



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

Experiencia profesional: participación
en la implementación de la Gestión para
Resultados en el Instituto Electoral de
Quintana Roo

**Trabajo monográfico en la modalidad de Memoria de
experiencia profesional**

Para obtener el título de
Licenciado en Economía y Finanzas

PRESENTA
Jorge Alejandro Sabido Cahuich.

COMITÉ DE SUPERVISIÓN
M.C. Naiber José Bardales Roura.
Dr. Sergio Monroy Aguilar.
Dr. Ever Marcelino Canul Góngora.
Dra. Crucita Ken Rodríguez.
Mtra. Mayra San Román Carrillo Medina.



Chetumal, Quintana Roo, México, abril de 2022.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

Experiencia profesional: participación en la implementación de la
Gestión para Resultados en el Instituto Electoral de Quintana Roo

Presenta:

Jorge Alejandro Sabido Cahuich

Trabajo monográfico para obtener el título de licenciado en Economía y
Finanzas

COMITÉ DE SUPERVISIÓN

Supervisor propietario:

M.C. Naibet José Bardales Roura.

Supervisor propietario:

Dr. Sergio Monroy Aguilar.

Supervisor propietario:

Dr. Ever Marcelino Canul Góngora.

Supervisor suplente:

Dra. Crucita Ken Rodríguez.

Supervisor suplente:

Mtra. Mayra San Román Carrillo
Medina.



Chetumal, Quintana Roo, México, abril de 2022.



Experiencia profesional: participación en la implementación de la Gestión para Resultados en el Instituto Electoral de Quintana Roo.

Tabla de Contenido

1. ANTECEDENTES DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO	2
1.1 ANTECEDENTES	2
1.2 MISIÓN	3
1.3 VISIÓN	4
1.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA	4
2. GESTIÓN PARA RESULTADOS (GPR)	8
2.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: CASO DE MÉXICO	9
2.3 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP) COMO BASE DE LA GPR	12
2.4 LA GPR Y LA CREACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL	17
2.4.1 <i>¿Qué es la Gestión para Resultados?</i>	17
2.4.2 <i>Implementación de la GpR en México.</i>	23
2.5 MARCO NORMATIVO	26
2.6 PRESUPUESTO BASADO A RESULTADOS	28
2.6.1 <i>¿Qué es el PBR?</i>	29
2.6.2 <i>Metodología de Marco Lógico</i>	36
2.6.3 <i>Matriz de Indicador de Resultados (MIR).</i>	52
2.7 SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO (SED)	59
2.7.1 <i>Tipo de indicadores del desempeño.</i>	60
2.7.3 <i>CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES.</i>	62
2.7.3 <i>Elementos y métodos de cálculo de los indicadores.</i>	65
3. EXPERIENCIA PROFESIONAL COMO ASESOR EN MATERIA DE PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN EL ÁREA DE PRESIDENCIA DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO.	70
3.1 ¿EN QUE TIEMPO Y COMO FUE EL INICIO DE LA EXPERIENCIA LABORAL EN EL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO?	71
3.2 ¿CÓMO ERA LA PLANEACIÓN ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GPR?	71
3.3 ¿CUALES FUERON LAS ACTIVIDADES QUE SE REALIZARON PRINCIPALMENTE DURANTE LA MIGRACIÓN HACIA LA GPR?	72
3.4 ¿QUÉ CAMBIOS SUSTANCIALES SE PUEDEN PERCIBIR EN EL INSTITUTO DERIVADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE GPR?	73
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	78
REFERENCIAS.....	81

1. Antecedentes del Instituto Electoral de Quintana Roo

En este apartado describimos la historia del Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO), pasando desde su creación, hasta aspectos como su visión, misión y su estructura orgánica, esto para entender de una mejor manera su naturaleza, origen y objetivos.

1.1 Antecedentes

El 17 de julio de 2002 la X Legislatura del estado de Quintana Roo mediante al Periódico Oficial del Gobierno de Quintana Roo, en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (LIPEQROO), en el artículo 120 nos dice que, el IEQROO es un organismo público autónomo responsable de la función en la geografía del estado de Quintana Roo de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales, además de instrumentar formas de participación ciudadana (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, 2002). La característica de autonomía del IEQROO se extiende a sus decisiones, funcionamiento e independencia. La característica de autonomía permite a este instituto contar con patrimonio propio, que serán destinados en la mayor parte de sus esfuerzos a la organización de los procesos locales electorales.

Dentro LIPEQROO en su Artículo 125 encontramos las siguientes atribuciones del Instituto Electoral de Quintana Roo, las cuales a continuación plasmamos alguna de las atribuciones más importantes:

- Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos, candidatos y agrupaciones políticas locales.
- Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tiene derecho los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a las candidaturas independientes en la entidad.
- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica.
- Orientar a los ciudadanos de la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electoral.
- Llevar a cabo las actividades de preparación de la jornada electoral en la entidad.
- Desarrollar las actividades para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto Nacional Electoral.

Todo lo anterior siempre será conducido por principios rectores los cuales son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad, máxima publicidad y probidad.

1.2 Misión

Contribuir con el desarrollo de la vida democrática y al fortalecimiento del régimen de partidos políticos, garantizando a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos electorales y la celebración periódica y pacífica de las elecciones estatales y municipales, velando por la autenticidad y efectividad del voto conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (Instituto Electoral de Quintana Roo, 2019).

1.3 Visión

La visión explícita es “Ser una institución moderna, eficiente, vanguardista en la administración electoral estatal y en la instrumentación de los mecanismos de participación ciudadana, que busca consolidarse en la confianza de la sociedad quintanarroense” (Instituto Electoral de Quintana Roo, 2019).

Cabe señalar que, el adjetivo moderno no solo se refiere a los procesos y los mecanismos de participación ciudadana, sino que también a las formas de administrar los recursos, y la manera en la que se rinden cuentas a la sociedad, esto implica un cambio del viejo modelo de presupuestación y rendición de cuentas hacia el nuevo modelo de gestión pública.

1.4 Estructura orgánica

En el artículo 122 de la LIPEQROO, se menciona que para el desempeño de las funciones y la realización de las atribuidas al IEQROO, se contará con un cuerpo de servidores públicos los cuales se distribuyen de la siguiente manera y con las siguientes funciones:

- I. Un Consejo General: es el órgano con la máxima autoridad del Instituto, en ella recae la responsabilidad de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales locales del Estado de Quintana Roo, el Consejo General está integrado por un consejero o consejera presidente, seis consejeros o consejeras electorales, un o una secretaria ejecutiva y las y los representantes de los partidos políticos con registro estatal y nacional.
- II. Una Junta General: este es un organismo de naturaleza colegiada, ejecutivo y técnico, que se encuentra coordinada por la o el consejero presidente y presidida por el secretario ejecutivo, e integrada por los directores y titulares de las Unidades Técnicas. Dentro de

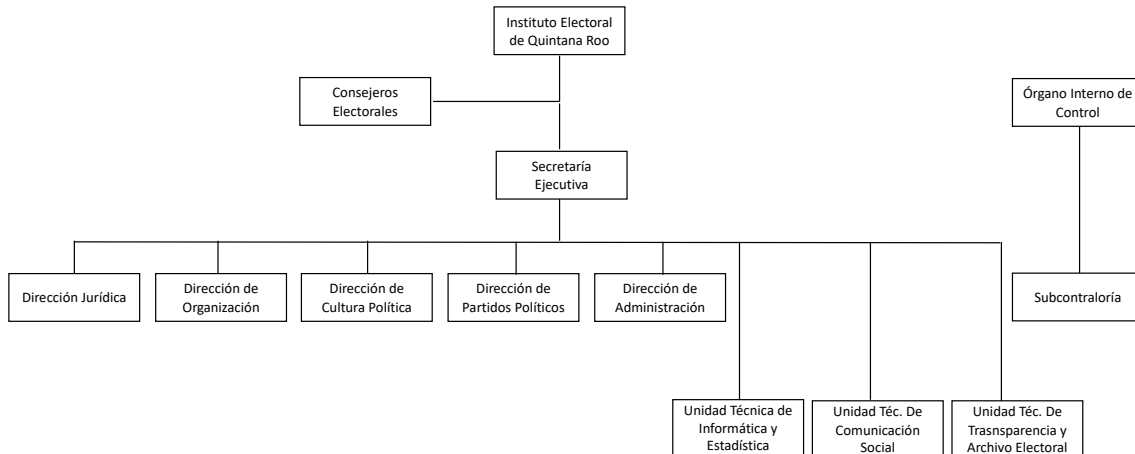
sus atribuciones ponemos encontrar que debe de elaborar y proponer para la aprobación del consejo general las políticas generales, los ante proyectos de carácter presupuestal, el programa de actividades, programa de trabajo, investigaciones de educación cívica y formación de valores político electorales y desde una visión más general proponer la mejora continua del IEQROO.

- III. Una secretaria ejecutiva: es el o la Secretaria de Acuerdos del Consejo General, y una vez que lo determine el consejero presidente brindara apoyo a los Consejos Municipales, Distritales, a las Juntas Ejecutivas municipales y distritales para el cumplimiento de acuerdos.
- IV. Un Órgano Interno de Control: este organismo goza de autonomía técnica y de gestión, sus principales funciones son las de fiscalizar los recursos financieros, humanos, materiales; además de vigilar el cumplimiento de metas y objetivos del cuerpo de servidores públicos que integran al IEQROO.
- V. Dirección de Organización: esta dirección tiene como objetivo analizar la información normativa que son emitidas, para llevarlos a cabo en los procesos electorales, además de emitir los documentos técnicos normativos de participación ciudadana.
- VI. Dirección de Cultura Política: esta dirección tiene como principal función la elaboración de los programas de educación cívica y la difusión de la cultura política y democrática en el Estado de Quintana Roo, además de diseñar campañas para informar y orientar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones políticos electorales en el Estado de Quintana Roo.
- VII. Dirección Jurídica: su principal atribución es la de, apoyar al consejero o consejera presidente en la elaboración de proyectos de resolución y acuerdos conforme a lo previsto

en la LEGIPE, además de proveer la defensa legal del IEQROO ante las distintas autoridades jurisdiccionales y/o administrativas.

- VIII. Dirección de Partidos Políticos: su principal objetivo es establecer los procedimientos para el registro de partidos políticos y agrupaciones políticas estatales, acreditar a los partidos políticos con su registro nacional, garantizar el acceso a las prerrogativas de partidos políticos y de candidatos independientes conforme a la normatividad vigente.
- IX. Dirección de Administración: esta dirección tiene como objeto aplicar las normas, políticas y procedimientos vigentes para la administración de los recursos financieros, humanos y materiales, además de, formular los proyectos presupuestales en función de la normatividad vigente en la materia.
- X. Unidad técnica de Comunicación Social: esta unidad depende y está adscrita a la Junta General bajo la coordinación del consejero o consejera presidente, difundirá de manera oportuna las funciones, programas y actividades.
- XI. Unidad técnica de Informática y Estadística: esta unidad está adscrita a la Junta General, y tendrá como principales funciones el procesamiento de los datos informáticos, además de administrar, coordinar y racionalizar los recursos técnicos del instituto.
- XII. Unidad técnica de Transparencia y Archivo Electoral: esta unidad funciona como el vínculo entre el IEQROO y la solicitante información, brinda la información solicitada y deberá de hacer pública la información que sea marcada en la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública para el Estado de Quintana Roo.

Figura 1. Estructura Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.



Fuente: elaboración propia con información de <http://www.ieqroo.org.mx>

En los próximos capítulos se analizarán más a fondo las áreas y su participación en la construcción de los Programas Basados en Resultados (PBR), Matriz de Indicador de Resultados (MIR), Matriz de Marco Lógico (MML), la construcción de los programas presupuestales y el posterior registro, además compararemos el método de trabajo anterior con el nuevo modelo de trabajo a fin de proponer un modelo más eficiente.

2. Gestión para Resultados (GpR)

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un término que en las últimas décadas ha tomado mucha fuerza y se ha frecuentado en todo el mundo, es utilizada para denotar el conjunto de decisiones y prácticas orientadas a flexibilizar e introducir mayor competencia al sector público. Dentro de este concepto (NGP), encontramos las herramientas que nos ayudarán a hacer un trabajo presupuestal que se oriente a la obtención de resultados tangibles para la sociedad, nos ayudará a comprender mejor cuáles son nuestros objetivos y cómo lograrlos; además de poder señalar y corregir los errores en la ejecución de los programas, siendo así cada vez más competitivos.

Christopher Hood publicó en 1991 el artículo “A New Public Management for All Seasons”, este documento se ha tomado como la base fundamental de la NGP, sin embargo, este texto no promueve nuevas prácticas, sino que identifica ciertos fenómenos que afectan el aparato burocrático.

Pero, ¿qué supuestos rompe este artículo?, en primer lugar, asume una contradicción en los valores de equidad y eficiencia, sin embargo, esta puede ser reprogramada y deberá ser formulada en términos administrativos que evite posibles conflictos entre los valores.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, la NGP y en particular el artículo del profesor Hood, no pretende escribir nuevas prácticas, pero sí cambiar la interpretación de los conceptos y valores, y lo hace en 7 doctrinas comprando la interpretación típica con una adaptada a la NGP, estos siete aspectos serán desarrollados más adelante para darle una mayor profundidad.

2.1 Antecedentes de la administración pública y la rendición de cuentas: caso de México

La gestión con enfoque de resultados en México se remonta al mes de enero de 1983, cuando entra en vigor la Ley de Planeación decretada por el Ejecutivo Federal, la cual establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos.

Según con esta ley, el Plan Nacional de Desarrollo se prepara, aprueba y publica en un plazo no mayor a 6 meses, desde la fecha en que toma posesión el ejecutivo federal. En este se precisan las metas nacionales, tácticas y prioridades; tiene previsiones sobre los recursos que serán indicados a tales objetivos; establece las herramientas y causantes de su ejecución, e instituye los lineamientos de política de carácter universal, sectorial y regional.

Una vez aprobados las metas, objetivo, tácticas y lineamientos, los planes y programas a través de los cuales se pretenden conseguir los resultados deseados, son obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme con lo establecido en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997 – 2000 (PRONAFIDE), a partir del ejercicio fiscal de 1998 se introdujeron modificaciones importantes al sistema presupuestario con el fin de promover el crecimiento económico; elevar el bienestar de la población, y aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos, en este sentido y de acuerdo con el marco legal relativo a la programación y presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboró el Manual de Programación y Presupuesto 1998. Este Manual incluye todos los formatos que debieron completar y enviar las

dependencias y entidades del sector público, para integrar, con la información remitida, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1998.

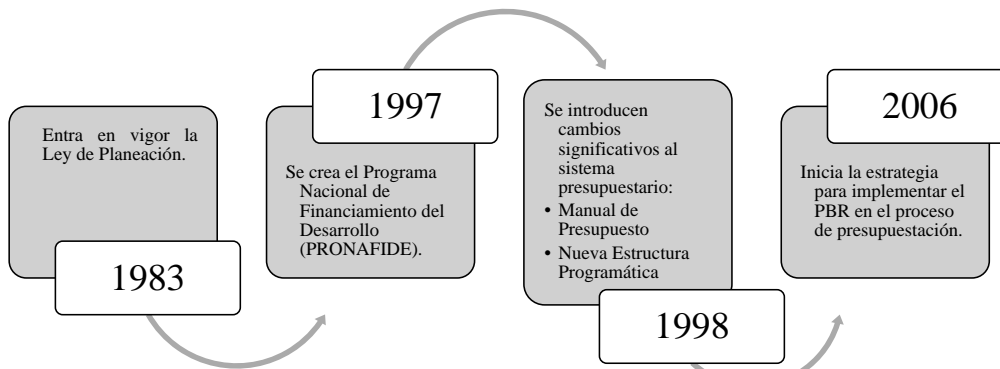
Como se mencionó en la introducción de este apartado y con referencia al profesor Hood, los cambios no fueron de fondo en cuanto a la estructura; sin embargo y de manera relevante, incorpora en su contenido la implementación de una Nueva Estructura Programática (NEP) que orienta el presupuesto hacia una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos, y vincula de forma directa y sencilla las políticas públicas con los propósitos institucionales de las dependencias y entidades del sector público, y con la asignación de los recursos.

Para el ejercicio fiscal del año 1998, el total de las categorías programáticas consideradas en la Nueva Estructura Programática, permitió que dependencias y entidades federativas, contaran con una herramienta de apoyo en pro de tener una mejora en la asignación de los recursos, desde la elaboración misma del proyecto presupuestal.

Sin embargo, la reforma al proceso presupuestario, generalmente la formulación del plan se contrajo a un ejercicio orientado exclusivamente a asegurar un equilibrio en las finanzas públicas; en donde el proceso presupuestario, tanto en su fase de formulación como de ejecución, se encontraban desvinculado del Plan de Desarrollo y de sus líneas estratégicas.

En el 2006 inicia una estrategia de acción para el presupuesto basado en resultados, que se materializa con las Reformas al Marco Normativo y con cambios en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que corresponde al 2007 (PEF2007). Tales cambios implicaron la utilización de un modelo gerencial orientado hacia la calidad del gasto público, y al mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas hacia los habitantes, contribuyentes e instancias auditoras.

Figura 2.1 Acontecimientos importantes en México de la NGP.



Fuente: elaboración propia a partir de Rascón (2010).

No solo resulta importante identificar los cambios a través del tiempo, es vital igual identificar de manera teórica cuáles fueron los cambios introducidos o bien que se ha tomado de distintos modelos de organización pública y se han quedado en la NGP.

Rascón (2010), identifica los primeros tres modelos, desarrollados por Echebarría (2000), estos representan un esfuerzo analítico conceptual, cuya principal utilidad es que, al ser comparados con la realidad, permiten diagnosticarla al tiempo de expresar posibles soluciones. Estos son: el modelo eficientista, el modelo contractualista, y el modelo servicial.

Asimismo, el estudio para América Latina editado por Cunill y Ospina (2003), incluye modelos que surgen de la práctica de los sistemas de evaluación y control de la gestión para resultados en Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, en donde se propone una tipología a partir del referente institucional utilizado para estructurar el sistema de evaluación, y el proceso en la toma de decisiones políticas al que pretenden servir los resultados.

El primer modelo que encontramos e identificamos del Echebarría (2000), es el modelo efficientista; este modelo tiene su fuente de inspiración en el management científico y técnico. Su aplicación al sector público supone que el burócrata y sus acciones se caracterizan por la racionalidad de las decisiones, la impersonalidad de su gestión, su tendencia a encarar lo rutinario y la fuerte centralización de su autoridad. Refiere características que estructuralmente se fomentan en un contexto de tareas repetitivas fuertemente normadas y orientadas a criterios de evaluación, mucho más a la función que al resultado (Petrella, 2007), es decir que el trabajo del sector público se realiza bajo un esquema de burocracia industrial.

Este modelo exige que los mandos altos tengan una máxima especialización en la materia o en el área que se vaya a tratar, esto toda vez que la autoridad se encuentra centralizada.

La ventaja de su aplicación es que representa una estrategia coherente con la búsqueda de disciplina presupuestaria en períodos de crisis fiscal, al tiempo que permite desarrollar una amplia infraestructura de información para efectos de medición y control.

2.3 La Nueva Gestión Pública (NGP) como base de la GpR

Cada vez el acceso a la información y la exigencia de la población hacia sus gobiernos y las instituciones son más claras y exigen una mayor transparencia; la exigencia social ya no solo está limitada a conocer en que se gastó, ahora se exige saber por qué y para qué. En este sentido, los países han caminado hacia a esta apertura creando mecanismo que permitan entregar los resultados a sus ciudadanos, resultados que permitan insertar las instituciones y los gobiernos en la confianza de las y los ciudadanos de su países.

En el que hacer de la administración pública y en la nueva óptica, se ha adoptado la Gestión para Resultados (GpR), el cual funciona como un modelo de cultura organizacional que

permite la articulación de los objetivos, las actividades y los resultados, el GpR hace hincapié en los resultados, ya que en esta cultura organizacional se entregan como bienes servicios que sean fácil de captar la población, creando valor público.

Ya hace más de 10 años que en México se implementó la GpR, y este ha demostrado ser un modelo de cultura organizacional que orienta el gasto público hacia la eficacia y eficiencia. Sumado a esto, la información del presupuesto que ha sido sistematizada por medio del PBR-SED demuestran ser una herramienta de mucha utilidad al momento de tomar decisiones. Por ello, el presente trabajo expone las herramientas que sumadas dan como resultado la GpR, esas herramientas son el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), Matriz de Indicador de Resultados (MIR), Matriz de Marco Lógico (MML) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

El modelo que surgió como respuesta a la ineficiencia de las administraciones públicas clásicas es la Nueva Gestión Pública (NGP). La NGP se originó a inicios de la década de los setenta ante la necesidad de contar con una Administración Pública de mayor calidad y un gobierno con la suficiente estabilidad para soportar los distintos problemas sociales. Este modelo apunta a un aparato público que justifique su propia existencia y gasto, enfocando los recursos públicos a la satisfacción de las demandas de la sociedad. Es así que la NGP introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de cooperación y capacidades específicas orientadas a la gestión para resultados.

La NGP hace referencia a un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos e introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción del Gobierno, para lograr un óptimo desempeño (Cardozo, 2006). El término fue inicialmente acuñado en 1991 por Christopher Hood con la publicación de la obra: *¿A public management for all seasons?* En ella,

señala la existencia de siete preceptos superpuestos que aparecen en la mayoría de discusiones relacionadas con la NGP (Hood, 1991).

Figura 2.2 Siete preceptos de la NGP

2. **Estándares y mediciones explícitos del desempeño:** consiste en la definición de los objetivos y metas, expresando esto en términos numéricos.
3. **Mayor énfasis en controles de resultados:** se privilegia y se enfatizan los resultados por encima de los procedimientos
4. **Camino hacia una desagregación de las unidades del sector público:** se busca la separación de los intereses de producción y provisión, obteniendo ventajas en términos de eficiencia.
5. **Cambio hacia una mayor competencia en el sector público:** pasar de contratos a plazos fijos hacia procedimientos de licitación pública.
6. **Hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado:** se pretende emplear herramientas empleadas en el sector privado, e incorporarlas y adaptarlas al sector público.
7. **Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos:** realizar todas las tareas que tiene asignada el servicio público con los recursos que fueron asignados desde un principio.

Fuente: Elaboración propia con base (Hood, 1991).

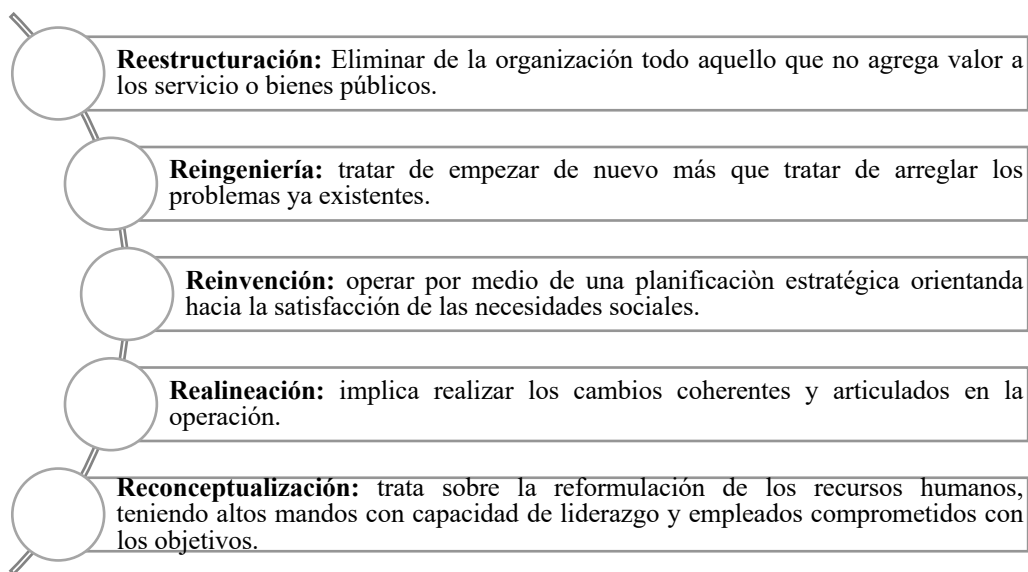
Para el correcto funcionamiento de la NGP es indispensable que nuestra constitución regule el uso de los recursos públicos para que las autoridades de todos los niveles de gobierno y estos los ejerzan con responsabilidad y respondan sobre las decisiones tomadas. La capacidad de este modelo para que los gobernantes y las autoridades respondan por el éxito o el fracaso de los Programas Presupuestales (PP) que operan con recursos públicos es indispensable. Este nuevo modelo de hace que el ejercicio del gasto público sea más honesto, que responda al interés común y no al interés particular y que contribuye a erradicar la corrupción, la cual es el principal obstáculo que merma el desarrollo equitativo del país. Por otro

lado, orienta a los tres niveles de gobierno y organismos hacia ejercicios del gasto público eficientes y eficaces.

De igual manera y de acuerdo con (Emery, 2005), el principio de delegación democrática los ciudadanos depositan la confianza en las autoridades electas, delegando así también la gestión de los fondos públicos que son resultado del pago de impuestos. Pero, también es necesaria la democracia participativa en la que todos los ciudadanos se involucren en las grandes decisiones que afecten la vida pública y social, reivindicando su derecho a mandar sobre el gobierno electo.

Un solo esfuerzo no será suficiente para lograr los cambios necesarios, la administración pública debe cambiar y adaptarse continuamente a las nuevas necesidades de la sociedad, para ello es necesario, acciones modernizadoras constantes, por ello es necesario seguir como guía las cinco R (Lawrence & Thompson, 1999), las cuales permitirán a la administración pública la adecuada evolución de sus sistemas:

Figura 2.3 Cinco “R”



Fuente: elaboración propia con base en Lawrence & Thompson (1999)

Entonces para enfrentar los retos y nuevas demandas sociales hay que emprender estos esfuerzos al interior del aparato burocrático, pero de igual forma no hay que perder de vista los objetivos planteados para la gestión pública (Franciskovic, 2013):

1. Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos, tanto en la producción de bienes y servicios, como en la distribución de los mismos. Más eficiencia, mayor eficacia, más equidad y más calidad.
2. Asegurar que todas las fases de los procesos sean transparentes, equitativas y controlables.
3. Promover y desarrollar mecanismos que permitan mejorar el desempeño de los servidores públicos.

Estos objetivos son los que fundamentan al GpR, y sumando con la democracia son la base de la legitimidad del Estado. Con ello la NGP aporta los elementos necesarios para la mejora constante y sostenida de la gestión pública, así como para elevar el grado de gobernabilidad del sistema político.

Por último, no omitimos mencionar que el cambio de pensamiento propuesto por la NGP requiere no solo de pequeñas acciones (como mencionamos con antelación) si no de la incorporación de un modelo de cultura organizacional que incorpore los elementos ya mencionados y descritos en párrafos anteriores, pero sobre todo que se enfoque en la obtención de los resultados. Es importante la entrega de bienes y servicios a la sociedad, pero es importante saber cómo y a qué nivel impacta de manera positiva a la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad. Este resultado de incorporar todos los elementos da como resultado la Gestión para Resultados.

2.4 La GpR y la creación de bienestar social

El término Gestión para Resultados ha transitado un largo andar y es una variable de la práctica de direcciones en la iniciativa privada, en específico con la dirección por objetivos, término que se desprende del y trabajo realizado por Drucker (1995). Esta óptica y este modelo de cultura de organización sugiere cambiar el paradigma de la burocracia y su gestión, hacia un cambio tipo gerencial. En la base de esta idea está envuelta la preocupación generalizada por la manera en la que la administración pública enfrentara los nuevos retos ante los cambios sociales, tendría entonces el Estado que reevaluar su papel y mejorar la eficiencia, eficacia y la calidad de bienes y servicios públicos que recuperen la legitimidad del Estado y su papel (Ospina, 2001).

Los procesos de modernización en materia hacendaría y recaudatoria están estrechamente relacionados, ya que no pueden existir resultados satisfactorios sin la modernización de la política hacendaría y de la organización del Estado, ni las mejores políticas formuladas y diseñadas en materia tributaria o del gasto público tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y la evaluación adecuada para los fines propuestos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1998).

2.4.1 *¿Qué es la Gestión para Resultados?*

La Gestión para Resultados se trata de un marco conceptual cuya función principal es la de facilitar a los organismos públicos la dirección efectiva e integral de sus procesos, lo cuales crearan valor público. Todo este proceso tiene como fin máximo optimizar la intervención del Estado asegurando que los bienes y servicios públicos generados o entregados cumplan con los criterios de máxima eficiencia, máxima eficacia y efectividad; además el marco conceptual

que representa la GpR busca la mejora continua del Estado y de la consecución de los objetivos, entonces podemos decir que la GpR es (BID, 2007):

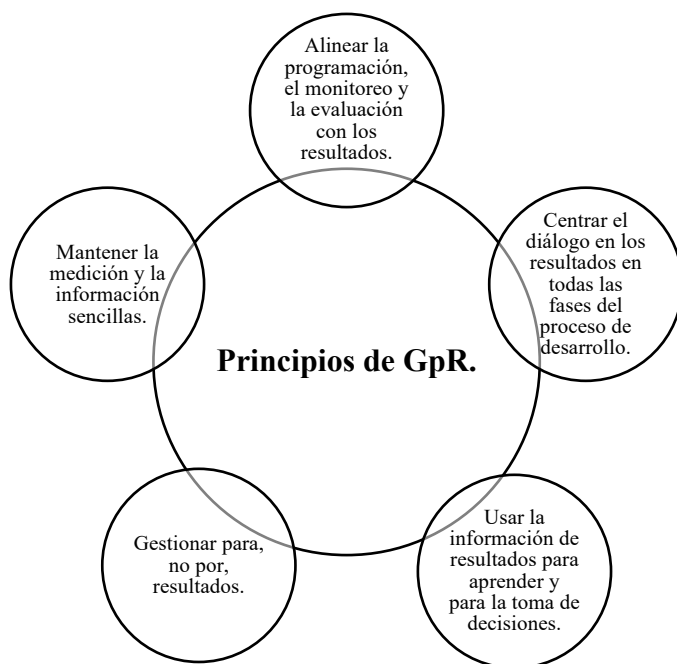
- Es un marco conceptual de gestión organizativa, pública o privada, en el que el factor resultado, aplicado a todo el proceso de gestión, se convierte en la referencia clave.
- Es un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión a través de la vinculación de los directivos al resultado obtenido.
- Es un marco de referencia capaz de integrar los distintos componentes del proceso de gestión, ya que se propone interconectarlos para optimizar su funcionamiento.
- Finalmente, y especialmente en el ámbito del sector público, la GpR se presenta como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos.

Serra (2007), señala que la GpR se trata de un concepto de uso, interpretación y definición muy grandes, de ahí que el concepto con mayor difusión sea "Gestión por Resultados", sin embargo, desde una perspectiva de semántica la expresión "por" hace poco sentido y parece contradictorio al punto de que la GpR enfatiza los resultados y estos se obtienen al final del proceso; es decir "para" y no "por"; "por" se refiere a las causas mientras que el término "para" se refiere a la finalidad.

La GpR entrega entonces un marco coherente para mejorar la respuesta del Estado ante los nuevos requerimientos sociales, también suma la efectividad en el desarrollo y en la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas de planificación estratégica, la gestión de riesgo, seguimiento del progreso y la evaluación de los resultados (OCDE, 2012).

En este mismo tenor la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), puntualiza con énfasis cinco objetivos de la GpR para que este modelo de cultura organizacional coadyuve a alcanzar logros tangibles para la sociedad:

Figura 2.4 Principios de la GpR, según la OCDE.



Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE (2012).

Podemos observar entonces, que, la GpR se trata de un esfuerzo coordinado y a nivel mundial, que busca ser una herramienta que ayude a reducir la pobreza, mejorar la distribución de los recursos, sé atiendas los problemas prioritarios y volvemos a mencionar, que los resultados sean tangibles, medibles y fáciles de entender para todos y todas. Esto nos lleva a un cambio en la mera de pensar y llevar la administración pública, un cambio de paradigma Cejudo (2011), para entender mejor este cambio de paradigma es necesario dar respuestas a las

siguientes preguntas: ¿Para qué se hace? ¿Cuál es el impacto en la sociedad? ¿Cómo se hace? ¿Qué se logra? (Cejudo, 2011).

Una ejemplificación del cambio de paradigma la podemos encontrar en la siguiente figura 2.4, la cual nos muestra que se estaba haciendo y como se debe de hacer con GpR, y como ya mencionamos en párrafos anteriores pasamos de una gestión por resultados, hacia una gestión para resultados.

Figura 2.5 Cambio de paradigma en la GpR.

Por	→	Para
Tarea: Se enfatiza la tarea por realizar.	→	Logro: Se enfatiza el logro o el resultado de la tarea realizada.
¿Cómo hacerlo?: la preocupación era la manera en cómo realizar el producto o servicio.	→	¿Cómo lograrlo?: se privilegia la manera en la que se llegaran a los resultados deseados.
Esfuerzo: se privilegia al esfuerzo, sin importar el resultado.	→	Resultado: no importara el esfuerzo si los resultados no son los esperados.

Fuente: Elaboración propis con base a (Cejudo, 2011).

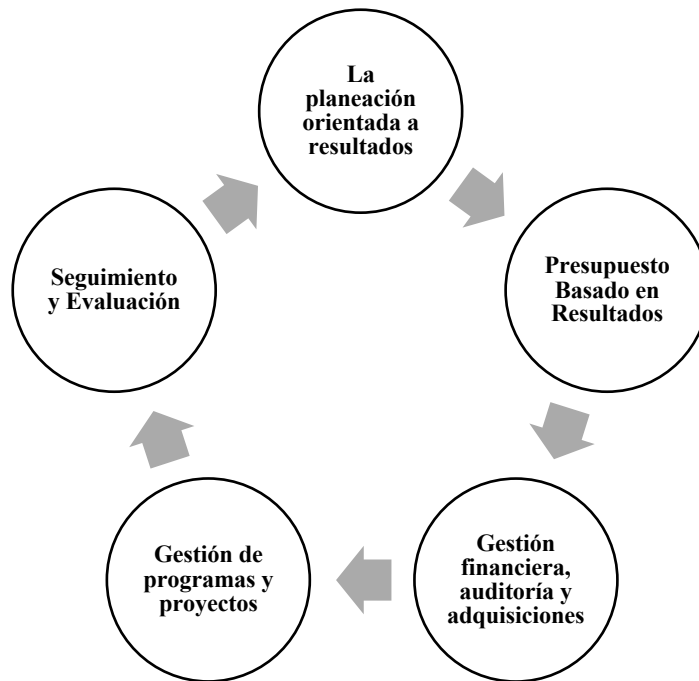
Más adelante abordaremos de una manera profusa las herramientas que utiliza la GpR, pero no está de más mencionar cuáles son las herramientas que utiliza la GpR para transmitir al bienestar a la sociedad (García & López, 2011):

- **La planeación orientada a resultados** consiste en la formulación de los objetivos, la definición de las prioridades y la formulación de los indicadores, que permitan alcanzar las metas que se han propuesto en un tiempo determinado.

- El **Presupuesto Basado en Resultados** es la herramienta que permite la vinculación entre los recursos asignados a los organismos públicos y los productos o servicios entregados a la sociedad o población objetivo.
- La **Gestión financiera, auditoría y adquisiciones** es el conjunto de elementos que permiten a los organismos públicos la concentración y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales para la consecución de los objetivos y metas conforme a lo presupuestado.
- **Gestión de programas y proyectos** consiste en asegurar que el Estado y organismos, empleen los recursos únicamente en proyectos o programas en el mediano y largo plazo.
- El **Seguimiento y Evaluación** es la valoración objetiva del desempeño de los programas o proyectos mediante la validación y verificación del cumplimiento de los objetivos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) menciona esto como un proceso cíclico, o Pilar Externo del Programa de Mediano Plazo para la Efectividad de en Desarrollo (PRODEV), un programa especial del BID que inició sus actividades en 2005, y cuyo propósito es apoyar a los países miembros del Banco a fortalecer la capacidad del sector público para obtener resultados. Para lo cual se realizó un sistema de evaluación; el cual queda plasmado en la figura 2.6.

Figura 2.6 Pilares del PROVED.



Fuente: Elaboración propia con basa al texto de (García & López, 2011).

No obviamos mencionar que en este presente trabajo abordaremos tres herramientas metodológicas de la GpR, los cuales serán la planeación orientada a resultados, el presupuesto basado en resultados y el seguimiento y evaluación.

Finalizamos este punto entonces diciendo que, la GpR es un modelo de cultura organizacional extraído del sector privada que pretende realizar un cambio de paradigmas a un nivel global, otorgando al Estado herramientas metodológicas y marcos conceptuales que permitan entregar bienes, servicios de calidad, con eficacia y eficiencia, y que además sirva para la toma de decisiones, coadyuvando en el desarrollo y bienestar de todos y todas.

2.4.2 Implementación de la GpR en México.

Para la implementación de la GPR en México, fue indispensable llevar a cabo acciones que permitieran trabajar con esta nueva forma de generación de información y de valor público; para ello en 2006 se concreta un Plan de Acción, en el cual se articularon diversos elementos de seguimiento o monitoreo y evaluación, la adecuación de los procesos presupuestarios, además del sistema de incentivos sobre las dependencias y entidades.

La implementación del GpR vio sus primeros pasos en México en 2007, mediante el esfuerzo coordinado de CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y esto se da, ya que para el apoyo de la LGDS se emite la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006, esta ley permite la implementación del PBR y el SED, estas herramientas en su conjunto permiten la valoración objetiva y clara de los objetivos de los programas conforme a lo establecido (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013).

La reforma al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2008 dio paso y fortaleció la misión de alcanzar un presupuesto basado en resultados, al plantear que no solo era competencia de la federación la implementación de esta nueva cultura organizacional, sino que también los estados y municipios tenían el compromiso de administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. De igual forma y en este mismo año se forman las disposiciones generales al Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), el cual serviría como evaluador de forma objetiva del desempeño, bajo los principios de verificación de cumplimiento de metas y objetivos, arrojando resultados a manera de indicadores de estratégicos y de gestión. Es decir, esta reforma articulaba y establecía la implementación del PbR-SED y del sistema integral GpR.

La GpR necesita de dos piezas claves para su ejecución, la primera es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y junto con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el éxito de la GpR depende casi en su totalidad de la correcta articulación del PND y del PEF. El PND según (Gobierno de México, s.f.) es el documento en el que el Gobierno de México, a través de consultas públicas, explica cuáles son sus objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio. El PEF es uno de los documentos de política pública más importantes de nuestro país, elaborado por medio de la SHCP. En él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales (Gobierno de México, s.f.).

En la siguiente tabla podemos identificar de una mejor manera los cambios entre la manera tradicional de la administración pública y la nueva forma orientada a resultados:

Figura 2.7 Diferencia entra la administración pública tradicional y la NGP

Administración pública tradicional	Administración pública orientada a resultados
Tendencia a la jerarquización vertical.	Tendencia a la jerarquización horizontal.
Tendencia a la centralización de la autoridad y de las funciones.	Tendencia a la descentralización.
Planeación de los objetivos y metas.	Planeación estratégica que trasciende los periodos de gestión del gobierno en turno.
Orientar el trabajo al logro de los objetivos y metas de la organización de manera individual.	Orienta el trabajo a los resultados establecidos en un plan global.
Programas desarticulados de otras áreas o dependencias.	Programas articulados en un plano global.
Formulación de programas con base a los programas ya establecidos.	Formulación del presupuesto con base a los resultados esperados.
Centra la atención en el proceso.	Centra su atención en el fin del logro
Tendencia a la reserva de la información pública y a la no rendición de cuentas.	Tendencia a la transparencia y rendición de cuentas con la población.

Nota: García, J. M. R., & Acosta, F. (2016, 1 julio). Gestión por resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California. Estudios Fronterizos, nueva época, 17. <http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/502>

2.5 Marco Normativo

El modelo de cultura organizacional llamado Gestión para Resultados, tiene una fundamentación, la cual se describe a continuación partiendo desde un ámbito federal hasta el ámbito estatal.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece en su Artículo 1 que, esta ley es aplicable en todo el territorio nacional, además que, en el Artículo 1 fracción VII podemos encontrar que fomentar la participación social es parte de LGDS (Ley General de Desarrollo Social, 2004), y conforme a lo establecido en el Artículo 120 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (LIPEQROO), la cual nos dice que, el Instituto Electoral de Quintana Roo tendrá la función de instrumentar formas de participación ciudadana.

En el Artículo 74 de la LGDS se establece que, para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.

El Artículo 75 de la LGDS, nos dice que, los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS).

Mientras que el Artículo 76 de la misma LGDS menciona que, los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la PNDS.

Los artículos mencionados 74,75 y 76 hablan sobre lo que respecta a los ámbitos de evaluación, indicadores, metas y la calidad de los bienes o servicios entregados a la sociedad, para fortalecer la LGDS, el H. Congreso de la Unión emite la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en la que en su Artículo 110 dice que las evaluaciones se realizan de manera trimestral conforme al calendario local, dichas evaluaciones se realizan a la parte económica, financiera, contable y de metas conforme a los programas presupuestales aprobados; mientras que las evaluaciones de las metas se realizan conforme a lo establecido al sistema de evaluación de desempeño, en la cual se mide las metas y el impacto social alcanzado, esto para conocer la eficacia, economía y eficiencia del gasto público; todo lo anterior se encuentra establecido en el Artículo 110 de la LFPRH (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006).

En un ámbito local, la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Quintana Roo (LPGPEQROO), en su Artículo 3 se menciona que es una función de la Secretaria de Finanzas y Planeación del estado de Quintana Roo (SEFIPLAN), regular lo correspondiente a la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público del Estado en el ámbito de objetivos, políticas, estrategias y metas del plan estatal de desarrollo (Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Quintana Roo , 2016).

En el Artículo 6 de la LPGPEQROO, se menciona que el gasto se debe programar por un año, y en el apartado VII menciona que los organismos autónomos son sujetos obligados al cumplimiento de esta ley; y conforme a lo descrito en la LIPEQROO en su Artículo 120 el IEQROO es un organismo público y autónomo, por tanto, es un sujeto obligado a lo establecido en la LGPEQROO.

El artículo 17 de la LPGPEQROO, fundamenta que el Presupuesto del gasto público se formulara con apoyo de los programas y objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo, estos presupuestos se realizaran de manera anual con una base programática apegada a los conceptos y metodologías de Gestión para Resultados (GpR) y Presupuesto Basado en Resultados (PBR), esto según el Artículo 18.

En lo que respecta a la evaluación, se menciona en el Artículo 63, 64 y 65 de la LPGPEQROO que, será facultad de SEFIPLAN la evaluación conforme a los mecanismos que el mismo SEFIPLAN establezca, y estas evaluaciones serán en función de del cumplimiento de las metas alcanzadas correspondiente a lo establecido en el plan estatal de desarrollo.

Otro aspecto relevante de la GpR es su relación con la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en su Artículo 46 menciona que la información de los organismos públicos deberá presentar en sus informes entre otra información programática, desagregado por gasto por categoría, programas y proyectos de inversión e indicador de resultados. (Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008).

Es decir, todos estos criterios deben de estar homologados a todos los entes de la administración pública, deben de contener la misma información, en lo particular en el caso de la planeación deben de estar alineados en primera instancia al PED y este a su vez al Plan Nacional de Desarrollo.

2.6 Presupuesto Basado a Resultados

Los cambios por los que pasaba la administración pública en México derivado de la implementación de la GpR, requerían de herramientas que ayudaran a lograr los objetivos planteados, además de que esta implementación causo un crecimiento en las demandas

ciudadanas que exigían un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público. Por ello, varios países buscarían la forma de adecuar una metodología que permita mejorar la eficacia y la eficiencia en el gasto, entregando cada vez más y mejores productos y/o servicios a la población, que se traduzca en bienestar social y económico.

La tendencia a informar, transparentar, rendir cuentas y entregar mejores resultados, se materializó en el Presupuesto Basado en Resultados, tendencia que se vio con mayor énfasis en los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El modelo del PBR es entonces un medio por el cual los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a su población (Pérez-Jacome). El PBR es una manifestación más de la NGP, y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones acertadas y eficientes en temas de gasto público; así como ofrecer la información que demanda la sociedad (OCDE, 2007, citado por Pérez-Jacome).

El PBR ha permitido que los países que lo han adoptado se enfoquen más en los productos de las actividades que en los insumos que se requieren para ello, es un cambio que implica alejarse de atención hacia los ejecutores del gasto al proceso del gasto, para centrarse en los resultados que se generan al llevar a cabo el proceso (Pérez-Jacome).

2.6.1 ¿Qué es el PBR?

El PBR es uno de los elementos que conforman la GpR que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias, esta herramienta contiene la información de manera sistemática e incorpora elementos que permiten a las

instituciones publicar mejorar la calidad del gasto público, así igual con la mejora de bienes y productos, y la rendición de cuentas (Pérez-Jacome).

El PBR, se enfoca en una cultura de organización que busca siempre homologar criterios para alcanzar objetivos que tengan un alto impacto en la sociedad, que no solo busca la transparencia del gasto sino un seguimiento al cumplimiento de metas planteadas en los programas de desarrollo tanto estatal como nacional.

Esta metodología es parte de la planeación estratégica no solo se limita a planeación del presupuesto en lo que respecta a los recursos financieros, también se encarga de construir indicadores que deben cumplir ciertas características que permitan medir los impactos y alcances de los programas que previamente se aprobaron; es decir incorpora decisiones presupuestarias, de programación, seguimiento y de evaluación. Esta planeación estratégica permite de igual forma la mejora continua de los programas, el desempeño de los programas que a su vez coadyuvan en la mejora de las instituciones de la administración pública permitiendo cada vez más entregar un mayor beneficio social.

Es importante considerar que México se encuentra en un momento histórico y coyuntural en el cual el gobierno busca devolverle el poder al pueblo. Para ello, el PBR-SED es una herramienta indispensable para saber si los Programas presupuestarios (Pp) están enfocados en cerrar brechas, si están atendiendo adecuadamente a las poblaciones para las cuales fueron creados, pero, sobre todo, para conocer los cambios particulares que las personas están experimentando producto de la intervención gubernamental. Las necesidades del pueblo mexicano no le son ajenas al actual gobierno de la República, motivo por el cual, por primera vez en la historia nacional se priorizarán las necesidades de los pobres y personas en situación de vulnerabilidad.

En este punto debemos cuestionarnos de qué manera se realizaba la planeación en nuestro país en años anteriores, pues bien, para esto se realizaban Programas Operativos Anuales (POA), herramienta con la cual se avanzaba en los propósitos plasmados en PND. Este instrumento de planeación resultó ser insuficiente, ya que no lograba alinear la planeación nacional al trabajo de los organismos públicos.

Este tipo de instrumento de presupuestación que deriva de la planeación tal cual se hacía, se le conoce como modelo inercial, este consiste en que los ejecutores del gasto cada año tenían la expectativa de recibir más recursos económicos para poder comprar los insumos o realizar las actividades incluidas en los antiguos POAs, sin cuestionarse la pertinencia del programa ni su contribución a los objetivos estratégicos nacionales

Para lograr la alineación de dichos objetivos y metas, desde 2008 se procedió a modificar la estructura programática del presupuesto en México. Entre las diversas modificaciones es necesario destacar dos: la categoría “programa presupuestario” y la definición de “actividad institucional”. Por una parte, los programas presupuestarios permiten identificar directamente los programas y actividades específicos de cada dependencia o entidad, las unidades responsables que participan de la ejecución de los mismos y los recursos presupuestarios asignados a tal efecto. Por otra parte, la actividad institucional permite identificar los objetivos que los ejecutores de gasto persiguen a través de las acciones que realizan (Pérez-Jacome)

En ese sentido, la transición hacia el PbR transforma de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos del proceso presupuestario, la podemos ejemplificar con la siguiente figura

Figura 2.8. Comparación de enfoques y su cambio



Nota: elaboración propia a partir de García, J. M. R., & Acosta, F. (2016)

En un plano nacional, estatal y municipal, se han tenido avances significativos en la implementación del PBR como herramienta de planeación, sin embargo, aún existe muchas áreas de oportunidad que permitan que esta herramienta sea la que todos los entes públicos utilicen.

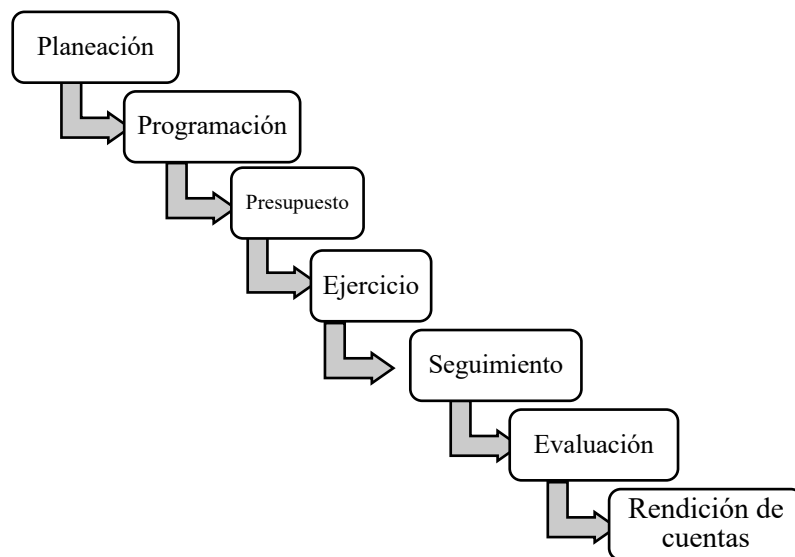
Como ya mencionamos con antelación, los cambios en la planeación tiene que ser sistemáticos y perfectamente articulados para arrojar los resultados deseados, con el PBR tres grandes cambios se introducen, pasando de metas y objetivos definidos únicamente en el corto plazo a un objetivo que se mantenga en el mediano y largo plazo con independencia de que un periodo de gobierno termine, es decir se antepone el bienestar colectivo antes que el interés político, otro aspecto importante que cambia con el PBR es la congruencia con los objetivos y metas del PND, antes cada organismo público obedecía prácticamente a intereses de los ejecutores del gasto, ahora con el PBR los objetivos se alinean en función de sus objetivos y metas al PND, y un aspecto que de igual forma se introduce con esta herramienta es la

evaluación y el seguimiento, la cual permite una retroalimentación a los ejecutores del gasto, permitiendo así que se realicen modificaciones durante el año fiscal y no como se solía realizar, es decir al final del año.

El proceso presupuestario se ha orientado al logro de resultados mediante la vinculación de sus etapas y de los resultados obtenidos en cada una de estas. En consecuencia, se hace indispensable la participación coordinada, en un mismo equipo de trabajo, de las áreas responsables de las políticas públicas y los programas, con las de planificación, programación, presupuesto, seguimiento y evaluación (Pérez-Jacome).

En la siguiente imagen se plasma el proceso articulado que se incluyen en el PBR, desde su primera etapa de planeación hasta la redición de cuentas.

Figura 2.9 Alineación PBR



Fuente: elaboración propia a partir de Pérez-Jacome

En la primera etapa de este proceso encontramos la planeación, etapa en la cual se alinean los objetivos y metas con lo plasmado en el PND, buscando la congruencia entre lo general y lo específico.

En la segunda etapa se encuentra la programación, aquí se busca mediante la Metodología de Marco Lógico (MML) crear una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que logre aglutinar la etapa de la planeación en un cuadro que sea comprensible para todos.

En la tercera etapa nos encontramos inmersos en la presupuestación, en esta etapa se asignan los recursos financieros y materiales en función de los resultados que se esperan obtener.

Una vez finalizada la etapa de la presupuestación se realiza el ejercicio, en esta etapa se puede realizar de forma simultánea el seguimiento, la primera corresponde a la mejora de la gestión y de la calidad del gasto y la segunda se informa y se da seguimiento a los resultados esperados contra los resultados obtenidos, entrando en una etapa de mejora durante el ejercicio, cabe mencionar que este punto, el organismo ejecutor del gasto es quien realiza estas mejoras y monitoreo.

Concluida esta etapa del ejercicio entramos a la etapa de la evaluación; aquí hay que hacer énfasis que la evaluación y el seguimiento no se trata de las mismas situaciones ni se la da el mismo tratamiento a ambas, hay que diferenciarlas y para ello debemos tener en cuenta dos aspectos importantes, la evaluación a diferencia del seguimiento se realiza por un tercero, es decir no se realiza por los mismos ejecutores del gasto, y la evaluación se realiza al final del ejercicio dando como resultado aspecto susceptible de mejora, mientras que el seguimiento como ya mencionamos se realiza durante el ejercicio y no necesariamente al final, otro aspecto que diferencia a estas dos etapas es el costo, el seguimiento no debe generar ningún costo, mientras que la evaluación puede tener costos al ser realizado por un tercero.

En la última fase encontramos la rendición de cuentas, en ella se concentran todos los logros alcanzados además de las áreas de oportunidad que se fueron creando durante el ejercicio, y que al final se deberán incluir en la planificación, iniciando así de nueva cuenta todo el proceso.

Todos estos cambios contribuirán a que se logre el fin último del PbR que consiste en incorporar, en las decisiones presupuestarias, las consideraciones sobre los resultados del desempeño, todo esto con el objetivo de elevar la calidad e impacto del gasto en la generación de bienestar para la sociedad. Para que esto se pueda lograr, es indispensable que se cuente con un mecanismo de sistematización de la información presupuestaria, motivo por el cual el PbR no puede abordarse de forma independiente al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

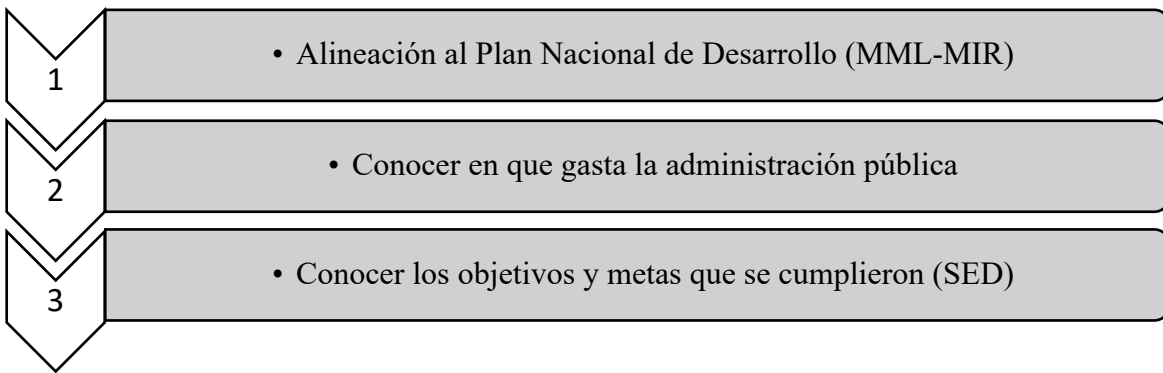
El SED es otro de los principales componentes del PbR. Este se conforma, entre otros elementos de medición, de indicadores de desempeño que permiten vincular los instrumentos de diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas. Asimismo, brinda un panorama más amplio sobre el impacto económico y social que generan los programas de gobierno. A partir del monitoreo y seguimiento de los indicadores que miden los resultados obtenidos de dichos programas se tomaran decisiones en materia presupuestal (Villalobos, 2013).

Entonces podemos resumir que el PBR se resume en tres objetivos generales:

1. Alinear las políticas públicas hacia un mismo objetivo, que coadyuven a entregar mejores servicios y productos a la sociedad, que se transformen en un incremento del bien estar social. En este objetivo el PBR contiene herramientas metodológicas que ayudan a la construcción general de la presupuestación es el caso de la Metodología de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicador de Resultados (MIR).

2. Conocer en que gasta la administración pública, y al referirnos a la administración pública es a todos los poderes, así como los organismos autónomos.
3. Conocer los resultados del presupuesto ejercido, ya no es suficiente conocer en que se gasta y cuanto se gasta, ahora y con este modelo se pretende darle a conocer a la sociedad los resultados que se obtendrán con el presupuesto, antes de ejercer el presupuesto y después. Este objetivo guarda relación directa con el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

Figura 2.10 Resumen de objetivos del Presupuesto Basado en Resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de (Pérez-Jacome).

2.6.2 Metodología de Marco Lógico

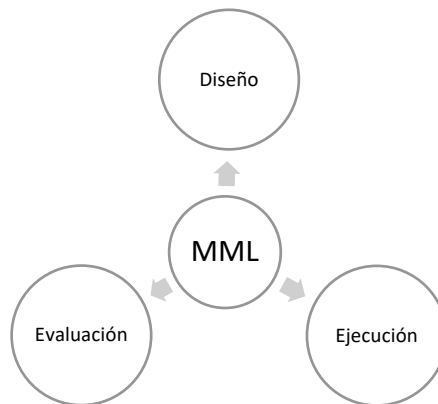
Existen diversos métodos para poder llevar a cabo la planeación y presupuestación de los Programas, cada uno con sus desventajas y ventajas las cuales estarán en función de lo que se necesita. Si los responsables de cada programa sean federal, estatal o municipal pudiesen elegir el tipo de planeación y presupuestación que mejor se ajustara a sus necesidades, tendríamos información heterogénea incapaz de consolidarse por medio de un sistema. En este contexto, se

analizaron diferentes herramientas de seguimiento y, entre ellas, la Metodología de Marco Lógico (MML).

Cuando nos referimos a la MML estamos haciendo referencia a una herramienta extraída de un contexto empresarial, esta herramienta nos permite visualizar de una manera fácil el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de los programas presupuestarios o de los proyectos. Como hemos mencionado con antelación, la MML se orienta por los objetivos, la orientación hacia los grupos que reciben los beneficios, además de ser una herramienta que facilita la participación y la comunicación entre las partes interesadas (Ortegón et al., 2015, p.13).

Por esta razón internacionalmente se ha promovido la adopción de la MML por ser un instrumento de planeación que facilita la sistematización de la información y que es lo suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades de los distintos tipos de Programas.

Figura 2.11 Metodología de Marco Lógico y su ciclo



Fuente: elaboración propia extraída de la cita de Ortegón et al., 2015, p.14

Como logramos observar en la anterior figura, la MML se puede utilizar en todas las etapas del proyecto: en la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el Monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos.

Este método fue elaborado en principio como respuesta a tres problemas comunes que se presentaban en los proyectos:

1. La planificación de proyectos carentes de precisión, con objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con las actividades del proyecto.
2. Los proyectos que no se ejecutaban exitosamente, y el alcance de la responsabilidad del gerente del proyecto no estaba claramente definida, mencionamos la responsabilidad del gerente, ya que se trata de un modelo gerencial, en la administración pública podemos referirnos como los ejecutores del gasto.
3. No existía una imagen clara de cómo luciría el proyecto si tuviese éxito, y los evaluadores no tenían una base objetiva para comparar lo que se planeaba con lo que sucedía en la realidad.

La MML encara y aporta soluciones a estos tres grandes problemas, estas soluciones son a su vez ventajas sobre los modelos pasados de planeación:

- La MML aporta una terminología uniforme, evitando así las ambigüedades en los términos durante todas las etapas del proyecto.
- Concluye y da como resultado un formato donde quedan plasmados los objetivos, metas y los riesgos del proyecto.
- Otro producto de esta metodología es el temario analítico, lo cual permite que los beneficiarios, los ejecutores y evaluadores comprenden de una manera más simple el proyecto y sus alcances.
- Enfoca a un carácter técnico y crítico, es decir busca la mejora continua
- Suministra la información necesaria para el plan de ejecución, ayuda al primer paso del proceso de planeación
- Aporta la información necesaria para la segunda etapa, es decir la ejecución, monitoreo y evaluación.
- Resume y concentra todo lo anterior en un cuadro.

Cabe resaltar que la MML es una “ayuda para pensar” y no un sustituto para el análisis creativo, es un instrumento que ayuda a dicho análisis y permite presentar de manera condensada diferentes aspectos del proyecto y acompaña como guía, toda la evaluación de una intervención; sea esta, proyecto o programa (Ortegón et al., 2015, p.15).

Es importante decir que la MML NO es una metodología que permita evaluar ex ante los efectos de un programa, pero sí ofrece parámetros para hacer una medición ex post de los resultados obtenidos. De hecho, existen metodologías exhaustivas de evaluación que deben complementar la planeación que se realiza con base en la MML como son la evaluación externa y socioeconómica de proyectos. La eficacia y eficiencia en el uso y asignación de recursos públicos no se puede obtener si no es con una combinación de estos análisis.

En algunas ocasiones y de manera errónea, se suele dar el mismo significado a la MML y a la Matriz de Indicador de Resultados (MIR), la MML contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología analítica es la MIR, la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.

La MML ha sufrido adecuaciones dependiendo del objeto que se esté planeando. Para los fines de este trabajo, y conforme lo realizado se realiza para la planeación o diseño de Programas presupuestarios, se considerarán 6 etapas de la MML:

1. Definición del problema
2. Análisis del problema
3. Definición del objetivo
4. Selección de alternativas

Como ya mencionamos con antelación en párrafos anteriores, el resultado de la implementación de la MML es la MIR, pero no podemos llegar a ella sin pasar por estas etapas, siendo que de ellas se desprenderán las herramientas que plasmaremos en la MIR.

1. Definición del problema

En la primera fase se identifica el problema o necesidad que sea de interés público y que este no haya sido atendido por el Estado, adicional a esto se identifica su magnitud y alcance. En segundo término, se deberá identificar la población afectada al igual que su magnitud. Una vez

identificado los dos puntos anteriores se debe realizar un adecuado diagnóstico, con el fin de que las decisiones tomadas se encuentren sustentadas en evidencia tangible. Podemos afirmar que la primera etapa para la elaboración de la MML se comprime en tres factores:

- a) Identificación correcta del problema de carácter público que se busca atender mediante la intervención del Estado.
- b) Elaborar un adecuado Diagnóstico del problema
- c) Determinar el alcance del PP que se implementara para mitigar el problema o la necesidad.

a) Identificación correcta del problema de carácter público que se busca atender mediante la intervención del Estado.

Se tiene que establecer de manera clara, concreta y objetiva cuál el problema o la necesidad que no ha sido atendida. Se define el problema, se busca establecer la necesidad por satisfacer, el problema central, el problema en potencia. La oportunidad sin aprovechar o la amenaza por superar.

b) Elaborar un adecuado Diagnóstico del problema

Una vez identificado el problema, se debe determinar a continuación la magnitud de este, debe realizar para identificar si se trata de un problema de cuál se necesite de la intervención del estado mediante un PP, se debe plasmar la relevancia, los problemas potenciales en caso de no atenderse. Este punto es muy importante para toda la elaboración de los PPs, ya que gran medida de su éxito o su fracaso depende de este punto, ya que en este diagnóstico se contienen las características que permitan atacar el problema de manera adecuada.

Se espera que los diagnósticos sean un análisis exhaustivo, que se orienten a describir como se encuentra el problema en la actualidad, se deberán identificar las causas de raíz y las posibles consecuencias de no atender el problema, analizando la población y sus características sociodemográficas.

Todo diagnóstico deberá tener presente tres conceptos fundamentales: la integridad, ya que se busca atender y mitigar todas las causas que dan pie al problema; la intersectorialidad, se reconoce que se necesita de un trabajo coordinado de todos y cada uno de los involucrados para abordar el problema, y por último transversalidad, esto es que se incorpore una visión organizativa al momento de la creación de la política pública, además de que esta contemple las poblaciones, sus costumbres y usos que históricamente no se consideraban.

c) Determinar el alcance del PP que se implementara para mitigar el problema o la necesidad

Este punto está relacionado con la identificación de población que sufre el problema de manera directa, para ello la población se identifica en: población de referencia, es el universo total de la población con o sin el problema en una determina región, área o sector en la que está definido el problema; población potencial, este estrato poblacional se construye partiendo de la población de referencia que es afectada directamente o que representa el problema que se está definiendo; población sin problema, se encuentran dentro de la población de referencia, sin embargo esta población no se ha visto afectada por el problema que se intenta definir; población objetivo, es el grupo de población potencial que el PP ha determinado atender en un lapso de tiempo determinado; población beneficiaria o atendida, corresponde en algunos casos al padrón de beneficiarios o la población que ha sido atendida por medio de la implementación del PP.

Un aspecto de suma importancia que no debemos dejar de lado es el planteamiento del problema, el cual se debe realizar con sumo cuidado, ya que en función de la respuesta que demos serán los objetivos de nuestro PP, una herramienta de que nos ayuda a realizar esta tarea de manera adecuada es la pregunta analítica, la cual es una herramienta que se utiliza para aterrizar el planteamiento del problema, este ejercicio se recomienda hacerlo con un trabajo coordinado y con un equipo multidisciplinario, que permita abordar la pregunta analítica mediante una lluvia de ideas.

Podemos concluir entonces con respecto a este punto, que la definición y el planteo del problema que será atendido deberá contener: población objetivo o área de enfoque, descripción del problema que afecta a la población objetivo, delimitación geográfica, delimitación temporal y delimitación de magnitud.

Figura 2.12 Ejemplo de definición del problema

Problema	Definición del problema
Pobreza extrema	Los pueblos originarios que radican en la Sierra Madre del Sur han sufrido un incremento en sus índices de pobreza extrema.

Fuente: elaboración propia, con información del diplomado PBR 2019 SHCP (2019)

En el cuadro anterior definimos el problema, el cual se trata de pobreza extrema, como ya mencionamos, la definición de contener la población o área de enfoque; en este caso sería, “Los pueblos originarios que radican en la Sierra Madre del Sur”, dentro de la definición de la población de enfoque encontramos la delimitación geográfica: “que radican en la Sierra Madre

del Sur”; mientras que la segunda parte del párrafo describe el problema que afecta a la población de enfoque; “han sufrido un incremento en sus índices de pobreza extrema”, y de igual forma encontramos la delimitación de magnitud: “incremento”.

Figura 2.13 Ejemplo de definición del problema

Problema	Definición del problema
Desnutrición infantil	Los niños y niñas cuyos hogares se encuentran por debajo LPI reciben una nutrición deficiente durante sus primeros 1000 días de vida.

Fuente: elaboración propia, a partir PBR SHCP (2019)

En este segundo ejemplo observamos que en la primera parte del párrafo se plasma la población de enfoque, “Los niños y niñas cuyos hogares se encuentran por debajo de la LPI”, y en la segunda parte de este encontramos la descripción del problema “reciben una nutrición deficiente durante sus primeros 1000 días”, en este problema encontramos tanto delimitación de magnitud “deficiente” como una delimitación temporal “sus primeros 1000 días de vida”

En resumen, con respecto a este tema, debemos tener en cuenta los siguientes aspectos en el momento de definir el problema:

- Se deben establecer solo problemas existentes, no potenciales.
- El problema se plantea como un estado negativo.
- No confundir el problema con la falta de una solución.
- Definir el área de enfoque.

- Sustentar las situaciones planteadas mediante un diagnóstico, estudios, información estadística y con evidencia que sustente lo planteado.

2. Análisis del problema

Una vez que hemos realizado un correcto diagnóstico del problema y una definición del mismo, la acción siguiente es analizar el origen, comportamiento y consecuencias, con el fin de establecer las diversas causas que dan pie al problema y la dinámica de su comportamiento, así también de sus efectos en la población objetivo, para realizar esta tarea la MML emplea una herramienta gráfica que permite realizar un análisis de las causas y efectos del problema que se plante atender con el PP, esta herramienta es el *Árbol de Problemas*, la cual se deberá construir con los involucrados en la construcción del PP, para tener una visión amplia y multidisciplinaria de la manera en la que se abordara el problema planteado.

Para la elaboración del árbol de problemas debemos seguir los siguientes pasos, según el trabajo realizado por Martínez y Fernández:

1. Formular el problema central
2. Identificar los efectos
3. Analizar las interrelaciones de los efectos
4. Identificar las causas del problema y sus interrelaciones
5. Diagramar el árbol de problemas y verificar su estructura causal

Para el primer paso, debemos considerar el planteamiento del problema que se realizó con antelación; el planteamiento del problema debe ser considerado como una carencia y presentado en un sentido negativo, de debe tratar de una situación real y no teórica, la población deberá estar bien definida y un aspecto de mucha importancia deberá ser que el problema no deberá ser

confundida con la ausencia o falta de algún producto o servicio específico (Martínez & Fernández, s. f.).

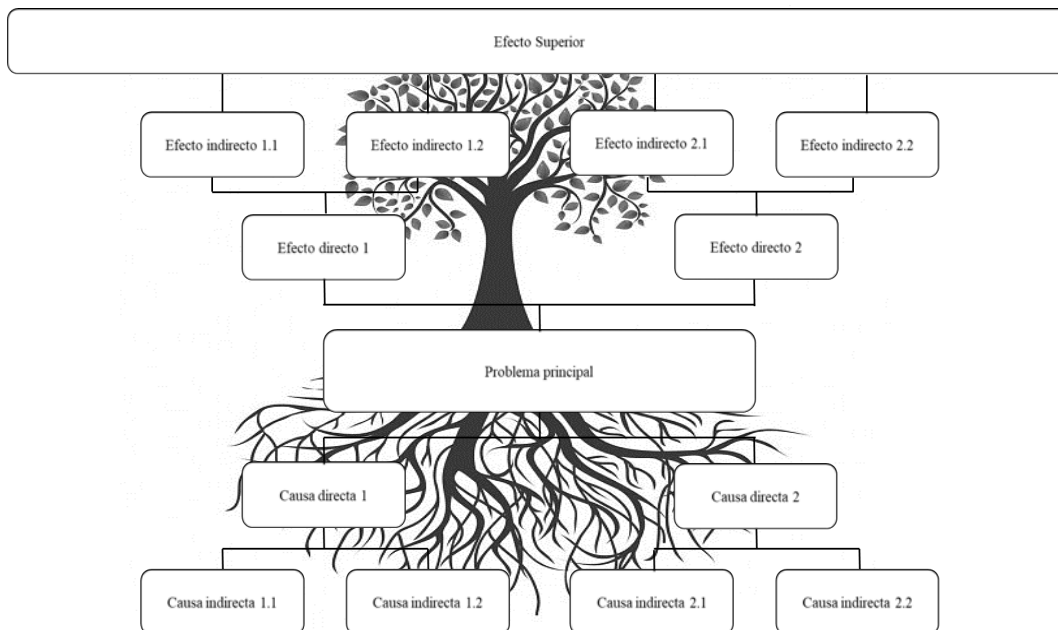
En segunda y tercera instancia debemos identificar los efectos, estos son una secuencia que inicia desde lo que está estrictamente relacionado hasta lo más general, e identificaremos tantos efectos hasta que el PP sea justificado, así como la intervención del estado (Martínez & Fernández, s. f.).

Al igual que los efectos, las causas son una secuencia que va de lo estrictamente relacionado con el problema central, hasta lo más general; debemos plasmar todas las causas, aunque algunas no llegaran a hacer modificables con el PP que pretendemos implementar

En el cuarto paso, debemos identificar las causas y la relación que guarda con el problema central, la secuencia debe iniciar con las causas que se relacionan directamente con el problema central, estos se ubicaran inmediatamente por debajo del problema. Se deberán identificar unas pocas grandes causas, las cuales se irán desagregando e interrelacionando en niveles inferiores. Una buena técnica menciona Martínez y Fernández, es preguntarnos ¿por qué sucede lo que está señalando en cada bloque? Y la respuesta deberá encontrarse en un nivel inmediatamente inferior.

En la última etapa deberemos construir el árbol de problemas revisando siempre la causalidad de los efectos y causas con el problema central.

Figura 2.14 Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia a partir diplomado PBR:2019 SHCP.

Es importante recordar que los componentes del árbol de problemas deben presentarse como un solo problema por bloque, deberá siempre representar problemas reales, se deberán presentar como una situación negativa y todo debe ser claro y comprensible.

3. Definición del objetivo.

Para efectos de definir la situación futura a lograr, se desarrolla el análisis de objetivos, a través del árbol de objetivos. Este último es una representación de la situación esperada, en caso de que el problema se resolviera. Para construirlo, se partirá del árbol del problema y se buscará plantear la situación contraria, es decir, las condiciones negativas se expresarán en forma positiva.

Es importante recalcar en este punto, que si el árbol de problemas se realizó de manera correcta el árbol de objetivos no representará mayor dificultad, pero si, las afirmaciones en

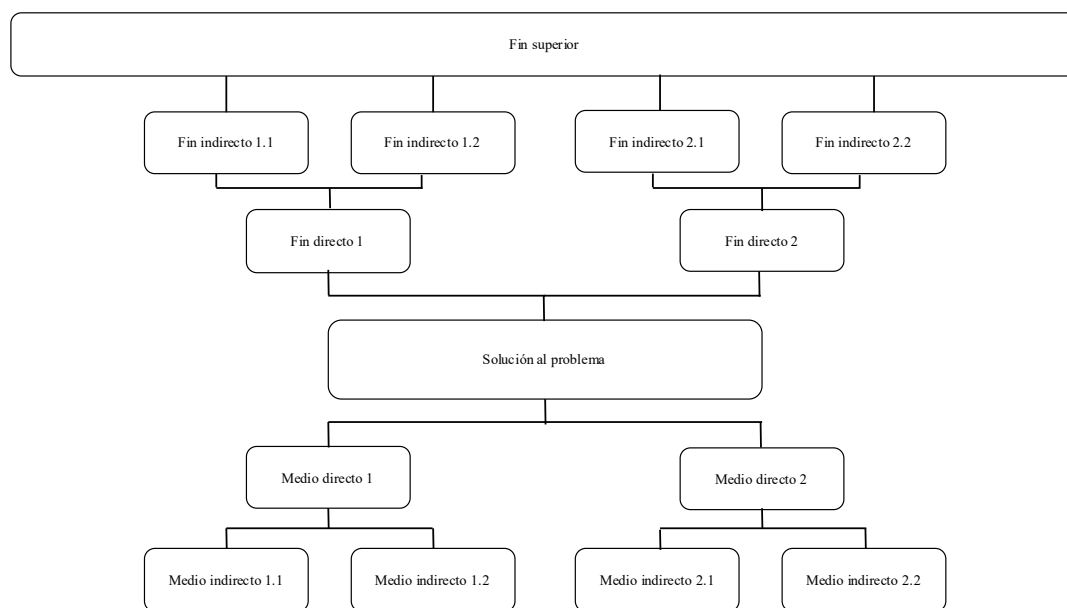
sentido positivo no presentan coherencia o parecen no tener sentido, tendríamos que revisar de nuevo al árbol de problemas.

Como menciona Sánchez (2007), el análisis de los objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto los problemas. Los pasos sugeridos para construir el árbol de objetivos:

- a) Modificar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las que eran causas en el árbol de problemas se convierten en medios en el árbol de objetivos, los que eran efectos se transforman en fines y lo que era el problema central se convierte en el objetivo central o propósito del proyecto. La importancia, además, radica en que de este último se deben deducir las alternativas de solución para superar el problema.
- b) Una vez que se ha construido el árbol de objetivos es necesario examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis. Si al revelar el árbol de causas y efectos se determinan inconsistencias, es necesario volver a revisarlo para detectar las fallas que se puedan haber producido.
- c) De ser necesario, y siempre teniendo presente que el método debe ser todo lo flexible que sea posible, se deben modificar las formulaciones que no se consideren correctas, se deben agregar nuevos objetivos que se consideren relevantes y no estaban incluidos, y se deben eliminar aquellos que no eran efectivos.

Es recomendable iniciar el *Árbol de objetivos* desde arriba y continuar hacia abajo. Debido a que el *Árbol de objetivos* muestra las relaciones medios-fines (en lugar de las relaciones causas-efectos que muestra el *Árbol del problema*), es mejor identificar primero los fines y luego los medios para alcanzar o producir esos fines

Figura 2.15. Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia a partir de Sánchez (2007)

4. Selección de alternativas

La cuarta fase de la Metodología de Marco Lógico es la selección de alternativas. En esta se configuran las alternativas de solución viables, pertinentes y equiparables, eligiendo la mejor según los criterios que se definan. No obstante, previo a realizar el proceso de selección de alternativas vale la pena hacer una revisión general del *Árbol de objetivos* para asegurar que este

tiene los recursos que van a ser los componentes y actividades de la Matriz de Indicador de Resultados (MIR).

Como recién mencionamos, el árbol de objetivos (medios y fines) es el punto de partida para identificar y plantear varias alternativas (acciones) que permitirán solucionar el problema, para ello Sánchez (2007) nos resume de la siguiente los pasos a seguir para llevar a cabo esta fase de MML:

- a) Identificar las acciones. La identificación de acciones es un proceso analítico que posibilita la operación los medios. O sea, en este proceso se definen acciones específicas tendientes a materializarlos. Los medios que deben operacionalizarse son los que están en la parte inferior del árbol de objetivos. Para operacionalizar un medio pueden existir distintas formas de hacerlo, esto implica que para cada medio existen diversas acciones posibles (Sánchez, 2007, p. 336).
- b) Verificar el grado de interdependencia de las acciones propuestas y agruparlas entre las que sean excluyentes o complementarias entre sí, esto ya que cada grupo de acciones puede representar una alternativa.
- c) Análisis de las alternativas. Este análisis consiste en plantearse cuál o cuáles de las soluciones pueden ser acometidas por el proyecto que se pretende poner en marcha. Se trata, por tanto, de ser muy conscientes de la capacidad de la organización que va a desarrollar el proyecto, de los medios de que dispone, de los recursos que razonablemente puede manejar y del entorno que rodea al proyecto, de eliminar las acciones que no se puedan llevar a cabo.

Una herramienta que nos permite realizar un mejor análisis al momento de seleccionar una alternativa es la Matriz de alternativas, con esta herramienta se trata de verificar la factibilidad de cada alternativa y seleccionar una con base en criterios concertados entre los participantes del diseño:

Figura 2.15 Matriz de alternativas

Matriz de alternativas				
Criterios de evaluación		Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa N.
1	Menor costo de implementación			
2	Mayor financiamiento disponible			
3	Menor tiempo para obtener resultados			
4	Mayor aceptación de la población afectada			
5	Mayor viabilidad técnica			
6	Mayor capacidad institucional			
7	Mayor impacto institucional			
Total				

Escala: 1=Peor, 2=Intermedio, 3= Mejor

En esta técnica, se debe realizar después de haberse definido y analizado el problema central y la situación futura a alcanzar por medio de su solución (definición de medios), se procede a generar las alternativas de solución, teniendo claro cuáles pueden ser las diferentes implicaciones que estas alternativas tienen en los diversos aspectos que conforman un Programa. Para ello, se recurre a analizar los diferentes factores que inciden en el desarrollo del Programa, los que se expresan como criterios de selección entre las alternativas identificadas.

Las alternativas que los ejecutores de los PP elijan, deben ser comprobables, y deberán feasiestamente contribuir a lograr los objetivos plasmados en el programa o proyecto.

2.6.3 Matriz de Indicador de Resultados (MIR).

En este apartado abordaremos la Matriz de Indicador de Resultados (MIR), la definiremos, estableceremos la relación que guarda con la MML, y la manera en la que se construye.

La MIR se trata de una herramienta de gestión orientada a programas y proyectos, la cual fortalece la preparación y ejecución de estos, además de que acota los puntos más importantes del o de los estudios previos del proyecto, así como también los resultados esperados de la implementación. Contribuye en gran medida al seguimiento y evaluación durante la ejecución del programa o proyecto (Aldunate, 2008).

Podemos decir entonces que, la MIR es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas. Consiste en una matriz de 4 x 4 en la que, de manera general, se presenta la información más relevante del programa o proyecto (CONEVAL, 2013):

- a) Los objetivos del programa y su alineación en un sentido superior
- b) Describir los bienes y servicios que recibirá la población objetivo.
- c) Señala los indicadores que ayudaran a medir el avance de la implantación del programa o proyecto.
- d) Otorga medios de verificación, esto con el fin de que las y los ciudadanos puedan consultar la información vertida por los organismos públicos y validarla en harás de sumar a la transparencia.
- e) Se establecen los riesgos externos que pudieran afectar al programa o al proyecto

Una vez que tengamos todos los aspectos anteriores de la MML, podemos resumirla en una tabla, esto ya que hemos obtenido el problema central, las causas, los efectos, hemos ya en este

punto realizo el árbol de problemas y objetivos, y además hemos planteado las alternativas para dar solución al problema plasmado, el cual se pretende solucionar con la implantación del programa o proyecto.

El cuadro que a continuación se presenta, busca sintetizar la información de la MML en una matriz de 4 x 4. En la primera columna encontraremos el resumen narrativo, el cual a grandes rasgos contiene los objetivos del programa en sus 4 niveles, en la segunda columna encontramos los indicadores, la tercera los medios de verificación de los datos con los que se construyen los indicadores y en la ultima los supuestos que como ya mencionamos, pueden afectar el programa o proyecto presupuestal a implementar.

Figura 2.15 Matriz de Indicador de Resultados

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componente				
Actividades				

En los siguientes párrafos describiremos cada una de las columnas de la MIR, a fin de que se menos complejo su construcción:

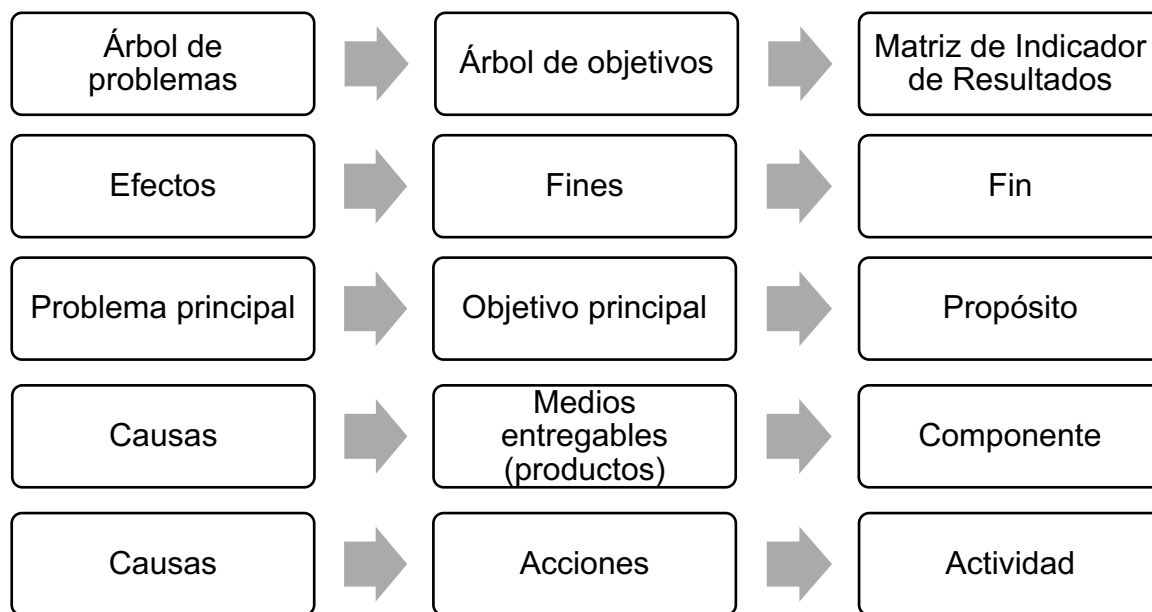
Resumen narrativo:

En esta columna, debemos resumir de una manera clara y comprensible los objetivos del programa en sus cuatros niveles (fin, propósito, componente y actividades), a fin de cualquier persona lo pueda comprender. Ahora bien, el CONEVAL (2013), establece una serie de

preguntas que nos ayudan a construir esta columna, con el fin de establecer una correlación vertical entra cada nivel, para el FIN la pregunta a responder será ¿Cuál es la contribución del programa o proyecto a un objetivo nacional o sectorial? PROPOSITO ¿Qué resultado concreto se espera alcanzar con la implementación del programa o proyecto en la población objetivo? COMPONENTE ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos por el programa o proyecto para alcanzar el propósito? ACTIVIDADES ¿Qué hay que hacer para producir y entregar los bienes y servicios producidos por el programa o proyecto?

Los cuatro niveles deberán tener una relación causal, para alcanzar los Componentes (efecto), es necesario que se realicen las actividades (causa); para lograr el Propósito (efecto), se debe contar con los componentes (causa) y para contribuir de manera significativa al fin (efecto), tiene que lograrse el propósito (causa). (CONEVAL, 2013 pág. 16).

Figura 2.15 Construcción de la columna de Resumen Narrativo de la MIR



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2016)

La primera casilla del resumen narrativo, es decir la que corresponde al Fin, establece el objetivo principal del organismo público encargado de la implementación del programa o proyecto, y que con esto contribuya a la solución en mediano o en el largo plazo y deberá integrar los siguiente: Contribuir + Objetivo sectorial o del organismo público + solución del problema

La segunda celda, es decir la correspondiente al resumen narrativo del propósito, representa el cambio esperado en la población objetivo, derivado de la implementación del programa; es la aportación específica del programa o proyecto, este resumen deberá contener: Población objetivo + Resultado logrado

La tercera celda corresponde al o los componentes, plasmará los productos o servicios que serán producidos a raíz de la implementación del programa, esto para contribuir con el propósito, y deberá conjuntar: Producto o servicio proporcionado o entregado + verbo en pasado participio

La cuarta casilla contendrá las actividades, las cuales son las principales tareas para cumplir con la entrega de los bienes y/o servicios producidos por el programa. Sumaran: sustantivo derivado del verbo + complemento.

Indicadores:

Esta columna deberá expresar de manera clara los conceptos relevantes a medir en cada uno de los cuatro niveles. Todos los indicadores deberán ser claros, objetivos y comprensibles para que cualquier persona pueda comprenderlos al momento de realizar una consulta.

Los indicadores deberán de ser medidas cuantitativas y cualitativas del desempeño del programa a ejecutar, deberán describir los resultados que se esperan obtener con su implementación y representaran el grado de cumplimiento del programa presupuestario.

Los indicadores se dividen en dos grandes grupos, los indicadores de estrategia y de gestión, ambos cumplen y se relacionan estrechamente con los distintos niveles de la MIR. Los indicadores de estrategia son aquellos que miden el impacto o el resultado de la entrega de productos o servicios a la población objetivo y se plantean con una visión a de largo plazo y se relacionan estrechamente con el Fin y el Propósito.

Por otra parte, los indicadores de gestión miden productos, actividades y el movimiento de insumos, por lo que estos tipos de indicadores son totalmente responsabilidad de los ejecutores del Programa Presupuestal; estos indicadores están interrelacionados con los niveles de Componente y Actividad

Medios de verificación:

Aquí se deberán plasmar los medios de información, los cuales ayudarán a la construcción de los indicadores; debe ser una fuente de información pública y fácil de obtener, de tal manera que cualquier persona ajena a la ejecución del programa la pueda consultar.

No debemos obviar que las fuentes de consulta no deberán generar un costo extra o la implementación de recurso humano adicional para su obtención, esto obedece para los niveles de componente y actividad, ya que estos niveles dependen totalmente de los ejecutores del PP.

Ahora con respecto a los medios de verificación que corresponde a Fin y Propósito es muy importante que la fuente de consulta sea externa, esto obedece a que la realización de estos

suele ser muy costosa para el organismo público y requerirá de una mayor cantidad de recursos para la obtención.

Supuestos:

Estas son las condiciones externas que el programa o proyecto tendrá que encontrar para poder realizarlo. Es preciso señalar que, los supuestos que se plasmarán en la MIR deberán estar fuera del ámbito de gestión del programa y de sus ejecutores, es decir está totalmente fuera de la competencia de los operadores y ejecutores del programa.

Ahora bien, para que la MIR tenga una secuencia coherente deberá cumplir con los supuestos de la lógica vertical y la lógica horizontal, la valoración de estos supuestos permitirá la relación coherente y bien estructurada de todos los niveles, a manera de que la parte superior sume al nivel inmediatamente superior

Lógica vertical:

Según la ASEG (2018) Esta deberá establecer una relación de causalidad entre los niveles de objetivos y los supuestos, nuestra MIR presentará una adecuada lógica vertical cuando se responda afirmativamente lo siguiente:

1 ¿si se ejecutan las actividades previstas por parte de los operadores del PP y se cumplen los supuestos del primer nivel, se logrará la producción de los componentes?

2 ¿Si se entregan los bienes y servicios por parte de los ejecutores del PP y se cumplen los supuestos de segundo nivel, se alcanzará el propósito?

3 si se alcanza o logra el propósito y se cumplen los supuestos del tercer nivel (relacionado con el apoyo de políticas públicas transversales), ¿se contribuye al fin?

4 si se logra el fin, y se cumplen los supuestos de ultimo nivel, ¿se crean condiciones de sostenibilidad y desarrollo?

Figura 2.16 Lógica vertical de la MIR

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componente				
Actividades				

Fuente: elaboración propia con base en ASEG (2018)

Lógica horizontal

Esta lógica, permite tener una base objetiva para el seguimiento y monitorio de la ejecución del PP, basado en el conjunto objetivo, indicadores y medios de verificación. Podemos afirmar que nuestra MIR tiene una lógica horizontal adecuada, cuando cada uno de nuestros niveles son lo necesarios y suficientes para la obtención de los datos requeridos para el cálculo de los indicadores; así mismo estos indicadores nos permiten dar un puntal seguimiento y evaluación del programa y de sus objetivos.

Para este supuesto deberemos responder preguntas como: ¿Los indicadores definidos permiten hacer un buen monitoreo del programa y evaluar de manera adecuada el logro de resultados? Y ¿Los medios de verificación son necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos por los indicadores? (ASEG, 2018).

Figura 2.17 Lógica horizontal de la MIR

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	←			
Propósito	←			
Componente	←			
Actividades	←			

Fuente: elaboración propia con base en ASEG (2018)

Es importante validar estas dos lógicas para aterrizar nuestra MIR, y así lograr una perfecta alineación en todos sus niveles y con la Planeación Nacional y saber si nuestro PP en realidad si contribuye a un objetivo, y en qué medida este está alcanzando los objetivos planteados.

2.7 Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)

Este apartado es muy importante para la consolidación de la GpR y del PBR, ya que ella contendrá la información que ayudará a realizar un monitoreo, seguimiento y evaluación del PP que se esté implementado. De igual manera la solides de los indicadores en su conjunto proporcionaran información objetiva e integran a los organismos públicos y este será de mucha ayuda para determinar el actuar de la función pública.

Este apartado se abordará en tres partes sintetizadas, para la mejor comprensión de los indicadores del desempeño, en una primera parte se construirá el apartado a partir de la clase de los indicadores y para qué nivel de la MIR deberá ser empleado.

En el segundo apartado, se explicará las características de los indicadores, como nombrarlos, su definición, la relación que guarda con la MIR y de qué tipo de indicadores deberemos usar según el nivel de la MIR que estemos analizando.

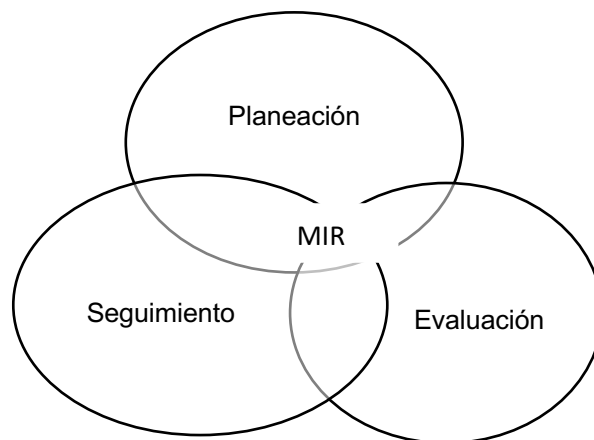
En la última parte se describen los elementos de cálculo de los indicadores, los métodos y la frecuencia de cálculo de estos.

2.7.1 Tipo de indicadores del desempeño.

Empezaremos recapitulo un poco del proceso de presupuestación en nuestro país, cada año se establecen Programas Presupuestarios (PP) los cuales tiene como objetivo abatir la falta de algún bien o servicio que es de competencia del sector público; para abordar estos problemas se empleamos la Metodología del Presupuesto Basado en Resultados que contiene a su vez la Metodología de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicador de Resultados (MIR) que funciona como en resumen de la MML; ahora bien para determinar si se cumplen con lo objetivos, dar el seguimiento y una posterior evaluación los PP contiene Instrumentos de Seguimiento del Desempeño (ISD).

Los ISD juegan un papel fundamental y de mucha importancia, tanto para los ejecutores de los PP como para los evaluadores externos, de igual forma su importancia no solo se centra en la etapa de planeación, también están presente en la ejecución y en la evaluación una vez que el PP haya culminado.

Figura 2.18 MIR como instrumento de planeación, seguimiento y evaluación



Fuente: elaboración propia con base en SHCP, 2021

Los indicadores son instrumentos esenciales para el monitoreo de los resultados de un PP, suministran la información consistente y oportuna para adoptar acciones ante posibles desvíos de

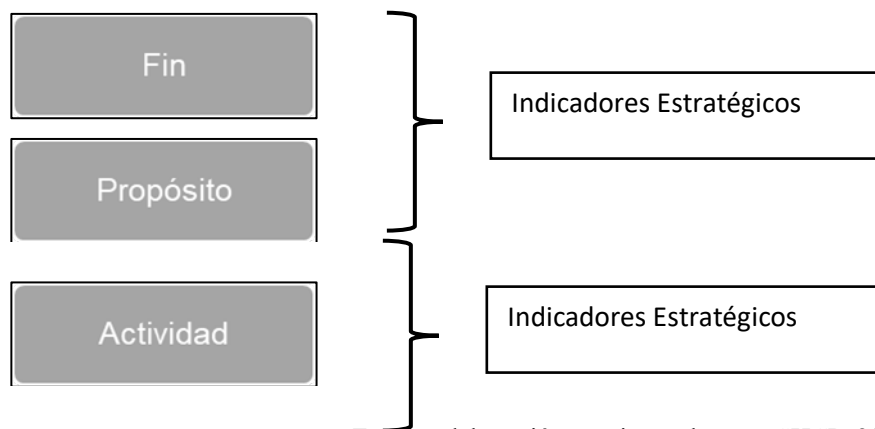
la consecución de los PPs. Los ejecutores de los PPs deberán saber en todo momento en situación se encuentra el PP respecto a los objetivos planteados en la etapa de planeación, es de aquí que los indicadores permiten retroalimentar a los ejecutores. (*Diplomado Presupuesto Basado en Resultados 2019*, 2019)

El desempeño puede ser medido mediante dos tipos de indicadores: indicadores de gestión e indicadores estratégicos. Los indicadores de tipo estratégicos son aquellos que miden el impacto o los resultados de la entrega de productos o servicios y están diseñados para el largo plazo, ya que se enfoca en problemas más complejos. Podemos afirmar entonces que, los indicadores de tipo estratégicos se enfocan en los niveles más altos de la MIR, Fin y Propósito.

Por otro lado, los indicadores de gestión miden los productos, servicios, actividades y la movilización de insumos, por lo cual depende en su totalidad de los ejecutores del PP, y su relación con los niveles de la MIR estos describen el propósito y las actividades.

En términos prácticos, los indicadores de gestión corresponden enteramente al PP y a sus ejecutores, mientras que los estratégicos medirán el impacto de los entregables, y regularmente atiende a una política de carácter transversal, es decir se encuentran involucrados otros organismos públicos que contribuyen a un fin.

Figura 2.19 Tipos de indicadores por nivel



Fuente: elaboración propia con base en SHCP, 2016

Ahora bien, la metodología del marco lógico según la SHCP (2021) nos dice que el número de indicadores en los niveles más altos de nuestra MIR debe ser al menos uno, mientras que para los niveles de Componente y Actividad los indicadores tienen que ser los suficientes sin ser excesivos.

Los ISD se pueden plantear de formas muy diversas; sin embargo como se describió en párrafos anteriores los Indicadores deben de ser fáciles de entender e interpretar, para que tanto los gestores de lo PP y las y los ciudadanos pueden dar puntual seguimiento al programa implementado, así como de su posterior evaluación, para ello se emplea los criterios CREMAA (SHCP,2016), el cual es un acrónimo de las características fundamentales que debe tener un indicador de desempeño para sus tres niveles.

Figura 2.20 Criterios CREMAA

Claro	<ul style="list-style-type: none"> • El nombre del indicador debe ser claro y comprensible
Relevante	<ul style="list-style-type: none"> • Debera aportar informacion esencial sobre el objeto de medición
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • El costo del indicador debe ser lo menor posible
Monitoriable	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores deben tener una fuente externa de consulta y estar disponibles para todos y todas.
Adecuado	<ul style="list-style-type: none"> • Provee las bases suficientes para la medición
Aportación Marginal	<ul style="list-style-type: none"> • El indicador debera aportar información adicional en compración con indicadores ya existentes.

Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2021)

2.7.3 Características de los indicadores.

Cuando hacemos referencia a las características de los indicadores, abordaremos tres aspectos importantes: el nombre del indicador, la definición del indicador y la dimensión del mismo. Es decir, es la información que nos permitirá saber lo que estamos midiendo y como lo estamos haciendo. Esta información suele concentrarse en una ficha técnica (SHCP, 2021) la que como ya mencionamos almacenara toda la información del indicador.

El nombre del indicador es la expresión que lo identifica además de que deberá expresar lo que se busca medir. Para ello, el nombre del indicador no deberá repetir el objetivo, deberá ser

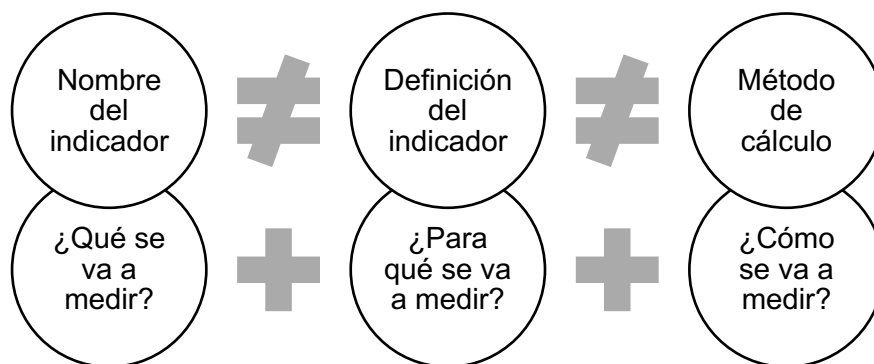
claro y entendible, el nombre del indicador no deberá de contener ni ser el mismo que el método de cálculo, el nombre debe ser único y corto, no deberá reflejar una acción y deberá incluir la unidad de medida.

En lo que respecta a la definición del indicador, es un espacio para especificar lo que se pretende medir con el indicador, adicional al nombre del indicador aquí se especificaran todas las características del indicador, por ejemplo, si el indicador que se usara se trata de un índice, en la definición se mencionaran las variables que estarán contenidas en el método de cálculo del indicador.

A diferencia de las restricciones en el nombre del indicador, en la definición solo existe una, la cual es no repetir el nombre del indicador o el método de cálculo, y deberá entenderse que la definición es un elemento complementario del nombre y del método de cálculo.

La figura que se encuentra al final de este párrafo, indica que el nombre, la definición y el método de cálculo son complementarios, por lo que, no pueden ser los mismo, y cada uno deberá a responder a una pregunta en específico.

Figura 2.21 Relación entre las características de los indicadores



Fuente: elaboración propia a partir de SHCP (2021).

El CONEVAL define la dimensión de los indicadores como, el aspecto del logro del objetivo a cuantificar, es decir, la perspectiva con la que se valora cada objetivo (2013). A efecto de explicar y analizar este apartado, se distinguen cuatro dimensiones: Eficiencia, Eficacia, Calidad y Economía.

Figura 2.22 dimensión de los indicadores.

Eficacia	Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.	Fin, Propósito, Componente y Actividad
Calidad	Evalúa los atributos de los bienes y servicios producidos por el PP	Componente
Eficiencia	Mide que tan bien se han utilizado los recursos en la producción de resultados	Propósito, Componente y Actividad
Economía	Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.	Actividad

Fuente: elaboración propia a partir de SHCP (2016)

Para Bouza (2000) señala que la eficacia se refiere a los resultados en relación con las metas y con el cumplimiento de los objetivos planteados en el PP, Gill (2011) la eficacia mide el cumplimiento de los objetivos de la organización y al respecto agrega, que para lograrlos deben estar alineados con la visión definida y ordenados sobre la base de sus prioridades e importancia para su cumplimiento y así poder medir las expectativas de los clientes respecto a los productos y servicios, mientras que desde una óptica de la ciencia económica García (2017) nos dice que la eficacia es el grado de cumplimiento de las metas perseguidas por medio de un plan de actuación.

Por otro lado, tenemos la dimensión de eficiencia, la cual según García (2017) trata de obtener los mayores resultados posibles, utilizando el menor número de recursos. Entonces podemos afirmar que los indicadores de eficiencia miden la relación entre el logro del PP y los recursos empleados para su cumplimiento (CONEVAL,2013).

Los indicadores de calidad miden los atributos específicos de la provisión de bienes y servicios producidos por el PP, y conforme a la metodología empleada solo el nivel Propósito tiene la facultad de entregar bienes y servicios a la población objetivo, por lo cual un indicador de calidad únicamente podrá ser empleado con el nivel propósito de la MIR (SHCP,2021).

En general, la dimensión de calidad mide la oportunidad, la facilidad de acceso, percepción de los usuarios, precisión, continuidad en la provisión, comodidad, atención a los usuarios, entre otros aspectos (SHCP,2021).

Por último, encontramos los indicadores que están a la dimensión de economía, y esta se caracterizan por tener la capacidad de programar y generar la movilización de los recursos financieros de una forma adecuada para la producción de los bienes y servicios que entregara el PP a la población objetivo.

La diferencia primordial según CONEVAL (2013) entre los indicadores de economía y eficiencia, el diferenciador radica en que a la dimensión de economía lo le interesa el cumplimiento de los objetivos, y únicamente se centra en la administración de los recursos financieros por parte de los ejecutores del PP; y es esta misma característica que solo les permite ubicarse en el nivel de actividad.

2.7.3 Elementos y métodos de cálculo de los indicadores.

Para este apartado explicaremos tres elementos fundamentales para desarrollar correctamente los indicadores: la frecuencia de medición, el método de cálculo y la unidad de medida; recordemos entonces que, los indicadores son unidades cuantitativas por ello es importante este apartado.

En lo que respecta a la frecuencia de la medición, podemos afirmar que es la frecuencia respecto al tiempo con la que el indicador funcionara, en palabras de la SHCP, es la periodicidad con que se realizara la medición de cada indicador o bien el tiempo existente entre una medición y otra.

Existe una regla respecto a la frecuencia de los indicadores: a menor nivel en la MIR, mayor frecuencia de medición; y a mayor nivel, menor frecuencia de medición. (*Diplomado Presupuesto Basado en Resultados*, 2019), y la lógica que explica esta regla está estrechamente relacionado con el tipo de indicador y su nivel con la MIR; los indicadores de menor nivel son indicadores de gestión, por lo cual miden a diario o mensualmente el comportamiento de las actividades y o

servicios, mientras que, los indicadores estratégicos que son los del nivel Propósito y Fin miden el impacto en la población objetivo.

Figura 2.22 Frecuencia de medición de los indicadores según su nivel

NIVEL DE LA MIR	FRECUENCIA SUGERIDA
Fin	Anual o superior
Propósito	Anual
Componente	Semestral o inferior
Actividad	Trimestral o inferior

Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2019)

Otra particularidad a tomar en cuenta, es que los indicadores estratégicos, no deberán ser medidos con la misma frecuencia que los indicadores de gestión, y esto es porque los indicadores de gestión son a largo plazo para medir de mejor manera el impacto causado por la implementación del PP.

Como ya hemos repetido en reiteradas ocasiones a lo largo de estos apartados, los indicadores al ser expresiones cuantitativas deberán expresarse en forma matemática, y se deberán tener en cuenta una serie de recomendaciones para el método de cálculo de los indicadores:

1. Se deberá hacer uso de símbolos matemáticos para las expresiones aritméticas
2. Los métodos de cálculos deberán de ser de fácil comprensión, las variables y los resultados deben ser claros y comprensibles
3. Incluir un anexo metodológico, esto será únicamente en caso de que las expresiones aritméticas y las variables sean complejas.

La SHCP, en su diplomado Presupuesto Basado en Resultados 2019, emitió una serie de expresiones aritméticas las cuales pueden ser empleadas para para la construcción de los indicadores:

Porcentaje

Es la proporción de una cantidad específica de una variable respecto a su totalidad. En el numerador se colocará aquella parte de la que queremos saber la relación con respecto al denominador, que representa la totalidad de lo que se medirá. Los porcentajes son un tipo de razón expresada en términos relativos.

$$\left(\frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}}\right) \times 100 = X\%$$

No podemos obviar, que las variables del numerador como del denominar deberán estar expresadas en términos iguales y en una misma frecuencia de medición.

Razón

Son comparaciones entre dos o más variables que guardan una proporción, en determinado periodo de tiempo. Son el resultado de la división entre dos variables con distintas unidades de medida dentro de un mismo periodo de tiempo para obtener el número de unidades distribuidas equitativamente por cada unidad del indicador (SHCP, 2015).

$$\left(\frac{\text{Variable A}}{\text{Variable B}}\right) = A:B \text{ "A es a B}$$

Promedio simple

Es el valor representativo de un conjunto de cantidades de la misma variable respecto al número de observaciones consideradas. Este tipo de promedio es resultado de la división entre la suma de los valores numéricos de la variable sumados en el numerador, mientras que en el denominador se hará referencia al número de valores o unidades. En otras palabras, es la suma de todos los valores numéricos dividida entre el total del número de valores.

$$\left[\frac{(V1 + V2 + V3 + \dots + VN)}{NVN} \right] = \text{PROMEDIO DE LOS VALORES EN CONJUNTO}$$

Donde: V1...VN = Son los valores numéricos

NVN = Número total de valores numéricos

Promedio ponderado

Es la suma de todos los valores numéricos, cada uno con una ponderación asignada de acuerdo a su nivel de importancia según el criterio seleccionado, dividida entre el número de valores ponderados para obtener una estimación que pueda representar la relevancia de unas variables sobre otras. La fórmula para obtener un promedio compuesto es:

$$\left[\frac{(V1(W1) + V2(W2) + V3(W3) + \dots + VN (WN))}{(W1 + W2 + W3 + \dots + WN)} \right] = \text{Promedio de los valores}$$

Donde: V1...VN = Valores numéricos

W1...WN = Ponderación según el criterio

Es importante mencionar que, para este método de cálculo, la ponderación deberá tener una base sólida, ya que no se podrá hacer de manera discrecional.

Tasa de variación

Representa el cociente de dos observaciones de una misma variable en periodos de tiempo distintos. En el numerador se coloca la diferencia entre lo realizado en el periodo mas reciente y el periodo previo, en el denominador el resultado del periodo anterior, entonces el resultado es multiplicado por cien:

$$\left[\left(\frac{\text{Variable periodo actual}}{\text{Variable periodo anterior}} \right) - 1 \right] \times 100$$

Índice simple

Es una medida estadística diseñada para estudiar las variaciones de una o más variantes con respecto al tiempo, en otras palabras, el índice simple es el cociente entre la magnitud observada en el periodo actual y la magnitud del periodo base:

$$\left(\frac{\textit{Variable observada}}{\textit{Variable de periodo base}} \right)$$

La última característica de los indicadores es la unidad de medida, esta unidad de medida deberá estar expresada en los mismos términos en los que se plasmó el indicador; es decir si el indicador es un porcentaje, la unidad deberá estar expresada en esos mismos términos, mismo caso si el indicador es absoluto.

3.Experiencia profesional como Asesor en materia de Planeación y Administración en el área de Presidencia del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, la corriente de la Nueva Gestión Para Resultados, la cual ha estado repercutiendo en la administración pública en México en las últimas dos décadas, es un conjunto de decisiones y prácticas orientadas a flexibilizar e introducir mayor competencia en el sector público, dado que ha fortalecido el desempeño de las instituciones públicas por medio de herramientas innovadoras, bajo un ejercicio presupuestal que se oriente a la obtención de resultados tangibles para la sociedad, y así potencializar los objetivos institucionales, además que permite señalar y corregir los errores en la ejecución de los programas anuales establecidos, fortaleciendo los aparatos públicos y volviéndolos cada vez más competitivos.

En este apartado, describiremos de manera precisa como ha sido la experiencia profesional y laboral como asesor electoral en materia de planeación y administración; para ello intentaremos ser lo más precisos posibles respondiendo a 4 preguntas:

1. ¿En que tiempo y como fue el inicio de la experiencia laboral en el Instituto Electoral de Quintana Roo?
2. ¿De que manera se realizaba la planeación en el Instituto Electoral de Quintana Roo antes de la implementación de la GpR?
3. ¿Cuales fueron las actividades que se realizaron principalmente durante la migración hacia la GpR?
4. ¿Qué cambios sustanciales se pueden percibir en el Instituto derivado de la implementación de GpR?

3.1 ¿En que tiempo y como fue el inicio de la experiencia laboral en el Instituto Electoral de Quintana Roo?

Atendiendo al primer interrogante, el inicio de la experiencia laboral en Instituto Electoral de Quintana Roo se dio en dos etapas, la primera en el año 2016 como personal eventual con el puesto de profesional en servicios adscrito a la dirección de administración en el área de recursos materiales hasta el 2017; para el año 2018, las labores se trasladaron al área de asesores de las y los consejeros electorales; en esta etapa la especialización radica en temas de planeación y presupuesto.

3.2 ¿Cómo era la planeación antes de la implementación de la GpR?

La segunda interrogante atiende a la reflexión, cómo era el proceso de planeación antes de la Nueva Gestión para Resultados. Si bien existía un proceso de planeación, este no entregaba resultados esperados antes del inicio del ejercicio, se limitaba a informar de los resultados una vez concluido el período o el ejercicio fiscal en curso, y el presupuesto se centraba en prorratear los recursos durante los 12 meses, sin tener claro si los resultados debían ser entregados de manera mensual, bimestral, trimestral, semestral o anual; era entonces como lo mencionamos en apartados anteriores un proceso totalmente desarticulado entre las Unidades Responsables (URs).

Otro aspecto que subrayar en razón de la segunda pregunta es que, el Programa Operativo Anual del Instituto Electoral de Quintana Roo solo incluía actividades inherentes a los Procesos Electorales, lo cual lo podíamos interpretar como un Organismo Autónomo que solo entraba en funciones en procesos electorales.

3.3 ¿Cuales fueron las actividades que se realizaron principalmente durante la migración hacia la GpR?

En atención precisa a esta pregunta, la primera y la actividad fundamental, fue proponer la implementación de la GpR de carácter obligatorio para todas las URs del Instituto, por medio de acuerdos tomados por el Consejo General del IEQROO y nombrando a enlaces de Presupuesto Basado a Resultados de cada una de las URs de un nivel equivalente a jefatura de departamentos.

La segunda actividad, fue la realización del Programa Institucional, esta actividad es de suma importancia, ya que se propuso que el objetivo del Instituto sea vinculante con el Plan Estatal de Desarrollo, que a su vez se relaciona con el Plan Nacional de Desarrollo, además este programa dejo de ser una herramienta exclusiva para los procesos electorales, si no que se modifico para que el instituto tuviera actividades a pesar de que no se tratase de un año electoral.

Un aspecto para resaltar en esta actividad, son las asignaturas universitarias que contribuyeron a la realización de estas actividades; una materia que sumo a realización de la antes mencionada actividad fue la evaluación de políticas publicas, esta materia nos instruyo a identificar un problema social no atendido y darle una solución por medios de alternativas, además la teoría de la hacienda publica sumo conocimientos para saber cuales productos o servicios eran competencia del organismo.

Otra actividad desarrollada durante la implementación del GpR, fue el desarrollo del programa interno para la Carga Presupuestal, lo cual permitía a las distintas Unidades Administrativas una carga que admitía observar las distintas actividades, metas y la periodicidad en la que se debía reportar; esta actividad se realizo en conjunto con la Dirección de Administración y con la Unidad Técnica de Estadística e Informática del IEQROO. Podemos añadir que, la contabilidad aterrizada en asignaturas como ingeniería financiera contribuyo a que la ya mencionad actividad se desarrollara de manera adecuada, además de otras asignaturas como

contabilidad y estructuras administrativas sumaron a que la actividad se realizara de manera profesional y bajo una tesitura multidisciplinaria.

Bajo este mismo esquema, que implica la implementación de la GpR y sus herramientas, asignaturas propias de la carrera de economía y finanzas permitieron desarrollar metas apegadas a la realidad considerando factores exógenos o endógenos, estas valiosas herramientas fueron adquiridas cursando materias como econometría, microeconomía, macroeconomía y teoría del crecimiento económico.

Otra labor que no omito mencionar, y que si bien es cierto no tiene relación directa con la implementación de la GpR y sus herramientas, si fue una labor desarrollada en durante la estancia en el Instituto Electoral de Quintana Roo, esta actividad fue la de desarrollar discursos, informes, ponencias y presentaciones para la Consejera Presidenta de este Instituto. Esta actividad se caracterizo por la máxima exigencia en todos los ámbitos, ya que la certeza, la comunicación asertiva, el desarrollo del tema, la investigación y las aportaciones marginales eran constantes en cada situación, todas estas características y habilidades fueron adquiridas de cada una de profesoras y profesores que me impartieron alguna asignatura en mi desarrollo universitario.

3.4 ¿Qué cambios sustanciales se pueden percibir en el Instituto derivado de la implementación de GpR?

La Nueva Gestión Pública en el Estado de Quintana Roo, cobró relevancia a partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo Estatal, dado en el año 2016, ya que por primera vez en la historia de Quintana Roo como Estado Libre y Soberano, dejó de ser gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido que estuvo de manera ininterrumpida de 1974 a 2016, y pasó a ser gobernado por el Partido Acción Nacional (PAN). Esta alternancia en el Poder

Estatad permitió que las presiones sociales de transparencia y rendición de cuentas fueran materializadas en beneficio de la sociedad.

La alternancia del Poder Ejecutivo en Quintana Roo favoreció el escenario para que la GpR, comience a implementarse en las dependencias, órganos desconcentrados y organismos autónomos, como parte de la cultura organizacional para la articulación de los objetivos, las actividades y los resultados, de esta manera las presiones por parte de la sociedad para que el manejo de los bienes públicos sea transparentes y eficientes, abrió paso a que la GpR cree valor público.

Bajo este escenario comenzó a desarrollarse la Gestión por Resultados en Quintana Roo, es importante mencionar que a nivel nacional tenía más de 10 años que se implementó y demostró ser un modelo de cultura organizacional que orienta el gasto público hacia la eficacia y eficiencia. Una de las más notables innovaciones acerca de la migración hacia la Nueva Gestión Pública en México, se dio por medio de la sistematización del manejo del presupuesto asignado por medio del PBR-SED, lo cual ha demostrado ser una herramienta de mucha utilidad, ya que permite eficientar la tomar decisiones de tal manera que se genere un mayor valor público. De esta manera a nivel nacional y en Quintana Roo ha comenzado a utilizarse herramientas de la Gestión por Resultados como el PBR, MIR, MML y el SED.

En esta tesitura, Nueva Gestión Pública, comenzó a implementarse en el Estado de Quintana Roo, formalizándolo por medio del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, el cual establece como unos de sus objetivos particulares:

- *“transitar de la administración pública tradicional basada en la programación de procesos a la nueva gestión pública gerencial orientada a resultados.”*

- *“Transparentar las actividades del gobierno y someter al escrutinio público los resultados obtenidos en la atención de las demandas sociales.”*

La experiencia del viejo modelo de planeación a la Nueva Gestión para Resultados en el Instituto Electoral de Quintana Roo, organismo autónomo del Estado Quintana Roo, tiene sus orígenes en el año 2017 derivado de la publicación Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, documento en el cual se establecieron los ejes rectores de la acción pública del gobierno del Estado y que establece la operatividad del Plan Estatal de Desarrollo se basa en el modelo del Presupuesto Basado en Resultados, con la finalidad de eficientar la operatividad de las instituciones públicas de Quintana Roo, y con ello los organismos públicos autónomos, donde se sitúa el Instituto Electoral de Quintana Roo.

De esta manera el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, señaló que para la operatividad del respectivo Plan Estatal de Desarrollo se sustituye la figura de los Programas Operativos Anuales (POAS), como concentradores de los aspectos administrativos y de política económica y social, y migrar a la normativa referente a la aplicación del Presupuesto con base en resultados que exige la integración de Programas Presupuestarios (Instituto Electoral de Quintana Roo, 2020).

En este contexto, las acciones de programación y presupuestación del Instituto Electoral de Quintana Roo, están contempladas dentro del Sistema de Programación y Presupuestación del Estado de Quintana Roo (SIPPRES) en el Programa Presupuestal "Cultura Política Democrática" dentro del eje del referido Plan Estatal de Desarrollo llamado "Gobernabilidad, Seguridad y Estado de Derecho", en el programa "Gobernabilidad" del programa de desarrollo "Programa institucional de la Cultura Política Democrática (Instituto Electoral de Quintana Roo, 2020).

Por lo que la aplicación del Presupuesto Basado en Resultados en el Instituto Electoral de Quintana Roo, se comenzó a planificar a partir del 2017, donde a través del Director de Administración de este Instituto, en ejercicio de sus funciones formuló, con el auxilio y apoyo de las áreas ejecutivas y técnicas institucionales, la migración al Presupuesto Basado en Resultados del Instituto tomando como base lo ejercido en el ejercicio presupuestal del año 2017, preservando los Programas de Trabajo y las actividades contempladas en el Programa Anual de Actividades para el año 2018 (Instituto Electoral de Quintana Roo, 2020).

El Instituto Electoral de Quintana Roo, reportó en su informe anual 2017, que para la integración del Programa Operativo Anual del 2018, la Dirección de Administración determinó los criterios de presupuestación y de elaboración del mismo, en los que se planteó, que en la programación de este anteproyecto de presupuesto se contemplaran los gastos relativos al proceso electoral local ordinario 2017-2018, para lo cual se realizaron reuniones con cada una de las Direcciones y Unidades Técnicas y con base en los nuevos criterios establecidos por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado para la implementación a partir de este ejercicio y migrar al Presupuesto Basado en Resultados, por lo que una vez integrado este trabajo, debido a la importancia del tema y con la finalidad de tener un cálculo financiero acorde a la realidad y que su integración sea totalmente transparente, se convocó a reuniones de trabajo con todos los integrantes del Consejo General, en donde se analizó de manera detallada todo el programa operativo anual y el presupuesto correspondiente (Instituto Electoral de Quintana Roo, pág. 85, 2018)

Así entonces, por instrucciones del Consejo General, fue dada la orden para que, los procesos de planeación y presupuestación sean realizados por Enlaces pertenecientes a cada

Unidad Responsable, con la dirección de Administración como la responsable directa de la actividad.

Con la modificación del Programa Institucional, las metas e indicadores quedaron adecuados a las necesidades del Instituto, pudiendo así, obtener indicadores y fuentes de consulta que implicaran menor esfuerzo, tiempo y costos.

Con la planeación adecuada a las herramientas de la GpR, se logra tener un mejor control presupuestal, ya que, mes con mes se revisa la suficiencia presupuestal de cada UR, además de que permite plantear problemáticas o realizar diagnósticos con una perspectiva multidisciplinaria.

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha venido señalando la Gestión para Resultados ha transitado un largo andar y es una variable de la práctica de direcciones en la iniciativa privada, en específico con la dirección por objetivos, término que se desprende del y trabajo realizado por Drucker (1995). Esta óptica y este modelo de cultura de organización sugiere cambiar el paradigma de la burocracia y su gestión, hacia un cambio tipo gerencial. En la base de esta idea está envuelta la preocupación generalizada por la manera en la que la administración pública enfrentara los nuevos retos ante los cambios sociales, tendría entonces el Estado que reevaluar su papel y mejorar la eficiencia, eficacia y la calidad de bienes y servicios públicos que recuperen la legitimidad del Estado y su papel (Ospina, 2001).

En conclusión, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) es un instrumento de la Gestión para Resultados (GpR), que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite incorporar en el proceso presupuestario consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, a fin de motivar a las dependencias a lograrlos para mejorar la rendición de cuentas (Gutiérrez, pág. 5, 2020).

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es una gran herramienta ya que permite que las definiciones de los programas presupuestarios del Instituto Electoral de Quintana Roo se deriven de un proceso secuencial alineado con la planeación-programación, estableciendo objetivos, metas e indicadores en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, considerando la evaluación de los resultados alcanzados (Gutiérrez, pág. 5, 2020). Se puede señalar que lo que se espera en el Instituto Electora de Quintana Roo, sobre la aplicación de una buena Gestión para Resultados debe apegarse a los siguientes principios:

- Centrar las decisiones en los resultados; es decir, que el foco de atención y la toma de decisiones se mantengan siempre en el logro del objetivo de todas las etapas del proceso presupuestario: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- Alinear la planeación estratégica, la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
- Mantener la medición e información sencillas, donde los sistemas de información y de indicadores deben estar orientados a medir el logro de los resultados, ser factibles de recopilar, susceptibles de comparar, oportunos, de bajo costo y sencillos de utilizar.
- Gestionar para lograr resultados, lo cual significa concentrarse en los resultados y efectos deseados, y no solamente en los insumos y procesos requeridos para su consecución.
- Usar la información de resultados para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas (Gutiérrez, pág. 5, 2020).
- Fomentar una cultura de monitoreo y evaluación a través de cursos, talleres y asesorías.
 - Implementar y supervisar la aplicación de Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora para el perfeccionamiento del programa presupuestario.

Es importante tener en cuenta que actualmente la aplicación de las herramientas de la Gestión por Resultados en el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, ya transitó de los métodos de programación soportados en procesos, a la programación presupuestaria con base en resultados, bajo el acompañamiento de un Sistema de Evaluación del Desempeño, sin embargo aun falta poder reforzar las evaluaciones de desempeño y de esta manera poder integrar indicadores estratégicos y de gestión para medir los avances en la consecución de los objetivos y metas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo, así como informar oportunamente a la

ciudadanía respecto al estado que guarda la administración y garantizar la asignación y manejo responsable de los recursos públicos.

Derivado de todo lo anterior, se puede concluir que este tema resulta de interés para la formación profesional como estudiante de economía y finanzas, ya que a lo largo de la licenciatura misma se inculca el buen funcionamiento de una administración pública, considerando las bondades que la transparencia y el eficiente manejo de los recursos públicos imprime a las políticas públicas para el desarrollo integral. Es por esto que las herramientas con enfoque en la Gestión por Resultados han venido jugando un papel importante en la administración pública de todos los niveles de gobierno, tanto en el plano discursivo como en la práctica. Asimismo, resulta relevante estudiar este aspecto de la realidad porque en México, hay una tendencia a llamar “transparentes y eficientes” a ejercicios de evaluación del presupuesto público que se alejan por mucho al objetivo de la aplicación del Presupuesto con Base en Resultados, en donde el manejo en la presupuestación, asignación y evaluación del recurso público genera un mayor bienestar en la sociedad.

Referencias

- Aldunate, E. (2008). *Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores*.
<https://helmanquesada.com/>. Recuperado 1 de octubre de 2021, de
https://helmanquesada.com/wp-content/uploads/2018/05/Matriz_de_indicadores-CEPAL.pdf
- ASEG. (2018, 6 noviembre). *Video tutoriales ASEG, Lógica Vertical y Horizontal* [Video].
YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=BZY0uG50Os8>
- Banco Interamericano para el Desarrollo. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *revista del CLAD Reforma y Democracia*, 149–210.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693007>
- Banco Interamericano para el Desarrollo. (2012). *Libro de buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Libro-de-buenas-prácticas-de-gestión-para-resultados-en-el-desarrollo-en-Latinoamérica-y-el-Caribe.pdf>
- Camara de Diputados. (Ed.). (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. Diario Oficial de la Federación.
- Camara de Diputados (Ed.). (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Diario Oficial de la Federación.
- Camara de Diputados (Ed.). (2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Diario Oficial de la Federación.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Porrúa.
- Cejudo, G. (2011). *La nueva gestión pública*. Grupo Editorial Siglo Veintiuno.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. CEPAL.

CONEVAL. (2013). *Guía para la elaboración de matriz de indicador de resultados*.

<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/>. Recuperado 1 de octubre de 2021, de

<http://148.202.167.116:8080/jspui/bitstream/123456789/199/1/Gu%c3%ada%20para%20la%20elaboraci%c3%b3n%20de%20la%20matriz%20de%20indicadores.pdf>

Congreso del Estado de Quintana Roo. (Ed.). (2002). *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Congreso del Estado de Quintana Roo. (Ed.). (2016). *Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. <https://www.coneval.org.mx/>.

Recuperado 11 de septiembre de 2021, de

https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

Diplomado Presupuesto Basado en Resultados 2019. (2019).

[https://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+DPBE19094X+2019-](https://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+DPBE19094X+2019-09/courseware/9c404a31a13247baabef43f9573b402a/d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78c7/?activate_block_id=block-v1%3ASHCP%2BDPBE19094X%2B2019-09%2Btype%40sequential%2Bblock%40d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78c7)

[09/courseware/9c404a31a13247baabef43f9573b402a/d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78](https://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+DPBE19094X+2019-09/courseware/9c404a31a13247baabef43f9573b402a/d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78c7/?activate_block_id=block-v1%3ASHCP%2BDPBE19094X%2B2019-09%2Btype%40sequential%2Bblock%40d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78c7)

[c7/?activate_block_id=block-v1%3ASHCP%2BDPBE19094X%2B2019-](https://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+DPBE19094X+2019-09/courseware/9c404a31a13247baabef43f9573b402a/d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78c7/?activate_block_id=block-v1%3ASHCP%2BDPBE19094X%2B2019-09%2Btype%40sequential%2Bblock%40d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78c7)

[09%2Btype%40sequential%2Bblock%40d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78c7](https://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+DPBE19094X+2019-09/courseware/9c404a31a13247baabef43f9573b402a/d0ffd1847b2c4d74924afa0518ca78c7)

Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 18, 28–32.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360733616006>

García, J. M. R. (2016, 1 julio). Gestión por resultados en México, 2013–2014. Algunos impactos en Baja California. *Gestión por resultados en México, 2013–2014. Algunos impactos en Baja California*. Recuperado 29 de marzo de 2022, de

<http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/502>

García, J. M. R., & Acosta, F. (2016, 1 julio). Gestión por resultados en México, 2013–2014. Algunos impactos en Baja California. *Estudios Fronterizos, nueva epoca*, 17.

<http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/502>

García, M., & López, R. (2011). Gestión para resultados en el ámbito público. *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*.

https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf

Gobierno de México. (s. f.-a). *PND | PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*.

<https://www.planeandojuntos.gob.mx/>. Recuperado 15 de septiembre de 2020, de <https://www.planeandojuntos.gob.mx/>

Gobierno de México. (s. f.-b). *Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2020*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado 15 de septiembre de 2020, de

<https://www.pef.hacienda.gob.mx/>

Hood., C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? En *Public*

administration (pp. 3–19). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Instituto Electoral de Quintana Roo. (2018). *Instituto Electoral de Quintana Roo*.

<https://www.iegroo.org.mx/>. <https://www.iegroo.org.mx/2018/index.html>

Lawrence, J., & Thompson, J. (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1–26.

Ortegon, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* (1.a ed.) [Libro electrónico]. Naciones Unidas, CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, 89–122.

https://www.researchgate.net/publication/237634295_Evaluacion_de_la_gestion_publica_conceptos_y_aplicaciones_en_el_caso_latinoamericano

Pérez-Jacome, D. (s. f.-a). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*.

SHCP. Recuperado 17 de septiembre de 2020, de

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

Pérez-Jacome, D. (s. f.-b). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Rascón, L. (2010). *Gestión Pública y Presupuesto para Resultados De la Planeación a la*

Evaluación (1.a ed.). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=2&path=/biblioteca/Especiales/416_gestion_publica_y_ppr.pdf

Sánchez, N. (2007). El marco lógico. Metodología para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos. *Visión Gerencial*, 2, 328–343.

<https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545876012.pdf>

Villalobos Pacheco, A. (2013). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales* (3.a ed.) [Libro electrónico]. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

<https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/sistevaluacion.pdf>