



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

Maestría en Políticas Públicas Comparadas
V Promoción
(2012-2013)

**ANÁLISIS COMPARADO DE LAS
METODOLOGÍAS DE MARCO LÓGICO Y MAPEO
DE ALCANCES PARA EL DISEÑO DE
PROYECTOS EN GOBIERNO FEDERAL Y
SOCIEDAD CIVIL**

Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas
presenta:

Lic. Dora Daniela Dorantes Salgado

Directora de Tesis: Dra. Arcelia Martínez Bordon

Ciudad de México, D.F., Diciembre 2014.

RESUMEN: La investigación analiza la pertinencia del uso para la rendición de cuentas, la asignación presupuestal y el aprendizaje de tres metodologías para el diseño de proyectos en Gobierno Federal y Sociedad Civil. Dichas metodologías son: Marco Lógico, Mapeo de Alcances y un híbrido propuesto que conjunta las ventajas de las metodologías previamente mencionadas. La investigación se focalizó en proyectos con componentes de sensibilización, educación para el desarrollo y construcción de capacidades. Además, fue realizada en un modelo de investigación-acción, que consistió en entrevistas y sesiones de trabajo para construir con los actores clave las metodologías señaladas.

PALABRAS CLAVE: metodología, diseño de proyectos, evaluación, rendición de cuentas, presupuesto basado en resultados, mapeo de alcances, marco lógico.

ABSTRACT: This research takes a qualitative approach. Here, the appropriateness of using three different methodologies for accountability, budget allocation, and learning in the subject of program design was analysed focusing on both the Federal Government and Civil Society. These three methodologies are the Logical Framework, Outcome Mapping, and a hybrid proposal that combines the advantages of the other two. Furthermore, the research centered on projects which included components related to increasing awareness, education for development, and capacity building. This investigation used an action-research model, which comprised interviews and working sessions aimed at developing along stakeholders the cited methodologies.

KEY WORDS: methodology, project design, evaluation, accountability, results based budget, outcome mapping, logical framework approach

*Siempre los cariñitos
me han parecido una mariconez
y ahora hablo contigo en diminutivo
con nombres de pastel*

RESUMEN EJECUTIVO

Desde su creación la Metodología de Marco Lógico (MML) ha sido motivo de debate. Para algunos autores es uno de los mejores instrumentos para el diseño de proyectos en tanto que proporciona estructura a las intervenciones sociales, mientras que permite orientar su actuar a la consecución de resultados. Para otros más críticos, es un mal resumen de una realidad artificial, en donde hay una obsesión con establecer indicadores poco ligados con la realidad que se busca transformar.

El Gobierno Federal Mexicano ha retomado la MML como eje para implementar la Gestión por Resultados en el Desarrollo, dando mucha prioridad a la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados. Tomando en cuenta las diversas críticas hechas a la MML, en México varios estudios han cuestionado la pertinencia de esta metodología para el caso gubernamental, haciendo propuestas para su modificación y mejora. Pese a ello, no se han puesto en práctica otras metodologías para el diseño de proyectos, que hayan sido puestas en práctica por otras dependencias o instituciones y que pudieran ser sustitutas o complementarias a la MML.

Considerando lo anterior, el presente estudio surge con el objetivo inicial de cubrir el vacío de información detectado y proponer metodologías que puedan sustituir o complementar a la MML, según el tipo de proyectos que se vayan a implementar. La prioridad es encontrar metodologías alternas y no simplemente proponer modificaciones, alternaciones o matrices anidadas.

Como parte de mi trabajo en Alternativas y Capacidades, la organización de la sociedad civil donde trabajé durante la elaboración de este trabajo de investigación, me di a la tarea de plantear una metodología que pudiera funcionar para un tipo concreto de proyectos: sensibilización, educación para el desarrollo y/o construcción de capacidades en los beneficiarios. En este contexto exploré y analicé la pertinencia de utilizar la Metodología de Mapeo de Alcances (MMA), diseñada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés).

A diferencia de la MML, la MMA centra su enfoque en los cambios que deben surgir en los individuos con los que colabora una iniciativa para que la transformación social se lleve a cabo; su premisa es que no es necesario medir ni buscar una atribución, por lo cual carece de indicadores.

Con base en estas consideraciones, este trabajo se propone verificar la posibilidad de complementar o sustituir totalmente la MML por la MMA, en primer lugar en el caso de un proyecto de Sociedad Civil, analizando su utilidad para lograr tres propósitos principales: la rendición de cuentas, el aprendizaje y la asignación presupuestal. A partir del caso de estudio de Alternativas y Capacidades elaboré una metodología híbrida entre MML y MMA, la cual se incluye como una tercera metodología en el análisis del caso de Gobierno Federal, con el fin de determinar cuál de las tres proporciona un mejor equilibrio entre los propósitos mencionados.

En las conclusiones de este trabajo se reconoce la dificultad de proponer una metodología sustituta a la MML en el Gobierno Federal, ya que el sistema de rendición de cuentas se encuentra altamente institucionalizado y existen demasiados procesos que requieren la base de la MML para su buena ejecución, por ejemplo, el seguimiento de indicadores realizado por la SHCP. Sin embargo, se destaca que las desventajas observadas en el uso de la MML se pueden mitigar al utilizarla MMA como metodología complementaria.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la FLACSO-México por brindarme la oportunidad de realizar los estudios de maestría y las herramientas necesarias para llevar a cabo esta investigación. En particular quisiera agradecer al Dr. Mario Torrico por sus elocuentes intervenciones para definir el tema de mi tesis y su compromiso hacia el aprendizaje e integración de mi generación.

Así mismo, agradezco a mi Directora de Tesis, Dra. Arcelia Martínez Bordon, no solo por su guía en lo académico o las recomendaciones a mi tesis, sino por haber sido mi mentora en lo profesional. Arcelia infinitas gracias por detonar en mí la curiosidad intelectual y ayudarme a reconocer y explotar todas mis cualidades. O en otras palabras, gracias por encausar mis locuras e hiperactividad.

Gracias a las lectoras de mi tesis, Dra. Gabriela Tapia y Mtra. Fernanda González, quienes a partir de su experiencia nutrieron esta investigación y las conclusiones que de ella emanan. Además, reconozco y agradezco las valiosas aportaciones a quienes de manera extra oficial brindaron consejos para la elaboración o mejora de este documento.

A los actores clave de la investigación (ustedes saben quiénes son), les agradezco su compromiso para este proyecto. Las horas que pasamos trabajando juntos permiten tener hoy en día una propuesta teórica-aplicada para mejorar, en medida de lo posible, las metodologías para diseñar proyectos en México.

Por otra parte, gran parte del proceso de investigación no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de Alternativas y Capacidades. La organización no solo me brindó la posibilidad de experimentar y probar, sino que me dio tiempo sumamente valioso para dedicarme a esta apuesta metodológica. Gracias Miguel de la Vega por dejarme soñar, construir y experimentar, por soportar mis discursos interminables en el tránsito de la ciudad, pero sobre todo por creer que esta investigación será de utilidad para los años futuros de Alternativas y otras organizaciones.

A mis amigas y amigos, quienes me acompañaron en los momentos que ya no podía más. Gracias por las palabras de aliento, por propiciar mecanismos para liberar el estrés y por no abandonarme a pesar de las cientos de reuniones que me perdí.

A Ismael Jiménez, alias el Mosco, a él le agradezco su compañía en todo el proceso, a veces como asistente de investigación, compañero de banca del Starbucks, guardián del estudio o proveedor de abrazos y besos re-animantes. Pero sobretodo, gracias por la paciencia, por esperar el momento idóneo, por estar ahí. *Con toda el alma*, mil gracias amor.

Finalmente, no podría darle punto final a esta tesis, sin agradecer a mis padres y hermano. Gracias por acercarme el café cuando venía la noche, por estar al pendiente de todo lo que descuidaba, por despertarme cuando me vencía el sueño y por su infinito amor, sin el cual no hubiera podido acabar. A ustedes les debo mucho de lo que soy y ésta tesis existe en gran medida por ustedes. Mami, Papi, Betito... ¡miles de millones de gracias! ¡Los amo!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	13
1.1 Planteamiento del problema	13
1.2 Objetivo general de la investigación.....	19
1.3 Hipótesis	19
1.4 Diseño de la investigación	19
1.4.1 Fases de la investigación.....	20
1.4.2 La selección de los casos de estudio.....	21
CAPÍTULO 2 METODOLOGÍAS PARA EL DISEÑO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES	24
2.1 La Metodología de Marco Lógico	24
2.2 La Metodología de Mapeo de Alcances	35
2.3 Ventajas y desventajas de ambas metodologías	44
2.4 La propuesta: Un híbrido entre la MML y la MMA	46
CAPÍTULO 3 SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO FEDERAL Y EN LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.....	50
3.1. Sistema de Rendición de Cuentas en el Gobierno Federal	51
3.1.1 Presupuesto por resultados	53
3.2 El Sistema de Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil en México	59
3.3 Comparativo entre los sistemas de rendición de cuentas	62
CAPÍTULO 4 ANÁLISIS DE CASOS.....	65
4.1 Análisis del proyecto de Sociedad Civil.....	65
4.1.1 El Programa de Políticas de Fomento	66
4.1.2 Postura respecto a la Metodología de Marco Lógico	68
4.1.3 Postura respecto a la Metodología de Mapeo de Alcances	74
4.1.4 La propuesta de metodología híbrida entre MML y MMA	79
4.2 Análisis del programa de Gobierno Federal.....	84
4.2.1 El Programa Nacional de Lectura.....	84
4.2.2 Postura respecto a la Metodología de Marco Lógico	85

4.2.3 Postura respecto a la Metodología de Mapeo de Alcances	90
4.2.4 La propuesta de metodología híbrida entre MML y MMA	93
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	96
BIBLIOGRAFÍA	102
ANEXO 1 Matriz de Marco Lógico del programa “Políticas de Fomento” de Alternativas y Capacidades	107
ANEXO 2 Mapeo de Alcances del programa “Políticas de Fomento” de Alternativas y Capacidades	109
ANEXO 3 Modelo híbrido MA y MML del programa “Políticas de Fomento” de Alternativas y Capacidades	111
ANEXO 4 Mapeo de Alcances del Programa Nacional de Lectura (PNL) del Gobierno Federal Mexicano	114
ANEXO 5 Modelo híbrido MA y MML del programa PNL	116
ANEXO 6 CUESTIONARIOS PARA ENTREVISTAS.....	119

ÍNDICE DE TABLAS Y DIAGRAMAS

ÍNDICE	5
Tabla 2.1 Desglose de la Matriz de Marco Lógico original	27
Diagrama 2.1 Lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico	28
Diagrama 2.2 Fases del proyecto “Sopa de Pescado”	37
Diagrama 2.3 Relación de influencia a lo largo de la cadena de resultados	39
Diagrama 2.4 Diagrama de Mapeo de Alcances	41
Tabla 2.2 Desglose del mapeo de alcances.....	42
Tabla 2.3. Ventajas y desventajas de la MML y la MA	46
Tabla 2.4 Modelo híbrido entre MML y MMA.....	48
Diagrama 3.1 Pilares del Ciclo de la Gestión	53
Diagrama 3.2 Gestión para Resultados del Gobierno Federal Mexicano.....	54
Tabla 3.1 Número matrices de indicadores por año, según CONEVAL	57
Gráfica 3.1 Gasto programable con MIR.....	55
Tabla 4.1 Ventajas y desventajas percibidas en cuanto a la MML del Caso 1 Sociedad Civil.....	74
Tabla 4.2 Ventajas y desventajas percibidas en cuanto a la MMA del Caso 1 Sociedad Civil.....	79
Tabla 4.3 Propuesta de híbrido de Rodouner, Shläppi y Egli modificada y adaptada para el Proyecto de Políticas de Fomento.....	83
Tabla 4.4 Ventajas y desventajas percibidas en cuanto a la MML del Caso 2 Gobierno Federal	90
Tabla 4.5 Ventajas y desventajas percibidas en cuanto a la MMA del Caso 2 Gobierno Federal	93

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AP	Administración Pública
APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
Cemefi	Centro Mexicano para la Filantropía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDE-CLEAR	Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLAMA	Centro Latinoamericano para el Mapeo de Alcances
CLUNI	Clave Única de Inscripción
COMPAS	Método de Aseguramiento de la Calidad para la Acción Humanitaria
Conaculta	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social
DGBPL	Dirección General de Bibliotecas y Promoción de la Lectura
ECODE	Estudio de Cooperación al Desarrollo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GpR	Gestión por Resultados
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
IDRC	International Development Reserch Centre
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MIR	Matriz de Indicadores por Resultados
MMA	Matriz de Mapeo de Alcances
MML	Metodología de Marco Lógico

MS	Mapeo Social
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNL	Programa Nacional de Lectura
Pp	Programas presupuestarios
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
RLISR	Reglamento del Impuesto Sobre la Renta
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIDA	Agencia Sueca para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (por sus siglas en inglés)
SIRFOSC	Sistema de Información del Registro Federal de las OSC
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
ZOPP	Planificación de Proyectos orientada a Objetivos (por sus siglas en Alemán)

INTRODUCCIÓN

La motivación para realizar esta investigación fue reconocer, a partir de la experiencia profesional como evaluadora de programas federales, las limitantes que percibían los funcionarios públicos en la Metodología de Marco Lógico (MML). Mi primer objetivo era conocer a mayor profundidad las razones de y por qué no funcionaba esta metodología para todos los casos. En los primeros meses de la investigación encontré mucha literatura que analizaba esto e incluso a quienes advierten sobre los riesgos de utilizar esta metodología.

Una investigación realizada por el Estudio de Cooperación al Desarrollo (ECODE) en el País Vasco planteaba que había cierto tipo de proyectos para los cuales la MML no era suficiente, por lo que analizaba algunas metodologías medianamente conocidas con el propósito de complementarla.

Paralelamente, en la organización de la sociedad civil en la cual empecé a trabajar (Alternativas y Capacidades) se comenzaba a implementar la Metodología de Mapeo de Alcances (MMA). Esta metodología resultó insuficiente para la organización, ya que no medía los resultados, razón por la cual no fue aplicada en su trabajo cotidiano. Posteriormente el área de Inversión Social de Alternativas y Capacidades intentó complementar la MML con la MMA, sin embargo, el proyecto no tuvo éxito debido a que las metodologías parten de marcos conceptuales distintos.

Con base en esta curiosidad profesional, decidí explorar cómo crear una metodología híbrida entre la MML y la MMA, que mantuviera las ventajas de ambas y descartará sus desventajas. Una vez conseguido esto, me propuse analizar cómo aplicarla en sociedad civil, pero sobretodo aglutinar el conocimiento para resolver parte de mi duda original: cómo mejorar o sustituir la MML en el caso del Gobierno Federal Mexicano.

Por todo lo anterior, la pregunta de investigación a resolver a lo largo de mi tesis es: ¿es posible usar un híbrido entre MMA y MML en el diseño de proyectos

del Gobierno Federal, en particular en aquellos con componente de sensibilización, educación para el desarrollo o construcción de capacidades?

La investigación realizada se basa en el trabajo cercano con los actores clave de los casos de estudio seleccionados, así como en un importante análisis conceptual y contextual para reforzar los hallazgos. A continuación, se presenta una breve explicación de cómo se estructura esta investigación.

En el Capítulo 1 se describe de forma amplia el planteamiento del problema de investigación, el cual deriva en la pregunta de investigación que ha guiado esta tesis. Se explica también el objetivo de este trabajo y la hipótesis planteada para su logro. Posteriormente se explica el diseño de la investigación, en donde se enumeran las fases para recopilar y analizar la información, así como el modelo investigación-acción a seguir. Este modelo consiste en realizar tres entrevistas a cada actor; en donde en la primera se detalla su experiencia e impresiones sobre la MML, en la segunda se construye la MMA con la guía del entrevistador y finalmente, en la tercera se decide qué secciones de cada metodología son las más apropiadas y necesarias para construir una metodología híbrida. Al finalizar el capítulo, se presenta también una explicación del por qué fueron seleccionados los casos de estudio.

En el Capítulo 2 se presenta el origen de la Metodología del Marco Lógico y del Mapeo de Alcances, presentando sus componentes y enfoques, así como sus puntos de contraste. Se explora a su vez el debate teórico sobre las fortalezas y áreas de oportunidad de cada una de las metodologías. Para finalizar, se presenta el modelo propuesto por Rodouner, Shläppi y Egli que sintetiza en una sola metodología las ventajas de la MML y la MMA. En dicho apartado se menciona que los autores reconocen la falta de uso de la metodología híbrida, por lo que son ellos mismos quienes invitan a documentar e investigar la viabilidad de implementar la propuesta.

El Capítulo 3 comienza por reconocer que las metodologías de diseño son la piedra angular de los sistemas de rendición de cuentas, así que para proponer

cualquier modificación en la metodología implementada se debe conocer el sistema en su conjunto. Por ello, en el capítulo se detalla el sistema de rendición de cuentas que impera a nivel Gobierno Federal y el incipiente sistema bajo el cual se rigen las organizaciones de la sociedad civil. En ambos casos, se hace un análisis somero sobre los riesgos que enfrentan los sistemas de rendición de cuentas en nuestro país, en particular en lo que se refiere a la generación de confianza y la obtención de presupuesto.

Posteriormente, en el Capítulo 4 se analizan los casos de estudio seleccionados, tomando como referente principal las opiniones vertidas respecto a las ventajas o desventajas de utilizar cada una de las metodologías analizadas en este estudio por dos actores clave que han sido implementadores de un proyecto, uno de ellos en sociedad civil y otro de en Gobierno Federal. Como se detalla en el diseño de investigación, este proyecto es una investigación-acción, en donde las entrevistas son también sesiones de diseño de proyecto empleando las metodologías analizadas.

En el capítulo final se presentan las conclusiones y recomendaciones de política. En las conclusiones se engloba la aportación de la investigación a la discusión teórica sobre la utilidad de la Metodología de Marco Lógico para el caso del Gobierno Federal Mexicano y cómo ésta podría ser fortalecida para mejorar el sistema de rendición de cuentas en su conjunto. Entre las recomendaciones de política pública, por otro lado, se sugiere que el actor gubernamental considere nuevos actores que también contribuyen al desarrollo social en la implementación de su programa. Es importante señalar que también se enumeran las ventajas de usar la metodología híbrida entre las organizaciones de la sociedad civil y se hacen recomendaciones para fomentar su uso.

CAPÍTULO 1

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo se argumenta el por qué es relevante el problema de investigación planteado. Asimismo, ciñe a partir de la información disponible y mi experiencia profesional, la pregunta de investigación, que será el eje a resolver a lo largo del documento. Posteriormente, se establecen los objetivos, la hipótesis y el diseño de la investigación.

1.1 Planteamiento del problema

El Gobierno Federal, bajo el liderazgo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante el sexenio 2006-2012, impulsó modificaciones estructurales al proceso presupuestario, así como a los elementos considerados para la asignación de recursos públicos, otorgando especial énfasis a la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Particularmente, destaca la orientación al logro de resultados y su consistencia con los objetivos planteados (SHCP, 2012). El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008 – 2012 (PRONAFIDE) establece como uno de los objetivos de la política fiscal, el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados y una mayor transparencia y rendición de cuentas (SHCP, 2012).

Esta orientación ha incluido, entre otras medidas, la adecuación del marco normativo, el impulso de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones y la promoción para el uso de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación, destacando el uso de la Metodología de Marco Lógico (MML) como principal herramienta. Todo con el objetivo de fortalecer el proceso de toma de decisiones de manera tal que incorpore sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos (SHCP, 2012).

La Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización y análisis de causalidades, así como el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos desde una perspectiva de orientación por objetivos. Su adopción permitió uniformar la terminología, y establecer un formato general para presentar la Matriz de Indicadores por Resultados (MIR) de manera estructurada (SHCP, 2012).

Sin embargo, esta metodología, de origen creada para proyectos de organizaciones no gubernamentales, ha sido objeto de un proceso de evolución y/o adaptación. Entre las adaptaciones producto del proceso evolutivo destacan dos desarrollos: la Planificación de Proyectos orientada a Objetivos (ZOPP, por sus siglas en Alemán), de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), y la Gestión del Ciclo del Proyecto, empleada por la Comisión Europea. Como producto de las críticas a la metodología, también han surgido alternativas al MML, entre las que destacan el Mapeo de Alcances (MMA), promovida por el *International Development Research Centre* (IDRC) en Canadá, y el Mapeo Social (MS), impulsado por Rick Davies, consultor independiente experto en evaluación y desarrollo, entre otras varias alternativas.

La evolución o transformación se ha basado en los cuestionamientos realizados a la metodología, en cuanto a sus limitantes o su falta de adaptabilidad a todos los tipos de proyectos sociales existentes. Principalmente, el Dr. Des Gasper, de la Universidad de Cambridge, identifica dos problemas con la MML: 1) ningún cambio en el diseño del proyecto puede ser incorporado “fácilmente” a la metodología, al ser ésta demasiado rígida, y 2) los riesgos o efectos no esperados o previstos no son considerados ni analizados, aunque exista la columna de riesgos (Gasper, 2001). En pocas palabras, según el estudio de Gasper, la MML es una hipótesis de lo que será la realidad en un futuro basada en hechos o casos previos. Juzgar si esta hipótesis es cierta depende de lo que en ella se haya planteado, ya que la realidad queda reducida a un cuadro de cuatro columnas y cuatro filas.

Por otro lado, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y el Estudio de Cooperación al Desarrollo (ECODE) realizaron un artículo de

investigación denominado *Estudio crítico del marco lógico en la CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco)*, en el cual se analizaron las principales debilidades y fortalezas del marco lógico en la cooperación regional. A través de cuestionarios estandarizados y entrevistas semiestructuradas a Organizaciones no Gubernamentales, generadoras de donativos, receptoras y operadoras, se concluyó que la MML es comúnmente utilizada y de hecho percibida como una herramienta útil. Sin embargo, también es severamente criticada: en particular refiere que la matriz de marco lógico es poco útil si se quiere diseñar un proyecto de sensibilización y educación para el desarrollo¹ (ECODE, 2011: 103-108). Lo anterior, debido a que el enfoque del marco lógico refiere que la entrega de productos y servicios por sí misma es la solución al problema detectado y poco nos ayuda a comprender el cambio en las personas usuarias o beneficiarias de dichos productos o servicios, quienes en realidad son los únicos sujetos responsables de su empoderamiento y desarrollo.

A pesar de ello, en México, durante el tiempo que ha durado el proceso de implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), la metodología no ha sufrido modificaciones y sigue aplicándose con las modificaciones iniciales a la matriz 4x4. En la Evaluación 2012 al PbR en México se retoma el índice de Gestión por Resultados (GpR) elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo², y se concluye que nuestro país tiene nivel de desarrollo alto en GpR, similar al desarrollo de países como Brasil, Chile y Colombia (SHCP, 2012). Así mismo, se concluye que

Es necesario desarrollar una metodología general de evaluación previa o ex ante, así como los criterios correspondientes para la postulación de programas nuevos a incorporar a la estructura programática en la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (SHCP, 2012).

¹ El ECODE engloba en esta categoría proyectos en los “que existen dinámicas y herramientas más enfocadas a procesos a largo plazo, no tan cuantificadas, y que toman en cuenta especialmente la coordinación y trabajo en red así como la coherencia de los temas tratados con las agendas de desarrollo globales” (ECODE, 2011:111). Destacan en esta categoría proyectos de educación, incidencia en política pública, redes, alianzas, entre otros.

² El Índice de GpR del BID considera las siguientes variables para su ponderación: Planificación para Resultados, Presupuesto por Resultados, Gestión Financiera y Auditoría, Gestión de Programas y Proyectos y Monitoreo y Evaluación.

Empero, no se menciona un replanteamiento y análisis del uso y la pertinencia de la MML en México, a pesar de que también existen críticas a nivel nacional.

Por ejemplo, Margarita Cruz (2008), estudiante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en su tesis de grado, señaló:

El marco lógico como metodología de evaluación tiene limitaciones debido a que no considera el cumplimiento de criterios que garanticen que el diseño de los programas se base necesariamente en una o varias teorías sociales que identifiquen causas y los efectos del problema que lo justifica. Son identificadas también las limitaciones de aplicación debido a la poca flexibilidad de sus instrumentos para adaptarse a modificaciones de contexto o prácticas de los involucrados (Cruz, 2008: 67).

Al ser la realidad de los proyectos más compleja que la teoría de cambio causal, la metodología de marco lógico se ve limitada para reflejar la totalidad de lo acontecido.

Así mismo, Mariana del Rayo (2011), también estudiante de maestría en FLACSO, concluyó:

El lenguaje y la estructura que aporta el marco lógico puede ser adaptable a los requerimientos de diseño y evaluación, para ello, es necesario reexaminar tanto el diseño del programa, como las necesidades de implementación, monitoreo y seguimiento, sin perder de vista el contexto en que se desarrollan (Del Rayo, 2011: 89).

Sin embargo, esta necesidad de adaptabilidad a la realidad, a veces ha terminado forzando la metodología y realizando una construcción incoherente no apegada al principio de lógica horizontal y vertical.

Ambas investigaciones apuntalan a analizar la metodología y a explorar mecanismos para mejorar su implementación, ya que la MML es poco flexible para mostrar el cambio social/individual, pero a la vez es adaptable y por tanto reduccionista de la realidad del programa, es decir el diseño se reduce a la matriz y se pierde el contexto social en el que se genera. En síntesis, la metodología ha sido cuestionada, criticada y se ha comprobado que es hasta reduccionista y poco flexible. Pese a ello, no se ha sustituido o cambiado por otra metodología para diseñar proyectos en Gobierno Federal. Inclusive, en las tesis mencionadas de FLACSO lo único que se encuentran son sugerencias a como reestructurar-

cambiar-adequar la matriz, pero no se refiere un cambio sustancial en la metodología.

Inicialmente, el objetivo de esta tesis era encontrar las limitantes del Marco Lógico para el diseño de proyectos federales, empero durante el período de revisión bibliográfica se encontraron numerosas investigaciones que daban cuenta ya de sus restricciones e inclusive sugerencias para qué tipo de proyectos la metodología era más adecuada o no. Por tanto esta tesis se reorientó a la búsqueda de una metodología sustitutiva o complementaria a la MML en el caso del Gobierno Federal, en particular para los proyectos sociales con componentes de sensibilización, educación para el desarrollo o construcción de capacidades. A la par, en Alternativas y Capacidades, organización mexicana de la sociedad civil en la cual laboro actualmente, se concluyó que diseñar proyectos con Marco Lógico no permitía observar los cambios efectuados en la población atendida posterior a una intervención. Por ejemplo, indicadores de gestión o de eficiencia en cuanto al cambio o no en una ley, no reflejarían los procesos de fortalecimientos emanados a partir de la capacitación en incidencia en políticas públicas, el cual es uno de los proyectos de la organización.

En Diciembre de 2012 Alternativas y Capacidades experimentó con el Mapeo de Alcances (MMA), la metodología sugerida por el ECODE como sustituto de la MML para proyectos de educación para el desarrollo y sensibilización, con un fuerte componente de generación de capacidades. Es decir, el tipo de proyectos de la organización. Sin embargo, al conocer la metodología en un curso impartido por Beatrice Briggs, experta en el tema, descubrimos que al carecer ésta de indicadores se complicaría en demasía el proceso de rendición de cuentas; así que intentamos mezclar el MMA con la MML. Dicha experiencia poco fortuita y un tanto caótica reflejaba que las metodologías parten de concepciones distintas de la realidad. Por tanto, se requeriría de mayor investigación y experimentación si se pretendía obtener los beneficios de una y de la otra: aprendizaje y rendición de cuentas.

Por ello, la pregunta inicial que guio esta investigación fue la siguiente: ¿es posible conjuntar en una sola metodología las fortalezas de la metodología de

marco lógico y la metodología de mapeo de alcances para el diseño de proyectos en Alternativas y Capacidades? Después de avanzar hacia una respuesta para dicha pregunta, en un contexto de investigación-acción, complementé la pregunta, quedando de la siguiente manera: **¿es posible usar un híbrido entre MMA y MML en el diseño de proyectos del Gobierno Federal, en particular en aquéllos con componente de sensibilización, educación para el desarrollo o construcción de capacidades?**

El análisis del presente estudio se focaliza en los proyectos con componente de sensibilización, educación para el desarrollo o construcción de capacidades, debido a dos factores:

- 1) El ECODE, agencia que realiza un estudio crítico a la MML, define que en temas de sensibilización y educación para el desarrollo la MML no es suficiente y recomienda complementarla con la MMA. Para ellos, en estos tipos de proyectos “existen dinámicas y herramientas más enfocadas a procesos a largo plazo, no tan cuantificadas, y que toman en cuenta especialmente la coordinación y trabajo en red así como la coherencia de los temas tratados con las agendas de desarrollo globales” (ECODE, 2011:111). Por ejemplo, refieren a proyectos de educación, incidencia en política pública, entre otros.
- 2) Rodouner, Shläppi y Egli (2008), teóricos que desarrollaron el modelo síntesis entre MML y MMA, define que el campo de acción de la metodología propuesta se reduce a proyectos de construcción de capacidades (*capacity building*). La cual definen como el fenómeno en donde los beneficiarios de un proyecto son los responsables de su propio desarrollo, por ejemplo un caso típico sería el empoderamiento femenino, la construcción de ciudadanía, entre otros.

Considerando que en esta investigación se retoman las dos metodologías (MMA y el modelo híbrido), se considero pertinente utilizar ambos espectros de idoneidad de las herramientas.

1.2 Objetivo general de la investigación

Explorar las ventajas de utilizar un modelo híbrido entre la Metodología de Marco Lógico y el Mapeo de Alcances para el diseño de proyectos sociales, en particular en aquéllos con componente de sensibilización, educación para el desarrollo o construcción de capacidades, que aproveche las fortalezas identificadas de cada herramienta y sea aplicable para las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal Mexicano.

1.3 Hipótesis

La Metodología de Marco Lógico complementada con la Metodología de Mapeo de Alcances resulta una metodología más útil para diseñar los proyectos sociales con componente de sensibilización, educación para el desarrollo o construcción de capacidades en el Gobierno Federal y las organizaciones sociales en tanto que facilita la rendición de cuentas, el control presupuestal y el aprendizaje más que cualquiera de las metodologías mencionadas por sí misma.

1.4 Diseño de la investigación

Esta tesis busca aportar elementos para comprender la diferencia significativa de implementar una u otra metodología en la fase de diseño de los proyectos sociales. Pretende conocer si es viable embonar la MML y la MMA en una sola metodología que sea útil para posteriormente, en un proceso de evaluación, rendir cuentas, apoyar el control presupuestal y fomentar el aprendizaje a través de la experiencia.

Para efectos de este estudio, la rendición de cuentas se definió como el proceso en donde hay una obligación de explicar los resultados obtenidos por la intervención de un proyecto o programa. Mientras que por control presupuestal se entiende la relación entre resultados y presupuesto, es decir que con base a los buenos o malos resultados de un programa se le asignen más o menos recursos

en años subsecuentes. Finalmente, por aprendizaje se entiende la orientación a la mejora de los procesos, componentes o estrategias de los proyectos, en donde se fomenta la toma de decisión entre los gerentes de proyectos.

1.4.1 Fases de la investigación

La verificación de la hipótesis de investigación se realiza por fases a través de entrevistas semiestructuradas, encadenadas y de contraste, en donde se realizan ejercicios para la construcción y adaptación de las metodologías al caso tratado (para conocer los guiones usados para las entrevistas consultar Anexo 6). Para ello se utilizarán dos casos de estudio, mismos que se explican y justifican en el apartado posterior, pero que serán conocidos como Caso 1 OSC y Caso 2 Gobierno.

Las fases serán:

- Fase 1 Entrevistas y construcción metodológica para el Caso 1 OSC.
- Fase 2 Entrevistas y construcción metodológica para el Caso 2 Gobierno Federal.
- Fase 3 Análisis por categorías para cada caso.

Las fases 1 y 2 se realizarán con los mismos cuestionarios (Anexo 6) y con la misma secuencia para la observación participante, la cual consiste en:

- 1) Revisar con los usuarios de la Matriz de Marco Lógico con la que ya cuenta o se ha construido para el proyecto y realizar una entrevista semiestructurada para conocer su percepción sobre la pertinencia de la metodología. Acompañada del análisis correspondiente.
- 2) Construir con los usuarios del Mapeo de Alcances y realizar una entrevista de acuerdo a las categorías de la variable dependiente. Igualmente, acompañada de la sistematización y análisis adecuado.
- 3) Construir con los usuarios del híbrido metodológico y realizar una entrevista con las mismas categorías que las anteriores.

En cuanto a la construcción del híbrido, en el Caso 1 OSC se retomará la propuesta de Rodouner, Shläppi y Egli (2008) y se buscará junto con el sujeto informante una adaptación mucho más eficiente y adecuada para el contexto mexicano. Dicha adaptación será la que se empleará en el Caso 2 Gobierno, sin embargo, la entrevista incluirá ciertas preguntas que den cuenta de la opinión del segundo sujeto informante sobre las modificaciones que se hicieron al modelo propuesto por los autores.

La fase 3 consiste en realizar un análisis comparado al interior de los casos 1 y 2, es decir observar las principales fortalezas y debilidades de aplicar una u otra metodología en función de la facilidad que aporta para la rendición de cuentas, el control presupuestal y el aprendizaje, así como observar las limitantes de sustituir con el híbrido la metodología actualmente empleada en los casos de estudio. Estos últimos dos insumos serán determinantes para resolver la pregunta de investigación y establecer las recomendaciones de política pública pertinentes.

1.4.2 La selección de los casos de estudio

Los casos a investigar son el Programa Políticas de Fomento de Alternativas y Capacidades y el Programa Nacional de Lectura (PNL) del Gobierno Federal. En ambos casos, se entrevistará a los coordinadores del proyecto, quienes conocen o han usado la Metodología de Marco Lógico pero desconocen el Mapeo de Alcances.

Ambos programas recaen en la categoría que propone el ECODE para el cual, el mapeo de alcances puede ser una herramienta útil en el diseño: “sensibilización y educación para el desarrollo”. Además de que contienen un componente de “construcción de capacidades” que es fundamental para poder aplicar la metodología híbrida.

El Programa de Políticas de Fomento, por otro lado, busca generar espacios de diálogo y generación de acuerdos en materia de políticas públicas entre el Gobierno Federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil, a través de construir una propuesta compartida de política de fomento, con la cual se garanticen las mejores condiciones legales, de normatividad, diseño y cultura participativa dentro de la administración pública que permita que las organizaciones sociales puedan contribuir de mejor forma al desarrollo social del país. Puntualmente, se busca sensibilizar a los funcionarios públicos o legisladores con procesos de incidencia y capacitación con lo cual cuenten con capacidades para entender y atender las necesidades del sector social en México. Como se observa, igual que en el caso anterior, se busca enseñar a un grupo

poblacional ciertas capacidades, que las adquieran, adopten y apliquen para que ellos generen un resultado del programa.

El PNL tiene como objetivo contribuir a elevar la calidad de la educación, a partir de la mejora de las competencias comunicativas de los estudiantes que posibiliten elevar su logro educativo. De manera específica, el Programa busca apoyar la capacitación de docentes, directivos, maestros, bibliotecarios y asesores acompañantes y técnicos pedagógicos (figuras educativas) para que cuenten con más y mejores herramientas para realizar la selección de los libros de acervo de las bibliotecas escolares y de aula; así como fomentar su uso e incorporación en la práctica docente y habilidades lectoras de los alumnos (CONEVAL, 2012). Los actores en los cuales se generan capacidades son las figuras educativas, que a su vez deben sensibilizarse sobre los temas del programa y sensibilizar a los alumnos para incrementar sus habilidades lectoras, componentes por los cuales fue seleccionado como caso de estudio.

Como se observa en las descripciones anteriores, los casos seleccionados son pertinentes para aplicar el modelo de investigación-acción. Tanto el PNL como el Programa de Políticas de Fomento tienen componentes de sensibilización, educación para el desarrollo o construcción de capacidades. Dichos componentes son fundamentales para el cumplimiento de sus objetivos. En ellos se aplicará el diseño investigación ya mencionado.

Para sintetizar el contenido del capítulo 1, el problema de investigación a resolver en esta investigación será encontrar una forma en que se conjunten las principales fortalezas de la MML y la MMA en una sola metodología para el diseño, monitoreo, evaluación y re-diseño de proyectos sociales, en particular en aquéllos con componente de sensibilización, educación para el desarrollo o construcción de capacidades. Dicha metodología se aplicará en un modelo de investigación-acción a un proyecto de sociedad civil y de Gobierno Federal para explorar las posibilidades o limitantes que tendría para sustituir la metodología empleada actualmente. Los casos de estudios fueron seleccionados por cumplir con las características de tipo de proyectos en los cuales la evidencia teórica indica que el MMA y/o el híbrido entre MML y MMA puede ser aplicado con

mejores resultados. Con la investigación, se busca sumar a la discusión teórica la pertinencia de modificar o sustituir la Metodología de Marco Lógico, pero también abonar una recomendación de política pública a los encargados del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gobierno Federal Mexicano.

CAPÍTULO 2

METODOLOGÍAS PARA EL DISEÑO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES

El presente capítulo tiene por objetivo revisar las principales metodologías utilizadas para el diseño de proyectos sociales. Las secciones uno y dos analizan y discuten los principales elementos, ventajas y limitaciones encontradas por diversos autores sobre la Metodología de Marco Lógico (MML) y la Metodología de Mapeo de Alcances (MMA), respectivamente. Posteriormente, en la sección tres se contrastan las fortalezas y áreas de oportunidad de ambas metodologías. Finalmente, en la sección cuatro se presenta la propuesta metodológica de Daniel Roduner, Walter Schläppi y Walter Egli, que sintetiza en una metodología híbrida las fortalezas de una metodología y otra.

2.1 La Metodología de Marco Lógico

La Metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta de gestión que facilita la planificación, ejecución y evaluación de proyectos. Creada originariamente para los sectores de la ingeniería y gestión de negocios, la Agencia para el Desarrollo Internacional Estadounidense (USAID por sus siglas en inglés) la introdujo al área de la Cooperación al Desarrollo a finales de los sesenta. La definición más compleja de la metodología indica que: “su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y a facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas” (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005: 13).

De acuerdo a lo planteado en sus inicios, la metodología es un método participativo que garantiza realizar proyectos con una justificación clara y con una teoría de cambio adecuada, además debido a su estructura, permite que los donantes puedan comprender la cadena de actividades y resultados derivados de determinada intervención, por ello es que es considerada una herramienta para la rendición de cuentas.

Actualmente, la metodología es prácticamente conocida a nivel mundial, ya que poco tiempo después de su lanzamiento, la Agencia de Desarrollo Alemana (GTZ) se encargó de difundirla por Europa y ponerla en práctica. En América Latina llegó gracias al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (ECODE, 2011). En México la utilizaron por primera ocasión organizaciones de la sociedad civil debido a que los mecanismos de cooperación internacional así se los requerían. Sin embargo, fue hasta 2007 que la metodología se adaptó para el diseño de programas presupuestales del Gobierno Federal.

El método fue elaborado originalmente como respuesta a tres problemas comunes a proyectos:

1. Planificación de proyectos carentes de precisión, con objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con las actividades del proyecto.
2. Proyectos que no se ejecutaban exitosamente, y el alcance de la responsabilidad del gerente del proyecto no estaba claramente definida.
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 (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005: 15).

Una de las grandes ventajas del método es que permite al ejecutor del proyecto y a quién se involucra en él, ya sea financiador o beneficiario, conocer cómo se realizará la intervención social y qué efectos tendrá en el corto y mediano plazo. De hecho, la metodología ha permitido tener mayor claridad sobre el porqué hacer o no hacer cierta actividad y cómo se relaciona cada una con la solución a los problemas sociales detectados.

Además, de acuerdo al BID, la metodología tiene las siguientes ventajas sobre otras metodologías menos estructuradas:

1. Proporciona una estructura para expresar, en un sólo cuadro, la información más importante sobre un proyecto.
2. Suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto.
3. Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los interesados.
4. Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y que sirve para reducir ambigüedades.
5. Su utilización se convierte en un proceso de aprendizaje acumulativo.
6. Facilita la gestión y la calidad de las propuestas (BID, 1997).

El por qué la metodología ha persistido en el tiempo obedece a que permite conocer lo sustancial de un proyecto, es un buen resumen de lo que se espera que acontezca y, además, de acuerdo a los supuestos iniciales permite prever situaciones complejas y anticiparse a ellas, así como adaptarse a los cambios sociales. Pero sobre todo, porque la claridad que proporciona genera mecanismos de evaluación mucho más certeros y simples de observar en el tiempo.

En la tabla 2.1 se puede observar cómo luce una matriz de marco lógico en su formato original y qué representa cada uno de los recuadros, lo cual resultará de utilidad para comprender la terminología de la metodología y su uso a lo largo de esta investigación.

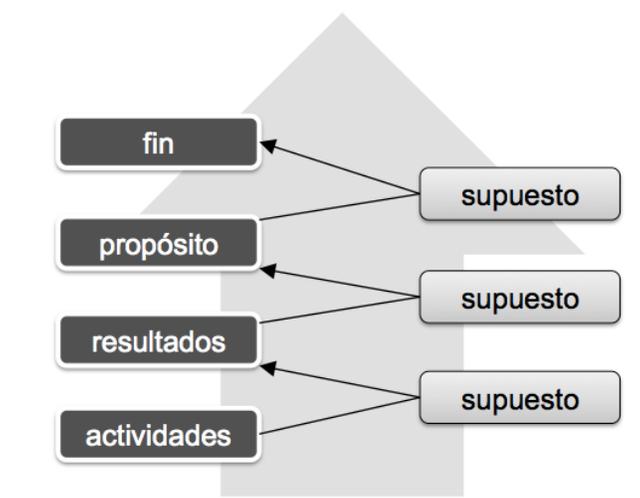
Tabla 2.1 Desglose de la Matriz de Marco Lógico original

Objetivos (resumen narrativo)	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<p>Fin El impacto mayor al cual contribuye el proyecto (largo plazo).</p>	<p>¿Cuáles son los medios cuantitativos para medir o los medios cualitativos para juzgar si se está contribuyendo al objetivo planteado?</p>	<p>¿Qué fuentes de información existen o pueden ser proporcionados de manera rentable?</p>	<p>¿Qué factores externos son necesarios para sostener los objetivos a largo plazo?</p>
<p>Propósito El beneficio del proyecto a mediano plazo.</p>	<p>¿Cuáles son las medidas cuantitativas o evidencias cualitativas por las cuales el logro y distribución de los beneficios puede ser juzgado?</p>	<p>¿Con qué fuentes de información comprobaré el avance en los indicadores de la MML?</p>	<p>¿Qué condiciones externas al proyecto son necesarias para que el logro del propósito contribuya al logro del fin?</p>
<p>Componentes Cada uno de los resultados (bienes o servicios) producidos por el proyecto para alcanzar el objetivo inmediato.</p>	<p>¿Qué tipo y cantidad de resultados y para cuándo serán producidos? (cantidad, calidad, tiempo)</p>	<p>¿Con qué fuentes de información comprobaré el avance en los indicadores de la MML?</p>	<p>¿Cuáles son los factores fuera del control del proyecto que si no están presentes son responsables de obstaculizar el progreso de los resultados para lograr el objetivo inmediato?</p>
<p>Actividades Cada uno de los pasos a seguir para lograr los componentes esperados.</p>	<p>Los indicadores de gestión deberían incluirse frente a todas las actividades. Esto es esencial para informes y seguimiento del proyecto frente a la MML.</p>	<p>¿Con qué fuentes de información comprobaré el avance en los indicadores de la MML?</p>	<p>¿Qué factores externos deben realizarse para que los resultados planificados se obtengan según calendario?</p> <p>¿Qué tipo de decisiones o acciones externas al control del proyecto son necesarias para el inicio del proyecto?</p>

Fuente: Elaboración propia con información del ECODE, 2011 e ILPES, 2004.

La forma más útil de saber que la metodología ha sido correctamente ejecutada es analizando la lógica vertical de la misma. El análisis de abajo hacia arriba nos permite conocer si cada una de las actividades en efecto nos conduce a entregar los bienes o servicios comprometidos y ellos, a su vez, logran los resultados e impactos esperados, con lo que sabremos si en realidad contamos con una intervención adecuada y relevante para solucionar el problema social detectado y que se pretende revertir. En el diagrama 2.1 se puede observar cómo se comprueba la lógica vertical de la metodología. Característica que resulta la más importante para determinar su ventaja de claridad para la ejecución y rendición de cuentas orientada a resultados.

Diagrama 2.1 Lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico



Fuente: Elaboración propia con información de ILPES, 2004.

A pesar de su uso frecuente por organizaciones o Gobiernos, la Metodología del Marco Lógico ha sido criticada arduamente desde sus primeros años. Básicamente, se le cuestiona lo siguiente:

El enfoque del ML tiende a sobreespecificar y sobrevalorar los objetivos, es decir, hacer demasiado hincapié en el control, la rendición de cuentas y el cumplimiento de lo comprometido, en oposición a la flexibilidad a la hora de ensayar un camino hacia delante teniendo en mente el problema, necesidad o aspiración social que dio origen a la iniciativa pública en cuestión (Domínguez y Zermeño, 2008: 104).

Es decir, su principal virtud es al mismo tiempo su principal desventaja. El problema recae en considerar que la MML es todo el proyecto, cuando en realidad

es un resumen, aunado a que poco se le va modificando conforme va aconteciendo el proyecto y se generan conocimientos y aprendizajes.

De hecho, la versión original para la creación de la matriz y en los cursos en línea se puede ver que no es un “instrumento rígido, ni una panacea, ni un dogma”. Sin embargo, estudios como el de la Agencia Sueca para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (SIDA, por sus siglas en inglés), en específico el denominado *El uso y el abuso del enfoque de MML*, demuestran que las organizaciones no actualizan la matriz y la mantienen intacta durante la ejecución, en parte porque consideran que para los financiadores es un contrato a seguir y que pocas modificaciones acepta. En este mismo sentido, Bakewell y Garbutt (2005: 11) señalan: “La retórica de flexibilidad y aprendizaje sugerida en la teoría por la MML no funciona en la práctica”³.

Además, los estudiosos en la materia han observado que entre la teoría y la práctica hay una brecha que, en parte, es causante de los males asociados a la metodología. Bakewell y Garbutt (2005: 8-9) sostienen al respecto que una Organización No Gubernamental puede tener tres posturas actitudinales frente a la matriz: facilitador, traductor y amortiguador⁴. En el primer caso, cuando las organizaciones diseñan el proyecto con procesos participativos el resultado es un marco lógico frágil y que nadie se atreve a tocar por socavar el consenso, por lo cual se ha optado por mejor no gastar tiempo y recursos en el proceso participativo. En segunda instancia, también se ha demostrado que las organizaciones tienden a traducir los proyectos en algo muy similar a una matriz de marco lógico, dejando fuera todo lo que no entre o se adapte a la matriz 4x4. Finalmente, en el caso más extremo, las organizaciones mitigan lo que va ocurriendo en la realidad acorde a lo que tenía en el marco lógico. Citando a los autores: “Algunos directores de proyecto pretenden administrar las matrices en vez de aceptarlas como sistemas de gestión”⁵. Esta brecha entre lo teórico y lo práctico demuestra que la metodología no cumple con las expectativas de las

³ Traducción propia del inglés: “the rhetoric of flexibility and learning which is suggested by the theoretical”.

⁴ El concepto en inglés es *buffer*.

⁵ Traducción propia del inglés: “Some project managers claim to manage frameworks rather than accepting them as management system”.

organizaciones, por lo cual se ven forzadas a cambiarlo, adaptarlo, traducirlo, etcétera, lo cual lleva a reflexionar si es necesario seguir implementado este tipo de métodos sólo por permitirnos “pensar lógicamente y estratégicamente”.

Aunado a ello, Bakewell y Garbutt (2005: 16) sostienen que la columna de la matriz que da mayor robustez metodológica al enfoque es la de supuestos (explicados en la tabla 2.1), ya que en teoría permiten comprender una realidad más compleja. Sin embargo, ellos mismos señalan que en pocas ocasiones se utilizan: “Los riesgos son casi siempre mal analizados y se agregan únicamente en aras de completarlo”⁶. Des Gasper (2001) denominaba a este fenómeno la “visión de túnel”, ya que aunque se contemplaran esos supuestos o riesgos futuros son simples suposiciones sobre una realidad que aún no acontece y de la cual no se tiene información, por ello es que encontramos supuestos comunes y poco aterrizados a la realidad de proyecto. Es frecuente observar supuestos como “se cuentan con los recursos suficientes”, “no hay una crisis económica”, “no hay afectaciones climáticas”, entre otros, los cuales aunque podrían presentarse y entorpecer el curso del proyecto no cumplen su función: prevenir para solucionar con eficacia.

La MML sostiene que los objetivos del proyecto pueden traducirse en medidas cuantitativas o cualitativas que nos demuestren el progreso e impacto de los proyectos, como se puede observar en la tabla 2.1. Sin embargo, Des Gasper (2001) sostiene que existe una fetichización de los indicadores, lo que significa:

[...] olvidar que los indicadores son sólo medidas que de forma más o menos válida indican alguna cosa, pero no son la cosa en sí, y que su validez debería volver a examinarse periódicamente, al igual que la validez del objetivo (Domínguez y Zermeño, 2008: 107).

Esta crítica se relaciona con un problema también de cómo se aplica la herramienta: normalmente las organizaciones confunden el término indicador con el de meta, por lo que asignan una estimación numérica a lo que debería acontecer en tiempos estimados, por ejemplo 50% de los niños incrementarán su Índice de Masa Corporal. Quienes hemos revisado matrices de marco lógico

⁶ Traducción propia del inglés: “Risks are almost always poorly analysed and just put in for completeness’ sake”.

podemos asegurar que esto es más frecuente de lo que Bakewell y Garbutt (2005) afirman. El problema de fondo al confundir los términos es confundir el propósito de los indicadores.

Respecto a los indicadores, también se ha observado que debido al interés de que reflejen exactamente todo lo que se pretende lograr para cada fila de objetivos se construyen más indicadores de los que son posibles monitorear. En efecto un buen indicador, según el ILPES, es también aquel cumple con la regla de ser *SMART* (específico, medible, apropiado, realista y con plazos) en realidades complejas se necesitan indicadores cada vez más robustos. Además, por una falta de recursos financieros y humanos las organizaciones reducen sus aspiraciones y cuentan con indicadores con información más fácil de recolectar (Bakewell y Garbutt, 2005: 10), que aquella que demuestre el cumplimiento de la actividad en su totalidad.

A nivel gubernamental y con respecto al Programa Anual de Evaluación, Moisés Domínguez y Fabiola Zermeño (2008) señalan que debido a las mismas limitantes ya señaladas por Des Gasper (2001) respecto a la MML:

Las dependencias [de la APF] pueden enfocar sus esfuerzos únicamente a cumplir con los indicadores establecidos (generando para ello información ad hoc), desatendiendo la evolución de la dinámica contextual en que se insertan y los efectos o impactos no intencionales que se están generando (efecto “visión de túnel”). Con lo cual es más factible que muestren siempre buenos resultados, aunque el problema social permanezca sin avances en su solución al correr de los años (Domínguez y Zermeño, 2008: 107).

Finalmente el problema de los indicadores es su misma construcción, son fórmulas que se emplean para demostrar “algo” y ese “algo” resulta ser más difícil de explicar que la gravedad o la energía en reposo. Todo ello hace parecer que el motivo de creación de la MML de orientación a resultados ha devenido en su principal talón de Aquiles.

“El problema con la MML no es la matriz por sí misma, sino la forma en que es usada”⁷ (Bakewell y Garbutt, 2005: 12). En efecto, parte importante del problema con las matrices de marco lógico es la falta de conocimiento del método,

⁷ Traducción propia del inglés: “The problem with the LFA is not the framework itself, but the way it is used”

sin embargo por más recursos que se han gastado, tanto en OSCs como en Gobierno, para capacitar a los encargados de los programas la matriz se sigue implementando con ciertos errores, en parte porque los pasos del método están alejados de las necesidades operativas de quienes trabajan temas de desarrollo social.

Como ya mencioné anteriormente, la realidad no es lineal, sino compleja, por lo cual quiebra la aplicación de la metodología y se convierte en una “camisa de fuerza”, como refiere Des Gasper: el marco lógico es un *lockframe*. Igual lo señalan Bakewell y Garbutt (2005: 15): “Las personas y las comunidades en la mayoría de los contextos funcionan con un nivel mucho más alto de complejidad de lo que es posible incluir en la MML, por lo tanto la lógica pura no funciona”⁸. La pregunta entonces es: ¿en qué tipo de situaciones sí funciona el marco lógico?

De acuerdo al ECODE:

El ámbito óptimo de aplicación del Marco Lógico, respecto a los distintos instrumentos/modalidades de cooperación está limitado a un tipo de intervenciones concretas, como son los proyectos “tradicionales”. Aún en estos casos, en aquellas acciones que sean “pequeñas”, de carácter puntual y/o con fuertes componentes de infraestructura, muchas voces señalan que el uso estricto del Marco Lógico puede resultar excesivo, desproporcionado y/o provocar repeticiones artificiales e innecesarias a la hora de definir objetivos-resultados-actividades (ECODE, 2011: 105).

Por tanto si seguimos la tendencia de ser innovador en las soluciones propuestas a los problemas de siempre tendremos que resulta cada vez más difícil aplicar el Marco Lógico. Según este mismo estudio, la MML no es óptima para:

1. Programas con estructuras complejas y a largo plazo,
2. Intervenciones humanitarias en situación de desastre,
3. Intervenciones de sensibilización y educación para el desarrollo.

En el primer caso obedece, como ya he dicho, a la estrechez de la metodología y a que se le perciba como poco flexible. En el segundo, se relaciona con el hecho de que ante las emergencias no es posible diagnosticar ni planear como lo prevé la MML, para este caso las organizaciones del País Vasco estudiadas por el ECODE aseguran utilizar complementariamente el Análisis de

⁸ Traducción propia del inglés: “People and communities in most contexts operate with a much higher level of complexity than it is possible to include in LFA, so neat logic dos not work”

Vulnerabilidades y Capacidades o el método COMPAS⁹, entre otros. En la última situación, las organizaciones con este tipo de intervención prefieren:

[...] aplicar otras herramientas más específicas y adaptadas a las mismas, más propias de procesos en los que se valore la adecuación de metodologías, indicadores de proceso, participación y transformaciones de agentes, etc. (y no tanto exclusivamente resultados medibles a corto plazo) (ECODE, 2011: 105).

En esta última situación es en la que el proyecto de investigación se centra, ya que considero que gran parte de las soluciones actuales a los problemas parten de generar capacidades en las personas con las que se involucran las organizaciones o los Gobiernos.

Respecto a la posibilidad de cambiar, sustituir o variar la MML, Bakewell y Garbutt (2005: 17) observan que es muy recurrente que las OSCs adapten la metodología, ya sea cambiando los términos, adicionando columnas, incluyendo niveles intermedios entre fin y resultados o quitando la matriz pero manteniendo la estructura lógica-causal. Sin embargo, estas modificaciones no revierten las críticas más profundas, e inclusive, según los autores: “Esto podría también añadir una capa adicional de complejidad en un enfoque que muchos ya encuentran confuso”¹⁰. Lo anterior en virtud de que una de las ventajas de la MML era justamente homologar el lenguaje entre las organizaciones y los diseñadores de proyectos, de tal suerte que con los conocimientos adecuados cualquiera pudiera conocer lo que ocurría u ocurriría tras determinada intervención. Es decir, al modificar la metodología entonces la ventaja se vuelve en contra y elimina la posibilidad de un “lenguaje común”. De hecho, las propuestas que plantean otras tesis de FLACSO, Margarita Cruz y Mariana Anabel del Rayo, para solucionar el hecho de insuficiencia por parte de la MML para diseñar los programas del

⁹ El Método de Aseguramiento de la Calidad para la acción humanitaria (COMPAS) tiene dos aplicaciones: (1) el pilotaje del proyecto y (2) su evaluación, y tiene como meta mejorar permanentemente la calidad del servicio prestado a las poblaciones afectadas por las crisis. El aseguramiento de la calidad durante el pilotaje y la evaluación tiene también como objetivos credibilizar a las ONG y sentar las bases de la confianza frente a los beneficiarios y los donantes. El compromiso y la responsabilidad hacia las poblaciones no se decretan, se demuestran y se prueban. El COMPAS Calidad permite acompañar a las ONG en la cimentación de la confianza a través de la construcción argumentada de esta responsabilidad y el deber de rendir cuentas (COMPAS, en línea). Más información: <http://www.compasqualite.org>

¹⁰ Traducción propia del inglés: “It may also add a further layer of complexity in an approach that many already find bewildering”.

Gobierno Federal Mexicano se necesita modificar, adaptar o incorporar columnas a la matriz, lo cual como se apuntó anteriormente en realidad no es una solución viable.

Al respecto, Moisés Domínguez y Fabiola Zermeño proponen que:

La mayoría de los programas sociales en México requieren de la concurrencia de diversas herramientas y metodologías que permitan arribar a diseños conceptuales coherentes, integrales, consensuados y, sobre todo, con un alto potencial de impacto. Asimismo requieren de la puesta en marcha de evaluaciones creativas, con métodos científicos que ofrezcan un análisis profundo y amplio de los alcances y efectos de los programas. En este sentido, la MML no puede ser considerada como la única metodología de diseño, planeación y evaluación en el sector público de nuestro país, a menos que se incorporen adecuaciones en los distintos contextos y se aplique de manera concurrente con otras metodologías de diseño, planeación y evaluación (Domínguez y Zermeño, 2008: 110).

Reafirmando lo que el mismo Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, principal vocero de la metodología, resalta en sus manuales y materiales de capacitación: la MML “debe ser utilizada en conjunto con otras técnicas y métodos en las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos” (ILPES, 2004). Sin embargo, la pregunta que queda en el aire es qué metodología debería acompañar al marco lógico, finalmente el mal es conocido pero la solución aún no es encontrada o probada.

La MML tiene sus bondades y por algo sigue prevaleciendo en el diseño de proyectos sociales o en las capacitaciones de organizaciones y Gobierno. Esta podría definirse como “un mal necesario” y/o “lo mejor que tenemos” (Bakewell y Garbutt, 2005: 19). Pero como plantean Domínguez y Zermeño, la MML podría mejorar sus resultados si se complementa con otra metodología. O como dirían Bakewell y Garbutt (2005:19): “Lo ideal es encontrar un nuevo enfoque basado en las fortalezas de la MML, evitando al mismo tiempo sus debilidades”¹¹. Lo que se debiera buscar es que se permita comprender la causalidad del problema, que sea fácil de leer por un externo, que vaya demostrando el progreso, pero que no sea ni rígida ni que fuerce a los actores a obtener ciertos resultados (Bakewell y Garbutt, 2005:19). Al final, lo importante es que la herramienta que se use facilite los

¹¹ Traducción propia del inglés: “The ideal is to find a new approach which will build on the strengths of the LFA, while avoiding its weaknesses”.

procesos, se adapte a las necesidades, sea fácil de implementar, apoye los procesos de toma de decisión y sirva también a la transparencia y rendición de cuentas.

2.2 La Metodología de Mapeo de Alcances

La Metodología de Mapeo de Alcances (MMA) es una metodología de diseño y evaluación de proyectos creada y promovida por el *International Development Research Centre* (IDRC). El proyecto encabezado por el Dr. Barry Kibel, del *Pacific Institute for Research and Evaluation*, es una adaptación del *Outcome Engineering*, el cual es un enfoque desarrollado para brindar apoyo a clientes que deseaban mejorar su sistema de monitoreo y a la par mejorar su desempeño (Earl et al., 2001: xi). Ello demuestra que desde sus inicios el enfoque buscaba crear un modelo en donde lo importante fuera poder conocer lo que va ocurriendo en los proyectos para saber cómo mejorarlo, es decir un modelo para el aprendizaje y crecimiento de la organización.

De hecho, de acuerdo a sus creadores: “el Mapeo de Alcances ha sido desarrollado en organizaciones donde el monitoreo y la evaluación se han enfocado principalmente en facilitar el aprendizaje y la mejora del programa”¹² (Earl et al., 2001: xii); lo que demuestra que este enfoque, a diferencia del Marco Lógico, tiene como objetivo la reflexión, el aprendizaje y la generación de mejoras, más que la rendición de cuentas.

Para cumplir con su principal objetivo, el Mapeo de Alcances “se centra en los cambios en los comportamientos, las relaciones, actividades y/o acciones de las personas, y las organizaciones con los que determinado programa de desarrollo trabaja estrechamente” (Earl et al., 2001: 1). El Mapeo de Alcances concibe que el cambio no es lineal ni inamovible. Para esta metodología el cambio es multifactorial y se presenta en tanto que los socios con los que trabaja, directa

¹² Traducción propia del inglés: “Outcome Mapping has been developed in organizations where monitoring and evaluation are primarily intended to help with program learning and improvement”

o indirectamente, decidan cambiar, por lo cual el eje de su desarrollo es ¿qué ocurre con las personas u organizaciones que pueden generar el cambio?

Al enfocar la metodología en los cambios actitudinales de las personas, el Mapeo de Alcances lleva al diseño de proyectos algo que había sido aceptado como el factor determinante para el éxito de un programa desde hace mucho tiempo: “los programas más exitosos son aquellos que transfieren el poder y la responsabilidad a los actores endógenos”¹³ (Earl et al., 2001: 2). El Mapeo de Alcances enfoca el esfuerzo del diseño de proyectos en observar qué estrategias son necesarias para observar los cambios actitudinales que podrían generar el cambio esperado, más que pensar qué servicios o bienes son necesarios para producir el cambio deseado. La apuesta de sus creadores es que con ese enfoque sobre las transformaciones sociales sea mucho más adecuado diseñar e implementar en situaciones sociales complejas.

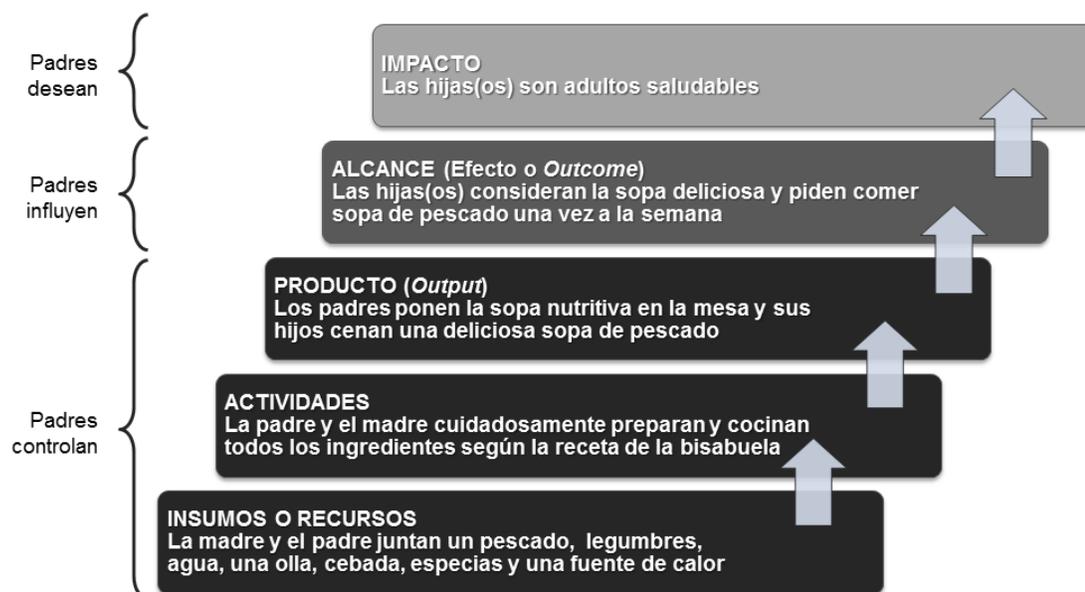
El Mapeo de Alcances se centra en “los cambios que se dan en el comportamiento de las personas, grupos y organizaciones con las que un programa trabaja directamente” (Earl et al., 2001: 2). Estos cambios son los que la metodología denomina como “alcances”. Ricardo Wilson-Grau, experto en el mapeo y cosecha de alcances, explica el concepto a través de la “Historia del Desarrollo de la Sopa de Pescado”¹⁴, misma que retomaré a continuación:

El proyecto de la sopa de pescado consiste en retomar la receta de la bisabuela de una familia para alimentar a los hijos con el propósito de que sean adultos más saludables, ya que, de acuerdo a la experiencia previa, se sabe que los padres comieron esa sopa y son saludables. Si detalláramos el proyecto según los componentes del marco lógico, tendríamos algo así:

¹³ Traducción propia del inglés: “the most successful programs are those that devolve power and responsibility to endogenous actors”

¹⁴ Explicación retomada de la capacitación impartida por Ricardo Wilson-Grau sobre Cosecha de Alcances el 18 y 19 de julio de 2013 en Ciudad de México.

Diagrama 2.2 Fases del proyecto “Sopa de Pescado”



Fuente: Elaboración propia con base en la Capacitación Cosecha de Alcances de Ricardo Wilson-Grau, 2013

Los insumos o recursos son aquellos “ingredientes” para desarrollar el proyecto, los cuales son necesario para desarrollar las actividades, las cuales a su vez generarán productos. Estos tres puntos se encuentran bajo el control de los padres, es decir pueden garantizar que ocurran, mientras que en los alcances solo pueden influir, ya que no pueden asegurar que a los hijos les gusten o no la sopa. El impacto es aquello que los padres desean que ocurra a causa de darles la sopa, pero no tienen control alguno sobre ello.

Además de este alcance mencionado [en el diagrama 2.2] también podrían presentarse otros alcances, como: Hijas(os) invitan a amigas(os) a comer, Algunas madres de amigas(os) piden la receta, Hijas(os) aprenden cómo cocinar la sopa de la bisabuela, Biblioteca local promulga la receta de la bisabuela, Vecinas(os) comienzan a servir la sopa de pescado todas las semanas o La iglesia prohíbe de nuevo comer carne los viernes. Todos estos alcances no corresponden a la lógica causal del marco lógico, pero finalmente son un efecto generado a partir de la intervención y también deben poder ser entendidos y valorados.

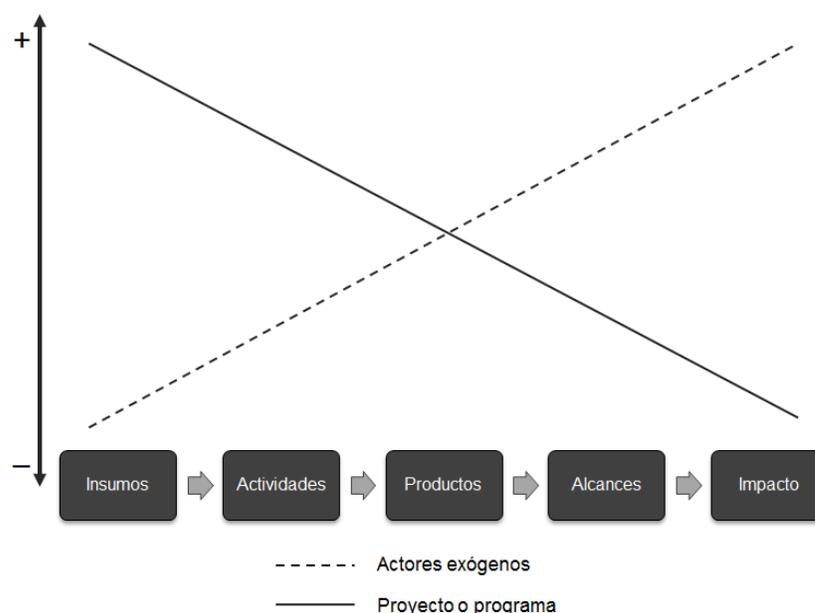
La historia de Ricardo nos ayuda a comprender que los alcances son aquellos cambios que se dan en las personas u organizaciones con las que el programa o proyecto tienen alguna relación, mismas que están en función de sus gustos, preferencias, deseos, anhelos, etcétera y no en función de lo que el coordinador del proyecto espera que ocurra.

El Mapeo de Alcances, según Beatrice Briggs en su capacitación sobre la metodología impartida en diciembre 2013 a Alternativas y Capacidades, es una forma de planificar en situaciones complejas, en donde es más difícil asegurar que la teoría causa y efecto se cumpla. Es decir, el Mapeo de Alcances es una forma de trazar un camino más certero. Según la experiencia de Beatrice, si en situaciones complejas no planeáramos o lo hiciéramos un tanto a ciegas (sin garantía sobre la veracidad de la teoría causal) se asemejaría a lo que ocurre cuando se polinizan flores solo por esparcimiento, ya que no hay garantía de que el polen llegue a las flores (en inglés, ella le decía *spray and pray*). Mientras que el Mapeo de Alcances se asemeja a la polinización a través de una abeja, se tiene mayor certidumbre de qué llegará a la flor.

En síntesis, el Mapeo de Alcances surge para resolver el problema de planear en situaciones complejas y reconoce que para lograr cambios la única forma de diseñar proyectos es partir de los cambios en los individuos. “MMA no menosprecia la importancia de los cambios sociales (como agua más limpia o una economía más fuerte), sino que sostiene que para cada cambio social existen cambios en el comportamiento correlacionados”¹⁵ (Earl et al., 2001: 2). Por esto mismo, en el Mapeo de Alcances no se habla de “atribución” o “impacto”, ya que el cambio no es lineal y no depende de una persona en particular.

¹⁵ Traducción propia del inglés: “OM does not belittle the importance of change in state (such as cleaner water or a stronger economy) but instead argues that for each change in state there are correlating changes in behavior”.

Diagrama 2.3 Relación de influencia a lo largo de la cadena de resultados



Fuente: Elaboración propia basada en: Smutylo (2001). En Earl et al. (2001: 9)

Como observamos en el diagrama 2.3, el impacto siempre será resultado de combinar la contribución del proyecto y otros factores, por lo cual, para el IDRC, como institución financiadora de proyectos, el impacto no es lo realmente importante, porque inclusive cuando este se logra o llega, el cambio continúa. “Las condiciones se verán perpetuamente afectadas por la combinación entre acontecimientos sociales y naturales”¹⁶ (Earl et al, 2001: 9). El Mapeo no niega la teoría causal de los proyectos, más bien no considera apropiado medir o evaluar el impacto, ya que al hacerlo no se está demostrando la realidad, ni mucho menos se puede contribuir al aprendizaje y el crecimiento del proyecto a partir de sus metas más recientes.

La postura del IDRC es clara al respecto:

La amenaza de no descubrir la "atribución oculta" se elimina cuando la retroalimentación sobre el desempeño se concentra en mejorar en lugar de probar, en la comprensión en lugar de comprobar, en el entendimiento más que en la

¹⁶ Traducción propia del inglés: “Conditions will perpetually be affected by combinations of social and natural events”.

generación de reportes y en la creación de conocimiento en lugar de atribución de méritos¹⁷ (Earl et al., 2001: 10).

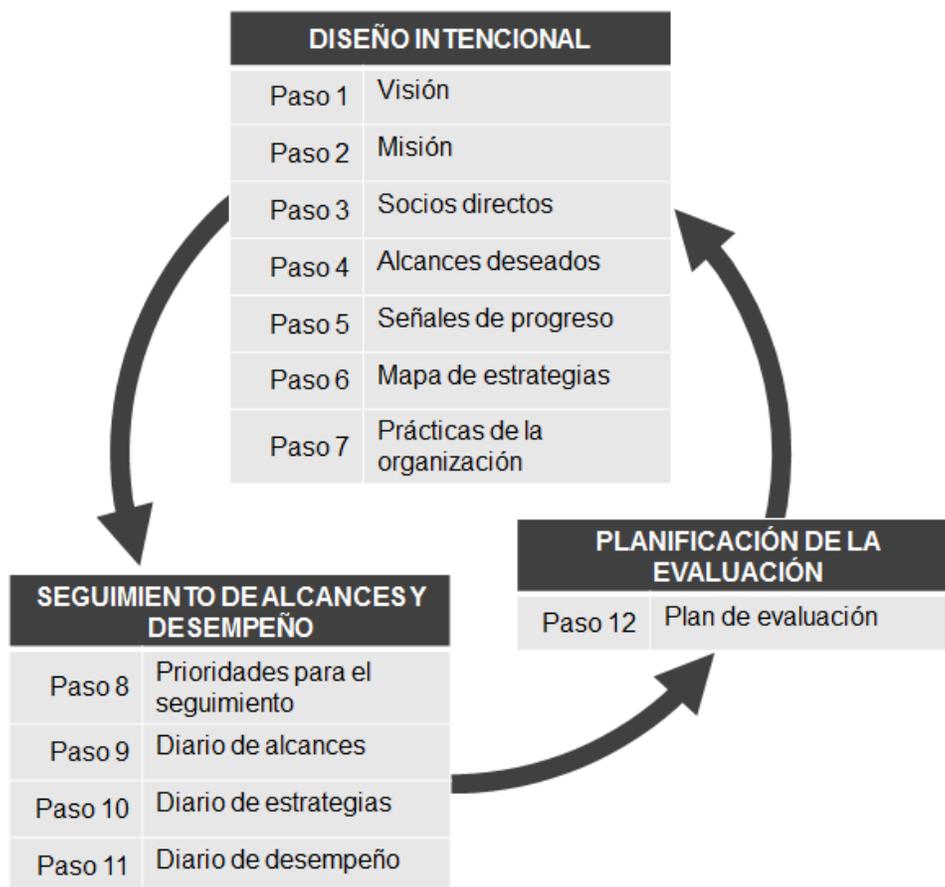
En pocas palabras, para qué intentar buscar una atribución que resultará marginal, si podemos generar mecanismos en donde el aprendizaje y el crecimiento constante sean lo que prevalezca y permita mejorar la intervención social realizada.

Bajo esta conceptualización, el Mapeo de Alcances consiste en tres etapas y 12 pasos, mismos que se muestran en el diagrama 2.4. La etapa de diseño intencional responde a cuatro preguntas básicas sobre el proyecto:

1. ¿Por qué? (¿Cuál es la visión a la cual el programa desea contribuir?)
2. ¿Quiénes? (¿Quiénes son los socios directos del programa?)
3. ¿Qué? (¿Cuáles son los cambios que se buscan?)
4. ¿Cómo? (¿Cómo contribuirá el programa al proceso de cambio?) (Earl et al., 2001: 3)

¹⁷ Traducción propia del inglés: "Thus the threat of failing to discover "hidden attribution" is eliminated when feedback on performance concentrates on improving rather than on proving, on understanding rather than on proving, on understanding rather than on reporting, and on creating knowledge rather than on taking credit"

Diagrama 2.4 Diagrama de Mapeo de Alcances



Fuente: Elaboración propia con base en Earl et al. (2001: 4)

La segunda etapa “Seguimiento de Alcances y Desempeño” describe el marco sobre el cuál se realizará el monitoreo de las acciones y el cambio en los socios directos del programa. Mientras que la última etapa ayuda al programa a identificar para qué y por qué evaluar, además de desarrollar su plan de evaluación (Earl et al., 2001: 3). La estructura de toda la metodología es similar a un ciclo de proyecto, en donde la evaluación sirve de insumo para re-diseñar y mejorar. Sin embargo, lo innovador del mapeo se encuentra en la fase de diseño intencional.

La fase de planeación en el mapeo de alcances tendría esta presentación esquemática:

Tabla 2.2 Desglose del mapeo de alcances

Visión: refleja las mejoras humanas, sociales y/o ambientales más amplias dentro de las cuales se inscribe –y contribuye– el proyecto.	
Misión: describe la forma en que la iniciativa contribuirá a la visión, incluyendo las principales áreas en las que se concentrará su trabajo y los aliados con los que trabajará.	
Socio Directo: son individuos, grupos u organizaciones que tienen el interés o poder de incidir –positiva o negativamente– en los avances hacia la Visión. La iniciativa trabaja en forma directa con éstos al anticipar la posibilidad de influir en su comportamiento (acciones, relaciones, interacciones) para apoyar su mejor contribución posible, o mitigar su incidencia negativa, a la Visión. La iniciativa puede influir, mas no controlar, el comportamiento de los Socios Directos.	Socio Directo ...
Alcance deseado del Socio Directo 1: son los cambios ideales en el comportamiento, relaciones, acciones e interacciones que cada Socio Directo deberá tener para hacer su mejor contribución a la Visión.	Alcance deseado del Socio Directo ...
Señales de progreso del Socio Directo 1: conjunto de enunciados que describen los diversos grados en los cambios de comportamiento en el socio directo. Se gradúan en: “se espera que”, “sería positivo que” y “sería ideal que”.	Señales de progreso del Socio Directo ...
Estrategias: explican cómo se relacionará la iniciativa con los socios directos y se diseñan a partir de cada socio y para mejorar el entorno. Así mismo pueden ser causales, persuasivas y de apoyo, entendiendo que hay efectos inmediatos que requieren de sensibilización y una presencia constante para garantizar la sostenibilidad del cambio.	
Prácticas organizacionales: describen los esfuerzos del equipo de proyecto para seguir siendo innovadores, eficientes y pertinentes para la finalidad del programa.	

Fuente: Elaboración propia con base en Earl et al, 2001, capacitación de mapeo de alcances y guía para la facilitación.

La tabla 2.2 refleja lo que ya se había mencionado: para el mapeo de alcances el cambio se realiza a partir de las personas, grupos u organizaciones con las que la iniciativa tiene contacto. Además refleja la percepción cíclica del mapeo de alcances sobre el cambio, ya que admite que si se pretenden desarrollar ciertas estrategias también es necesario mirar hacia el interior de la

organización que desarrolla la iniciativa bajo la pregunta ¿qué necesitamos para lograr las estrategias? “El equipo del proyecto debe ser capaz de adaptar sus estrategias, competencias y enfoques de acuerdo con los cambios (no) previstos en la práctica de los socios”¹⁸ (Rodouner, Shläppi y Egli: 2008: 15). El cambio, por tanto, inicia a partir de las transformaciones al interior de la organización, por lo cual en la tabla 2.2 las prácticas organizacionales se encuentran en la base.

De acuerdo a Rodouner, Shläppi y Egli (2008: 15) las ventajas del mapeo consisten en:

1. Clara definición de los límites del sistema, roles de los actores y sus responsabilidades.
2. Etapas que muestran el posible proceso del cambio.
3. Focalización en aprendizaje y rendición de cuentas.

Con la metodología se tiene claro quién es responsable de qué parte para lograr la misión, además con los cambios que están graduados (señales de progreso) en un corto plazo se tiene la posibilidad de mejorar la iniciativa conforme va sucediendo. Chipimbi, Sibanda y Ongevalle señalan respecto a la ventaja del MMA en tanto la definición de señales de progreso:

“Ser capaz de realizar un seguimiento de estos cambios graduales abre grandes oportunidades de aprendizaje para el equipo del programa y los socios directos y para planificar y posiblemente ajustar las actividades de apoyo de acuerdo a las lecciones aprendidas”¹⁹ (Chipimbi et al., 2009: 14).

De acuerdo a Chipimbi, Sibanda y Ongevalle (2009: 3) la rendición de cuentas puede ser a dos niveles: endógeno (socios directos) y exógeno (donantes o financiadores), siendo igual de importantes para un gerente de proyecto, sin embargo el primer nivel resulta un incentivo para el aprendizaje. En este tenor, los mismos autores concluyen que una de las ventajas de la MMA es que facilita la rendición de cuentas endógena y por tanto facilita el aprendizaje.

Sin embargo, Rodouner, Shläppi y Egli señalan que las desventajas del método son básicamente dos:

¹⁸ Traducción propia del inglés: “The project team has to be able to adapt its strategies, competences and approaches in accordance with the (non-) intended changes in the practice of partners”.

¹⁹ Traducción propia del inglés: “Being able to track these gradual changes opens up great opportunities for learning for the program team and the boundary partners and to plan and possibly adjust program support activities according to lessons learned”.

1. Confusión en los términos, en tanto que son iguales a otros empleados en otro tipo de procesos, pero no representan lo mismo.
2. De acuerdo a los gerentes de proyectos, el MA es totalmente distinto a lo que estamos acostumbrados y lo han clasificado como menos armónico que el MML (Rodouner, Shläppi y Egli, 2008: 16).

2.3 Ventajas y desventajas de ambas metodologías

La MML es una metodología orientada a objetivos, es decir busca establecer una meta cuantitativa mediante indicadores que reflejen el éxito o fracaso de un proyecto. Dicha construcción permite que la metodología facilite la rendición de cuentas, en tanto que para el sujeto que juzgue al proyecto será más fácil observar los cambios sociales y sus resultados a través de un número o porcentaje. Además, de acuerdo a Chipimbi, Sibanda y Ongevalle (2009: 13) una ventaja de la MML es que, debido al sistema de indicadores con el que cuenta, es muy fácil utilizar un sistema de monitoreo de los mismos para la configuración del presupuesto anual de la organización. Cabe destacar, que como se verá más adelante, ésta es una de las principales razones por las cuales el Gobierno Federal Mexicano opta por esta metodología. Por su parte, la MMA no cuenta con indicadores ya que se basa en describir los cambios de los actores aliados del proyecto, las señales de progreso del Mapeo del Alcance no son obligatoriamente de tipo cuantitativo ni son metas, ya que estricto apego a la metodología cualquier cambio emanado de la voluntad del actor es un aspecto positivo.

La MMA es poco conocida en el mundo y en nuestro país, pocas son las organizaciones que han recibido capacitación al respecto. De hecho, la comunidad de aprendizaje más grande del Mapeo de Alcance se encuentra en países de habla inglesa y europeos. Mientras que la MML es ampliamente conocida en el mundo, hay un sin número de manuales en línea y una oferta constante de capacitación al respecto. Lo cual representa una desventaja para el Mapeo de Alcance, ya que a pesar de sus bondades nadie la usará si no sabe cómo emplearla. También una desventaja del Mapeo consiste en que varios de sus

términos (visión, misión, prácticas organizacionales, socios directos) son confusos y han sido nombrados igual a otros componentes de otras metodologías o prácticas institucionales, pero no son lo mismo.

Ambas metodologías son un esquema y un resumen de la realidad, sin embargo la MML es mucho más simple de leer ya que prácticamente cabe un recuadro y en cambio la MMA requiere, según su manual, varios formatos de tablas y esquemas. Sin embargo, la MMA no necesita comprender el concepto de lógica causal para comprender el contenido del proyecto, por lo cual es mucho más transparente y comprensible para los ajenos a la intervención.

De acuerdo a Chipimbi, Sibanda y Ongevalle (2009: 14), una importante ventaja del MMA es que delimita las esferas de influencia y responsabilidades de los actores involucrados en un proyecto, permitiendo a su vez la creación y diseño de sistemas de evaluación y monitoreo acordes a cada actor. Mientras que la MML utiliza el diseño de indicadores como el principal sistema de evaluación y monitoreo, el cual según hemos visto tiende a ser reduccionista de la realidad. Aunque cabe reconocer que la MML se utiliza como instrumento de evaluación en conjunto con otras metodologías, sin embargo de acuerdo a la literatura revisada, tiende a ser el análisis de indicadores su principal método evaluativo.

Por su parte, la principal desventaja del Marco Lógico ha sido que comprende muy poco la realidad ajena al proyecto y todo lo que se encuentra fuera de él lo intenta adivinar a través de los supuestos, más que incorporar y comprender desde su inicio. Esta comprensión limitada del entorno fue lo que se trató de revertir en el Mapeo de Alcances, ya que se desdibujan los límites de lo interno y lo externos, de tal forma que lo que en el Marco Lógico era considerado un riesgo (supuestos) ahora es parte del diseño y las consideraciones para realizar estrategias de acción, lo que representa una ventaja para diseñar proyectos con variables acordes a la realidad.

Así mismo, una desventaja de la MML consiste en la “fetichización de los indicadores”, es decir pensar que la realidad debe resumirse en una fórmula, con lo cual se invisibiliza aquello que no pueda ser traducido en un número. Por tanto, los ejecutores del proyecto sólo buscan cumplir con la meta, sin preocuparse por

los cambios y el empoderamiento de los actores, quienes finalmente son los únicos responsables de la mejora en su calidad de vida.

La tabla 2.3 presenta de forma sintética las principales ventajas y desventajas, de acuerdo al análisis precedente, de cada una de las metodologías:

Tabla 2.3. Ventajas y desventajas de la MML y la MA

	Marco lógico	Mapeo de alcances
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación a objetivos • Permite la rendición de cuentas • Facilita el desarrollo de presupuestos anuales • Altamente conocida y ha generado un lenguaje común • Esquemática y, si se conoce la metodología, fácil de comprender • Lógica causal entre las fases 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación al aprendizaje • Descripción del cambio sistémico • Definición del cambio a partir del cambio individual de los actores • Permite la observación y el seguimiento • Delimita esferas de influencia • Genera sistemas de evaluación y monitoreo especiales para cada esfera de influencia • Permite la transparencia
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Poca comprensión de la realidad compleja, el análisis de riesgos es una “adivinanza” • Implementación rigurosa de la metodología • Fetichización de los indicadores • Indicadores que determinan y complican el monitoreo • Poca orientada al aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Metodología poco conocida • Terminología confusa • Poca orientación a resultados • Poca cuantitativa • La orientación a resultados y la rendición de cuentas son complejas, ya que no hay mediciones, ni hay un concepto de éxito o fracaso

Fuente: Elaboración propia.

2.4 La propuesta: Un híbrido entre la MML y la MMA

Rodouner, Shläppi y Egli (2008: 17) se dieron a la tarea de generar un modelo de metodología que reunieran lo mejor del Marco Lógico y de la Metodología de Mapeo de Alcances. Su objetivo era lograr un equilibrio entre la orientación a resultados y observar la generación de capacidades en los actores involucrados. Para ellos, una metodología ideal debería permitir a la organización promotora de la iniciativa explicar el para qué de una intervención y cómo han contribuido (impacto), pero también cómo los procesos implementados han generado capacidades en los actores claves. Por lo mismo, el modelo que ellos proponen

sólo es aplicable para proyectos en donde la generación de capacidades juegue un papel muy importante para la teoría de cambio.

Lo importante del modelo consiste en generar un diseño único que reúna lo mejor de ambas metodologías, en lugar de hacer adecuaciones o complementaciones aisladas y sin orden. Además, al reunir las fortalezas de la MML y MMA se logra que la organización que utilice este modelo pueda fácilmente rendir cuentas, como tradicionalmente lo ha hecho, pero también explicar qué ocurre con los individuos y por qué o cómo se ha generado el cambio a partir de ellos mismos, sin tener que alimentar y monitorear dos metodologías por separado. La tabla 2.4 muestra de forma esquemática cómo luciría el modelo híbrido.

Los autores concluyen su artículo académico invitando a las organizaciones a probar y adecuar el modelo, para que a través de la experiencia se enriquezca, mejore y se pueda extender como metodología única y generalizable. Es por ello que el objetivo de esta tesis será probar el modelo híbrido propuesto por Rodouner, Shläppi y Egli en un proyecto de organización de la sociedad civil y en un programa del Gobierno Federal Mexicano.

Tabla 2.4 Modelo híbrido entre MML y MMA

		Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Efectos del proyecto	Efectos en consecuencia de los socios directos (efectos indirectos)	Fin o Visión: Refleja la situación deseada y las prácticas y comportamientos de los socios del proyecto. La descripción debe limitarse a los puntos torales del proyecto, pero deberá proveer de una clara explicación de lo que se cómo se percibe se comportarán los socios directos en un futuro	Indican si se han logrado las mejoras	Comprobación del indicador	
		Resultados: Describe los cambios que van a ser alcanzados por el proyecto, en función de los cambios logrados por los socios directos	Indican si se han logrado las mejoras	Comprobación del indicador	Análisis de riesgos externos y las condiciones necesarias para lograr el fin
	Efectos directos	Socios directos: Describe de las tareas y actividades para cada socio directo (cambios en comportamiento y capacidades)	Señales de progreso indican el nivel de alcance sobre los cambios previstos en comportamiento y capacidades	Comprobación de las señales de progreso	
Ámbito Operativo		Productos (o servicios) y actividades: Son realizados por el promotor de la iniciativa y deben estar relacionados con las señales de progreso y los alcances esperados para los socios directos	Indican si los resultados del proyecto se han proporcionado con la calidad y en la cantidad adecuada, así como eficientemente	Comprobación del indicador	
		Misión: definición de la ayuda proveída por el agente de cambio externo			
		Prácticas organizacionales: estrategias internas del promotor para mantenerse a la vanguardia, creativo, eficiente y relevante			

Fuente: Elaboración propia con base en Rodouner, Shläppi y Egli, 2008: 23.

En resumen, en este capítulo se explica el origen de cada una de las metodologías, así como las limitantes que han detectado los autores en distintas latitudes en cuanto a su aplicación. La MML tiene como principal fortaleza brindar

coherencia a los proyectos y orientarlos a la consecución de resultados. Sin embargo, su área de mejora es reducir la realidad compleja a un indicador, lo que trae consigo una frenética de considerar como primigenio el medir que el resolver el problema público detectado. Por su parte, la ventaja de la MMA radica en comprender la realidad desde la perspectiva sistémica y por tanto evitar resumirla o ceñirla a un número. Además, evita los conceptos de adjudicación considerando que el problema resuelve en medida por el compromiso de otros. Su principal desventaja es la falta de indicadores que permitan dar seguimiento al avance de las iniciativas, así como la laxitud en cuanto a la lógica de objetivos, ya que desde su perspectiva todo cambio en los socios directos es positivo.

La propuesta teórica de Rodouner, Shläppi y Egli busca conjuntar las ventajas de ambas metodologías preservando la visión sistémica pero incluyendo indicadores para la gestión y los resultados. Sin embargo, el problema que enfrenta esta propuesta es la falta de casos de estudio que la hayan aplicado y den cuenta de su viabilidad en el uso cotidiano.

CAPÍTULO 3

SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO FEDERAL Y EN LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Las metodologías de diseño de proyectos son la base de los sistemas de evaluación y rendición de cuentas, que son la pieza angular que determinará con qué tipo de información se contará para comunicar los cambios sociales logrados a raíz de la intervención. Sin embargo, la selección de qué metodología implementar se ve determinada por el contexto y las prioridades estipuladas en el sistema de rendición de cuentas. Por lo mismo es necesario conocer el contexto de la rendición de cuentas al que se suscriben los casos de estudio.

En el apartado uno se explica el surgimiento y la implementación de la cultura de Gestión por Resultados en el Desarrollo (GpRD) en el Gobierno Federal, así como los procesos de institucionalización del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, pilares fundamental de la GpRD. Al finalizar el apartado se presentan sus principales retos para instaurar un verdadero sistema de rendición de cuentas. Reconozco desde el inicio de este capítulo que la información presentada no es exhaustiva y que en efecto existen muchos debates desde la academia y la sociedad civil, por ejemplo a través de la Red por la Rendición de Cuentas, que no han sido considerados.

Por su parte, en el apartado dos del capítulo se explica el sistema de rendición de cuentas al que se encuentran suscritas las organizaciones de la sociedad civil en México. Dicho apartado da cuenta en primera instancia de los mecanismos generados desde el gobierno para tal efecto y en segundo plano menciona los mecanismos de autorregulación propuestos por las mismas organizaciones. Posteriormente, se mencionan los retos que enfrentan las OSCs para la rendición de cuentas *per se* y los desafíos del sistema en general como un mecanismo para incrementar el nivel de confianza en éstas.

Finalmente el apartado tres presenta una breve comparación entre ambos sistemas, en donde se contrastan sus componentes y retos.

3.1. Sistema de Rendición de Cuentas en el Gobierno Federal

La conceptualización de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) proviene del documento fundacional desarrollado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el BID en el año 2007, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Este texto reconoce que las crisis fiscales y de deuda del Modelo de Estado de Bienestar y del Modelo de Sustitución de Importaciones en los países desarrollados y en América Latina, respectivamente, plantean nuevos retos y problemas. Entre ellos, se destaca la necesidad de atender una demanda creciente de más y mejores bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo. Esta tendencia se acompaña de la necesidad de disminuir la presión fiscal, es decir, de hacer más con un presupuesto menor (González, 2013: 14). El contexto en el que surge la GpRD se encuentra determinado por una creciente demanda ciudadana de mejores servicios y bienes, así como una crisis financiera en donde ya no es posible sostener los gastos públicos en los niveles anteriores.

La GpRD se destaca, según Alejandro González (2013: 14), por un cambio en la Administración Pública de sistemas de control basados en la exigencia de rigor en los procedimientos, hacia un enfoque centrado en los resultados. Lo que, de acuerdo a la teoría de los precursores de este paradigma, debería fortalecer las capacidades de desarrollo y de bienestar de la sociedad a la que sirve. Es decir, con un enfoque generalizado en resultados, y cómo éstos sirven a la sociedad, se tendrá un gobierno más cercano a la gente y capaz de responder a sus necesidades (siempre cambiantes).

El año 2010 y bajo los supuestos analizados previamente, el BID concibió a la GpRD como una propuesta de cambio de cultura organizativa, directiva y de gestión de la AP que enfatiza la obtención de resultados de alto aprecio social por encima del apego a los procedimientos (González, 2013: 14). La nueva cultura organizativa debe transformarse en una serie de cambios institucionales, en la incorporación de nuevas formas de explicar la realidad y sobretodo, es un nuevo

modelo de interacción entre las organizaciones y quienes las conforman; todo ello en un marco de coordinación y compromiso.

Por tanto, dice Alejandro González:

La aspiración de la GpRD sólo es realizable a partir de una concepción comprensiva e integral del sector público, que tome en cuenta todo el ciclo de gestión, y la interacción entre los distintos componentes y actores que contribuyen a la generación de valor público”. Ello debe complementarse como cambios legales y administrativos, pero ante todo es necesario comprenderlo en una lógica de teoría de las organizaciones en donde éstas son entidades legales con un fuerte componente moral y subjetivo (González, 2013: 15).

La GpRD, por lo anteriormente explicado, se relaciona con todas las fases del ciclo de la gestión, es decir, permea en todos los componentes de la misma y por lo tanto, se vuelven pilares para su análisis e implementación. En el diagrama 3.1 podemos observar cómo es que la GpRD se impregna en el ciclo de la gestión.

Diagrama 3.1 Pilares del Ciclo de la Gestión



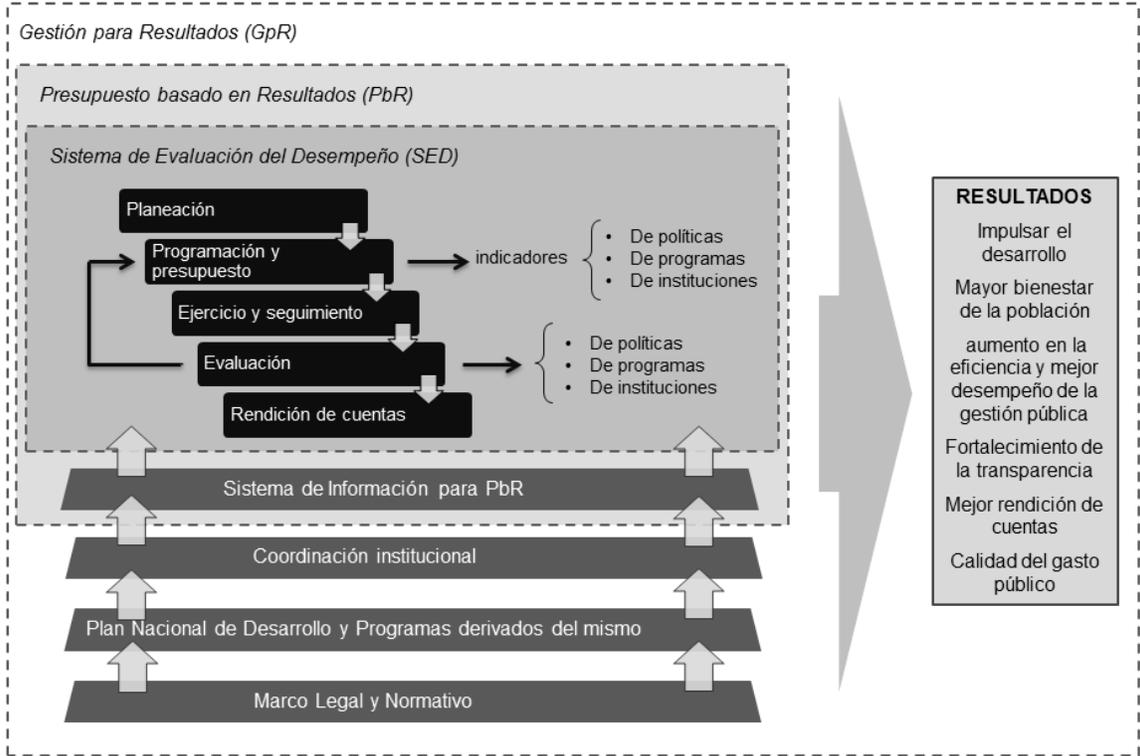
Fuente: Elaboración propia con base en González, 2013: 16

3.1.1 Presupuesto por resultados

Un pilar de la GpRD corresponde a la asignación presupuestal, el cual desde este enfoque se le denomina Presupuesto basado en Resultados (PbR). En México el PbR inició desde 2006, cuando se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y se incluyó la construcción del PbR en la Administración Pública Federal (APF), con el objeto de mejorar los impactos del gasto público en beneficio de la sociedad mexicana, y como una respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, en un contexto de escasez de recursos y de condiciones adversas de la economía mundial (SHCP, 2012). La misma SHCP, afirma que el PbR “de 2009 en adelante, se está llevando a cabo la consolidación de dicha iniciativa” (SHCP, 2010: 11). Lo que coincide con lo que comentan académicos y funcionarios públicos: el PbR hasta la fecha aún tiene muchos retos rumbo a su consolidación.

Desde sus inicios, el PbR fue concebido como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados en la ejecución de los Programas presupuestarios (Pp) de la APF y de la aplicación de los recursos asignados a éstos (SHCP, 2012). Como muestra el siguiente diagrama, los resultados esperados del PbR desde su fase de implementación han sido: Impulsar el desarrollo, mayor bienestar de la población, aumento en la eficiencia y mejor desempeño de la gestión pública, fortalecimiento de la transparencia, mejor rendición de cuentas y calidad en el gasto público (SHCP, 2008).

Diagrama 3.2 Gestión para Resultados del Gobierno Federal Mexicano



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2008)

De acuerdo a la SHCP, “el PbR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados” (SHCP, 2010: 11). La base para lograr dicho objetivo es generar consideraciones

objetivas (medibles) que den cuenta de la diferencia entre resultados esperados y obtenidos por cada Pp, lo cual debiera servir como insumo para la asignación de más o menos recursos, o bien, la eliminación de los programas.

Como también muestra el diagrama 3.2, el PbR contiene al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) definido por el artículo 2o., apartado LI de la LFPRH como:

El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (LFPRH, 2006).

El SED es el entramado institucional que permite contar con las consideraciones objetivas para dar cuenta del éxito o fracaso de un programa, o algunas otras consideraciones como eficiencia y eficacia. Este sistema se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), además del apoyo de las unidades que coordinan los proyectos y las de evaluación de cada dependencia.

De acuerdo a la normatividad correspondiente, las obligaciones de las dependencias relacionadas con el PbR son:

1. La SHCP y tiene la responsabilidad sobre la evaluación del gasto público.
2. La SFP es responsable de dar seguimiento a los indicadores de gestión y la calidad de los funcionarios públicos al otorgar bienes y servicios.
3. El CONEVAL tiene la responsabilidad de la evaluación de la política de desarrollo social desde la perspectiva del PbR, es decir todo lo que, según la Ley, no corresponda a lo social (por ejemplo, infraestructura) no es evaluado con el Consejo, sino solo monitoreado por la SHCP y SFP en los niveles correspondientes.

La base del funcionamiento del SED son los indicadores de desempeño, contenidos en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), metodología basada en la Matriz de Marco Lógico. Éstas miden el quehacer de las dependencias y entidades y, en consecuencia, de sus unidades responsables (Takahashi-Iturriaga, 2013: 29). Por tanto, una de las primeras acciones para cambiar esta cultura organizacional depende de qué tanto se conoce la metodología, se emplea y se incorpora a los procesos de la APF.

La información generada por las evaluaciones y mediciones del desempeño de los Pp —y del gasto público— se sistematiza en el SED y, con dicha información, se refuerzan los vínculos entre el proceso presupuestario —planeación, programación y presupuestación— y el desempeño observado; y entre los resultados obtenidos y los impactos generados por los ejecutores de gasto. Con ello se intenta generar una mejor información para la toma de decisiones con respecto al destino de los recursos públicos (Takahashi-Iturriaga, 2013: 29).

El vínculo con el ciclo de gestión es la propia MIR, ya que la información en ella generada sirve para presupuestar, monitorear y evaluar el programa federal. Sin embargo, el sistema de evaluación tiene sus propias características y, aunque necesita la información de las MIR, no es la única de la que depende. De acuerdo al tipo de evaluación propuesta por el CONEVAL y la SFP, ya sea de diseño, resultados, procesos o impacto, las unidades de análisis del evaluador pueden variar.

En el capítulo II cláusula novena de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública se señala que:

[...] las dependencias y entidades deberán elaborar la matriz de indicadores de cada programa federal, con base en la metodología de marco lógico que determinen el Consejo en el ámbito de su competencia, la Secretaría y la Función Pública, a través de los lineamientos específicos que emitan conjuntamente en el marco del proceso presupuestario, el programa de mejoramiento de la gestión y el Sistema de Evaluación del Desempeño (Diario Oficial, 2007: 3).

Sin embargo, según datos del CONEVAL, quien únicamente coordina los Pp de política social, no todos los programas cuentan con una MIR, sin embargo el porcentaje ha ido incrementando con los años, lo que representa que efectivamente los esfuerzos de capacitación (en línea y presenciales, cursos y bibliografía, así como asesorías particulares) y los imperativos de obligatoriedad han generado un impacto en la cultura organizacional de la GpR.

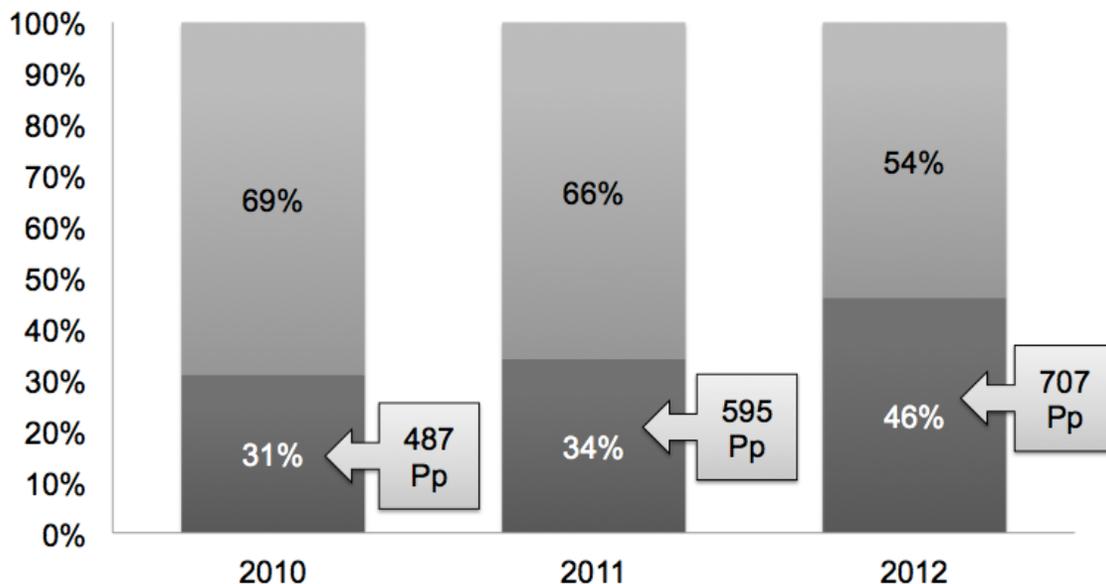
Tabla 3.1 Número MIR de programas sociales por año, según CONEVAL

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de MIR	133	133	133	220	237	237

Fuente: Elaboración propia con información de programas sociales de CONEVAL (www.coneval.gob.mx)

A pesar de los esfuerzo del CONEVAL para incrementar el número de programas sociales con MIR, cuando analizamos la proporción de programas presupuestales en general (no exclusivamente de tipo social) que cuentan con MIR observamos que el uso de ésta metodología en efecto ha ido en incremento, pero aún no es la mayoría de los programas los que la usan. De acuerdo a Merino y Vilalta (2014) en el año 2012 más de la mitad de los programas públicos (54%) no contaban con una matriz. En la gráfica 3.1 este rezago se observa del 2010 al 2012.

Gráfica 3.1 Gasto programable con MIR



Fuente: Merino y Vilalta, 2014: 113.

Ahora bien, como los mismos autores señalan, el tema de la calidad de las MIR es altamente cuestionable. De acuerdo al CONEVAL en 2010, identificó que solo 22% de las MIR disponibles para este año eran consistentes, 50% fueron Matrices parcialmente consistentes y el 28% restante contaba con indicadores de consistencia insuficientes (en Merino y Vilalta, 2014: 113). Esta situación puede depender de dos factores: 1) poco conocimiento aplicado sobre la MML; o bien, 2) que no es el instrumento apropiado para todos los programas públicos.

A partir de 2013, las disposiciones para la elaboración de la MIR fueron modificadas, de acuerdo al numeral de los Lineamientos para la alineación de los Pp al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 (SHCP, 2013), ahora las dependencias y entidades deberán incluir los objetivos sectoriales y sus indicadores en el nivel de “Fin” de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios a su cargo. Lo que debería representar una mejor alineación entre las metas del PND y las de los programas presupuestales.

Finalmente, otro reto para el SED se observa a partir de lo expuesto por la Mtra. Ana Fierro, coordinadora de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), durante su intervención en el Diplomado de Evaluación y Políticas Públicas del CIDE y el CLEAR en noviembre 2013. Ella inició mencionando los elementos de la Rendición de Cuentas:

- Existencia de dos sujetos, entre quienes hay una relación de agente-principal, pues de ella derivan la obligación de A y la facultad o derecho de B.
- El mecanismo contiene la obligación de que la información sea proporcionada, justificada, debatida y clarificada.
- Existe un procedimiento formal mediante el cual se informa, justifica, debate, juzga y se determinan las consecuencias.
- Los efectos de estos mecanismos tienen una finalidad claramente preestablecida, a saber inducir a un control que fomenta el aprendizaje para un desempeño más eficiente y eficaz del supervisado.

Prosiguió explicando que el reto consiste en transformar el esfuerzo de evaluación en un verdadero sistema para la rendición de cuentas, ya que puede existir un agente, en este caso las dependencias, y varios principales, por ejemplo

la ciudadanía o los diputados cuando hacen decisiones presupuestales, pero las consecuencias del proceso de rendición de cuentas aún no están claramente delimitados ni establecidos, ya que ni ciudadanos o diputados emplean dicha información de la mejor forma para su toma de decisiones.

3.2 El Sistema de Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil en México

El objetivo de la tesis está relacionado con el sistema de evaluación y rendición de cuentas a nivel gubernamental en México, sin embargo el diseño de investigación incluye la comprobación previa de la propuesta en una organización de la sociedad civil. Por lo cual es importante conocer el sistema de rendición de cuentas que hay para este sector en México, para a partir de su comprensión poder dimensionar y reflexionar de mejor manera las comparaciones y conclusiones de esta investigación.

En México existen dos registros oficiales de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a nivel federal, independientes entre sí. Por una parte se encuentra el listado de donatarias autorizadas expedido por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) órgano desconcentrado de la SHCP, y por otro lado, el Registro Federal de las OSCs administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el cual incorpora a todas las OSCs con Clave Única de Inscripción (CLUNI).

Las donatarias autorizadas tienen la autorización por parte del SAT de emitir recibos deducibles de impuestos, entre otras prerrogativas. A cambio, de acuerdo al artículo 89 del Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, última modificación de 2006, tienen la obligación de:

[...] manifestar al SAT, a través de la página de Internet de dicho órgano desconcentrado, su interés de recibir los bienes ofrecidos en donación. El SAT publicará en dicha página la información de las instituciones donatarias

interesadas en recibir dichos bienes, para el caso de donativos en especie (RLISR, 2003).

La información generada por las donatarias se encuentra disponible en la página web www.sat.gob.mx, ahí se puede obtener información de contacto, sobre su acta constitutiva y los donativos otorgados.

Por su parte las organizaciones con CLUNI pueden solicitar estímulos públicos para sus proyectos y la obligación de:

[...] presentar a la Comisión de Fomento su informe anual durante el mes de enero de cada año sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, a fin de garantizar la transparencia de sus actividades (SIRFOSC, preguntas frecuentes, en línea).

Sin embargo, la información que se encuentra disponible en el portal de Corresponsabilidad (www.corresponsabilidad.gob.mx) no cuenta con todos los rubros del informe. Actualmente se tienen datos de contacto, información de su acta constitutiva y la información de los donativos gubernamentales a los que han tenido acceso.

Estos mecanismos, retomando los elementos de la rendición de cuentas de la Mtra. Fierro, no son más que mecanismos de transparencia de las OSCs, ya que más allá de la negativa de perder el registro, no hay alguna consecuencia con los otros sujetos con los que se involucra la OSC (instituciones donantes, donantes individuales, voluntarios y otros). Por lo cual, los mecanismos de transparencia se han enriquecido y complementado por el esfuerzo de la Sociedad Civil, quienes desde diferentes perspectivas abordan cómo debería ser la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones. A continuación, enumero y explico cada una de dichas iniciativas:

1. **Filantropía** se autodenomina la primera calificadora social en México que busca promover y hacer disponible a todo el público información referente al nivel de desarrollo institucional e impacto social de las organizaciones sociales mexicanas para lograr que más donativos lleguen a dichas organizaciones, a través de una plataforma de donativos en línea.²⁰
2. **Confío** es una organización que sin otorgar una calificación, analiza la transparencia y buenas prácticas de una OSC, insumo que es de utilidad para

²⁰ Página web: www.filantropia.org

facilitar el encuentro entre instituciones donantes y las organizaciones, ya que ayuda a identificar la OSC o el proyecto con el que desean colaborar.²¹

3. **Fondos a la Vista** es una base de datos creada por Alternativas y Capacidades y el Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil del ITAM, la cual contiene información financiera de donativos y de contacto de más de veintidós mil OSCs, la cual tiene por objetivo brindar fácil acceso a dicha información para permitir el conocimiento del sector, su vinculación y rendir cuentas sobre las mejores prácticas de inversión social en México.²²
4. La Acreditación de los **Indicadores de Institucionalidad y Transparencia** fue creada por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) con el objetivo de aumentar la transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil para fomentar la confianza de las entidades donantes (empresas, fundaciones y particulares) y, así, incrementar las donaciones y las colaboraciones.²³

Sin negar los esfuerzos de las iniciativas enumeradas es importante destacar que los mecanismos de rendición de cuentas en las OSCs son complejos ya que las relaciones agente-principal se diversifican. Una organización debe rendir cuentas con diferentes mecanismos-formatos y sistemas de su trabajo a las instituciones financiadoras y sus donantes individuales, a las instancias gubernamentales correspondientes (SAT e Indesol), a sus voluntarios y personal operativo, así como beneficiarios y al público en general que podría sentirse identificado con sus causas. Por lo cual, un sistema de rendición de cuentas homogéneo y estandarizado es difícil de establecer, ya que lo que serviría, por ejemplo, para notificar a un donante, no aplicaría del todo para las instancias gubernamentales o los beneficiarios.

Así como a nivel gubernamental, uno de los primeros prerrequisitos para hablar de un sistema de rendición de cuentas era contar con un mecanismo para el diseño de proyectos estandarizado que generara un lenguaje común. Para ello, el gobierno optó por la MIR inspirada en la MML. Sin embargo, en las OSCs estos esfuerzos no han sido coordinados por una institución en particular pero al ser un requisito generalizado por las instituciones financiadoras, las OSCs han optado por diseñar sus proyectos con la MML, aunque aún deben ser fortalecidas estas

²¹ Página web: www.confio.org.mx

²² Página web: www.fondosalavista.mx

²³ Página web: <http://www.cemefi.org/proyectos/indicadores-de-institucionalidad-y-transparencia.html>

capacidades. Actualmente, existen una serie de instituciones que ofertan este curso, sin tener una guía común de cómo capacitar y cómo interpretar cada uno de los componentes de la MML. Algunas de las fortalecedoras en el tema son: Fundación Merced, Acciones para el Desarrollo Comunitario, GC Ingeniería Social, Más Sociedad, Corporativa de Fundaciones, entre otras. Alternativas y Capacidades tiene mapeadas en México 41 fortalecedoras, sin embargo no existe un diagnóstico que informe sobre la calidad ni frecuencia de uso de la MML en las OSCs mexicanas.

En síntesis, por ahora no es posible hablar de un sistema de rendición de cuentas y transparencia común para la sociedad civil. Lo que existen son esfuerzos individuales de rendición de cuentas y bases de datos que facilitan el acceso a la información de la mayor parte de las organizaciones, como el caso de Fondos a la Vista. Iniciativas como Filantropía tenderían a definirse como mecanismos de “rendición de cuentas” en tanto que existe una evaluación y un premio a otorgar (donativo) por parte del sujeto que recibe la información emitida por la certificadora, sin embargo aún cuenta con pocas organizaciones y su modelo es cuestionado en tanto su metodología de medición y estandarización del valor social de las organizaciones. Por su parte CEMEFI y Confío certifican el proceso de transparencia, más no generan un incentivo a partir de dicha información y de nueva cuenta, son muy pocas organizaciones las que se encuentran en éstas bases de datos. Por lo cual, en el tema de rendición de cuentas las organizaciones aún tienen mucho por realizar. Probablemente sea momento que la misma sociedad civil se replantee si es posible contar con un modelo estandarizado o basta con mejorar su nivel de fortalecimiento en ésta área.

3.3 Comparativo entre los sistemas de rendición de cuentas

La Gestión por Resultados en el Desarrollo (GpRD) surge en un contexto en donde el presupuesto gubernamental se reduce y donde las diferencias en cuanto a niveles de desarrollo humano persisten. La cultura de la GpRD fue instaurada por el gobierno, pero también ha permeado a la sociedad civil, quien también ha

enfrentado una reducción de presupuesto, por fuentes nacionales, gubernamentales e internacionales, en donde tienen que demostrar que tan eficientes y confiables son para ser acreedoras a un donativo, o bien han tenido que diversificar sus fuentes de ingreso y empezar a ofertar servicios. Así que para ambos casos estudiados el implementar cualquier metodología de diseño de proyectos envuelve un tema de confianza, en donde tienen que hacerse acreedores a los recursos y demostrar los resultados.

La GpRD se incorporó en primera instancia al gobierno y a modo de cascada ha derramado hacia la sociedad civil. A modo de ejemplo, mientras que el gobierno ha gastado, de acuerdo a cifras del CONEVAL, en el periodo 2008-2014 cerca de 6.6 millones de pesos para la capacitación o asesoría en marco lógico e indicadores para funcionarios del Gobierno Federal (para el 2014 se considera el monto programado a ejercer en el año), el costo promedio de un taller sólo de MML es de \$800, pero no se ha logrado capacitar a la mayoría de las OSCs en México. Lo que puede implicar que las diferencias en cuanto al nivel institucionalización devienen de la diferencia temporal de inicio de actividades y los recursos económicos disponibles.

A nivel Gobierno Federal el reto para un sistema de rendición de cuentas se encuentra en realmente utilizar la información del Sistema de Evaluación para el Desempeño (SED) para la mejora de las políticas públicas, en cuanto a la orientación presupuestal y la modificación o eliminación de programas ineficientes. Por su parte el reto a largo plazo para la sociedad civil, es lograr un acuerdo de cómo debiera ser un sistema de rendición de cuentas útil para incrementar el nivel de confianza sobre las organizaciones y sobre quién o quiénes deberían diseñarlo, articularlo y coordinarlo. Pero en un primer momento, es tarea de las fortalecedoras dar a conocer los mecanismos gubernamentales y de autorregulación existentes, así como permitir diferenciar a las OSCs sobre las tareas que realizan en cuanto a transparencia y/o rendición de cuentas, ya que los conceptos se encuentran entremezclados.

Finalmente, la gran diferencia entre un sistema y otro es el nivel de solidez en cuanto al uso de la MML. En Gobierno Federal su uso se debiera encontrar

garantizado a través del SED y el seguimiento de la SHCP en cuanto a indicadores; sin embargo esto no significa que se encuentre instituido ni inserto en la cultura organizacional. Mientras que para sociedad civil, su uso es voluntario o sugerido por los donantes. Aunque no existen datos de cuántas OSCs lo utilizan, la experiencia profesional me indica que no podríamos estipular que lo implementen la mayoría de las organizaciones. De hecho debiéramos hablar de un amplio rezago en el uso de la metodología y la comprensión de la lógica causal que la misma propone.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE CASOS

La investigación se realizó en tres fases por cada caso de estudio. El Caso 1 OSC se encuentra analizado en la primera sección del presente capítulo, mientras que el Caso 2 Gobierno en la segunda. Como se destaca en el capítulo uno ambos casos de estudio son proyectos que encajan en la categoría “sensibilización, educación para el desarrollo y construcción de capacidades”, la cual de acuerdo a la teoría es el campo de acción ideal para el MMA y la metodología híbrida propuesta.

En la descripción y análisis de los casos se traerán las voces y opiniones de los dos actores clave entrevistados, esto es, el Coordinador actual del Programa de Políticas de Fomento de la organización Alternativas y Capacidades, y un funcionario que trabaja en la Subsecretaría de Educación Básica, específicamente en la operación del Programa Nacional de Lectura. Con ambos actores se discutieron de manera puntual las ventajas y desventajas de cada una de las metodologías, y se les pidió hacer un ejercicio de análisis para ver cómo podría construirse un híbrido y aplicarse en sus instituciones.

4.1 Análisis del proyecto de Sociedad Civil

En primera instancia en este apartado se explica el objetivo del proyecto y las actividades realizadas para su consecución. Así como el contexto general de la organización en cuanto a sus políticas internas del uso de la MML y los mecanismos de evaluación, que considero fundamentales para comprender el resto de la información. Así mismo, en los sub-apartados siguientes se presenta el análisis devenido de la investigación-acción realizada. Las fases para analizar este caso son las siguientes:

1. Se construyó la MML para el caso de políticas de fomento en conjunto con el coordinador del proyecto y el director ejecutivo de la organización (consultar Anexo 1).

2. Se entrevistó al coordinador sobre su percepción sobre las ventajas y desventajas de utilizar la MML. Es importante destacar en este punto, que aunque el entrevistado carecía de experiencia en el uso de esta metodología, su opinión se contrastó informalmente con otros actores de la organización y coincidió.
3. Se construyó la MMA para el mismo caso en conjunto con el coordinador del proyecto y el director ejecutivo de Alternativas y Capacidades (consultar Anexo 2).
4. Se entrevistó al coordinador sobre la MMA y se realizó un contraste de ésta frente a la MML.
5. Con la información obtenida y con referencia a la propuesta teórica de metodología híbrida, se le presentó una propuesta de híbrido al coordinador, con quien se ajustó y verificó en una tercera entrevista (consultar Anexo 3).

4.1.1 El Programa de Políticas de Fomento

El Programa de Políticas de Fomento es desarrollado en Alternativas y Capacidades, organización de la sociedad civil con 11 años de experiencia en el fortalecimiento del sector social en México. Su objetivo es generar espacios de diálogo y acuerdos en materia de políticas públicas entre el Gobierno Federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil, a través de la construcción de unas propuestas compartidas de políticas de fomento, con la cual se garanticen las mejores condiciones legales, de normatividad, diseño y cultura participativa dentro de la administración pública que permita que las organizaciones sociales (OSCs) puedan contribuir de mejor forma al desarrollo social del país. Puntualmente, este proyecto busca sensibilizar a los funcionarios públicos o legisladores con procesos de incidencia y capacitación y puedan contar con capacidades para entender y atender las necesidades del sector social en México. Como se observa, el componente de generación de capacidades recae en la búsqueda de sensibilizar a un grupo poblacional (funcionarios y legisladores) y dotarlos de ciertas

capacidades para que ellos desarrollen los cambios necesarios en el marco legal y normativo de una política de fomento benéfica para las OSCs mexicanas.

A modo de introducción al contexto de Alternativas y Capacidades en cuanto al diseño de sus proyectos, hay que explicar dos temas importantes:

1. Durante los primeros años de la organización se realizó un esfuerzo institucional considerable para que los proyectos contarán con una Matriz de Marco Lógico, sin embargo la ex – directora general optó por desistir de este procedimiento por considerarlo inadecuado e insuficiente para el tipo de proyectos que realizaba la organización, principalmente para ella el conflicto mayor radicaba en la medición de efectividad de los procesos de incidencia, ya que por más indicadores de gestión, el éxito o fracaso del proyecto dependía de un tercero (funcionarios o legisladores) y sobretodo un contexto cambiante y determinante (Gobierno Federal, congreso, etc.). Esta decisión permeó al equipo, quien aceptó la postura de la ahora ex - directora y buscó otras posibilidades para diseñar proyectos, en particular el mapeo de alcances. Por lo mismo, aunque la ex – directora ya no es parte ni del Consejo ni del equipo de trabajo, la postura del actual director y el equipo sobre la MML es la misma: no es útil para el tipo de proyectos de la organización.
2. Desde 2012 y en particular 2013, la organización ha destinado recursos y tiempo para preparar su Planeación Estratégica a realizar en 2014, para la cual había que analizar los instrumentos de evaluación desarrollados por la institución para cada uno de sus proyectos y sobretodo, replantearse la efectividad de los mismos rumbo a su planeación estratégica. Entre los temas importantes a desarrollar desde el Comité de Evaluación, órgano interno dedicado de tiempo parcial a mejorar la evaluación y planeación de la organización, estaban: la sistematización de los insumos de evaluación, analizar cómo diseñar y evaluar los proyectos de la organización de forma que se explicaran claramente los cambios sociales desarrollados y la información fuera útil para el aprendizaje, y retomar la información de la evaluación de años anteriores para usarlas como insumo que orientará la toma de decisión de la institución en cuanto a su Planeación Estratégica 2014-2019. Parte de nuestro trabajo ha sido crear una versión híbrido de metodología de diseño de proyectos entre el Marco Lógico y el Mapeo de Alcances, una de las alternativas que se revisó institucionalmente para sustituir la MML.

Estos dos elementos del contexto de Alternativas y Capacidades serán constantes a incorporar en el análisis por metodología. El cual, al igual que fue presentado en el marco teórico, se divide entre fortalezas y debilidades, así como en temas particulares que son de interés de la hipótesis de esta investigación: 1. Rendición de cuentas, 2. Aprendizaje y 3. Asignación presupuestal, los cuales son los rubros que definen un modelo de evaluación de instituciones públicas. Siendo

la metodología de diseño la base de todo sistema de evaluación, es pertinente saber cómo se percibe su utilidad como metodología en cada una de estas categorías.

4.1.2 Postura respecto a la Metodología de Marco Lógico

La principal ventaja observada en la MML desde esta organización de la sociedad civil es su utilidad para el aprendizaje orientado a la asignación presupuestal, entendida no sólo en recursos monetarios, ya que los resultados de los indicadores de gestión le permiten reasignar los esfuerzos y rediseñar estrategias:

El hecho de que yo siga con cuántos legisladores me he sentado o he tenido contacto uno a uno es una forma de medir qué tan eficiente está siendo mi trabajo, si no he logrado ninguna reunión, pues hay un tema de ellos que no nos están buscando para abrir puertas pero también de tu no forzándolos para que te las abran. (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

Yo creo que muchísimo porque, por ejemplo, ahora lo que se está haciendo es ya tener acercamiento con legisladores con los que hay cierta cercanía o llamadas telefónicas, y yo no veo que estén resultando tanto las llamadas telefónicas, entonces eso te está midiendo que no está siendo efectivo y que tienes que irte a parar como a la entrada de la comisión para agarrar al legislador en la entrada y convencerlo ahí, si no estás logrando tus acercamientos tienes que modificar tus tácticas para poder llegar a ellos (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

Esta misma ventaja que se percibe en el aprendizaje orientado a la asignación presupuestal se relaciona con la rendición de cuentas, ya que desde la perspectiva del actor entrevistado, saber cuánto se avanza o no en los indicadores es parte de lo que se le planteará a la institución donante en un reporte final de donativo. Sin embargo, el actor entrevistado admite que por más mediciones realizadas los resultados esperados por el donante (cambio en la legislación) requieren una explicación más allá de un indicador, ya que no dependen de él o del proyecto, sino de un contexto adverso, fluctuante y con su propia lógica: “[el resultado en un indicador] no significa que el día de mañana cuando se vote la Ley, el legislador me dé el avionazo, me aceptó, ‘ah sí, suena

muy interesante, voy a apoyarlos’, pero al momento de la votación vota en contra.” (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

Es interesante notar, que el actor entrevistado refleja lo que Des Gasper define como “fetichización en los indicadores”, es decir por un lado considera que la MML es sólo eso, por otro lado se centra en pensar qué indicador sería el más adecuado y no en analizar cómo empoderar o sensibilizar al actor, en este caso los funcionarios o legisladores, para que él apoye o realice los cambios esperados por la intervención. Por lo mismo, a pesar de que reconoce que no son un reflejo de lo que en la realidad acontece, los considera la mejor ventaja de la MML: “Aunque ciertos alcances no puedan ser medidos, creo que los indicadores son elementos que te ayudan a saber si al menos estás cumpliendo con la parte con la cual tú puedes tener alcance.” (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

De hecho, el que un indicador no refleje el por qué o cómo acontecieron los procesos de incidencia en políticas públicas en la realidad complica en demasía la rendición de cuentas, porque pareciera que se trata de una caja negra en donde ingresan ciertos insumos y se obtienen ciertos resultados, sin saber qué aconteció dentro de ella. Como el actor entrevistado señala, “por ser un tema de incidencia, un cabildero no puede asegurar un cambio de legislación.” (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

Lo anterior contradice lo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) marca como una de las ventajas de la metodología: las personas que se involucran en la intervención conocen de antemano cómo se llevará a cabo la intervención y los efectos al corto y mediano plazo. Al convertirse en una caja negra, entonces habrá poca transparencia en el proceso y a su vez se reducirá la certeza y la confianza sobre la OSC en cuestión. Esta misma incertidumbre merma el proceso de aprendizaje de la OSC, en tanto que no conoces por qué y cómo acontecieron los cambios, entonces tampoco sabes qué hacer para influir en ellos de forma más eficiente en un futuro.

De acuerdo al actor entrevistado, una forma de reducir la incertidumbre sería tener una “intervención más directa” en el gobierno a través del Consejo Técnico Consultivo:²⁴

Yo creo que una participación directa de “Alternativas” en estas instituciones que se encargan específicamente de esos temas, por ejemplo, participar en el consejo técnico facultativo, sí tenemos aliados ahí pero una participación directa te permite estar enterado, conocer los riesgos, las características y demás, si no estamos tan cercanos a donde se toman las decisiones (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

Lo que reafirma la concepción del ECODE (2011) sobre que el ámbito óptimo de aplicación de la MML es en proyectos tradicionales, donde se tiene mayor certidumbre sobre la lógica causal del proyecto. Proyectos innovadores como el de políticas de fomento sentirán, como es el caso, que hay cuestiones fuera de su control y por lo tanto percibirán la MML como incierta e incompleta. Esto también reafirma lo dicho por Bakewell y Garbutt (2005: 15): “Las personas y las comunidades en la mayoría de los contextos funcionan con un nivel mucho más alto de complejidad de lo que es posible incluir en la MML, por lo tanto la lógica pura no funciona”.

Otra debilidad de la MML es que un indicador enfrenta serios retos para medir temas subjetivos como calidad, acercamiento, sensibilización, apoyo, etc., para ello, desde la perspectiva del sujeto entrevistado, se necesita sustituir por

²⁴ El Consejo Técnico Consultivo es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento. Para el cumplimiento de su objeto el Consejo Técnico Consultivo tendrá las funciones siguientes: I. Analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación; II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano señaladas en la anterior fracción; III. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones; IV. Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones; V. Coadyuvar en la aplicación de la presente ley; VI. Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de esta ley. Las recomendaciones carecen de carácter vinculatorio, y VII. Expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento. (SIRFOSC, Consejo Técnico Consultivo, en línea)

otro tipo de monitoreo, el cual debe ser mucho más cercano, profundo y basado en la observación directa o indirecta. Por ejemplo, respecto a la calidad de un indicador que refleje la efectividad de las reuniones a través de acuerdos, él refiere que cantidad no refleja calidad o utilidad para el propósito:

Creo que en específico nuestra área como política de fomento ya sea que te sientes con 100 y tengas 100 acuerdos, o con tres y tengas un acuerdo, puede que ese uno te resuelva todo, o que te sientes con 100 y no sean muy útiles (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

O por ejemplo, respecto a qué tan sensibilizados se encuentran los funcionarios o legisladores a partir de los procesos de incidencia para brindar mayor apertura a las OSCs y buscar un trabajo colaborativo, nuevamente el entrevistado refiere a que el indicador por más que incluya valoraciones en el tiempo no es suficiente para conocer el estado de la realidad. Así que en búsqueda de cómo saber si están o no sensibilizados, él encuentra como posibilidad una observación indirecta: “Supongo que una percepción distinta de las propias organizaciones que participan con esa dependencia en específico” (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

Estas afirmaciones confirman que para conocer el estado en temas de sensibilización, u otras cuestiones como empoderamiento, no se puede corroborar a través de indicadores, sino que es necesario refirmar los procesos de observación y acercamiento con los actores involucrados. De hecho, estas técnicas de aproximación y conocimiento también serán útiles para definir estrategias e incorporar los aprendizajes ya que, de acuerdo al entrevistado, “necesitarías estar observando más lo que pasa en gobierno, más como se están moviendo, entre ellos mismos [para saber cómo acercarte a ellos y pedirles cosas].” (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

Estas actividades de observación no son parte de una MML, sin embargo al parecer son parte fundamental en proyectos de incidencia y generación de capacidades en los actores involucrados en tanto que permite conocer mejor al actor y actuar en función de los cambios que se esperan en él.

Otro tema que fue constante al momento de construir juntos, el coordinador y la investigadora, el fin de la matriz²⁵ fue la indecisión sobre cuál debería ser éste, ya que como el coordinador señala, los objetivos se van adecuando a la coyuntura, porque el contexto político-legislativo les marca los tiempos de los procesos de incidencia. Lo cual confirma lo que Bakewell y Garbutt señalan: “la retórica de flexibilidad y aprendizaje sugerida en la teoría por la MML no funciona en la práctica” (Bakewell y Garbutt, 2005: 11). En tanto que pareciera que el coordinador buscaba tener un elemento de planeación perfecto e inamovible a las coyunturas, quizá en función de la falta de tiempo el coordinador prefiere tener un elemento perfecto para enfocarse únicamente en operar.

Respecto a la lógica de la metodología, el actor entrevistado señaló que a pesar de que ordena los objetivos por temporalidad, él percibe que no le establece prioridades entre los componentes a desarrollar. Lo cual nuevamente es contrario a lo que en teoría son las ventajas de la MML, puesto que se dice que da claridad sobre cómo ir desarrollando la intervención, pero, como ya vimos, eso sólo ocurre cuando la intervención tiene efectos ya conocidos y por tanto procesos entendidos y aplicados en otras latitudes. En palabras del actor entrevistado:

Al final se está ubicando todo en etapas de corto, mediano y largo plazo pero no se están ordenando los procesos que debes de seguir en cada etapa, cuál tiene más prioridad que otro, a lo mejor puede ser que tenga más prioridad la capacitación a funcionarios que el acercamiento uno a uno, o pueda ser que son más importantes las redes sociales pero no sabes, no hace ponderación (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

Finalmente, de acuerdo a los autores el elemento que más da robustez metodológica a la MML pero que es más olvidado son los supuestos, es decir las consideraciones de riesgo externo que podrían afectar el curso de la intervención. Por lo que señalan los autores, durante la entrevista se hizo especial énfasis en conocer la percepción del Coordinador de Políticas de Fomento en Alternativas y Capacidades sobre los supuestos, en tanto que en teoría deberían reflejar todos

²⁵ En el anexo 1 se encuentra la versión de MML del proyecto de Políticas de Fomento construida entre el coordinadora y la investigadora con el objetivo de poder ilustrar los conceptos a los que se hacían referencia durante la entrevista de investigación.

los riesgos del contexto adverso que se enfrentan en Políticas de Fomento, sin embargo él nos dice sobre si queda algún riesgo fuera:

Pues puede ser la propia capacidad de la institución para tener esos alcances, que la institución cuente con el capital necesario y el personal suficiente, el recurso intelectual y el material; es un área muy pequeña y puede que no se tenga la capacidad (Coordinador Políticas de Fomento, 2 de octubre, 2013).

En un ánimo de adivinar, en un ánimo de recordar lo que pasa, pero reafirmando que es imposible prever los cambios en un contexto tan dinámico como el del Gobierno Federal, el entrevistado reafirma que los supuestos a la hora de planear se perciben como lejanos y por lo tanto se les “adivina” y no se crean planes de mitigación del riesgo. Lo ideal sería que este tipo de riesgos del contexto formaran parte de la metodología de forma más integral para que permitan que lo planeado se adapte a lo real eficiente y ágilmente.

En síntesis, como se explica en la tabla 4.1, el entrevistado percibe la MML como útil para hacer readecuaciones al presupuesto, para rendir cuentas sobre la gestión, pero no sobre los resultados porque estos ocurren al parecer en una caja negra, puesto que dependen de terceros actores (funcionarios o legisladores) que no son parte del proyecto. Además le es útil para el aprendizaje de su gestión pero no sobre cómo enfrentar o mejorar su relación con los actores (funcionarios o legisladores). Para mitigar estas debilidades el entrevistado señala como propicio llevar un monitoreo basado en la observación directa o indirecta de los actores de interés del proyecto, ya que ni supuestos ni indicadores de la MML le permiten resolver sus incógnitas sobre los alcances de su intervención, los resultados y la sensibilización de los actores.

**Tabla 4.1 Ventajas y desventajas percibidas en cuanto a la MML del Caso 1
Sociedad Civil**

OPINIÓN RESPECTO A LA MML DEL CASO 1 OSC	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento presupuestal 	<ul style="list-style-type: none"> • No permite explicar el origen de los resultados
<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas breve y en exclusiva sobre la gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • No le permite aprender e incorporar los aprendizajes a su gestión
	<ul style="list-style-type: none"> • Los supuestos son subutilizados al no poder adivinar aconteceres futuros

Fuente: Elaboración propia con base en comentarios del Coordinador de Políticas de Fomento.

4.1.3 Postura respecto a la Metodología de Mapeo de Alcances

La principal ventaja percibida por el entrevistado respecto a la MMA es que ésta proporciona un panorama más amplio de la intervención, ya que su construcción se basa en generar estrategias a partir del actor en el cual se pretende influir. En general, la MMA pretende incorporar los riesgos del contexto como actividades de una estrategia y no dejarlos al margen como lo hace la MML. En palabras del entrevistado:

Yo creo que la metodología como tal permite observar de forma más amplia, sus beneficios en temas de incidencia, en específico permite establecer metas menos definidas pero más acordes al área, digamos que es más abierta con los actores, identifica distintos actores y ver cómo cada uno en específico puede ir evolucionando, creo que esa es una buena ventaja (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

Inclusive el entrevistado compara con la MML y destaca que haber analizado los actores como parte del proceso de construcción de la MMA le permitió considerar sus necesidades y diseñar actividades para mejorarlas:

Yo creo que lo bueno es que te ayuda a ver, a identificar los distintos actores con los que estás trabajando, como que en la MML ves más tus objetivos pero no necesariamente consideras a todos los actores con los que estás interactuando (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

De hecho, a partir de esta reflexión y la misma investigación realizada para esta tesis con su proyecto, el coordinador incorporó nuevas estrategias a su Planeación Anual Operativa, por ejemplo “mantenimiento constante de relación

con los legisladores” o “generar una planeación del colectivo para hacerlo más independiente”, mismas que fueron planteadas en la MMA construida para este trabajo, incluida en el Anexo 2.

Otra ventaja de la MMA frente a la MML es que la misma metodología obliga al planeador del proyecto a pensar qué necesitará ocurrir con la organización que promueve la intervención para que el cambio también se desarrolle y lleve a cabo, en lo que ellos llaman prácticas organizacionales. La teoría de la MMA indica que el cambio no es lineal y que se debe reconocer que la organización que lidera la intervención también deberá adecuarse a los cambios. Desde la perspectiva del entrevistado este punto es muy importante para su planeación anual y el desempeño que realizarán, menciona:

Yo creo que es positivo porque es una autocrítica, quizás es como su mecanismo de evaluación, pensaría...en el otro te ponen indicadores pero en este te ponen que si no estás logrando tener estos requerimientos básicos que el área necesita desarrollar no vas a obtener tus objetivos (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

Es importante destacar que la parte de prácticas organizacionales fue un precedente para la planeación anual de su proyecto, le ayudó mucho a determinar qué tipo de acciones comunes se van a implementar por toda la organización (como desempeño como voceros institucionales) y cuáles eran fundamentales para llevar a buen término su proyecto.

La principal desventaja observada es que la MMA no cuenta con indicadores ni permite realizar mediciones, sino simplemente se enfoca en observar a los socios directos. Este punto imposibilita el seguimiento del presupuesto y los procesos de rendición de cuentas en temas de gestión:

O si ves que hay mayor apertura con algún legislador no necesariamente lo vas a medir con el número de veces que fuiste a verlo; como que te ayuda a tener un mejor panorama, el problema es que no estás midiendo, por ejemplo en el tema de redes sociales no estás midiendo si la gente está leyendo los blogs que subes (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

Porque, al final del día, sirven para rendir cuentas, y para saber si lo que estás haciendo de alguna forma está siendo medianamente exitoso, es decir, si no hay quien esté viendo tus blogs, entonces realmente te estás quedando con tu idea en tu organización y le estás poniendo probablemente el interés a otro tema, entonces no estás viendo cómo tendrías que cambiar tu estrategia para entonces lograr tu

fin último; por tanto creo que los indicadores te ayudan a ver estrategias, cómo modificarlas según su éxito y su fracaso (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

Resulta interesante que la mejor cualidad de la MMA (no indicadores) es también uno de sus mayores problemas, ya que no te permite dar seguimiento presupuestal y complica el proceso de rendición de cuentas. Al respecto, quiero aclarar que la rendición de cuentas que se analiza en esta investigación se refiere a la que se hace con y para el donante o institución financiadora del proyecto, ya que como se mencionó en el análisis contextual las OSC en México no tienen un sistema uniforme de rendición de cuentas, ni sistemas de fiscalización o de control presupuestal a partir de un órgano público. Lo que se haga o desarrolle en estos temas es por voluntad institucional o a través de mecanismos de autorregulación, que hasta ahora se centran en temas de transparencia o fortalecimiento, más no en temas de eficiencia o resultados de su actuar o el cumplimiento de su misión.

Otra desventaja que ya se había mencionado en el marco teórico es referente a la confusión de términos, ya que de hecho se usan conceptos de nombre similar a otras metodologías de planeación pero que de fondo son totalmente diferentes. Además, los conceptos tampoco son claros en los manuales usados para diseñar la metodología en tanto que dependen muchísimo del contexto del proyecto. Por ejemplo el entrevistado refiere que fue complicado definir qué era un socio directo: “Bueno, en mi caso, entonces a veces esa diferenciación de saber si es aliado o es contraparte... y cuando le llamas socio directo es un poco confuso”. (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

El hecho de tener confusiones en la construcción de la metodología relacionadas a los términos complica muchísimo los procesos de comparación y el establecimiento de una metodología común para varias organizaciones, puesto que se enfrentan a subjetividades y entonces al momento de leerlas en conjunto no habrá una misma línea metodológica o una misma referencia conceptual; es decir imposibilita un lenguaje común.

Como se ha observado la entrevista buscaba contrastar la MML y la MMA sobre todo por los mismos objetivos de esta investigación. Por lo cual al

entrevistado se le preguntó qué prefería de una metodología frente a la otra. El coordinador respondió que de la MMA frente la MML prefería:

Que ésta [MMA] establece tus mínimos y tus máximos, es decir no porque no estés logrando el máximo estás fracasando, sino que de alguna forma estableciste un mínimo y con base en ese mínimo trabajar, que ya como mínimo es un avance (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

Lo que responde a la visión del Mapeo de que los cambios son buenos, no hay más ni menos avance, así que para el entrevistado esto es importante al momento de explicar qué paso con el proyecto, es decir para evitar la caja negra que mencionábamos en la sección anterior, ya que se sabe que no todo el cambio depende del implementador de proyecto, sino que pasa en estricto sentido por la voluntad “provocada” del socio directo.

Respecto a la MML frente la MMA, el actor entrevistado refiere:

Creo que la medición es un básico, no puedes quitar ningún elemento cuantitativo, y creo que esa parte es fundamental para saber, como te dije, si estás logrando que la gente se interese en tus artículos o estás siendo muy técnico (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

Nuevamente reafirma la necesidad de indicadores para la rendición de cuentas, la asignación presupuestal pero sobre todo para el aprendizaje, ya que desde su perspectiva un número es una buena referencia para hacer adecuaciones a la estrategia. Sin embargo, como esto resultaba incongruente con lo referido en la entrevista anterior en tanto que para él, un indicador no le hablaba del éxito o fracaso sino que necesitaba más información de tipo cualitativa o extraída de observación directa o indirecta, se optó por preguntarle, si concebía como complementarías las señales de progreso de la MMA y los indicadores de la MML, él respondió:

Yo creo que sí pueden ser complementarios. [...] aunque no estoy seguro si al donante le interesa, o qué le interesa más. Si tú tienes que reportar al donante cambios cualitativos, el problema ahí es que los cambios en esta área son de muy largo plazo, y entonces a un donante quizás tendrías que desglosarle muy bien tus indicadores como para decirle, mira sí estoy haciendo muy bien todo, pero es un actor difícil (Coordinador Políticas de Fomento, 8 de octubre, 2013).

En pocas palabras, para el Coordinador entrevistado el indicador le servirá para rendir cuentas en términos de ingreso-actividades-gasto, mientras que la señal de progreso para explicar o justificar cómo o por qué ocurrieron o no las

cosas. Para el entrevistado el seguimiento de indicadores es en términos de eficiencia, es decir presupuestal, mientras que las señales de progreso le ayudan más a evaluar, explicar qué pasó, por qué pasó, es decir rendir cuentas en un proceso más amplio, no solo fiscalizador (que es en lo que se centra un donante: te di dinero, cómo lo gastaste, qué paso allá afuera a donde yo no pude ir pero me interesa la región o temática y qué paso con la intervención). De esta forma, no sólo se fomenta una rendición de cuentas hacia el donante y/o socio directo, sino que permite analizar de forma más simple el aprendizaje, ya que de forma constante estas preguntando qué ocurrió y cómo ocurrió.

A modo de resumen y según se muestra en la tabla 4.2, de acuerdo con lo señalado por el Coordinador de Alternativas, la MMA es muy útil porque permite tener un panorama más amplio de la realidad, pero que complica el proceso de rendición de cuentas por que no se cuentan con indicadores, aunque sean de gestión, que hablen por sí mismos del trabajo desarrollado. La misma carencia de indicadores complica el seguimiento presupuestal. De tal suerte que referir el éxito o fracaso de un proyecto puede caer en el riesgo de contarse de forma anecdótica. Sin embargo, conocer mejor qué ocurre con los socios directos y diseñar estrategias conforme a los cambios esperados hace que nuestras actividades estén acordes a lo que en realidad puede ocurrir y no la lo que esperamos que ocurra; esto a su vez facilita el aprendizaje y la incorporación del mismo al actuar de la intervención.

**Tabla 4.2 Ventajas y desventajas percibidas en cuanto a la MMA del Caso 1
Sociedad Civil**

OPINIÓN RESPECTO A LA MMA DEL CASO 1 OSC	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> Entendimiento de la realidad con una perspectiva sistémica 	<ul style="list-style-type: none"> No cuenta con indicadores
<ul style="list-style-type: none"> Diseñar estrategias conforme a las necesidades de los socios directos 	<ul style="list-style-type: none"> Rendición de cuentas compleja y con el riesgo de caer en lo anecdótico
<ul style="list-style-type: none"> Facilita el aprendizaje constante y su incorporación a la intervención 	<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento presupuestal complicado
<ul style="list-style-type: none"> Reconocer la necesidad del cambio al interior de la iniciativa 	

Fuente: Elaboración propia con base en comentarios del Coordinador de Políticas de Fomento.

4.1.4 La propuesta de metodología híbrida entre MML y MMA

Con base a la propuesta de Rodouner, Shläppi y Egli sobre un modelo híbrido entre MML y MMA, y después de haber analizado lo que para el Coordinador resultaban las ventajas de una metodología y otra, se aplicó el modelo de Rodouner, Shläppi y Egli para el caso de políticas de fomento, mismo que se encuentra en el Anexo 3.

Durante la entrevista casi todas las modificaciones que solicitó eran en cuanto al contenido de la metodología y no en la metodología en sí. Un cambio solicitado en el híbrido fue respecto al formato. El entrevistado señala que sería mejor dividir las actividades por socio directo y prefiere el concepto e idea de estrategia de la MMA frente a las actividades de MML, ya que a partir de haber entendido que el cambio dependía de cuánto se apropiaran del proyecto los actores involucrados (socios directos: funcionarios o legisladores) era más congruente crear estrategias en función de lo que se espera que cambien. “Sí, yo creo que valdría la pena dividirlos. Digo, al final del día uno justifica ‘hoy no vi tantos funcionarios porque ese no era el objetivo.’” (Coordinador Políticas de Fomento, 16 de octubre, 2013).

Así mismo, desde su perspectiva, tener fin, visión, objetivo y misión resultaba un tanto repetitivo, puesto que no percibía una diferencia. Lo que sí

consideró de utilidad fue tener indicadores para ese fin/visión y ese objetivo/misión, puesto que le permitían tener una aproximación cuantitativa a pesar de saber que no representarían la totalidad.

Al preguntarle sobre las ventajas que le percibía a esta metodología, él respondió:

Sigues teniendo como ciertos indicadores que te indican qué tanto estás haciendo tu chamba operativa; ósea, [en] la incidencia tienes como, tus estrategias están puestas aquí y te ayuda a ver si eres eficiente, si la gente te está dando “retweets”, si está interesada, los boletines, los talleres igual (Coordinador Políticas de Fomento, 16 de octubre, 2013).

Porque por un lado, puedo hacer muy bien mi chamba aquí aunque no existan resultados, los cuales ya justificaría aterrizándolo de “se está haciendo bien, pero hay que replantear algo”; pero a lo mejor no me leyeron, sólo logré sentirme mucho más fuerte con legisladores y mis demás indicadores se mantuvieron constantes, pero hay un cambio en política arriba. De alguna forma te da un juego en el cual tú puedes decir objetivamente “yo creo que el cambio se dio porque le di más énfasis en esta área” (Coordinador Políticas de Fomento, 16 de octubre, 2013).

Esta percepción representa que la fusión entre indicadores y señales de progreso, entre lo cuantitativo y lo cualitativo, es una fórmula que fomenta el aprendizaje en los proyectos de forma mucho más integral. De hecho, al tener ambas versiones del monitoreo se evita el riesgo de caer en lo anecdótico y lo simple y cuadrado de un número. Así mismo permite tener una rendición de cuentas que involucre de mejor forma al donante o al sujeto al que se le rindan cuentas, porque no solo sabrá el número logrado, sino entenderá mejor el proceso: “Puedo reportar como mezclado entre lo cualitativo y lo cuantitativo. Lo cuantitativo te ayuda a medir tu estrategia y lo cualitativo a medir un poco los cambios.” (Coordinador Políticas de Fomento, 16 de octubre, 2013).

Es importante tener en cuenta que el proceso de rendición de cuentas implica cierto tipo de cualidades en quien realiza el reporte, por ejemplo requiere conocer más de análisis de información cualitativa, tener más tiempo para realizar el reporte y *expertise* en la interpretación de información, en palabras del entrevistado: “Te da una medición pero tú haces un análisis más fino.” (Coordinador Políticas de Fomento, 16 de octubre, 2013).

Al respecto, el entrevistado reconoce que la graduación realizada en las señales de progreso le facilita la rendición de cuentas ya que es más simple realizar el análisis correspondiente, ya sabes qué buscas y qué esperabas, ahora sólo basta con complementarlo con los indicadores y las observaciones realizadas. “En teoría tú ya estás especificando cuáles son tus esperanzas, y puedes poner como ‘adicionalmente se vio eso’, o no reportarlo si no está en tus objetivos. Reportas como un colateral, por así decirlo.” (Coordinador Políticas de Fomento, 16 de octubre, 2013).

El sujeto percibe que la metodología le permite rendir cuentas de mejor forma, pero en particular se refiere a una rendición de cuentas en donde el objetivo no es “castigar” o “fiscalizar”, es decir no se relaciona con la asignación presupuestal, sino una versión de rendición de cuentas para el aprendizaje del donante y el implementador. En otras palabras, no es ver o medir la atribución de la contribución económica o de la intervención de la organización (como en una evaluación de impacto) sino saber qué paso y encontrar cómo mejorar en conjunto.

Otra ventaja que percibe el entrevistado de la metodología híbrida es que mantiene la sección de prácticas organizacionales, las cuales permiten reconocer la importancia del aprendizaje y el fortalecimiento de la organización. Reforzando que este fortalecimiento permite a su vez mejorar su intervención. Lo único que solicita para que sean más comprensibles es que: “A lo mejor hay que ordenarlas de mayor a menor, como una vez al año, según lo que planees poner lo que es más urgente.” (Coordinador Políticas de Fomento, 16 de octubre, 2013).

Una desventaja percibida en particular de cómo se realizó la metodología fue que sería más interesante, según el entrevistado, realizar un proceso participativo, al menos con el equipo de Alternativas. Por lo cual es una de las tareas pendientes del Coordinador y el equipo de la organización a realizar este año rumbo a su planeación estratégica. Sin embargo, es importante reconocer que la investigación diseñada para esta tesis excluyó los procesos participativos para cualquier metodología diseñada, en función de tiempo, recursos y sobre todo porque según la investigación del SIDA la mayoría de las MML en una

organización se realizan así, por lo cual sería importante conocer cómo se percibía una metodología u otra en las condiciones comunes para su desarrollo, es decir sin técnica participativa.

Por lo expresado por el coordinador y en función de mejorar la comprensión del modelo por otros coordinadores, la propuesta de híbrido de Rodouner, Shläppi y Egli fue modificada y adaptada para una mayor comprensión y eficiencia. El modelo quedó como se muestra en la tabla 4.3.

El modelo propuesto cuenta con la ventaja de permitir incorporar lo cualitativo y lo cuantitativo, facilitando de esta forma una rendición de cuentas más compleja en donde se busca el aprendizaje y el compromiso de ambas partes. Así mismo contribuye al aprendizaje constante y la readecuación de estrategias. Por último, al contar con indicadores de gestión permite también hacer adaptaciones al presupuesto o informar sobre éste mismo.

En conclusión en cuanto al Caso 1 OSC, ninguna de las metodologías (MML y MMA) por sí misma cubre las necesidades en cuanto a seguimiento presupuestal, aprendizaje y rendición de cuentas en su totalidad, como se observó ambas tienen desventajas. El modelo híbrido por su parte, conjunta las ventajas de ambas, teniendo en una misma metodología el equilibrio entre lo cuantitativo y lo cualitativo, lo puntual y lo anecdótico, que desde la experiencia de Alternativas y Capacidades es el modelo ideal para reportar a los donantes y las personas interesadas. Así mismo, persiste una de las principales ventajas de la MMA que son las prácticas organizacionales, ejercicio a partir del cual se reconoce que el cambio se genera a partir de instaurar cambios al interior de la organización. Dicha visión coincide con el modelo de fortalecimiento propuesto por Alternativas en 2006, en donde se establecía que mayor fortalecimiento interno, incrementaba el impacto de las organizaciones. Es importante reconocer que para el caso de Alternativas es mucho más sencillo decidir por una metodología híbrida por que mantiene el modelo que algunos donantes le piden y fomenta el aprendizaje, el cual ha sido un pilar para su modelo interno de evaluación.

Tabla 4.3 Propuesta de híbrido de Rodouner, Shläppi y Egli modificada y adaptada para el Proyecto de Políticas de Fomento

		Objetivos	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
Efectos del proyecto	Efectos en consecuencia de los socios directos (efectos indirectos)	Fin El impacto mayor al cual contribuye el proyecto (largo plazo)	¿Cuáles son los medios para juzgar si se está contribuyendo al objetivo planteado en el fin?	¿Qué fuentes de información respaldan el avance en el indicador del fin?	
		Resultado El beneficio inmediato del proyecto, provocado por los cambios en los socios directos	¿Cuáles son las medidas por las cuales el logro y distribución de los beneficios puede ser juzgado?	¿Con qué fuentes de información se comprueba el avance en los indicadores de resultados?	¿Qué condiciones externas al proyecto son necesarias para que el logro del resultado contribuya al logro del fin?
	Efectos directos	Socios directos Los socios directos son individuos, grupos u organizaciones que tienen el interés o poder de incidir –positiva o negativamente– en los avances de la iniciativa. La organización trabaja en forma directa con estos al anticipar la posibilidad de influir en su comportamiento (acciones, relaciones, interacciones) para apoyar a su mejor contribución posible, o mitigar su incidencia negativa, al logro del Resultado. La iniciativa puede influir, mas no controlar, el comportamiento de los socios directos.	Señales de progreso Las señales de progreso son el conjunto de enunciados que describen los diversos grados en los cambios de comportamiento del socio directo.	Medios de verificación ¿dónde registraré los avances, de acuerdo a las señales de progreso, de mis socios directos?	
	Socio directo...	Se espera...	Sería positivo...	Sería ideal...	
Ámbito Operativo		Socio Directo	Estrategias por socio directo	Indicador por estrategia	Medios de verificación
		SD #1: se enlistan los socios directos con los que interactúa la iniciativa	Actividades realizadas por la iniciativa u organización, y deben de estar relacionadas con las señales de progreso esperadas para cada socio directo	Miden si los resultados del proyecto se han proporcionado o con la calidad y en la cantidad adecuada, así como eficiente y eficazmente	¿Qué información o documentos respaldan el avance en los indicadores?
		Prácticas organizacionales a fortalecer para lograr los cambios que espera la iniciativa			
	En reconocimiento de que el cambio social dependerá de las capacidades de la organización, en esta sección se enumeran las estrategias internas del promotor para mantenerse a la vanguardia, creativo, eficiente y relevante; pero sobre todo, con las capacidades para llevar a cabo las estrategias planteadas				

Fuente: Elaboración propia con base en comentarios del Coordinador de Políticas de Fomento.

4.2 Análisis del programa de Gobierno Federal

En el primer sub- apartado se explica el objetivo del programa y las actividades realizadas para su consecución. En las secciones siguientes se presentan los resultados más relevantes de la investigación-acción, la cual se desarrolló en las siguientes fases:

1. Retomando la última MML construida por el responsable del programa, se le entrevistó para conocer las ventajas y desventajas por él percibidas del uso de la metodología (revisar la última versión de la MIR en goo.gl/fJm1n9).
2. Se construyó la MMA y el responsable del programa la validó (revisar Anexo 4). A partir de esa última versión se construyó la metodología híbrida conforme al modelo propuesto en el caso anterior (revisar Anexo 5).
3. Se entrevistó al coordinador sobre la MMA y en una misma sesión se le presentó la metodología híbrida para conocer su opinión.

4.2.1 El Programa Nacional de Lectura

El Programa Nacional de Lectura (PNL) se sustenta en la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la cultura escrita para todos los estudiantes y docentes de educación básica y normal. Su objetivo es mejorar el logro educativo de los alumnos de Educación Básica asegurando la presencia de materiales de lectura que apoyen el desarrollo de hábitos lectores de alumnos y maestros. El programa tiene cuatro componentes de acción: 1. Fortalecimiento curricular y mejoramiento de las prácticas de enseñanza; 2. Fortalecimiento de bibliotecas y acervos bibliográficos; 3. Formación y actualización de recursos humanos; y, 4. Generación y difusión de información. En términos generales, el programa busca capacitar a los mediadores del libro y la lectura para que garanticen el uso del acervo bibliográfico y su mejor aprovechamiento por parte de los alumnos, mientras que a la par garantiza cierto número de nuevos libros en estos rincones de lectura.

El programa se encuentra a cargo de la Dirección de Bibliotecas y Promoción de la Lectura (DGBPL) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), quien fue el informante clave para esta investigación. Cabe destacar que el programa sufrió modificaciones desde 2013 tras la llegada de la nueva administración, sin embargo para efectos de esta investigación se realizó el análisis del programa conforme a las reglas de operación y evaluaciones realizadas hasta el 2012.

4.2.2 Postura respecto a la Metodología de Marco Lógico

La principal ventaja de MML desde este caso de programa de Gobierno Federal ha sido su utilidad para ordenar los procesos de la Administración Pública Federal (APF), en tanto que ha afianzado la orientación de la Gestión y el Presupuesto basado en Resultados: “En general tengo una impresión positiva; creo que ha ordenado ciertos procesos en la administración pública” (DGBPL, 20 de noviembre, 2013).

De hecho, esta fue una de las principales razones por la cual el Gobierno Federal optó por esta metodología. Como lo señalaba el BID (1997) una ventaja de la MML es proporcionar: “una terminología uniforme que facilita la comunicación y que sirve para reducir ambigüedades”.

Otra ventaja de la MML es que se percibe como una herramienta que ayuda a los nuevos retos de la APF: “Hay que hacerlo porque es parte de la metodología que adoptó la Administración Pública y que, conforme ha pasado el tiempo, yo he tratado de ver en qué me ayuda en las labores que hago cotidianamente” (DGBPL, 20 de noviembre, 2013).

Lo interesante en este punto es percatarnos de que la cultura de la GpR ha permeado a nivel de la cotidianidad. Por ejemplo, también en cuanto a indicadores se percibe que se entienden como necesarios, a pesar de los retos y complicaciones administrativas que les han representado: “Pero si no tienes indicadores más o menos fehacientes, se vuelve como ir a ningún lado. Sí tienes que tener una idea de qué es lo que te ayuda a medir si vas avanzando o no.” (DGBPL, 20 de noviembre, 2013).

Así mismo, se considera como favorable la claridad que aporta la MML, en particular de cómo beneficia al monitoreo de resultados y a la rendición de cuentas:

[La ventaja] de la matriz es que sí te permite tener mayor claridad sobre cómo definir qué quieres y cómo irlo midiendo. Creo que su mayor ventaja es cuantitativa; veo todavía muchas deficiencias en términos cualitativos. No hay forma de medir grados de avance. Mucho más en términos de la Administración Pública, a veces no es “hiciste esto y esto y esto, todo redondo”; existen algunas aristas que no son posibles medir en la matriz. [...] Mi sensación es “sirve para esto, pero es muy limitada para darme líneas de explicación de lo que pasa.” (DGBPL, 20 de noviembre, 2013).

Sin embargo, como las citas señalan, su principal ventaja es su mayor desventaja: ordenar y medir se confronta al hecho de reducir la realidad a un solo número.

Por definición, los indicadores no son exhaustivos, pero desde la práctica lo que queda “fuera” del indicador es lo que más facilitaría el aprendizaje de quien ejecuta un proyecto:

Incluso un indicador como el número de libros leídos per cápita en México que no lo generamos nosotros sino que es un indicador que genera una encuesta que hizo Conaculta, resultó en que leíamos 2.9 libros per cápita al año. Pero incluso un indicador así, ¿qué te dice? Está construido con base en libros comprados; si se leen o no se leen es “otro cantar”; entonces tampoco te da mucho (DGBPL, 20 de noviembre, 2013).

La justificación de la metodología y de las dependencias encargadas de acoplarla al caso del gobierno mexicano es que los indicadores fomentan el aprendizaje y la rendición de cuentas. Sin embargo, al preguntarle al entrevistado para qué le servían su respuesta fue:

Dependiendo de qué indicadores tengas, puedes tener indicadores tanto para la rendición de cuentas como para la mejora y el aprendizaje... En mi uso diario a mí me sirven más ahorita para la rendición de cuentas, en particular hacia las Cámaras, hacia las autoridades. (DGBPL, 20 de noviembre, 2013).

El sistema de rendición de cuentas en México en general enfrenta el problema de que ciudadanos, legisladores o tomadores de decisión no usan la información emanada de las evaluaciones, en parte por que los informes no les son presentados en la forma, extensión ni mecanismos adecuados. El Dr. Hernández Licona durante su intervención en el Diplomado de Evaluación y

Políticas Públicas del CIDE-CLEAR mencionaba que la Evaluación Específica de Desempeño surge para que a los legisladores se les facilitara su lectura y que todo estuviera plasmado en una sola página. Esto reafirma el por qué tener indicadores para medir el desempeño de los programas, como dice el entrevistado: “[Es más fácil], ves resúmenes y ves cuadros y ya ves todo, ¿no?” (DGBPL, 20 de noviembre, 2013). Confirmando el dilema sobre tener suficiente información que fomente el aprendizaje o dar resúmenes que permitan la rendición de cuentas.

Empero existen también estudios que indican que el hecho de entregar resultados de los programas a través de indicadores y evaluaciones no significa que los hallazgos se incorporen a la discusión presupuestal, es innegable que brindar reportes a las Cámaras es una práctica ya generalizada en la APF. La GpR queda mucho más escueta en cuanto a rendir cuentas hacia la ciudadanía se refiere, en parte porque el ciudadano aún no se apropia de su derecho de información, por ejemplo hoy en día la capacitación que brinda Alternativas y Capacidades sobre Incidencia en Políticas Públicas a OSCs no incluye el tema de análisis de las evaluaciones o los indicadores para poder sugerir mejoras o cambios a las políticas públicas actuales.

Un reto más para los indicadores es incorporar el componente de calidad, al menos para el caso estudiado. Desde la perspectiva del entrevistado, los indicadores sirven para ver el avance, pero no la calidad.

Yo creo que sí me ayudaban a ver cómo íbamos en términos de los avances de porcentaje y de cumplimiento de metas, pero solo en la parte muy formal; porque por ejemplo, [...] es una parte que no sé si le estoy pidiendo que mida algo muy difícil de hacer; una de las actividades decía: “tal entidad va a hacer 80 capacitaciones” y eso le pegaba a la matriz en el componente 1. Ok, 80 capacitaciones; al final tenía 79, 78, lo que fuera, entonces podías decir “bueno, tenemos 80, le llego a 78, entonces tiene tal porcentaje de avance y de cumplimiento”. La calidad en esos indicadores pues quién sabe (DGBPL, 20 de noviembre, 2013).

Desde la Metodología de Marco Lógico se establece que es posible incorporar el término de calidad a los indicadores, pero a su vez pide que sean fáciles de gestionar y económicos, lo cual desde la perspectiva del entrevistado es difícil de lograr en el caso particular del programa que coordina.

Ahora bien, desde la teoría de construcción de la MML el apartado que mayor robustez le da son los supuestos, ya que es el elemento que considera factores externos y su posible influencia en los resultados emanados de la implementación del proyecto, sin embargo como se señalaba en el marco teórico, éstos no se utilizan o no se utilizan de la mejor forma. En palabras de nuestro entrevistado:

Por ejemplo, un supuesto para el funcionamiento de las bibliotecas, es que tienen que llegar los libros, producirse o comprarse. Si no se compran, nomás no hay forma. [...] puede que sea un uso reducido de nuestra capacidad de poner en los supuestos algo que tuviera más que ver (DGBPL, 20 de noviembre, 2013).

Este punto corrobora que entre los pasos de construcción de la MML uno de los más complicados es la matriz de riesgos, en tanto que es poco clara y se percibe como una adivinanza, además es el tema en que los manuales menos profundizan, por ejemplo el manual del ILPES (ILPES, 2004) le dedica 5 de 48 hojas, en donde solo una es para hablar de riesgos relevantes y el resto es para explicarlos en la lógica horizontal y vertical de la matriz. El caso confirma la “visión de túnel” de la que nos hablaba Des Gasper (2001), en donde esos supuestos o riesgos futuros son simples suposiciones sobre una realidad que aún no acontece y de la cual no se tiene información.

Bakewell y Garbutt señalaban que “la retórica de flexibilidad y aprendizaje sugerida en la teoría por la MML no funciona en la práctica” (2005: 11). El caso analizado lo confirma. En primera instancia la falta de flexibilidad deviene desde la Ley de Planeación del Gobierno Federal, la cual señala que el objetivo de fin debe encontrarse alineado al PND, lo cual en estricto sentido debería ser lógico: los programas ayudan al cumplimiento de un plan estratégico. Sin embargo en la realidad ha provocado que las matrices busquen resolver un problema al cuál no pueden contribuir:

Cuando empecé a ver el problema para mi tesis, vi que este programa no fue pensado para mejorar la comprensión lectora; está centrado en otro lado, porque cree que el problema de la lectura es un problema socio-cultural; entonces, una cosa importante para este Programa era crear lazos culturales y mecanismos culturales de socialización del libro y la lectura. Por eso las bibliotecas escolares son tan importantes, porque son mecanismos de socialización. Nunca ha propuesto metodologías para mejorar la comprensión lectora; ese es otro asunto

que va por otra vía. Sin embargo, contribuir a la mejora del logro educativo pasa por esa vía; entonces nos están midiendo con una vara con la que no hemos sido pensados para resolver ese asunto (DGBPL, 20 de noviembre, 2013)²⁶.

En el caso estudiado, el proceso de revisar la lógica del programa atiende a las recomendaciones de los evaluadores y a una curiosidad personal. Empero el haber rectificado la lógica no sirvió para modificar las estrategias y los indicadores porque desde la perspectiva del entrevistado el entramado institucional se lo impedía.

Moisés Domínguez y Fabiola Zermeño señalaban el riesgo de que:

Las dependencias enfocarán sus esfuerzos únicamente a cumplir con los indicadores establecidos (generando para ello información ad hoc), desatendiendo la evolución de la dinámica contextual en que se insertan y los efectos o impactos no intencionales que se están generando. Con lo cual es más factible que muestren siempre buenos resultados, aunque el problema social permanezca sin avances en su solución al correr de los años (Domínguez y Zermeño, 2008: 107).

En palabras del entrevistado: “se tenían la posibilidad de decir ‘esta actividad le pega a la matriz y esta actividad no’. Entonces nosotros podíamos tener un rasero de decir ‘qué le pega más a lo que estamos buscando, qué no le pega’”. (DGBPL, 20 de noviembre, 2013). También: “desde la APF nos hemos acostumbrado a llevar indicadores, pareciera que nos olvidamos de resolver el problema y entramos en un frenético llenado de indicadores”. (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

En este caso de estudio, no tenemos elementos para comprobar lo que Domínguez y Zermeño señalaban, sin embargo sí existen indicios que señalan que se mantuvo un fin que no correspondía a la lógica del problema y que esto no es provocado por la metodología *per se*, sino que depende de cómo se ha construido institucionalmente el Sistema de Planeación Nacional.

En términos concretos como se muestra en la tabla 4.4, la percepción del entrevistado sobre la MML es positiva en cuanto a que ha permitido establecer una cultura de gestión por resultados en el Gobierno Federal, lo que implica fortalecer los procesos de rendición de cuentas. Empero este mismo impulso, ha

²⁶ El actor entrevistado es egresado de la Maestría en Políticas Pública Comparadas. Su tesis de grado fue un análisis del Programa Nacional de Lectura en cuanto a la justificación y definición del problema público atendido.

implicado sobre estimar y utilizar los indicadores que devienen de las matrices, es decir se han vuelto el foco del actuar, mientras se les cuestiona que no son del todo exhaustivos y que alejan la vista de cuestiones fundamentales para la atención de las necesidades detectadas, como la calidad de los servicios o los apoyos de actores que no se encuentran dentro de marco de acción del programa.

Tabla 4.4 Ventajas y desventajas percibidas en cuanto a la MML del Caso 2 Gobierno Federal

OPINIÓN RESPECTO A LA MML DEL CASO 2 GOBIERNO	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Ha fortalecido la Gestión por Resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores se han vuelto el eje de los programas
<ul style="list-style-type: none"> • La rendición de cuentas horizontal (otras Secretarías o Poderes de la Unión) 	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores no reflejan la realidad
	<ul style="list-style-type: none"> • No permite concentrarse en las necesidades detectadas

Fuente: Elaboración propia con base en comentarios del DGBPL

4.2.3 Postura respecto a la Metodología de Mapeo de Alcances

El entrevistado percibe como un valor agregado de la MMA que le permite compartir la responsabilidad sobre la solución del problema que atacan con el PNL: “Me gusta esta forma de pensar en los actores, esto de las estrategias de apoyo, etcétera es como si te liberara un poco porque también implica que ellos se involucren.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

La corriente de la Gobernanza diría al respecto que es obvio en tanto que se ha comprobado que el Gobierno no puede por sí mismo, puesto que no es eficiente para resolver la serie de problemas y atender las necesidades de la población. Por lo cual, desde esta corriente de pensamiento, se plantea que el Gobierno se convierte en un “director de orquesta”, el cual establece las reglas pero que todos contribuyen a la ejecución de la melodía. El caso del PNL deja entrever que es necesaria la participación del beneficiario y de su círculo más

cercano (familia) para la resolución del problema, así como que para “entenderlo de mejor forma” necesita estar “más cerca” de la realidad, cuestión que por la misma lógica de la burocracia es técnicamente improbable.

Al hacer una comparación entre una metodología y otra, el director del programa expresa: “De la MML me interesan los indicadores porque son necesarios, de la MMA que se enfoca en las personas.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

Esto confirma lo que ya nos había dicho en la entrevista anterior sobre que a pesar de que sentía que los indicadores dejaban fuera mucha información sobre el trabajo desempeñado y la resolución del problema, sabía que eran necesarios para la actual orientación por resultados que existía en la APF. Pero afirma que pensar en personas, como lo hace la MMA, y no en bienes y servicios, como en MML, es benéfico para entender el problema y contribuir a resolverlo.

En este mismo sentido, el encargado del programa dice: “No puedo no rendir cuentas en el entramado institucional de la APF, sin embargo sí me gusta poder entender a los actores con los que me debiera involucrar desde el proyecto.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014). En esta cita, él hace comparación entre las metodologías en función de una cultura que, como se mencionó anteriormente ya permeaba su actuar, la GpR; sin embargo no se subraya que la rendición de cuentas no sólo se debe realizar a los congresistas o a la opinión pública, sino también a quién se beneficia o colabora con la intervención, en tanto que ellos también necesitan saber cómo se estima que se beneficiaron, cómo se ejerció el presupuesto, entre otros. A la par, el entrevistado reconoce que la MMA le permite entender más lo que pasa con los actores con los que se encuentra involucrada la iniciativa y con los que requiere colaborar para lograr resultados positivos con la intervención.

También comenta que el sistema de monitoreo de la MMA, es decir las señales de progreso, le parecen bastante adecuadas y simples de seguir. De hecho se vuelve más exigente hacia ellas al decir: “Las señales de progreso deberían medirse en cuanto a porcentaje de grado de compromiso y ser más de tres niveles. Porque no siempre están igual, ¿no? Digo, sé que no hay que detallar

todo, pero pues le faltan grises.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014). Busca conocer más a detalle en tanto que reconoce que a mayor detalle podría conocer y aprender mejor en función de qué tanto avanzan sus socios directos y cómo se involucran con la iniciativa.

Por otro lado, uno de los problemas es comprender la metodología en sí misma. Entre lo que más alto grado de complicación se encuentra construir las estrategias en sus distintas modalidades. Al respecto: “No me queda claro cómo iría funcionando en el MMA pero pues entiendo que es flexible.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014). Sin embargo, la primera impresión es que es más flexible que la MML, aunque como ya vimos el problema no recae tanto en la metodología del marco lógico sino en cómo se ha institucionalizado en el Gobierno Federal. En este mismo sentido, una de las desventajas que percibe el entrevistado respecto la MMA es: “Me pregunto cómo meter esto en, por ejemplo, el portal de la SHCP, para mí me sirve pero no sé cómo lo haría para llenar todos los informes que me piden.”; además: “Misión y visión me gusta que vean el problema, pero no están alineadas al PND.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

Otra de los apartados que más le interesó al entrevistado en cuanto a la MMA, fueron las prácticas organizacionales, las cuales desde la metodología sirven para reconocer que el cambio es en ambos sentidos y que el responsable de la intervención también tiene que fortalecerse y emprender cambios para garantizar la eficiencia y eficacia esperada de su actuar. Su opinión al respecto fue: “Me ayuda que las prácticas organizacionales estén puntualizadas porque aunque ya sabía o intuía qué se necesitaba siempre, es necesario tenerlas en algún lado concreto.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

Las prácticas organizacionales pueden devenir de un análisis FODA, sin embargo la principal aportación de la MMA no radica en su construcción sino en su incorporación en un instrumento de diseño de proyecto.

A modo de resumen, y respecto a lo que reportó el actor entrevistado, en cuanto a la MMA lo más valioso fue centrar la mirada en los socios directos, es decir los actores con los cuales colaboras desde la iniciativa y quienes deben comprometerse con los promotores para el buen término de la intervención, en

tanto que se reconoce que el Gobierno por sí mismo es incapaz de resolver todos los problemas de la población. Sin embargo, su falta de alineación con la política de gestión de resultados del Gobierno Federal es uno de los factores que limita su uso para el caso concreto estudiado.

Tabla 4.5 Ventajas y desventajas percibidas en cuanto a la MMA del Caso 2 Gobierno Federal

OPINIÓN RESPECTO A LA MMA DEL CASO 2 GOBIERNO	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> Reconocer la importancia de otros actores para la resolución del problema público 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de alineación a la política de gestión de resultados del gobierno
<ul style="list-style-type: none"> Pensar sistémico de la realidad 	<ul style="list-style-type: none"> La falta de indicadores para medir el éxito del programa
	<ul style="list-style-type: none"> La falta de objetivos medibles

Fuente: Elaboración propia con base en comentarios del DGBPL

4.2.4 La propuesta de metodología híbrida entre MML y MMA

La propuesta híbrida que se usó para el caso de Gobierno Federal se basó en el formato construido junto con el Coordinador de Políticas de Fomento de Alternativas y Capacidades. El objetivo no era iniciar una construcción de metodología híbrida junto con el Funcionario Público, si no mostrarle una propuesta y conocer sus impresiones al respecto y sus sugerencias para incorporarla o no a su trabajo dentro de la APF.

En primera instancia, lo que más le interesó de la metodología híbrida fue que mantenía el foco en el socio directo, de tal suerte que podría comprender el problema desde mucho más ópticas y en un panorama más acorde a la realidad: “Me resulta atractivo que esté el enfoque desde lo que necesita el socio directo ya que me da más chance de entender y ver cómo se van dando las relaciones.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

La propuesta original de Rodouner, Shläppi y Egli establece mantener el fin, propósito, visión y misión en el mismo recuadro; durante la construcción de la metodología para el caso de sociedad civil se optó por mantener fin y propósito

porque le permitía cuantificar el avance, empero al preguntarle al informante del caso de Gobierno Federal cuál par prefería, su respuesta fue:

Prefiero que tenga fin y propósito en lugar de misión y visión, ya que los entiendo más en la lógica de la APF, es decir lo de alineación al PND, pero eso no quiere decir que me esté enfocando en un problema público y su solución (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

En otras palabras, prefiere que se parezca a lo que puede adaptar a su realidad dentro de la burocracia, pero no por representar de mejor forma lo que desde su análisis es el objetivo del programa.

Así mismo se le preguntó en cuanto a qué percepción tenía sobre los indicadores que se construyeron para las estrategias y su reacción fue la siguiente: “Para la APF está bien que haya indicadores pero en lo personal ya no me resulta atractiva la metodología, porque de nuevo con estos indicadores siento que pierdo algo.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014). En esta última cita, se deja claro que aunque la APF estableciera de modo generalizado el uso del híbrido, aún quedarían ciertos huecos no cubiertos en los indicadores que propone.

Otro punto que desde la perspectiva del entrevistado es muy pertinente del híbrido es mantener la sección de prácticas organizaciones, pues como ya se vio anteriormente son útiles para comprender el cambio y el proceso de adaptación que también llevarán a cabo los promotores de la iniciativa, en este caso los funcionarios a cargo del programa federal. Sin embargo, él agrega: “las prácticas organizacionales me son útiles, pero preferiría que también tuvieran su indicador de tal suerte que pudiera saber qué pasa de este lado.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

A modo de conclusión se le preguntó si usaría el híbrido para diseñar su programa y la respuesta fue:

Yo no creo que yo solito me pusiera a usar el híbrido en mi programa pero sí complementarlo que me ayude a entender el problema y la intervención; pero quizás lo preferiría con MMA ya que no necesito los indicadores, aunque bueno sí es más chamba (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

En síntesis, para el Caso 2 Gobierno en las condiciones actuales del contexto pensar en emplear la metodología híbrida sería replicar algunas de las desventajas que por sí mismo presenta la MML, en particular en cuanto a lo

reduccionista de los indicadores. Así que lo ideal sería compensar las desventajas de una con las ventajas de la otra sin fusionarlas. Aunque por función de tiempo, lo ideal sería su incorporación fuera por una recomendación exógena al programa, en palabras del entrevistado: “Es más fácil que lo implementos si una Agencia Internacional lo dice y más si lo dice el Banco Mundial.” (DGBPL, 7 de mayo, 2014).

Como se observó a lo largo de este apartado, ninguna de las metodologías (MML y MMA) resuelve todas las necesidades del encargado del programa, de hecho ambas tienen desventajas, que la otra cubre, por ejemplo en cuanto a las deficiencias de los indicadores observadas en la MML, se resuelven con las señales de progreso de la MMA. Sin embargo, cuando se les conjunta en la metodología híbrida tampoco se evitan las desventajas, pero sobretodo persiste el problema de alinearlos al entramado organizacional del Gobierno Federal y a su política de gestión por resultados.

Analizando ambos casos, se puede concluir que en efecto la metodología híbrida conjunta las ventajas de ambas metodologías (MML y MMA), ya que es un equilibrio entre la lógica de resultados y el pensar sistémico, además de que permite una rendición de cuentas puntual, pero con una explicación detalle de las razones para la consecución o no de los objetivos. Sin embargo, es el entramado institucional y el sistema de rendición de cuentas, los que determinan la viabilidad de usar o no dicha metodología.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los casos estudiados permiten concluir que la MML proporciona claridad y un lenguaje común, en tanto que la cultura de la GpR se ha institucionalizado en la APF y porque es un sistema utilizado por la mayor parte de los donantes en México. Otro punto de inflexión fue considerar que la principal ventaja de la MML es medir los resultados obtenidos de un proyecto a través de los indicadores, sin embargo, ambos casos presentan lo que Des Gasper define como fetichización de los indicadores, ya que reducen a ello la complejidad y riqueza de la metodología.

La principal complicación de la MML se encuentra también en reducir la realidad a un solo número; en ambos casos se coincide en que el problema es que fuera del indicador está lo que más aprendizaje les generaría. En general, los actores entrevistados en ambos casos, OSC y Gobierno Federal, coinciden en establecer que un indicador no les permite conocer la calidad de los resultados obtenidos. En lo que refiere al caso de OSC esto representa perder legitimidad ante los donantes, en tanto que no pueden explicar lo que ocurre al interior del proyecto. Mientras que, para el caso de Gobierno Federal, el problema radica en aprender para mejorar la efectividad.

En lo que respecta a la construcción de supuestos, los casos confirman la “visión de túnel” explicada por Des Gasper, en donde los supuestos son simples suposiciones o adivinanzas del futuro y no un ejercicio de análisis de riesgo serio y útil para mejorar el diseño de los proyectos.

Ambos casos consideran a la MML como un instrumento rígido e inamovible en el tiempo. En el caso de la OSC esto se debe a la falta de tiempo y recursos para procesos de planeación; mientras que para el caso de Gobierno Federal es porque se rinde cuentas sobre un mismo indicador durante el período que corresponde al PND.

Las diferencias en la naturaleza del sistema de rendición de cuentas que enfrenta cada caso implican una percepción más o menos estricta de la MML. Para Gobierno es muy rígida, e inclusive existe el riesgo de generar información

ad hoc para el cumplimiento del indicador. Para OSC, el uso es casi libre, a salvedad de que un donante se los solicite.

En cuanto a la MMA, ambos entrevistados coinciden que al centrar el análisis en los actores que intervienen en el proyecto, se tienen mayores posibilidades de crear estrategias que efectivamente se orienten a la resolución del problema. En el caso concreto de Gobierno, se considera que la metodología le permite estar más cerca de la realidad.

Otra ventaja de la MMA es reconocer que el cambio en una intervención también implica adecuaciones en las instituciones responsables del proyecto, por lo cual la sección de prácticas organizaciones fue muy bien recibida en ambos casos. De hecho, los entrevistados sugieren ordenar de acuerdo a su importancia e incorporarles indicadores para su seguimiento.

Para ambos actores entrevistados las señales de progreso son útiles para monitorear el avance de los socios directos y les permite conocer cualitativamente la realidad, pero la desventaja de la MMA es que complica los procesos de rendición de cuentas como son entendidos en la actualidad en Sociedad Civil y Gobierno. Para el caso gubernamental el entramado institucional, en particular el monitoreo de indicadores de la SHCP, sería la principal razón para no usar la metodología. Mientras que para la OSC, lo más difícil es emitir reportes a donantes y dar seguimiento al presupuesto asignado para el proyecto.

Así mismo, un problema, ya identificado desde el marco teórico, es que la metodología es poco conocida y con conceptos poco entendibles. Entre las principales limitantes se encuentra la definición de un socio directo y de estrategias.

En cuanto a la propuesta de metodología híbrida, los entrevistados explican que es muy útil el balance entre cuantitativo y cualitativo, en tanto que permite rendir cuentas y aprender al mismo tiempo. En el caso particular de Gobierno, la ventaja del híbrido es que es más fácil adaptarlo a las necesidades institucionales actuales. Otra ventaja identificada en ambos casos es preservar las prácticas organizacionales, como ya se había mencionado, es una de los apartados de la MMA que más agradó en los casos estudiados.

Ambos coinciden que mantener las parejas de visión/misión y fin/propósito es reiterativo, por lo cual consideramos que en futuras ocasiones cuando esta metodología se aplique, la selección de qué pareja utilizar deberá estar en función del proyecto con el que se trabajará y los requerimientos de rendición de cuentas a los que se enfrente.

El caso de OSC incorporó la metodología al diseño de sus proyectos, sustituyendo por completo la MML o la MMA. Actualmente, Alternativas y Capacidades está realizando esfuerzos aislados para implementar la metodología para otros proyectos. Para ellos la decisión se encontró en función de economizar tiempo y recursos, por lo cual un solo instrumento era idóneo. Así mismo, el entrevistado identificó que permite tener una rendición de cuentas que involucre de mejor forma al donante o al sujeto al que se le rinda cuentas, porque no solo sabrá el número logrado, sino entenderá mejor el proceso, lo cual implica incrementar la confianza hacia la organización y sus procedimientos.

Mientras que para el caso de Gobierno Federal se decide que la metodología híbrida no puede ser utilizada como sustituto de la MML, a pesar de que se le puede adaptar, ya que no es una decisión que le corresponda al funcionario público. Sin embargo, sugiere que debido a las ventajas de análisis y atención de necesidades de los actores involucrados, le gustaría utilizar la MMA como complemento de la MML, a pesar de que ello representa retos en función de tiempo y profesionalización personal o acompañamiento exógeno.

En este sentido, se concluye que la MML complementada con la MMA tiene más probabilidades de ser útil para diseñar proyectos con componentes de sensibilización, educación para el desarrollo y construcción de capacidades en organizaciones de la sociedad civil, en tanto que no se encuentran inmersas en un sistema de rendición de cuentas regulador y por tanto, no se les establece ningún requisito en particular. La utilidad que proporciona la metodología híbrida es equilibrar la rendición de cuentas y el aprendizaje, sin embargo el control presupuestal no es una categoría que determine una mayor o menor utilidad. Lo anterior puede variar mucho en función del nivel de fortalecimiento en temas

administrativos que tenga la organización en cuestión, de nueva cuenta porque no hay un modo determinado de asignación presupuestal.

El reto que enfrenta la metodología híbrida en Sociedad Civil es difundir su uso entre instituciones donantes, entidades fortalecedoras, incluyendo el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y Organizaciones No Gubernamentales. La recomendación es que para potencializar la experiencia de Alternativas y Capacidades se monitoreen los resultados y alcances en cuanto a planeación y fortalecimiento emanados de usar la metodología para poder recomendar con mejores argumentos la metodología a otras entidades. Por ejemplo, del estudio se desprende que la metodología híbrida permite generar confianza y empatía en las instituciones donantes en tanto que puede conocer de modo sistémico lo que ocurre al interior de un proyecto, en particular con los componentes de sensibilización, educación para el desarrollo y construcción de capacidades.

Alternativas y Capacidades se encuentra bien posicionada entre las organizaciones sociales en México lo que significa que tiene el prestigio suficiente para que sus recomendaciones sean adaptadas de modo voluntario por otras instituciones. La tarea pendiente de la organización será encontrar otras metodologías que pudieran complementar o sustituir a la MML en otros tipos de proyectos “no tradicionales”, para los cuales la MML, según la teoría, sí es suficiente. Así como los beneficios que implica una metodología para los temas de fortalecimiento más urgentes de las organizaciones, como la procuración de fondos.

En el caso de Gobierno Federal, la metodología híbrida no es más útil que la MML por sí misma, la razón principal es el entramado institucional que rige la política de planeación y rendición de cuentas en México, la cual está sustentada en la creación y monitoreo de indicadores para la asignación presupuestal y la evaluación de proyectos. Sin embargo, el caso de estudio establece que la MML por sí misma no es una metodología que permite el equilibrio entre aprendizaje, rendición de cuentas y control presupuestal, de tal suerte que lo más recomendable sería complementarla con la MMA para el tipo de proyectos estudiados en esta investigación.

La recomendación para las entidades responsables de la política de rendición de cuentas en México (SFP, CONEVAL y SHCP) emanada de esta investigación es realizar un estudio de mayor alcance y representatividad para analizar la posibilidad de incorporar otros elementos de tipo cualitativo al sistema de rendición de cuentas a nivel de Gobierno Federal, en tanto que incorporar cuestiones de calidad, compromiso o cambios actitudinales es muy complicado en el tipo de indicadores que propone la metodología de marco lógico. De hecho, como lo sugieren las conclusiones de esta investigación y otros estudios revisados, existe un alto riesgo de que por el frenesí de reportar buenos resultados en el sistema de indicadores, los problemas sociales permanezcan sin avance ni solución, yendo en contra totalmente de la orientación inicial de institucionalizar la GpR.

El objetivo del estudio recomendado sería concluir con recomendaciones de metodologías complementarias a la MML para cada tipo de proyectos. Así como este estudio propone experimentar con mayor recurrencia el uso de MMA para proyectos con componentes de sensibilización, educación para el desarrollo y construcción de capacidades, deben existir metodologías no conocidas en México, pero sí en otras latitudes, que ayuden a compensar las debilidades que genera para su contexto particular la MML.

Lo referían Domínguez y Zermeño:

La MML no puede ser considerada como la única metodología de diseño, planeación y evaluación en el sector público de nuestro país, a menos que se incorporen adecuaciones en los distintos contextos y se aplique de manera concurrente con otras metodologías de diseño, planeación y evaluación (Domínguez y Zermeño, 2008: 110).

Sin embargo la pregunta es ¿qué metodología se sugiere para cada tipo de proyecto?

Una vez identificadas este tipo de recomendaciones para complementar la MML las mismas entidades del Gobierno Federal deberán realizar un análisis costo-beneficio sobre las ventajas de seguir generando capacidades en los funcionarios para la construcción de las metodologías, tener un grupo de consultores externos que las realicen o funcionarios dentro de las mismas

dependencias encargados de brindar acompañamientos personalizados para diseñar proyectos. Uno de los retos que identifica esta investigación es que debido al poco conocimiento de la metodología se requiere de un acompañamiento personalizado para esbozar la construcción del mismo, así como revisiones constantes para contar con un instrumento utilizable. Además, los acompañamientos permiten ser más eficientes en cuestión de tiempo, el cual es en particular escaso al interior de la APF.

Implementar en Gobierno Federal la MML en compañía de la MMA brinda una mayor conciencia sobre los actores con los que se interrelaciona, sin los cuales la efectividad y eficiencia de su actuar se verían muy limitadas. Desde la teoría de la gobernanza, el gobierno para ser efectivo debe transitar de actor preponderante a ser un actor que se relaciona con los diversos grupos sociales para definir, no de manera independiente sino junto con ellos, y procurar su aporte para resolver los problemas (Aguilar, 2006).

En conclusión, la investigación propone que se generen los mecanismos necesarios para que la metodología híbrida entre MML y MMA se apropie por un número mayor de organizaciones sociales e instituciones en México, para que éstas sean más efectivas en sus estrategias, transparentes y confiables. Así como, que el Gobierno Federal, en orden de preservar la orientación inicial de la GpR, busque metodologías complementarias para la MML, entre ellas la MMA, para garantizar que se comprenda en su totalidad los problemas que atienden y las estrategias para revertirlos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica
- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I., y Méndez Lago, M. (2009). Metodología de la ciencia política. En *Cuadernos Metodológicos N° 28* (Capítulos 2-5). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bakewell, O. y Garbutt, A. (2005). The use and abuse of the logical framework approach. Disponible en: <http://www.intrac.org/data/files/resources/518/The-Use-and-Abuse-of-the-Logical-Framework-Approach.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *La Matriz de Marco Lógico*. Disponible en: <http://www.iadb.org/ove/spbook/lamatriz.htm>
- Centro Latinoamericano para el Mapeo de Alcances (2009). *Cuaderno de Mapeo de Alcances. Una guía para la facilitación*. Investigación presentada en la 2da Conferencia de Usuarios de Mapeo de Alcances. IDRC. Disponible en: http://www.iifac.org/wp-content/uploads/2012/05/Cuaderno_final.pdf
- Chipimbi R., Sibanda, M y Ongevalle, J. (2009). *Monitoring for impact in a programme's sphere of influence- a case study of the quality education and vulnerability programme in Zimbabwe*. African Evaluation Association Conference. Disponible en línea en: <http://www.outcomemapping.ca/resource/resource.php?id=218>
- Comisión Nacional para la Evaluación de la Política Social (2012) *Evaluación Consistencia y Resultados 2011-2012, Anexo 2*. México. Disponible en: <http://www.lectura.dgmie.sep.gob.mx/operacion/coneval.php>
- Coordinador Políticas de Fomento. (2 de octubre del 2013). Metodología de Marco Lógico. (D. Dorantes, entrevistadora). México.
- Coordinador Políticas de Fomento. (8 de octubre del 2013). Metodología de Mapeo de Alcances. (D. Dorantes, entrevistadora). México.
- Coordinador Políticas de Fomento. (16 de octubre del 2013). Metodología híbrida MML-MMA. (D. Dorantes, entrevistadora). México.

- Cruz Cruz, M. (2008) *Análisis del Marco Lógico en la evaluación de programas sociales. Caso: Programa 3x1 para Migrantes*. (Tesis de maestría). México: FLACSO México.
- Del Rayo Sánchez Ramírez, M. A. (2008) *El uso de la Metodología de Marco Lógico en el diseño y la evaluación: alcances y limitaciones. El programa Hábitat y el Plan Municipal de Desarrollo, Puebla 2008-2011*. (Tesis de maestría). México: FLACSO México.
- DGBPL. (2013). Metodología de Marco Lógico. (D. Dorantes, entrevistadora). México
- DGBPL. (2013). Metodología de Mapeo de Alcances. (D. Dorantes, entrevistadora). México
- Diario Oficial de la Federación (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública*. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- Domínguez, M. y Zermeño, F. (2008). Análisis del Esquema de Evaluación de Programas Federales Sociales implementado en 2007: El programa anual de evaluación y la matriz de marco lógico. En A. González. *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*. México: GESOC, A.C.
- Earl, S., Carden, F., y Smutylo, T. (2001). *Outcome Mapping: building learning and reflection into development programs*. Disponible en: <http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=121>
- Estudio de Cooperación al Desarrollo (2011). *Estudio Crítico al Marco Lógico en la CAPV*. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Disponible en: http://www.ecode.es/marco_logico/pdf/estudio_critico_marco_logico_2011.pdf
- Figuroa, G. (2005) La metodología de elaboración de proyectos como una herramienta para el desarrollo cultural. *Serie Bibliotecología y Gestión de Información*. 7. 1-52. Disponible en: http://eprints.rclis.org/6761/1/serie_7.pdf

- Gasper, D. (2001). *Logical Frameworks: Problems and Potentials*. La Haya: Institute of Social Studies. Disponible en: http://www.petersigsgaard.dk/PDFfiler/gasper_logical_framework_problems.pdf
- González, A. (2013). Avances y Retos en el MyE. En G. Farfán (coord.), *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*. (pp. 39-42). México: CIDE. Consultado en: <http://www.clear-la.cide.edu/node/113?language=en>
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2004). *Boletín del Instituto. Metodología de Marco Lógico*. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Bibliograf%C3%ADa%20sobre%20la%20Metodolog%C3%ADa%20de%20Marco%20L%C3%B3gico/1323.pdf>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma publicada en el DOF 24-01-2014) Diario Oficial de la Federación (2006). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Merino, M. y Vilalta, C. (2014). *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano*. México: CIDE y Conapred.
- Ortegon, E., Pacheco, J.F., y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. 42, Serie Manuales. Santiago de Chile: ILPES. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO México.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Estados Unidos: Macmillan Press LTD.
- Project Management Institute (2008). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Estados Unidos: PMI.
- Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta (última reforma publicada en el DOF 04-12-2006) Diario Oficial de la Federación (2003). Disponible en:

- http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Reglamentos/28_reg_lisr.pdf
- Román, M. (1999). *Guía Práctica para el Diseño de Proyectos Sociales*. Santiago de Chile: CIDE. Disponible en: http://webs.uvigo.es/pmayobre/master/textos/maria_mendez/disenos_proyectos.pdf
- Roduner, D., Shläppi, W., y Egli, W. (2008). *Logical Framework Approach and Outcome Mapping. A Constructive Attempt of Synthesis*. Zurich: AGRIEDA y NADEL.-ETH-Zurich. Consultado en: http://www.outcomemapping.ca/forum/files/Discussion_Paper_OM_LFA_Synthesis_2008-1_126.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/DirectricesSED.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). *Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados 2012*. México. Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10#Dipobr>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf
- Sistema de Información del Registro Federal de las OSC. Preguntas Frecuentes. En *Corresponsabilidad*. Disponible en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=13y>

Sistema de Información del Registro Federal de las OSC. Consejo Técnico Consultivo. En *Corresponsabilidad*. Disponible en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=4y>

Takahashi-Iturriaga, T. (2013). Avances y Retos en la Transparencia y Rendición de Cuentas. En G. Farfán (coord.), *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*. (pp. 56-61). México: CIDE. Consultado en: <http://www.clear-la.cide.edu/node/113?language=en>

ANEXO 1

Matriz de Marco Lógico del programa “Políticas de Fomento” de Alternativas y Capacidades

Desarrollada por: Heriberto Enríquez, coordinador del proyecto y Daniela Dorantes, facilitadora de la metodología. Daniela desarrolló mejoras a la versión final, junto con el apoyo de Fernanda Carvallo, directora general de GC Ingeniería Social.

Nota: La matriz se desarrolló junto con un árbol de problemas y objetivos creados por Heriberto y Daniela, con base al diagnóstico del proyecto (serie de libros y artículos desarrollados por Marisa Verduzco y Mónica Tapia), así como de acuerdo al plan del trabajo 2013-14.

Objetivos (resumen narrativo)	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Contribuir a generar una cultura de colaboración entre el gobierno mexicano y la sociedad civil.	Inclusión de propuestas de OSC en los programas sociales del Gobierno Federal. $\frac{\% \text{ PP con participación OSC} \times \text{dep}}{\text{PP} \times \text{dependencia}}$	Sistematización de información de las dependencias públicas del Gobierno Federal sobre procesos de colaboración con Sociedad Civil.	La Sociedad Civil se organiza y es colaborativa con el gobierno.
Desarrollar colaborativamente una política pública de fomento (PPF) a las OSCs a nivel federal coordinada, eficiente y benéfica para el sector.	Existencia del programa sectorial encargado del fomento a OSCs.	Documentos oficiales del gobierno, Diario Oficial de la Federación.	El programa sectorial se ejecuta en combinación con un contexto político adecuado.
A. Se realizaron acuerdos a favor de una PPF a través de procesos de incidencia directa en la administración federal.	# acuerdos con legisladores o altos funcionarios de la administración federal.	Convenios de acuerdos generados.	Existe interés por parte del gobierno de recibir una capacitación en el tema.
B. Se logró el reconocimiento del proyecto de la PPF a través de la incidencia digital entre las OSCs.	# firmas de OSC por causa en mecanismo de recolección de firmas y # firmas de personas por causa en mecanismo de recolección de firmas.	Firmas en cause.org o CiviCRM	El público en general se interesa por los temas generados en redes sociales y en las publicaciones.
C. Se generaron y difundieron argumentos a favor de la PPF.	# de investigaciones que generaron argumentos.	Fichero de argumentos generados.	
D. Se capacitaron funcionarios o legisladores federales sobre la importancia del papel de las	# de funcionarios públicos o legisladores federales capacitados Con calificación de +5 en	Listas de asistencia a los talleres llenadas y firmadas por los asistentes de	

OSCs en que el hacer gubernamental.	nuestro examen de salida sobre lo visto en el taller.	conformidad con el aviso de privacidad.	
<p>A.1 Desarrollar mapeo de actores claves para una PPF.</p> <p>A.2 Gestionar reuniones con legisladores o altos funcionarios.</p> <p>A.4 Generación del documento de acuerdos.</p>	<p># reuniones mantenidas con legisladores y/o altos funcionarios.</p> <p># de acuerdos generados.</p>	<p>Agenda del proyecto.</p> <p>Convenio de acuerdos firmados.</p>	<p>Se cuenta con el recurso económico e intelectual al interior de Alternativas y Capacidades suficiente para desarrollar el trabajo de incidencia.</p>
<p>B.1 Análisis de la audiencia objetivo.</p> <p>B.2 Generación de una estrategia de comunicación digital.</p> <p>B.3 Emisión de contenidos relevantes sobre la causa en redes sociales.</p> <p>B.4 Discusiones mantenidas a través de redes sociales.</p> <p>B.5 Publicación de la causa en sistema (Cause.org o CiviCRM) para recolectar firmas de apoyo.</p>	<p># seguidores en redes sociales.</p> <p># post en blog realizadas.</p> <p># visitas en el blog.</p>	<p>Twitter y Facebook.</p> <p>Google Analytics.</p>	
<p>C.1 Investigar temáticas que generarían un entorno favorable para OSCs (marco legal, fiscal, profesional, etc).</p> <p>C.2 Analizar el contexto internacional en materia de política de fomento.</p> <p>C.3 Difundir los hallazgos de la investigación a través de medios digitales o impresos.</p>	<p># de fichas realizadas sobre libros o textos especializados.</p> <p># de publicaciones en medios digitales o impresos.</p>	<p>Fichero de investigación desarrollado por Alternativas y Capacidades para esta temática.</p> <p>Medios digitales e impresos, como revistas, blogs especializados, periódicos, boletines, libros.</p>	
<p>D.1 Diagnosticar necesidades de sensibilización para una PPF en altos funcionarios o legisladores.</p> <p>D.2 Desarrollar contenidos para taller que incorporen temas como qué es la sociedad civil y su importancia en el quehacer de políticas públicas.</p> <p>D.3 Gestionar espacios y públicos para los talleres.</p>	<p># Talleres impartidos.</p> <p># de funcionarios o legisladores capacitados.</p>	<p>Agenda del proyecto</p>	

ANEXO 2

Mapeo de Alcances del programa “Políticas de Fomento” de Alternativas y Capacidades

Desarrollado por: Heriberto Enríquez, coordinador del proyecto y Daniela Dorantes, facilitadora de la metodología. Daniela desarrolló mejoras a la versión final. Revisión por Beatrice Briggs, experta en la metodología.

<p>Visión: En México, hay una democracia participativa caracterizada por procesos participativos en donde la sociedad civil y el gobierno colaboran en la identificación de problemas y oportunidades y en la búsqueda de respuestas a ellos.</p>		
<p>Misión: En apoyo a la visión, vamos a trabajar con OSCs, funcionarios públicos y legisladores para mejorar el marco regulatorio, fiscal y normativo en el que operan las organizaciones de la sociedad civil en México; para que este sea menos burocrático, promueva el asociacionismo, genere que existan más y mejores OSC y en donde sea más fácil mantenerla y operarlas.</p>		
<p>SD 1: Colectivo Causas Ciudadanas</p>	<p>SD 2: Funcionarios públicos que pertenecen a la Comisión de Fomento y los enlaces con OSC de cada dependencia gubernamental</p>	<p>SD 3: Legisladores que participan en las Comisiones Especiales de Participación Ciudadana y de Relaciones Exteriores y Organizaciones no Gubernamentales</p>
<p>Alcance Deseado: Las OSCs, a través del Colectivo Causas Ciudadanas, participan activamente en el fomento de un marco regulatorio de fomento para las OSCs.</p>	<p>Alcance Deseado: Que tengan apertura hacia el trabajo y las necesidades de las OSCs en México y favorezcan una política de fomento al sector social, así como la implementación de la misma.</p>	<p>Alcance Deseado: Que tengan apertura hacia el trabajo y las necesidades de las OSCs en México y favorezcan una política de fomento al sector social.</p>
<p><i>Se espera</i> que las OSCs participes asistan a las reuniones del Colectivo, se informen de los procesos, participen en las reuniones y difundan información a través de sus redes sociales y con sus conocidos.</p>	<p><i>Se espera</i> que tengan apertura al diálogo y conciencia hacia el trabajo de las OSCs. En particular con los funcionarios públicos en el puesto de enlace con OSCs (“enlaces”), se espera que participen activamente en las capacitaciones y obtengan el interés de favorecer canales de diálogo.</p>	<p><i>Se espera</i> que se relacionen con OSCs y conozcan su trabajo y escuchen sus necesidades.</p>
<p><i>Sería positivo</i> que cumplan con sus acuerdos, participen activamente en las reuniones y fuera de ellas, propongan temas o estrategias, capaciten y/o concienticen a sus redes en los temas del colectivo, inviten a otras OSC al colectivo y que participen en el financiamiento de la red.</p>	<p><i>Sería positivo</i> que impulsen de manera coordinada una política de fomento para OSC y capaciten a la APF. En particular con los “enlaces”, sería positivo que iniciaran planes de acción en sus áreas a favor de las OSC, acciones transversales y/o para su sector.</p>	<p><i>Sería positivo</i> que presente temas relacionados con el fomento de OSCs y que favorezcan el diálogo abierto.</p>
<p><i>Sería ideal</i> que acompañen a AyC en el proceso de incidencia y/o que</p>	<p><i>Sería ideal</i> que prevaleciera una cultura receptiva y abierta hacia</p>	<p><i>Sería ideal</i> que impulsaran un cambio en el marco para el</p>

tomen la iniciativa de hacer el proceso de incidencia por sí mismos.	las OSC en la APF, misma que sea de utilidad para perfeccionar la Política Pública de Fomento en México.	fomento de OSCs (foros, acciones concretas) y que funjan como intermediarios de las OSCs.	
ESTRATEGIAS	Estrategia causal	Estrategia de persuasión	Estrategia de apoyo
I Dirigidas hacia un socio directo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incidencia directa (SD 2,3,4) 2. Invitar OSC a participar en Colectivo y mantenerlas informadas (SD 1) 3. Invitar a los legisladores o funcionarios a escribir en el boletín, así como compartirles información y artículos relevantes (mantenerles informados) (SD 2, 3, 4) 4. Elaborar un plan conjunto de reuniones de planeación (SD 1) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de investigaciones sobre condiciones para mejorar la política de fomento en México (SD 1,2,3,4) 2. Crear foros de discusión y participación en línea o presenciales (SD 1) 3. Emisión de boletines internos y externos de divulgación con contenidos específicos para su audiencia (SD 1,2,3,4) 4. Contar con la participación de funcionarios y legisladores en los foros organizados por el Colectivo (SD 2,3,4) 5. Talleres de sensibilización para APF (SD 2) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contar con una persona que dé seguimiento constante a los legisladores y funcionarios.
E Dirigidas hacia el entorno de un socio directo		<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistematización de la experiencia como un caso de incidencia en políticas públicas 2. Difundir los resultados de los talleres de sensibilización 3. Difusión de logros por Redes Sociales (SD 1,2,3,4) 	
Prácticas organizacionales			
<ul style="list-style-type: none"> • Necesitamos contar con cierto acompañamiento de especialistas en los temas que deseamos impulsar (académicos, investigadores, etc). • AyC cuenta con experiencia en articular redes y es reconocida como un líder en la temática. • Se requiere buscar financiamiento, para permitir los estudios y la articulación. • AyC debería permitir que en los procesos de corto plazo de la red sean más colaborativos, en lo práctico debe haber liderazgo pero debe haber acuerdos base. Nos falta sentar a todos en el Colectivo, necesitamos mejorar nuestra capacidad convocatoria. • Nos faltan habilidades de comunicación para entender lenguaje político y las formas de interacción idóneas con los que ostentan el poder y entender el proceso político (cabildo, proceso legislativo, etc). • Deberíamos forjar mejores capacidades de comunicación y liderazgo (<i>expertise</i> en articular redes). Investigar si alguna OSC nos puede compartir su experiencia y aprendizaje. • La organización requiere analizar tiempos para los entregables de las otras áreas que representen compromiso y que no atrasen los procesos. • Se requiere trabajar los mecanismos de evaluación del proyecto para poder explicar nuestro éxito o nuestra contribución. 			

ANEXO 3

Modelo híbrido MA y MML del programa “Políticas de Fomento” de Alternativas y Capacidades

Desarrollado por: Heriberto Enríquez, coordinador del proyecto y Daniela Dorantes, facilitadora de la metodología. Daniela desarrolló mejoras a la versión final, recopilando la opinión del Director Ejecutivo.

		Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Efectos del proyecto	Efectos en consecuencia de los socios directos (efectos indirectos)	Fin: Contar con una política de fomento benéfica para las OSCs en México, que les permita crecer, desarrollarse y fortalecerse.	Existencia del programa sectorial encargado del fomento a OSCs.	Documentos oficiales del gobierno, Diario Oficial de la Federación.	
		Resultado: Desarrollar cambios en el diseño, la formulación y/o la implementación en diversas políticas públicas en temas relacionados con el fomento a OSCs	Reforma, modificación o instrumentación de la política pública	Documentos oficiales del Gobierno Federal o el poder legislativo, Diario Oficial de la Federación.	Los cambios en política pública son armónicos entre sí.
	Efectos directos	SD 1: Colectivo Causas Ciudadanas	SD 1: Se espera que asistan a las reuniones, se informen de los procesos, participen en las reuniones y difundan información a través de sus redes. Sería positivo que cumplan con sus acuerdos, participen activamente en las reuniones y fuera de ellas, propongan temas o estrategias, capaciten y/o concienticen a sus redes en los temas del colectivo, inviten a otras OSC al colectivo y que participen en el financiamiento de la red. Sería ideal que acompañen a AyC en el proceso de incidencia y/o que tomen la iniciativa de hacer el proceso de incidencia por sí mismos	Diario o bitácora del coordinador de proyecto	No aplica
		SD 2: Funcionarios públicos que pertenecen a la Comisión de	SD2: Se espera que tengan apertura al diálogo y conciencia hacia el trabajo de las OSCs. En particular con los enlaces, se espera que participen activamente	Diario o bitácora del coordinador de proyecto	No aplica

	Fomento y los funcionarios públicos con el puesto de Enlaces con OSC de cada dependencia gubernamental	en las capacitaciones y obtengan el interés de favorecer canales de diálogo. Sería positivo que impulsen de manera coordinada una política de fomento para OSC y capaciten a la APF. En particular con los enlaces, sería positivo que iniciaran planes de acción en sus áreas a favor de las OSC, acciones transversales y/o para su sector. Sería ideal que prevaleciera una cultura receptiva y abierta hacia las OSC en la APF, misma que sea de utilidad para perfeccionar la Política Pública de Fomento en México.		
	SD 3: Legisladores y su equipo operativo que participan en las Comisiones Especiales de Participación Ciudadana y de Relaciones Exteriores y ONGs y/o legisladores y su equipo operativo que se focalizan en determinados temas de intereses de las OSCs	SD3: Se espera que traten con OSCs. Sería positivo que presente temas relacionados con el fomento de OSCs y que favorezcan el diálogo abierto. Sería ideal que impulsaran un cambio en el marco para el fomento de OSCs (foros, acciones concretas) y que funjan como intermediarios de las OSCs.	Diario o bitácora del coordinador de proyecto	No aplica
Ámbito operativo	Activismo digital	# seguidores en redes sociales. # visitas en blog por redes sociales	Google Analytics y redes sociales	No aplica
	Emisión de boletines internos y externos de divulgación con contenidos específicos para su audiencia	# boletines emitidos. # lectores por boletín. # comentarios recibidos.	Estadísticas CiviCRM	No aplica
	Talleres de sensibilización a funcionarios	# de funcionarios públicos o legisladores federales capacitados con calificación de +5 en nuestro examen de salida sobre lo visto en el taller	Listas de asistencia a los talleres llenadas y firmadas por los asistentes de	No aplica

Ámbito operativo			conformidad con el aviso de privacidad	
	Actividades de incidencia directa	# reuniones mantenidas con legisladores y/o altos funcionarios. # de acuerdos generados	Agenda del proyecto. Convenio de acuerdos firmados.	No aplica
	Mantenimiento de canales de diálogo con funcionarios y legisladores (foros, boletín, artículos, información)	# de contactos relevantes posteriores al proceso de incidencia con funcionarios o legisladores	Agenda del proyecto.	No aplica
	Fortalecimiento del Colectivo Causas Ciudadanas	# OSC inscritas en el Colectivo # invitaciones realizadas	Bitácora del Colectivo	No aplica
	Mantenimiento de los canales de diálogo en el colectivo	# de encuentros del Colectivo # de contactos por redes sociales	Bitácora del Colectivo	No aplica
	Elaborar un plan conjunto de reuniones de planeación	Encuentro de planeación elaborado	Bitácora del colectivo Minuta del encuentro	No aplica
	Desarrollo de investigaciones sobre condiciones para mejorar la política de fomento en México	# de investigaciones que generaron argumentos	Catálogo de publicaciones	No aplica
<p>Prácticas organizacionales a fortalecer para lograr los cambios que espera la Iniciativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necesitamos desarrollar una estrategia de procuración de fondos más diversificada para contar con los recursos económicos para realizar nuestro proyecto. • Desarrollar una red de especialistas en los temas que deseamos impulsar para contar con ellos como asesores externos. • Nos faltan habilidades de comunicación para mejorar la efectividad y el entendimiento de nuestros mensajes claves. • Necesitamos herramientas adicionales para entender lenguaje político y las formas de interacción idóneas con los que ostentan el poder y entender el proceso político (cabildo, proceso legislativo, etc.). • Requerimos trabajar en los procesos de entrega y colaboración entre las áreas de la organización para que se desarrollen en tiempo y forma adecuada 				

ANEXO 4

Mapeo de Alcances del Programa Nacional de Lectura (PNL) del Gobierno Federal Mexicano

Desarrollado por: Daniela Dorantes, con base en documentos del programa. Con comentarios de David Acevedo. El mapeo no se completa en función del tiempo del entrevistado.

<p>Visión: En México, los egresados de las aulas de educación básica bajo la tutela de la Secretaría de Educación Pública (SEP) son usuarios competentes de la cultura escrita²⁷ y por tanto, es un ciudadano crítico de su realidad y en su proceso de aprendizaje y de asimilación de conocimiento.</p>		
<p>Misión: En apoyo a la visión, vamos a fomentar que los alumnos de educación básica adscritos a la SEP puedan adquirir nuevas prácticas de lectura a partir de ofrecerles un acervo bibliográfico en sus aulas que complemente su aprendizaje escolar, el cual organizado y administrado por los mediadores del libro y la lectura (maestros, padres, bibliotecarios, promotores culturales).</p>		
<p>SD 1: Mediadores del libro y la lectura</p>	<p>SD 2: Coordinación estatal del PNL (CEPNL)</p>	<p>SD3: Comités de selección (comité de expertos y estatales) de los acervos bibliotecarios</p>
<p>Alcance Deseado: Garanticen el uso del acervo bibliográfico y su mejor aprovechamiento por parte de los alumnos.</p>	<p>Alcance Deseado: Participen activamente en el diseño de programa y en su implementación nivel local.</p>	<p>Alcance Deseado: Que aseguren la relevancia, en términos de aprendizaje, variedad y calidad de los libros que formarán parte de los acervos bibliográficos escolares.</p>
<p><i>Se espera</i> que los materiales de lectura se pongan a disposición de la comunidad educativa.</p>	<p><i>Se espera</i> que las coordinaciones estatales realicen un diagnóstico anual y participen en el diseño de la estrategia estatal de lectura y escritura en el nivel básico.</p>	<p><i>Se espera</i> que los comités de selección realicen una selección de materiales con base en los parámetros establecidos por la Secretaría de Educación Pública.</p>
<p><i>Sería positivo</i> que los materiales de lectura se encontraran a disposición de la comunidad educativa y fuesen utilizados ocasionalmente en prácticas diversificadas de lectura.</p>	<p><i>Sería positivo</i> que las coordinaciones estatales cuenten con un diagnóstico actualizado anualmente y participaran en el diseño de la estrategia estatal y en su puesta en marcha.</p>	<p><i>Sería positivo</i> que los comités de selección estatales se formaran continuamente y realizaran una selección de materiales con base en los criterios establecidos por la Secretaría de Educación Pública.</p>

²⁷ De acuerdo a la definición del programa, se entiende por usuario competente de la cultura escrita aquél que: Reconoce las distintas funciones sociales que tiene la lengua escrita; Comprende el funcionamiento del sistema de escritura (principio alfabético de la escritura); Reconoce las distintas funciones sociales que tiene la lengua escrita; Conoce distintos portadores de textos y puede identificar el contenido de cada uno de ellos; Puede interpretar una amplia diversidad de textos; Reconoce que un texto tiene más de una interpretación posible; Tiene criterios claros para elegir lo que desea o necesita leer en diferentes momentos; Emite juicios sobre lo que lee; Tiene diversos intereses que se reflejan en los materiales que selecciona para leer y en los propósitos de su lectura (Estudio, Recreación, Búsqueda de información específica); Contrasta fuentes diversas; Selecciona la información relevante y sabe reconocer una fuente autorizada de otra que no lo es; Anticipa el contenido a leer y tiene expectativas sobre la lectura; Sabe obtener información relevante de un título, a partir de revisar la portada, la contraportada, las páginas legales, el índice; Durante la lectura, relaciona las ideas contenidas en el libro con otras que formuló o que ha leído antes; y, Durante y después de la lectura reflexiona sobre lo que lee.

<p><i>Sería ideal</i> que los materiales de lectura se encontraran a disposición de la comunidad escolar y fuesen utilizados cotidianamente en prácticas diversificadas de lectura y escritura.</p>	<p><i>Sería ideal</i> que las coordinaciones estatales diseñaran, implementaran, y adecuaran un plan anual de trabajo con base en indicadores claros y específicos.</p>	<p><i>Sería ideal</i> que los comités de selección estatales se formaran permanentemente y contaran con información actualizada sobre hábitos lectores de la población escolar, lo que permite una selección que considera las necesidades e intereses de los lectores.</p>	
ESTRATEGIAS	Estrategia causal	Estrategia de persuasión	Estrategia de apoyo
<p>I Dirigidas hacia un socio directo</p>	<p>1. Realizar jornadas de formación amplias para los mediadores del libro y la lectura sobre el mejor aprovechamiento del acervo.</p>	<p>1. Desarrollar diplomados o estrategias de formación de mediano plazo.</p>	<p>1. Desarrollar una estructura interna que facilite información a los involucrados en el tema de lectura y escritura en el nivel básico.</p>
<p>E Dirigidas hacia el entorno de un socio directo</p>	<p>1. Se producen materiales de apoyo para la mejor y adecuada disposición física de los acervos para el mejor aprovechamiento en las escuelas.</p>	<p>1. Apoyar a las CEPNL a realizar un diagnóstico de necesidades en su estado.</p>	<p>1. Generar reuniones entre las CEPNL para compartir aprendizajes y generar un documento para la CNPNL sobre el diseño del proyecto y las ROPs.</p>
Practicas organizacionales			
<ul style="list-style-type: none"> • Necesitamos contar con cierto acompañamiento de especialistas en los temas que deseamos impulsar (académicos, investigadores, etc). • Transmitir de mejor forma los objetivos del programa para que las comisiones estatales puedan diseñar de mejor forma sus proyectos y seleccionar las escuelas a beneficiar • Integrar en un documento el diagnóstico realizado por las entidades federativas • Hacer del conocimiento de las autoridades educativas estatales el concepto de lectura que se pretende desarrollar 			

ANEXO 5

Modelo híbrido MA y MML del programa PNL

		Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Efectos del proyecto	Efectos en consecuencia de los socios directos (efectos indirectos)	Fin: Mejorar el logro educativo de los estudiantes de educación básica	Porcentaje de alumnos de educación básica de escuelas públicas que alcanzaron al menos el nivel Elemental en Español en la prueba Enlace	Prueba Enlace año correspondiente. Generado por ENLACE. Publicado en: http://enlace.sep.gob.mx/ba/	
		Resultado: Las Bibliotecas Escolares y de Aula son instaladas y utilizadas en las escuelas de educación básica pública, mediante la formación de figuras educativas en temáticas de fomento a la lectura, selección de acervos y difusión de las acciones del Programa.	Porcentaje de escuelas de educación básica que logran instalar y utilizar la Biblioteca Escolar y de Aula en el año.	Informes de ejecución: trimestrales y anuales Programas Estatales de lectura. Bases de datos de escuelas atendidas generadas por los Estados.	Las autoridades educativas estatales manifiestan interés y compromiso para el desarrollo del Programa Nacional de Lectura.
	Efectos directos				
		Socios Directos	Señales de Progreso		Medios de verificación
		SD 1: Mediadores del libro y la lectura	Se espera que los materiales de lectura se pongan a disposición de la comunidad educativa.	Sería positivo que los materiales de lectura se encuentren a disposición de la comunidad educativa y sean utilizados ocasionalmente en prácticas diversificadas de lectura.	Sería ideal que los materiales de lectura se encontraran a disposición de la comunidad escolar y fueran utilizados cotidianamente en prácticas diversificadas de lectura y escritura.
		SD 2: Coordinación Estatal del PNL (CEPNL)	Se espera que las coordinaciones estatales realicen un diagnóstico	Sería positivo que las coordinaciones estatales cuenten con	Sería ideal que las coordinaciones estatales diseñasen,

		anual y participen en el diseño de la estrategia estatal de lectura y escritura en el nivel básico.	un diagnóstico actualizado anualmente y participaran en el diseño de la estrategia estatal y en su puesta en marcha.	implementasen y adecuasen un plan anual de trabajo con base en indicadores claros y específicos.	
	SD 3: Comités de selección (comité de expertos y estatales) de los acervos bibliotecarios.	Se espera que los comités de selección realicen una selección de materiales con base en los parámetros establecidos por la Secretaría de Educación Pública.	Sería positivo que los comités de selección estatales se formen continuamente y realicen una selección de materiales con base en los criterios establecidos por la Secretaría de Educación Pública.	Sería ideal que los comités de selección estatales se formasen permanentemente y contasen con información actualizada sobre hábitos lectores de la población escolar, lo que permitiría una selección que considerase las necesidades e intereses de los lectores.	

	Socio Directo	Estrategias por Socio Directo	Indicador por estrategia	Medios de verificación	Supuestos
Ámbito operativo	SD 1: Mediadores del libro y la lectura	Realizar jornadas de mediación amplias para los mediadores del libro y la lectura sobre el mejor aprovechamiento del acervo. Desarrollar diplomados o estrategias de formación de mediano plazo. Desarrollar una estructura interna que facilite información a los involucrados en el tema de lectura y escritura en el nivel básico.	# jornadas de formación al año y # asistentes a cada una. # de eventos de formación al año Existencia de un plan de		
	SD 2: Coordinación Estatal del PNL (CEPNL)	Apoyar a las CEPNL a realizar un diagnóstico de necesidades en su estado. Generar reuniones entre las CEPNL para compartir aprendizajes y generar un documento para la	# de diagnósticos estatales. # de reuniones de CEPNL al año.		

Ámbito operativo		<p>CNPNL sobre el diseño del proyecto y las ROPs.</p> <p>Se producen materiales de apoyo para la mejor y adecuada disposición física de los acervos, para el mejor aprovechamiento en las escuelas.</p>	# de manuales desarrollados.	
	SD 3: Comités de selección (comité de expertos y estatales) de los acervos bibliotecarios	Se realiza un análisis de las necesidades en las escuelas, así como de los gustos de los usuarios.	# de diagnósticos elaborados.	
Prácticas organizacionales a fortalecer para lograr los cambios que espera la Iniciativa				
<ul style="list-style-type: none"> • Transmitir de mejor forma los objetivos del programa para que las comisiones estatales puedan diseñar de mejor forma sus proyectos y seleccionar a las escuelas a beneficiar. • Integrar en un documento el diagnóstico realizado por las entidades federativas. • Hacer del conocimiento de las autoridades educativas estatales el concepto de lectura que se pretende desarrollar. 				

ANEXO 6

CUESTIONARIOS PARA ENTREVISTAS

Cuestionario: Marco Lógico

1. ¿Cuáles son las ventajas de utilizar la Metodología del Marco Lógico (MML), según tu experiencia o apreciación? ¿La has utilizado? ¿En qué proyectos?
2. ¿Cuáles son las desventajas del MML?
3. Hablemos de los “componentes” de la MML. ¿Consideras que el Fin del proyecto es adecuado, que el desarrollo del proyecto contribuirá a su logro? ¿Qué otras cosas se necesitan para que se logre dicho Fin?
4. Respecto al Propósito u Objetivo, ¿consideras que está bien definido, que con el desarrollo del proyecto se cumpla? ¿Los componentes y actividades son adecuados? ¿Qué faltaría?
5. ¿Qué tan útiles crees que son los indicadores para el monitoreo y evaluación del proyecto? ¿Qué tanto sientes que reflejarían el éxito de su gestión, resultados e impacto? ¿Qué otros indicadores incluirías? ¿Encontraron alguna dificultad para su construcción o para la construcción de su línea basal? ¿Utilizan una línea basal?
6. ¿Qué opinas de la construcción de supuestos? ¿Consideras que capturan/reflejan los múltiples factores que podrían influir en el desarrollo de su proyecto? ¿Cómo fueron analizados o construidos?
7. ¿Algo más que me quieras compartir sobre esta Metodología, sus alcances, limitaciones, retos?

Cuestionario: Mapeo de Alcances

1. ¿Conocías la metodología de MA previo a nuestra sesión?
2. En general, de acuerdo a lo que conociste, ¿cuál es tu impresión general de la metodología? ¿Cómo te sientes observando el proyecto en esta metodología? ¿Es decir, sientes que lo representa en su totalidad?
3. Desde tu perspectiva, ¿Cuáles serían las ventajas de utilizar el MA?
4. ¿Cuáles son las desventajas del MA?
5. Hablemos de la estructura del Mapeo, ¿cómo te sentiste desarrollando la visión del proyecto? ¿La sientes inspiradora más que accesible?
6. ¿Sientes propia la misión del proyecto? ¿La sientes ajustada y crees poderla cumplir con las estrategias generadas?
7. ¿Cómo te sentiste analizando a los socios directos y generando estrategias a partir de los cambios esperados en ellos?

8. ¿Crees que observar las señales de progreso son una forma útil de ir monitoreando tu proyecto? ¿Qué les faltaría?
9. ¿Sientes que esta metodología, con respecto al MML, comprende más la complejidad de la realidad social?

Cuestionario: Híbrido

1. ¿Qué prefieres del MA frente al MML?
2. ¿Qué prefieres del MML frente al MA?
3. En tu opinión, ¿qué tiene el MA para seleccionarla como tu metodología favorita? ¿qué tiene el MML para seleccionarla como tu metodología favorita?
4. En tu opinión, ¿qué le falta al MML para seleccionarla como tu metodología favorita? ¿qué le falta al MA para seleccionarla como tu metodología favorita?
5. Si pudieras crear un híbrido entre ambas metodologías, ¿qué dejarías y qué quitarías de cada una?