógico, es la estructuración de proyectos que esta ofrece, ya que permite establecer las bases de un proyecto, determinando axiomas entre los elementos e insumos, planeación de actividades y proyección de resultados esperados, con lo que se espera que las actividades de el gobierno y en el caso específico de la Secretaría de Educación Pública, sean más claras, transparentes, monitoreables, eficientes y eficaces.

En donde la eficiencia y eficacia serían resultado de la adecuada aplicación de la Metodología de Marco Lógico, constituida de subprocesos que permiten identificar previamente un problema, la definición, los modelos y límites organizacionales para contribuir a disminuir la situación problemática, identificando y desarrollando

esquemas simplificados de problemas , así como los objetivos y alternativas de solución, para posteriormente llevar a cabo la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que consta de dos elementos específicos: La lógica vertical y la lógica horizontal.

- La Lógica vertical se caracteriza por constituir correlaciones entre los elementos programáticos (Fin, Propósito, componentes y Actividades), tomando en cuenta todos los elementos necesarios para lograr la producción del bien o servicio planeado, y;
- La Lógica Horizontal que permite determinar si los indicadores de referencia o supuestos, permiten o interfieren en el cumplimiento de la meta.

Si bien la matriz de marco lógico es una herramienta adecuada para el establecimiento de correlaciones de los elementos programáticos e involucrados del proyecto, sería conveniente preguntarse si ¿Estas serie de relaciones causales son adecuados para adaptarlos a los programas específicos de la Secretaria de Educación Pública?

Puesto que desde sus orígenes la matriz de marco lógico se utilizo para la creación de proyectos generalmente de infraestructura y producción de bienes de consumo, y no específicamente para el desarrollo de programas sociales, que son característicos para el desarrollo de las actividades subjetivas y adjetivas de la Secretaria de Educación Públicas (SEP).

Si existen beneficios de la metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores de Resultados, también existen limitaciones del método que conllevarían a establecer que la matriz de marco lógico es solo viable para legitimar burocráticamente el proceso de planeación en la Secretaria de Educación Pública.

Desde mi postura crítica, las limitaciones más serias, que tiene la MML y la MIR para adaptarse a los programas presupuestarios de la Secretaría de Educación Pública son:

1. Falta de ejercicios participativos en el desarrollo de la metodología;
2. Síntesis riesgosa;
3. Inflexibilidad de la Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores;
4. Carencia de indicadores sociales

Mismos que pueden restarles solidez a la conformación de los programas y matrices asociadas a ellos, lo cual con llevaría a una distorsión en el cumplimiento de las metas educativas y sobre todo un poco credibilidad ciudadana ante los resultados emitidos por la Secretaría de Educación Pública.

#### ***5.1.1. Falta de ejercicios participativos en el desarrollo de la metodología.***

Calderón (2008, pág. 15) establece que la Metodología de Marco Lógico pretende ser un ejercicio participativo “en el sentido de que el proceso de formulación parte o se apoya en un debate y negociación previa con los agentes involucrados en el mismo, factor fundamental, puesto que “legítima” socialmente el proyecto, es decir, los agentes participantes y los beneficiarios “hacen suyo”. Por eso, cuando los inputs no están presentes, el marco lógico pierde su sentido”.

Respecto a los que plantea Calderón, podríamos determinar que en la gran mayoría de los programas “sociales” a cargo de la Secretaría de Educación Pública, adolecen de este enfoque, ya que pierden de vista los involucrados o los stakeholders principales a beneficiarse de la producción de bienes y servicios.

De acuerdo con la postura del Lic. Alfredo Aguilar Zepeda, Jefe de Planeación Sectorial de la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación Pública (DGPEE-SEP), para considerar que la metodología de marco lógico, en la cual se basa el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda “requiere establecer las verdaderas necesidades de los beneficiarios, (alumnos, maestros, padres de familia y empresarios), es necesario sentarse con las personas que se verán beneficiadas por las acciones del Secretaría de Educación Pública, para establecer puntos de acuerdo entre ellos y conciliar los intereses de cada uno”.

Si se analizan la matrices de indicadores de la Secretaría de Educación Pública, la mayor parte de los programas de la Secretaría de Educación Pública plantean sus objetivos en base a decretos, acuerdos y recomendaciones de organismos globalizadores, tal y como comenta Calderón (2008, pág. 15) la aplicación del marco lógico se convierte en una herramienta para cumplir burocráticamente con acuerdos establecidos en las esferas de política y ejercicio del poder.

Este clientelismo para el cumplimiento meramente de acuerdos desde la perspectiva de la metodología de marco lógico desvaloriza y defrauda los objetivos del método. Respecto a ello el Lic. Alfredo Aguilar comenta que si bien, los programas no responden a las necesidad de un grupo de beneficiarios específicos, se podría subsanar siempre y cuando la política gubernamental adoptada por la Secretaría de Educación Pública, permitiera el involucramiento de la población objetivo en la mejora u adecuación de actividades contenida en la Matriz de Indicadores de Resultados.

## 5.2. Síntesis riesgosa

Como se menciona en capítulos anteriores una de las ventajas de la Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores (MIR), que son la base del funcionamiento del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), se caracterizan por ofrecer a los tomadores de decisiones formatos o estructuras de proyectos o programas de manera sintética; para lograr esto los tomadores de decisiones piensan detenidamente lo que desean hacer.

Todas estas estructuras se derivan de ejercicios de pensamientos sistémicos, a fin de establecer acciones resumidas (resumen narrativo) de los principales elementos del proyecto.

Si bien los resúmenes narrativos son claros para los operadores del programa, para otros involucrados no, lo que conlleva a confusiones y diversas interpretaciones, fenómeno que en cierto momento justificaría errores y omisiones cometidas en el desarrollo de los programas.

Respecto a ello la ECODE (2011, pág. 23) comenta que más allá de las síntesis riesgosas de los elementos programáticos es también la alineación de estos con estrategias institucionales y gubernamentales, respecto a ello la ECODE comenta:

“un problema común que se ha detectado habitualmente al aplicar la MML [...] es que se realiza separadamente de la preparación de los otros documentos del proyecto requeridos (como la ficha de identificación o la propuesta financiera). Esto puede resultar, a veces, en cierta inconsistencia en el contenido de la MML y la descripción del proyecto contenida en la parte narrativa o financiera de los documentos principales. De la misma manera, también se achaca, que en la práctica, se le de un rol demasiado dominante a la MML, la cual conlleva a una excesiva rigidez a la que impide aprovechar algunos beneficios.”

A manera de conclusión sería conveniente señalar que en el caso de la Secretaría de Educación Pública, en cuanto a la redacción de los elementos de la matriz de indicadores en el Portal Aplicativo, es de manera muy similar al panorama vasco que plantea la ECODE, si bien mediante las evaluaciones de desempeño aplicadas a los programas presupuestarios de la SEP, se establecen mejoras en la redacción y alineación de las matrices, los cambios que se hacen son poco sustantivos, y las alineaciones se mantienen no en base a la misión y visión de las unidades responsables, si no en el cumplimiento de estrategias educativas que establecen o decretan gubernamentalmente.

De este fenómeno se deriva que se den puntos de confrontación entre los operadores del programa y los evaluadores, puesto que cada entidad da una interpretación propia a la síntesis del elemento programático de la matriz de indicadores.

### ***5.3. -Inflexibilidad de la Metodología y la Matriz de Indicadores***

Este es una de las debilidades principales que afecta la labor de la Secretaría de Educación Pública.

Debido a la importancia de las actividades de misma secretaria, esta se encuentra inmersa en una serie de panoramas sociales, culturales, tecnológicos y económicos de constante cambio, motivo por el cual la planeación dentro de esta dependencia debe ser lo mas flexible posible para adaptarse a toda la serie de campos que se presenta en el ámbito educativo, sin embargo la inflexibilidad de la Metodología de Marco Lógico limita la capacidad de transformación de las estructuras programáticas de la SEP.

Sin embargo esta situación no es única de la Secretaría de Educación Pública y de México, la ECODE (2011, pág. 9) plantea que en país vasco también se adolece de

inflexibilidad en donde la “mayoría de los casos, las bases de las entidades públicas analizadas [...] permiten ciertas modificaciones del diseño matriz de planificación original de un proyecto. Sin embargo en la práctica, la gran mayoría de la ONGD encuestadas apenas procede a revisar adoptar las mismas, existiendo cierta tendencia a “aferrarse” a la Matriz inicial. Por esto entre otros factores se complica en una buena manera el ejercicio de la evaluación final de un proyecto”.

Esto pareciera aplicar también al caso de la Secretaria de Educación Pública, de acuerdo a la opinión del Lic. Alfredo Aguilar Zepeda, Jefe de área de planeación Sectorial de la SEP, comenta que “cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público notifica a las unidades responsables que el modulo de captura de la MIR esta disponible, al cierre de este procesos en la mayoría de las ocasiones se presenta la misma estructura programática del año pasado, y las matrices de indicadores tienen mejoras mínimas en aspectos de redacción; año con año las unidades responsables cargan los mismo programas en el PASH, y solicitan la alta y aprobación de programas nuevos, ante esto las autoridades de hacienda deberían analizar adecuadamente las matrices y conocer sus líneas base para analizar programas que en dos años no han logrado avances significativos, ya que esto seria una muestra de la inviabilidad y falta de lógica en la matriz de indicadores.”

Por ello se consideraría pertinente que las unidades responsables de la SEP y las de la Secretaria de Hacienda, flexibilizaran la MML para flexibilizar los elementos programáticos de la matriz para actualizar y plantar nuevos escenarios que permitan la mejora sustantiva de la educación.

#### **5.4 Carencia de indicadores sociales**

Durante la entrevista con el Lic. Alfredo Aguilar Zepeda se le cuestiono sobre la factibilidad de indicadores de la Secretaría de Educación Pública capturados en el Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH) son adecuados para medir los impactos sociales de los programas, opino que:

“los indicadores de desempeño de las unidades administrativas de la SEP, con muy pocas excepciones miden el impacto social, aproximadamente el 70% de los indicadores vertidos en el portal son de gestión, es decir, se enfocan a medir el cumplimiento en temas relacionados en la erogación del gasto, construcciones, muy pocos de los indicadores se enfocan a realizar muestro o medir impactos sociales de los programas.

Se debe sensibilizar a las autoridades educativas y operadores del programa que el mejoramiento de la educación no se mide solo mediante el cumplimiento de metas numéricas, sino que es necesario medir y observarlo cambios graduales que se presentan en los escenarios educativos”.

De acuerdo con Calderón (2008, pág. 18), alinear los indicadores de las matrices de marco lógico con las políticas “pueden atender o cubrirse situaciones puntuales y concretas, lo cual es estupendo, pero no puede por su propia naturaleza lineal y unilateral, dirigida a la solución de un problema puntal, afrontar problemáticas estructurales, siguiendo con los ejemplos; dotar a cinco escuelas con material pedagógico no soluciona el problema de la enseñanza, y sobre todo no asegura que la necesidad o el problema vuelva a surgir o repetirse ,[...] en definitiva, la orientación de una política no es en tanto a las necesidades anunciantes, es la generación de desarrollo, entendido como tejido organizacional o lo que es igual promover la estructuración de la realidad.”

## **5.2. Crítica a los procesos de seguimiento de metas y evaluación que desarrollan organismos a través del PASH.**

En México el ejercicio de los recursos fiscales por parte de las dependencias se maneja mediante la utilización de años fiscales, que inician el 1º de enero y finaliza el 31 de diciembre.

Gran parte de las dependencias del Ejecutivo Federal se adaptan con facilidad a este tipo de calendario fiscal, puesto que el desarrollo de sus programas presupuestarios puede desarrollarse de tal manera.

Por ello el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) presenta esta distribución para el registro de avance de indicadores de programas presupuestarios.

Sin embargo cabe mencionar que en el caso de la Secretaría de Educación Pública, se presentan grandes problemas de adaptabilidad a los calendarios que establece el PASH.

Esto radica en la naturaleza de las actividades de la Secretaría de Educación Pública se manejan por año escolar, generando que indicadores asociados a la atención matrícula, entrega de becas, radicación de recursos a las entidades, parecieran no cumplirse, puesto que inician el ejercicio de recursos en el segundo semestre del ejercicio fiscal y terminan el ejercicio en el primer semestre del año fiscal siguiente.

Respecto a ello el Lic. Alfredo Aguilar Zepeda, Jefe de Programación Sectorial de la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa comenta que el PASH lamentablemente no permite reportar de manera integral la información de avance y alcance de metas de la Secretaría, lo cual dota de inconsistencia a las matrices de indicadores y reportes de alcance de metas vertidos en el PASH. Y lo ejemplifica de la siguiente manera: “el año fiscal inicia el 1 de enero y termina del 31 de diciembre de 2012, y resulta que el ciclo escolar comienza el 20 de agosto de 2012 y termina en julio de 2013.

Dicho fenómeno solo aplica al caso de la Secretaria de Educación Pública, y es posible que por ese hecho la Secretaria de Hacienda y Crédito Público no haya tomado cartas sobre el asunto, sin embargo desde mi perspectiva el ejercicio de los programas de la Secretaria de Educación Pública son estratégicos para el desarrollo del país, por lo cual convendría que la SHCP analizara la situación para ofrecer soluciones a este deficiencia que genera gran confusión en la información referente al gasto ante las autoridades educativas y sobretodo ante una sociedad que día con día exige mas transparencia en la ejecución del gasto y bienestar público.

### **5.3. Recomendaciones de Mejora al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)**

Para la inclusión de la Metodología del Marco Lógico y la Matriz de Indicadores de Resultados como base del funcionamiento y estructura del PASH, se requiere que haya consenso entre todos los involucrados en el problema.

Esto debe ser fundamental sobretodo para el diseño y ejecución de programas presupuestarios de la Secretaria de Educación Pública, puesto que este tipo de ejercicios brinda a los proyectos de elementos estructurales y fundamentos teórico-prácticos para establecer escenarios de comportamiento de los corresponsables e involucrados, así como brindar a las instancias evaluadoras un conocimiento y experiencia para identificar el estado natural del problema y posteriormente comparar el escenario educativo obtenido contra el inicial.

Cabe mencionar que el análisis crítico planteado anteriormente, no tiene como objeto descalificar el uso de la Metodología de Marco Lógico y Matriz de Indicadores de Resultados, puesto que esta ha presentado ventajas en la aplicación, sistematización e integración resumida de los elementos importantes del programa.

Sin embargo es necesario reconocer que debido al origen de la MML, este es más adaptable a aquellos programas que buscan desarrollar proyectos de inversión de infraestructura, y por ende aun muestra serias deficiencias para establecer los impactos de todos los programas sociales, entre los cuales se encuentran inmersos los asociados a las actividades sustantivas y adjetivas de la SEP.

Es por ello que es recomendable que la MML se nutra de otras herramientas que permitan establecer realmente el impacto social de lo programas presupuestarios orientados a la mejora de la educación, por lo cual se plantea que tanto las autoridades de la Secretaria de Educación Pública y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público contemplen factores de mejora, como:

1. **Aplicar adecuadamente la MML:** La metodología del Marco Lógico representa un gran desafío para el diseño de programas e indicadores, que a su vez permitan medir no solo acciones de gestión sino impactos, por lo que en primera instancia, el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda deberá establecer en su catalogo este tipo de indicadores.

De la misma manera el Portal deberá incluir un apartado en el cual se programe o estipulen la reuniones con los grupos de involucrados de los programas, incluyendo al sector social que será beneficiado, grupos que se benefician indirectamente del proyecto, tomadores de decisiones y organismos evaluadores, con el objeto de que todos los involucrados conozcan el programa, y de esta manera se establezca la importancia del programa, sin desvirtuar su operación.

2. **Diseño o inclusión de indicadores sociales:** Se considera que el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) debería incluir como obligatorio el uso de indicadores sociales en el nivel de Fin de las matrices de indicadores de la Secretaría de Educación Pública.

De acuerdo con Simone (2005, pág. 11) “los indicadores sociales son estadísticas o estudios de campo que miden las condiciones sociales y sus cambios en el tiempo para varios sectores de la población, tanto para el contexto externo (social y físico), como para aquello interno (subjetivo y de percepción) de la existencia humana en la sociedad.”

Para ello tanto la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán estar en contacto con otros organismos globalizadores que les oriente sobre el diseño y uso de estos indicadores.

El motivo radica que la medición de los indicadores sociales requiere de amplias jornadas de trabajo para ser medidos, a diferencia de los indicadores de gestión.

Si bien puede sugerir que será necesario la ampliación de recursos para desarrollar las actividades relativas a la medición de indicadores sociales, lo beneficios a largo plazo serán mayores, puesto que la Secretaría de Educación Pública contaría con medios de verificación pertinentes y basados en la realidad educativa nacional; que de manera paralela aumentaría la credibilidad social sobre las acciones y programas desarrollados para el mejoramiento de la educación.

3. **Brindar capacitaciones a los funcionarios Públicos.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como institución desarrolladora del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y misma que decreto el uso de la MML para la elaboración de proyectos presupuestarios, de manera obligada debe de brindar capacitaciones a los tomadores de decisiones y usuarios del portal,

Esto, debido a que gran cantidad de usuarios del portal aun cuentan con deficiencias teóricas y practicas asociados al uso del MML y el Portal.

Lo cual conlleva a que la información vertida en el portal sea tendenciosa o mal establecida.

4. **Feedback:** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la autoridades de la Secretaría de Educación Pública deben establecer periodos de asesoramiento para la actualización de arboles de

problemas u objetivos cargados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.

Ya que la mayoría de las unidades responsables de la elaboración de programas presupuestarios bajo el mando del Secretaria de Educación se aferran a los modelos iniciales que dieron origen al programa.

Para lograr esto, es necesario el uso de los indicadores sociales, planteados anteriormente, puesto con el resultado de esto se puede establecer los cambios que ha presentado el escenario educativo inicial, y poder establecer en las estructuras que dieron origen al programa las nuevas necesidades por atender, o en su caso eliminar factores que ya han sido consumados.

## CONCLUSIONES

Las dinámicas mundiales que dictan las nuevas necesidades sociales, generan cambios en las organizaciones, comprometiéndolas a una búsqueda constante de métodos y herramientas, para adaptarse a escenarios caracterizados por la escasez de recursos, revolución en expectativas sociales y tecnologías.

Este fenómeno de adaptación organizacional se manifestó paralelamente en las organizaciones particulares y públicas, sin embargo en el caso de estas últimas presentaron un gran avance al desdeñar la administración de recursos caótica, por un enfoque basado en el alcance de resultados, como resultado, muchos gobiernos a nivel global comenzaron establecer objetivos precisos basados en principios de eficiencia, eficacia, calidad y pertinencia, como guía para el desempeño de sus funciones.

Actualmente estos enfoques son recomendados a los gobiernos por organismos globalizadores, entre los cuales destaca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que reúne a una serie de países miembros, en donde México es miembro desde el 2004.

A partir de la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), esta organización ha desarrollado de manera progresiva una serie de estudios y recomendaciones en temas asociados a la educación, desarrollo social y políticas gubernamentales.

Esta serie de recomendaciones ha detonado grandes movimientos al interior en las dependencias a cargo del Gobierno Federal, en especial en los últimos dos sexenios en los cuales se ha tratado dar especial atención a aquellas recomendaciones asociadas a los procesos de planeación, programación, seguimiento y evaluación de programas asociados a las políticas de desarrollo.

Entre las principales acciones que ha desarrollado el Gobierno Federal para propiciar una mejora sustancial de los procesos de planeación, programación, seguimiento y evaluación de las políticas gubernamentales ha sido la adopción de una Gestión Basada en Resultados (GpR) para definir un modelo cultural y de desempeño organizacional, el cual se auxilia de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), orientado a priorizar y jerarquizar los recursos públicos, con el objeto de que genere mayores beneficios a la población.

Para lograr un adecuado desarrollo del Presupuesto basado en Resultados (PbR), el Gobierno Mexicano, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableció la Metodología de Marco Lógico, como herramienta para el diseño de programas presupuestarios bajo enfoques de inclusión social, eficiencia y eficacia en la gestión y desarrollo de productos y/o servicios gubernamentales, temporalidad y evaluación.

Es importante destacar que estos atributos de la Metodología de Marco Lógico (MML) tienen una transversalidad con el ciclo de vida de las políticas públicas, puesto que ambos enfoques convergen en que proyecto o política social requiere de:

- Identificar y estructurar el problema;
- Establecer escenarios de posibles soluciones;
- Analizar y seleccionar las soluciones más factibles;
- Implementar o desarrollar la decisión, y;
- Evaluar la implementación.

Con el fin de fortalecer y eficientar el proceso de conformación de programas presupuestarios, el Gobierno Mexicano a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció el diseño de una plataforma virtual, que permitiera estandarizar los procesos asociados al desarrollo de estructuras programáticas con la utilización de la Metodología de Marco Lógico (MML), dando origen al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Actualmente este portal es ha convertido en pieza clave para desarrollar procesos relacionados con la transparencia gubernamental y evaluación de programas presupuestarios, enfatizándose con especial atención a programas estratégicos para el desarrollo social y económico del país, como es el caso de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Es importante señalar que este proceso de estandarización de procesos mediante la implementación de la Metodología del Marco Lógico (MML) y uso del Portal Aplicativo de la Secretaria de Hacienda (PASH) en la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha sido de manera progresiva, en un primer momento estas herramientas se implementaron a programas sujetos a reglas de operación, puesto que contaban con un sustento jurídico mas estructurado, en ejercicios fiscales subsiguientes se incorporaron programas asociados a la ampliación y aumento de la calidad en el ámbito educativo.

Entre otros beneficios que ofrece la metodología en el desarrollo de los programas presupuestarios asociados a las actividades de la Secretaria de Educación Pública son:

- Una lógica del proyecto, que permite establecer un cumplimiento secuencial entre las actividades y productos que impactan a la población beneficiaria;
- Establece escenarios de riesgos que provocarían el cumplimiento del programa;
- Permite determinar atributos de temporalidad asociados al cumplimiento de los objetivos;
- Permite construir indicadores y métodos de seguimiento relativos al avance de metas;

Si bien, en los últimos años, esta metodología ha nutrido los procesos de planeación, programación, seguimiento y evaluación de programas bajo la dirección

de la Secretaría de Educación Pública, también se han encontrado deficiencias en la adaptación del quehacer educativo, entre las que se destacan:

- **La falta de participación social:** Gran parte de los programas presupuestarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se desligan de programas de desagregación mayor, generando que las autoridades del mismo gobierno sean los principales actores e involucrados, dejando poca o nula participación los beneficiarios y operadores de las actividades del programa. Lo cual genera un desvirtualización del beneficio social que pretenden brindar los programas
- **Poca flexibilidad para implementar ejercicios de Feedback:** La metodología permite establecer acciones productos y servicios para contribuir a disminuir un problema en un tiempo y espacio determinados.

Sin embargo, las estructuras que dieron origen y fundamento a los programas de la Secretaria de Educación Pública se mantienen estáticos sin embargo los escenarios sociales y educativos son sumamente cambiantes y no están sujetos a estos criterios de tiempos estáticos.

- **Falta de postura “neutra” de los gestores del proyecto:** La Metodología de Marco Lógico (MML), se fundamenta en que las decisiones de los gestores del proyecto es neutra y orientada a la satisfacción de las necesidades de cierta población afectada por un problema que da origen al programa o proyecto, sin embargo muchos de los programas de la Secretaria de Educación Pública responden a la satisfacción de ciertos interés políticos de un grupo o persona específica.
- **Desarrollo de indicadores cómodos para su medición:** Actualmente gran parte de los indicadores asociados a los programas presupuestarios de la Secretaria de Educación Pública (SEP) se enfocan a medir actividades de

gestión, midiendo las unidades de producto terminado, mas no el impacto que producen en el ámbito educativo.

Se considera importante destacar que la Metodología de Marco Lógico (MML) permite establecer indicadores de eficiencia y calidad, que en cierto grado coadyuvarían a identificar el impacto social del programa, sin embargo en el mejor de los casos se orientan a medir el número de docentes capacitados, evaluados o el total de becas otorgadas.

Cabe mencionar que se han presentado las deficiencias más significativas de la Metodología de Marco Lógico (MML) que afectan principalmente en el proceso de planeación y programación de proyectos.

Sin embargo, es pertinente recordar que el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), fue desarrollado para alojar de manera virtual, las matrices de indicadores del programa para darles seguimiento y evaluación a los programas.

Si bien el portal ha funcionado relativamente bien para otros órganos gubernamentales, en el caso de la Secretaría de Educación Pública (SEP), han presentado las siguientes deficiencias en la utilización del portal:

- **Incompatibilidad de calendarios de seguimiento:** EL Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), se basa el calendario de seguimiento basado en el fiscal que inicia el 1º de Enero y concluye el 31 de Diciembre, el cual no es aplicable en su totalidad a la Secretaría de Educación Pública (SEP) debido a la naturaleza de las actividades desarrolladas por año escolar y no fiscal.

Esta diferencia de temporalidad de calendarios, conlleva a que reporte de metas en el portal llegue a ser confuso, ya que generalmente las metas reportadas en el primer semestre del año aun se ejecutan con parte del presupuesto del año fiscal anterior, lo cual genera confusiones ante las autoridades fiscalizadoras.

- **Carencia de herramientas que permitan respaldar el avance de indicadores:** Al momento de diseñar el programa mediante la Metodología de Marco Lógico (MML), los operadores de los programas presupuestarios bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP), definen los medios de verificación que darán validez al avance de metas, sin embargo la plataforma del portal no establece un apartado específico para alojar estos medios.

La carencia de estos apartados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, conlleva a que los seguimientos y alcance de metas sean poco comprobables, lo cual debilita la rendición de cuentas de los programas.

Sin embargo es importante resaltar que la Metodología del Marco Lógico (MML), así como el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), son herramientas útiles para llevar a cabo el diseño y parte del seguimiento de los programas presupuestarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ambas herramientas podrían mejorar si se toman en cuenta recomendaciones:

- En cuanto al diseño de la matriz de indicadores: Se recomienda efectuar la identificación de involucrados, a fin de incluir a los actores involucrados en el programa, para dotar de mayor sentido social al programa, para disminuir el problema identificado.

Sin embargo, debido a que los programas presupuestarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se desligan de un programa o acuerdos de mayor desagregación, es recomendable realizar ejercicios que permitan incluir a los involucrados para recoger sus opiniones, para darle una mayor validez social al programa.

- **Monitoreo:** Si bien el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) permite el seguimiento del avance de las metas asociadas a los indicadores de resultados, sería recomendable que en el caso de la Secretaría de Educación

Pública se flexibilicen los formatos virtuales del monitoreo, integrando uno específico para reportar el avance de metas en el año escolar, esto con el objeto de dar mas claridad a la información.

- Capacitación. Es uno de los puntos mas importantes, puesto que gran parte de encargados de los programas presupuestarios, ya que a estos solo se les hace llegar un disco de capacitación para el desarrollo de la Metodología de Marco Lógico, y un Manual de usuario del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, sin embargo se considere pertinente que de desarrollen capacitaciones prácticas sobre el tema.
- Establecer mecanismo de Feedback: Es pertinente que la Secretaria de Hacienda fomente los procesos pertinentes para favorecer la retroalimentación para adecuar el árbol de problemas y objetivos, con la finalidad de que el programa responda a las necesidades cambiantes del ámbito educativo.
- Medir el impacto social: Seria conveniente desarrollar talleres para que los operadores de programas estratégicos, adquieran habilidades para desarrollar indicadores que midan el impacto social del Programa.

Aunado a ello, en el caso de la Secretaría de Educación Pública, se considera pertinente desarrollar estudios de campo periódicos que permitan medir los impactos sociales que genera los programas.

Si se considera el desarrollo de estos elementos desarrollados de manera concreta, con el tiempo el seguimiento y medición de los programas asociados a la educación será más sencilla y sobretodo útil para desarrollar mejoras a los programas y generar información objetiva para la toma de decisiones y rendición de la cuenta pública.

## Bibliografía

**ABEDROP**, Enrique, (2010), *Presupuesto Basado en Resultados, ¿Por qué en México gastamos sin obtener resultados?* Editorial IEXE, México.

**AGUILAR**, Villanueva, Luis. (2007). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de cultura Económica, México

**BARZELAY**, Michel. (2000), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública*; Fondo de Cultura Económica, 2000

**BONING**, Charles Jean. (1834). *Compendio de los Principios de Administración*. Francia : Imprenta don José Palacios, 1834.

**BOZEMAN**, Barry, (2002), *La gestión Pública: su situación actual*. Fondo de Cultura Económica, México.

**CALDERÓN**, Vázquez, Francisco José. *Guía para de orientaciones para la evaluaciones u seguimiento de proyectos de desarrollo"*, recuperado en junio de 2012, disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2008b/411/index.htm>

**CARDONA**, Rodríguez, Carlos. (2007), *Fundamentos de administración*, Ecoe, ediciones,2007

**CHIAVENATO**, Idalberto. (2004). *Introducción a la Teoría de la Adminsitración*. México : Mc. Graw Hill, 2004.

**CHIAVENATO**, Idalberto. (2001). *Administración de Recursos humanos*. Mc. Graw Hill, México : 2001

**ELIZALDE**, Hernández Rebeca , (2010). *Adopción del PbR en Entidades Federativas*. Publicado en la Revista Indetec, No.4, año 2010, editorial SHCP-INDETEC, México, DF. disponible en:

[Http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/presupuesto08\\_2010.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80](http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/presupuesto08_2010.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80)

**FINCH**, Stoner James.( 1996). *Administración*. México : Pearson, 1996.

**GARCÍA**, Sánchez, Isabel María, (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, Instituto de Estudios Fiscales , Salamanca.

**GRADDEN**, E. N. ,1989, *Una historia de la Administración Pública*, INAP 1989

**GUADARRAMA**, Gloria, (2008). *La calidad del gobierno de Vicente Fox. Una aproximación desde la perspectiva neo institucionalista*.

**HERNÁNDEZ** y Rodríguez Sergio, (2006).*Introducción a la Administración*, McGraw Hill, 2006

**HITT**, Michael.(2006). *Administración*. Prentice Hall, 2006.

**IBARRA**, David, (2006). *México después de Fox*. Publicado en el Periódico el Universal, el día 16 de noviembre del 2006, México. DF. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/35972.html>

**JASSO**, Olmos, Ma. Teresa, (2006).*Organización de la Administración Pública Federal.- Una Propuesta para lograr una Administración Pública de Calidad*. Gaceta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, DF; disponible en <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/organizaciondelaadministracionpublicafederal.pdf>

**LYNN**, B, Naomi. 1999. *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*. Fondo de cultura económica, 1999.

**MUNCH**, Galindo, Lourdes.( 2009). *Fundamentos de la Administración*, Trillas, 2009

**PADILLA**, Marcial, (2006), *Formulación y Evaluación de Proyectos*. Ecoe Ediciones Bogotá Colombia

**MARTNER**, Gonzalo (2004). *Planificación y presupuesto por programas*. Siglo veintiuno editores, México

**MÉXICO**, (2008), *Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública*. Secretaria de Educación Pública, México DF.

**MÉXICO**,(2002). *La Agenda del Buen Gobierno*, Gobierno Federal, México

**MÉXICO**, (1957). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1987*. Gobierno Federal, México .

**MÉXICO**, (2011). *Guía Rápida para la operación del Sistema de Información del Presupuesto Basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño*. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México.

**MÉXICO** ( 2001). Informe sobre los Resultados de la Lucha contra la Corrupción, 2003, Gobierno Federal, México. Recuperado de:

[http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_avance\\_mexVI.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexVI.pdf)

**MÉXICO**, (2006). *Ley de presupuesto y responsabilidad Hacendaria*, Gobierno Federal, México.

**MÉXICO** ,( 1983). *Ley de Planeación*, Gobierno Federal, México.

**MÉXICO**, (2001). *Modelo estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*. Gobierno Federal, México.

**MÉXICO**, (2001). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo*, México.

**OCDE**, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2004. *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*, París, Francia.

**ORMOND**, Derry, (1999). *Nueva Gerencia Pública ¿Qué tomar y que dejar?*, Revista CLAD Reforma y Democracia, Caracas.

**ORTEGÓN,EDGAR.** (2005), *Metodología del Marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL, Santiago de Chile.

**OSBURNE**, David, (2002). *Un nuevo modelo de gobierno: Como transforma el espíritu empresarial al sector público*. Editorial Gemika, México.

**OSBURNE**, David, (1998). *La Reducción de la Burocracia*, Editorial Paidós, México.

**Pardo**, María del Carmen, (2009). *La modernización administrativa en México 1940-2006*, Colegio de México, México.

**ROBBINS**, Stephen P,(2005). *Administración*. México,Pearsons, 2005.

**SALAZAR**, Rojas, Jesús, (2002). *La transición Mexicana: Realidad y utopía*; Plaza y Valdés editores, México.

**SÁNCHEZ**, González. José J., (2009). *La administración Pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda del Buen Gobierno*. Revista Espacios Públicos, Vol. 12, Número 24; Abril 2009, pp. 8-31, México.

**VARGAS**, Hernández, José, (2001). *La transición económica y política del Estado Mexicano en el umbral del Siglo XXI: Del Estado Empresario al Estado de Empresarios*. Revista Mad; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile; recuperado de: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewArticle/14832/html>