



Programa en **Auditoría Gubernamental**

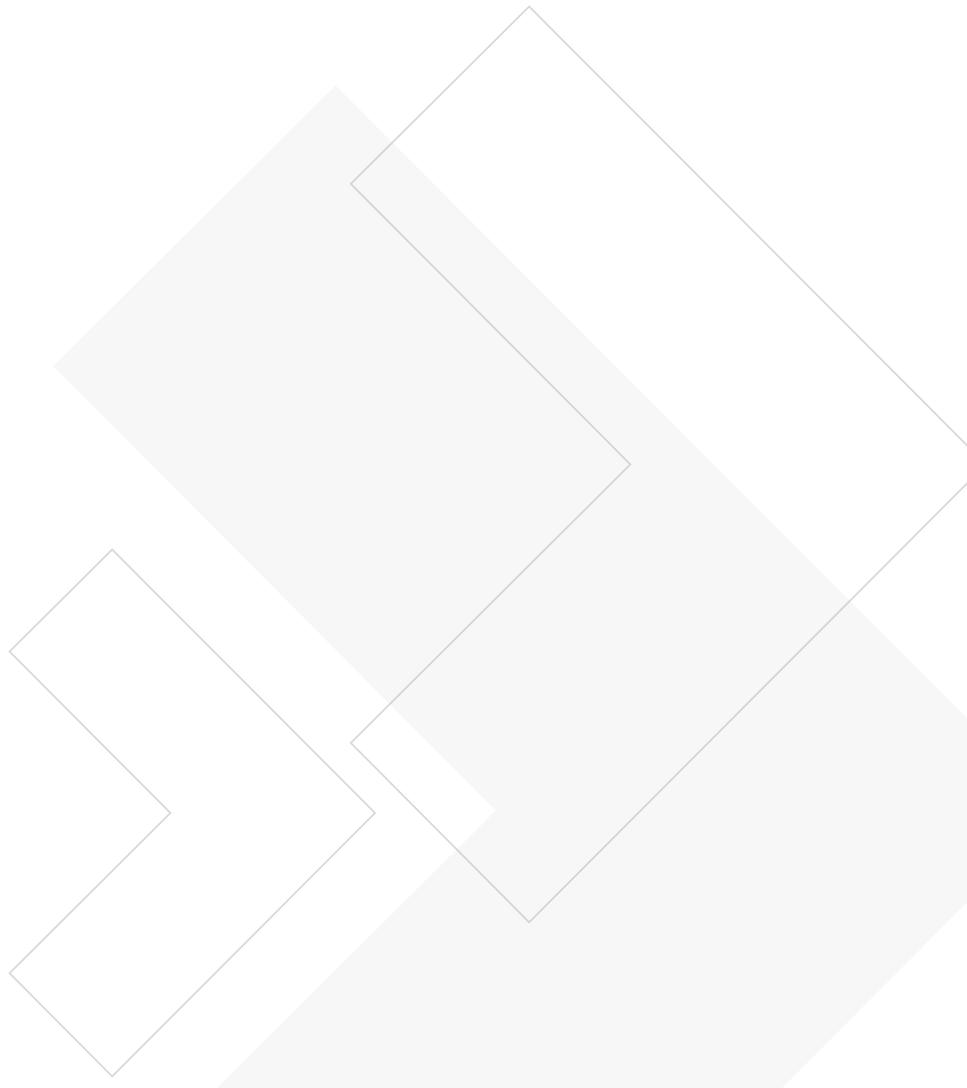
Aplicación del Modelo de
Gestión para Resultados

Sesión 1.
¿Cuál es el problema?



Contenido

| | | |
|--------------------------------|-------|----|
| Objetivo general | | 3 |
| Introducción | | 4 |
| 1 Metodología del Marco Lógico | | 5 |
| 2 La problemática | | 7 |
| 3 Poblaciones y etapas | | 8 |
| Referencias | | 10 |



Objetivo general

Analizar la importancia de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico, a través del conocimiento de esta herramienta, para identificar el problema de una situación que debe ser revertida y solucionada.

Introducción

¿Qué es un problema? Sin duda, en este tema es necesario comprender de raíz esto, por lo que es indispensable iniciar con su definición según la Real Academia Española, la cual menciona que es:

1. Una cuestión que se trata de aclarar.
2. Un conjunto de hechos que dificultan la secuencia de un fin.
3. El planteamiento de una situación cuya respuesta desconocida debe obtenerse a través de métodos científicos.

De acuerdo con lo anterior, es importante comprender la importancia de identificar, percibir y atacar un problema público, el cual afecta a un determinado número de personas y limita en todo momento su mejor desarrollo y bienestar social, por lo que es indispensable atacarlo desde sus causas, para que los efectos tengan resultados. Hoy, más que nunca, se debe reconocer la importancia de apoyar a grupos con mayor vulnerabilidad, por lo que es preciso saber qué los está afectando, lo que permitirá actuar con pertinencia y eficacia.

Pero ¿qué es un problema público? ¿Cómo se debe atacar? Y ¿por qué es necesario comprenderlo y analizarlo? Para Bardach (1998), es definido como el mejor punto de partida de una secuencia de pasos que se estructuran en el marco del análisis de las políticas públicas.

No obstante, conocer cómo nacen los problemas públicos y cómo se convierten (o no) en temas prioritarios para la agenda pública, es un asunto

complejo que requiere debates y análisis. Generalmente, vemos un problema público como una secuencia de pasos estructurados a partir del análisis de la situación (Bardach, 1998). Lo importante es que, si no hay una buena definición del problema, los siguientes pasos del programa o de la política pública se complicarán y su diseño no atenderá la problemática que se desea resolver.

Si bien la definición del problema no sigue un esquema sistemático, es importante considerar dónde se inicia, ya que una mala definición de éste arrastrará una mala solución que no logrará los resultados esperados. La definición del problema significa crear soluciones, pero ¿en qué consiste la definición de un problema público?

RESUMIENDO



Problema público

Para Montecinos (2007), el concepto de problema público se define cuando en el enfoque de las políticas públicas se recurre al concepto de “formación de la agenda pública” para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos, haciendo alusión, desde esta perspectiva analítica, a comprender que los problemas públicos no existen por sí mismos ni son objetivos, pues dependen de la definición y comprensión que el decisor tenga de éstos.

De tal modo, “no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas” (Montecinos, 2007, p. 327).

1

Metodología del Marco Lógico

Teniendo claro que un problema público se establece en la agenda pública para ser analizado, la cual da forma a la definición del problema, es necesario iniciar con un proceso complejo que comprometa las capacidades del gobierno para tratarlo y aceptarlo.

A partir de la etapa de definir, conocer y aceptar el problema público, inicia la solución de una situación, pues el definirlo correctamente está sujeto a varios intereses, características y restricciones que muchas veces limitan el alcance de un asunto, aunque sea relevante, lo que no permite solucionar el problema, pues esto implica considerar las verdaderas causas y los efectos que tiene.

Por lo anterior, es muy importante estructurar el diseño, el seguimiento y la evaluación del problema público. ¿Cómo? A través de la Metodología de Marco Lógico, la cual ayuda a identificar, preparar y evaluar, así como a dar seguimiento y controlar los proyectos, programas y políticas públicas a través de un planteamiento estratégico que dé orden, conduzca y oriente las acciones hacia el desarrollo integral de un fin, logrando un mejor desarrollo de un país, región, municipio o localidad.

En este sentido, la Metodología de Marco Lógico (MML) contribuye a “integrar y dar coherencia a todos los niveles o involucrados en el proceso de

diseño, programación y administración de la inversión” (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005). Por ello, como mencionan Ortegón, Pacheco y Prieto, “existen tres niveles básicos que complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente de acciones y esfuerzos” (2005, p. 10).

En primer lugar, encontramos el nivel estratégico, el cual se asocia a los planes y estrategias nacionales de orden macroeconómico, mediante lo cual se transparentan los grandes objetivos a cumplir. Posteriormente, se establece el nivel programático, indicando el rol de las instituciones involucradas con los lineamientos estratégicos que pueden canalizarse en grandes decisiones. Este nivel cumple el rol de vínculo entre la parte más alta de la institucionalidad y los niveles más bajos de la administración pública, siendo la conexión entre lo macro y lo micro. Por último, está el nivel operativo, donde se diseñan y ejecutan los proyectos con actividades específicas (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005, p. 10).

Por lo anterior, es importante establecer un orden o coordinación lógica tanto vertical como horizontal entre los niveles estratégico, táctico y operacional, a fin de articular objetivos a corto plazo.

En este sentido, la Metodología de Marco Lógico es un proceso de planificación horizontal y vertical que articula piezas importantes para cada ciclo de un proyecto, un programa o una política pública, facilitando su diseño y reduciendo los riesgos.



¿SABÍAS QUÉ?



La Metodología de Marco Lógico

Según la CEPAL, es una “herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas, que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos” (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Es indispensable tener presente que en los programas integrales de evaluación donde intervienen sistemas de programación presupuestal, de gestión y de resultados, se incorporan diferentes indicadores que, en conjunto, miden procedimientos, roles y responsabilidades en la programación, asignación y evaluación presupuestaria.

Por lo anterior, la Metodología de Marco Lógico, día con día, adquiere mayor importancia, pues se trata de una herramienta que ayuda a enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias, aportando a la gestión de programas mediante el seguimiento de objetivos institucionales, y facilitando el monitoreo de metas referentes a los costos, la calidad y los tiempos de los bienes y servicios que serán entregados.

Además, es un instrumento que empata la eficacia y la efectividad de los programas públicos a los planes estratégicos nacionales, aplicando conceptos en cada nivel y logrando certeza en:

- Las técnicas para la identificación de problemas.
- La construcción de involucrados, donde aparecen todos los que participan o tienen que ver con el proyecto, con sus intereses y

expectativas, ya sean personas, instituciones, empresas u organizaciones tanto públicas como privadas.

- Los juegos de roles o simulación de reacciones para comprender mejor cómo reaccionarían los involucrados frente a la posibilidad de llevar a cabo un proyecto.
- El método del árbol de problemas y árbol de objetivos, mediante lo cual se busca identificar claramente el problema que se pretende solucionar, así como sus efectos, causas, medios de solución, acciones para lograr el objetivo o solución deseada y la definición de alternativas para solucionar el problema identificado.

Por todo lo anterior, esta herramienta tan importante integra elementos de liderazgo para que la gestión estratégica conduzca procesos complejos e inciertos en la construcción de entornos favorables donde se planteen las diferentes factibilidades, a fin de tener claros los escenarios reales de los interesados y los beneficiarios, facilitando las decisiones y los resultados.

En conclusión, la Metodología de Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación es un elemento fundamental para la toma de decisiones de inversión ligadas a la eficiencia. Esta herramienta destaca sobre otras por la facilidad con que se pueden gestionar, estructurar y formular las actividades en un esquema claro y preciso de realización viable. Estos elementos se ven reflejados en la incorporación de la MML como herramienta importante de las metodologías de preparación y evaluación de proyectos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) de muchos de los países de América Latina (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005, p. 10).

Por último, como mencionan Ortegón, Pacheco y Prieto (2005), dado que la MML refleja un momento determinado del ciclo y dado que se está frente a múltiples escenarios dinámicos, no es un sustituto de una mala política ni de unos

criterios mal seleccionados. Si aquella está mal formulada y éstos están mal planteados, de igual manera el instrumento reflejará dichas incongruencias y debilidades. El instrumento es un medio que está condicionado a la información con que se disponga y a la calidad del análisis inicial en un momento específico del ciclo de vida del proyecto.

2

La problemática

Definir un problema público conlleva a un sinfín de elementos entre qué significa, cómo surge y qué lo hace prioritario. Prácticamente, los problemas públicos se identifican por su relevancia y por el reconocimiento de que existe un asunto público que necesita atención, por lo que se necesitarán diversos mecanismos de análisis, capacidades, cálculos, factibilidades, posibilidades y disposiciones para atenderlo.

Entonces, ¿qué es un problema público? Para Harold D. Lasswell, en su artículo “La orientación hacia las políticas”, publicado en 1951:

esa orientación hacia la solución de problemas concretos habría de incluir no sólo los nuevos métodos de investigación del proceso de la política, sino también los resultados de los estudios realizados sobre las políticas efectivamente llevadas a cabo, así como los descubrimientos de las disciplinas capaces de aportar contribuciones importantes para necesidades de inteligencia de momento (en Poom Medina, 2013).

Para otros autores, un problema público es:

1. Una situación que afecta a un gran número de personas y tiene grandes efectos,

incluyendo consecuencias en las personas que no están directamente relacionadas con él (Cobb, 1994).

2. Un momento que produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere una solución pública, es decir, una solución por parte del gobierno (Anderson, 2003).

Al definir bien un problema, posteriormente, se contará con una buena solución, por lo que se debe conocer su raíz para tener la capacidad de resolverlo. En primer lugar, es necesario comprender que existe un problema, por lo que se deben encontrar sus causas y efectos, porque, si no se conocen con profundidad, podrá alterarse y no se hallarán las soluciones que se desean. En conclusión, si no se conoce de manera precisa lo que se pretende resolver o lo que puede resolverlo, se estará en la total indecisión.

En este sentido, para definir correctamente el problema público, es necesario apoyarse en distintos enfoques y pensamientos. Así, se debe lograr el mecanismo clave para iniciar la compleja tarea de cómo definir un problema público desde la observación del entorno social para reconocerlo. Se dice que los problemas públicos tienden a existir en un sentido político cuando afectan y amenazan a otro grupo (Parsons, 2007, p. 119).

Además, se sabe que ningún hecho habla por sí mismo, ya que requiere interpretaciones para reconocer un problema, construirlo y darle el estatus de problema público, para procesar la tarea de definición.

Así, el primer paso de las etapas de las políticas públicas inicia, sin duda, con una clara definición del problema público, la cual permitirá lograr una política viable que muestre resultados a los afectados y que razonablemente se puedan alcanzar.

La definición de problemas públicos y soluciones puede parecer igual en el proceso de política

pública; sin embargo, se trata de una conexión lógica en términos de intervención del Estado. El punto principal del problema público está en detectar las fallas y buscar las soluciones. Plantear y estructurar un problema público es avanzar en su solución. Definir el problema es buscar qué se puede hacer con las capacidades de gobierno.

De este modo, está claro que, si las administraciones públicas resolvieran los asuntos partiendo de una mejor definición de problemas públicos, definitivamente se evitarían muchos recursos y se lograrían los resultados esperados.

Como se ha indicado, no existe una fórmula para definir el problema público. Para Franco (2020), se deben seguir algunas recomendaciones que permitirán lograr buenos resultados, por ejemplo:

- 1.** Entender el problema: realizar una ficha y entrevistar a los servidores públicos encargados de dar una solución.
- 2.** Cuantificar el problema: delimitar dónde y quiénes son los afectados.
- 3.** Realizar un análisis causal: conocer la opinión de los afectados, de los expertos académicos y de los expertos funcionarios.

Por lo anterior, es muy importante identificar quién o quiénes definen los problemas públicos, entendiendo principalmente que deben dar solución a un grupo de personas, aquellas poblaciones que deben estar claramente identificadas para lograr mejores resultados.



REFERENCIA OBLIGADA

Para comprender mejor el problema público

Es muy importante leer a Julio Franco, autor del libro Diseño de Políticas Públicas (2020).

3

Poblaciones y etapas

Ahora bien, una vez que se tiene identificado el problema, es sumamente necesario saber dónde se presenta, para conocer el área de intervención del programa y las características socioeconómicas de la población que atenderá, con el fin de establecer una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención.

Si bien es cierto que no existe una metodología específica para la definición de la población potencial objetivo, el Coneval proporciona una metodología para la cuantificación de las poblaciones, iniciando con:

- 1. Población potencial:** “aquel conjunto de la población que presenta el problema central que el Programa atiende” (Coneval, s. f.).
- 2. La población objetivo:** “el subconjunto de la población potencial que se busca atender en el corto y mediano plazos” (Coneval, s. f.).

3. La población atendida: “población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad” (Coneval, s. f.).

La cobertura de un programa público es sumamente importante, considerando que “la cobertura es la proporción que existe entre la población que forma parte del grupo meta, tiene la necesidad y recibe los servicios dividida por la población total del grupo meta que tiene la necesidad que el proyecto pretende atender” (Cohen 1992, p. 96, en Evalúa DF, s. f., p. 3).

Lo anterior permite presentar diversas situaciones dentro de la operación de un programa social, definiendo el porcentaje de población que se atiende y considerando los recursos con los que se cuenta para la aplicación del programa, logrando así su eficiencia y eficacia.

Es importante evaluar si la actuación del programa es efectiva y está alcanzando a la población objetivo y en qué medida:

Para cada una de las poblaciones se requiere incluir las cifras existentes, de tal forma que se indiquen los porcentajes de cobertura alcanzados a corto, mediano y largo plazo. Esto con el fin de verificar el avance en la ampliación de la cobertura de la población por parte del programa.

Adicionalmente, se indicará la evolución de la relación existente entre la población atendida y la población objetivo del programa. Evidenciando los elementos que han permitido cubrir dicha población, o en su defecto, aquellas circunstancias que lo han limitado.

Finalmente, se explicará cómo el programa garantiza que se llegue a la población objetivo, cómo se garantiza la igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso (Evalúa DF, s. f., p. 4).

RESUMIENDO



Población potencial

Conjunto de la población que presenta el problema central que el programa atiende.

Población objetivo

Subconjunto de la población potencial que se busca atender en el corto y mediano plazos.

Población atendida

Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Referencias

- Anderson, J. (2003). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cobb, R. (1994). *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Franco, J. (2020). *Diseño de políticas públicas*. Puebla: IEXE, Escuela de Políticas Públicas.
- Montecinos, E. (2007). *Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Poom Medina, J. (2013). La definición de un problema público a partir del enfoque de políticas públicas. En N. Pineda (coord.), *Modelos para el análisis de políticas públicas* (pp. 79-89). Sonora: El Colegio de Sonora.