

40 años

de estrategias de
coordinación
interinstitucional para
la política de desarrollo
social en México



CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México

Primera edición: octubre, 2018

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes sur 810
Colonia del Valle, CP 03100
Alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. Ciudad de México, CONEVAL, 2018.

Consejo académico*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

* <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Karina Barrios Sánchez
Camilo Vicente Ovalle
Diana María Franco Vasco
Leslie Magally Ramírez Hernández

Revisión técnica

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Salomón Nahmad Sittón
John Roberto Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis
Gonzalo Hernández Licona

Consultores externos

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)

Guillermo M. Cejudo Ramírez
Cynthia L. Michel Sahagún
Armando Sobrino Mar
Humberto G. Trujillo Jiménez
Marcela Vázquez Luna

Contenido

Índice de cuadros	6
Índice de figuras	6
Índice de gráficas.....	7
Siglas y acrónimos.....	8
Introducción	10
Capítulo 1. ¿Qué es y cómo estudiar la coordinación?	12
Capítulo 2. Cuarenta años de coordinación en política social	18
Capítulo 3. Estrategias de coordinación interinstitucional 1977-2017.....	47
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977-1983)	47
Modelo de coordinación	47
Instrumentos para la coordinación de la COPLAMAR	50
Progresá-Oportunidades-Prospera (1997-actualidad)	55
Modelo de coordinación	56
Instrumentos para la coordinación de Progresá-Oportunidades-Prospera	59
Estrategia de Microrregiones (Programa para el Desarrollo Local) (2001-2006)	65
Modelo de coordinación	66
Instrumentos de coordinación de la Estrategia de Microrregiones.....	68
Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con el Menor Índice de Desarrollo Humano (Estrategia 100x100) (2007-2012).....	76
Modelo de coordinación	77
Instrumentos de coordinación de la Estrategia 100x100	79
Cruzada Nacional contra el Hambre (2013-actualidad)	87
Modelo de coordinación	88
Instrumentos para la coordinación de la Cruzada.....	90
Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) (2016-actualidad)	96
Modelo de coordinación	97
Instrumentos de coordinación de la Estrategia Nacional de Inclusión	99
Capítulo 4. Lecciones, buenas prácticas y desafíos para la coordinación	108
Referencias bibliográficas	117
Anexo. Metodología para valorar el nivel de coordinación de cada estrategia	128

Índice de cuadros

Cuadro 1. Problema al que responden las estrategias de coordinación	19
Cuadro 2. Formas de definición de las estrategias de coordinación.....	22
Cuadro 3. Estructuras de coordinación a nivel federal	22
Cuadro 4. Espacios consultivos o técnicos de las estrategias de coordinación.....	23
Cuadro 5. Espacios de coordinación a nivel estatal, regional o local	24
Cuadro 6. Instancias de coordinación creadas por la Ley General de Desarrollo Social ..	25
Cuadro 7. Formas y herramientas de focalización de las estrategias de coordinación.....	28
Cuadro 8. Ejemplos de estrategias de coordinación de los gobiernos estatales	45
Cuadro 9. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la COPLAMAR	52
Cuadro 10. Herramientas para articular acciones en la COPLAMAR	55
Cuadro 11. Herramientas para articular acciones en Progres-Oportunidades-Prospera	62
Cuadro 12. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en Progres-Oportunidades-Prospera	65
Cuadro 13. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la Estrategia de Microrregiones	72
Cuadro 14. Herramientas para articular acciones en la Estrategia de Microrregiones.....	75
Cuadro 15. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la Estrategia 100x100	83
Cuadro 16. Herramientas para articular acciones en la Estrategia 100x100	86
Cuadro 17. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la Cruzada	93
Cuadro 18. Herramientas para articular acciones en la Cruzada	96
Cuadro 19. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la Estrategia Nacional de Inclusión	101
Cuadro 20. Herramientas para articular acciones en la Estrategia Nacional de Inclusión	106
Cuadro 21. Estrategias de coordinación analizadas	130
Cuadro 22. Marco analítico para el estudio de la coordinación	131
Cuadro 23. Criterios de evaluación	132

Índice de figuras

Figura 1. Coordinación bidimensional	17
Figura 2. Número de componentes a articular en las estrategias de coordinación de política social en México (1977-2017)	32
Figura 3. Espacios a nivel federal para la toma de decisiones en las estrategias de coordinación de política social en México (1977-2017)	33
Figura 4. Herramientas para focalizar la política social en México	34
Figura 5. Modelo del proceso de coordinación y decisión de COPLAMAR	49
Figura 6. Modelo del proceso de coordinación y decisión de Progres-Oportunidades-Prospera	58
Figura 7. Modelo del proceso de coordinación y decisión de la Estrategia de Microrregiones	67
Figura 8. Modelo del proceso de coordinación y decisión de la Estrategia 100x100	78
Figura 9. Modelo del proceso de coordinación y decisión de la Cruzada Nacional contra el Hambre.....	89

Figura 10. Modelo del proceso de coordinación y decisión de la Estrategia Nacional de Inclusión 98

Figura 11. Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional..... 110

Índice de gráficas

Gráfica 1. Nivel de coordinación, número de dependencias y componentes..... 36

Siglas y acrónimos

ADL	Agencias de desarrollo local
Bases	Bases de colaboración y coordinación intersecretarial
CGGPEP	Coordinación General de Gabinete y Proyectos Especiales de Presidencia de la Presidencia de la República
CIDS	Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social
CIE	Combos de intervención estatal
CM	Consejos Microrregionales
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre
CNDS	Comisión Nacional de Desarrollo Social
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
COPLADEMUN	Comités de planeación para el desarrollo municipal
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CRDS	Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable
Cruzada	Cruzada Nacional contra el Hambre
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
E100x100	Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con el Menor Índice de Desarrollo Humano
EM	Programa para el Desarrollo Local (Estrategia de Microrregiones)
ENI	Estrategia Nacional de Inclusión
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
GEMI	Gabinete Especializado México Incluyente
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
LGDS	Ley General de Desarrollo Social

Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Progresá	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
Prospera	Prospera Programa de Inclusión Social
RADI	Red de Agencias de Desarrollo Integral
SARP	Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIFODE	Sistema de Focalización de Desarrollo
SIIPSO	Sistema Integral de Información de los Programas Sociales
SISBAB	Sistema de Seguimiento de Banderas Blancas
SISGE	Sistema de Información Social Georreferenciada
SISI	Sistema de Información Social Integral
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UM	Unidad administrativa de microrregiones

Introducción

La coordinación interinstitucional es un componente fundamental en la implementación de estrategias de política social; sin embargo, en pocas ocasiones es considerada en el diseño de políticas y mucho menos se ha hecho efectiva.

En México se han puesto en práctica diversas estrategias que han pretendido atender problemas de la población en situación de pobreza; algunas de ellas han presentado distintos modelos y niveles de coordinación interinstitucional como mecanismo para hacer más eficientes y eficaces las intervenciones de política social. Como antecedentes de los esfuerzos gubernamentales por implementar políticas públicas con articulación interinstitucional, se pueden mencionar las comisiones del Papaloapan (1947) y del Río Balsas (1960), que fueron iniciativas de desarrollo regional o los centros coordinadores indigenistas (el primero de ellos establecido en 1951 en San Cristóbal de las Casas) (CDI, 2012), que en su diseño consideraron “una coordinación interinstitucional y [...] una acción integral de todas las agencias del Estado” (Nahmad, 2014, p. 295), aunque solo llegaron a realizar “acciones aisladas con otras agencias del Estado” (Nahmad, 2014, p. 296).

Desde la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, en 1977, hasta la Estrategia Nacional de Inclusión, en 2016, estas experiencias de coordinación aportan aprendizajes y lecciones para el diseño de política social.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, señala que uno de los principales problemas para la nueva administración es la fragmentación con la que trabajan los distintos órdenes de gobierno y dada la multicausalidad de los problemas sociales, la coordinación es una solución eficiente ante la dispersión de las intervenciones y la desarticulación de los actores.

Por ello, el CONEVAL profundizó en el conocimiento relativo a las experiencias de coordinación interinstitucional desarrolladas en el país con el objetivo de consolidar un recuento de buenas prácticas, lecciones aprendidas y elementos positivos que podrían replicarse en el futuro.

En este documento se presenta un análisis de seis estrategias de coordinación con el propósito de comprender su funcionamiento y, con base en ello, identificar lecciones

aprendidas, desafíos de implementación y buenas prácticas de coordinación interinstitucional tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas.

Para este análisis, se revisaron documentos oficiales (decretos presidenciales, reglas de operación, informes de gobierno), evaluaciones (en los casos de estrategias que cuentan con ellas), fuentes secundarias, así como datos sobre presupuestos, programas y resultados de la política social del gobierno federal en México. También se realizaron entrevistas a funcionarios de los tres ámbitos de gobierno, así como grupos de enfoque con delegados federales y presidentes municipales, ex funcionarios y especialistas en política social.

El documento está organizado en cuatro capítulos: en el primero se explican las categorías analíticas para estudiar la coordinación; en el segundo, con base en estas y en el análisis de conjunto de las seis estrategias, se presenta un estudio de la evolución de la coordinación interinstitucional en las últimas cuatro décadas para comprender las formas en que han cambiado las estrategias, los resultados de cada una y los desafíos no resueltos, así como hallazgos sobre el funcionamiento de las estrategias de coordinación en la política social. En el capítulo tercero se comparte un análisis descriptivo de cada estrategia: la forma en que se planeó la toma de decisiones conjunta y la articulación de acciones y su funcionamiento real. Tanto el análisis agregado de la evolución de las estrategias de coordinación como el estudio de cada una de ellas sirven de fundamento para el capítulo cuarto, en el que se ofrecen lecciones sobre los tipos de coordinación, los desafíos de implementación y elementos mínimos que cualquier estrategia de coordinación debería contar.

El análisis de las estrategias se concentra en la manera en que se ha buscado la toma de decisiones conjunta y la articulación de acciones de política social. Es decir, no se pretende hacer una revisión exhaustiva de las estrategias ni una historia de su proceso de implementación; tampoco hacer una evaluación de su funcionamiento o su efectividad. Se analizan las estrategias en su conjunto y no los componentes específicos. El estudio del diseño y la operación de las estrategias de coordinación ayudan a entender los tipos de coordinación, así como la combinación de componentes y los supuestos con que han operado. De igual modo, hace posible identificar los resultados de distintas estrategias que han incidido en los intentos más recientes y que dan forma a la política social actual.

Capítulo 1. ¿Qué es y cómo estudiar la coordinación?

En los últimos años, la coordinación interinstitucional (ya sea entre sectores u órdenes de gobierno) se ha presentado como una de las respuestas de la administración pública a los problemas derivados de la departamentalización o sectorización de las estructuras burocráticas (Peters, 2015). No obstante su importancia, hasta hace poco, el estudio de la coordinación ha tomado relevancia en los análisis de política pública que se enfocan en sus características, atributos y componentes, elementos que la integran y sus efectos en la implementación de políticas públicas.

Regens (1998), en su análisis conceptual, concluye que la coordinación institucional se conforma de dos componentes diferentes: administrativo y de políticas. Este último tiene que ver con el diseño de las políticas de las organizaciones que trabajan de manera conjunta, el cual debe evitar que este tipo de implementación produzca acciones redundantes o deje vacíos. En cambio, el componente administrativo, según Peters (1998), parte de una visión de las estructuras de las organizaciones cuya articulación debe encauzarse a que los resultados de las políticas gubernamentales sean más coherentes. En esta misma lógica, Jordan y Halpin (2006) argumentan que la falta de coherencia en las políticas se deriva de la falta de coordinación entre los agentes que las diseñan e implementan, y viceversa. Esto significa que ambos componentes no solo se encuentran íntimamente ligados, sino que son necesarios para que los gobiernos sean eficaces (Peters, 1998).

En cuanto a los atributos de coherencia de las políticas, se pueden distinguir al menos tres: la coherencia de las metas, de los instrumentos y de las poblaciones objetivo (Baumgartner y Jones, 1993; Fukasaku y Hirata, 1995; Forster y Stokke, 1999; Richardson, 2000; Jordan, 2005; May *et al.*, 2006; Cejudo y Michel, 2014). En una investigación que indaga la coherencia de dieciocho espacios de política, May *et al.* (2006) identificaron algunas propiedades de la coherencia, la primera de las cuales se relaciona con la consistencia de los objetivos de cada programa. De igual manera, Cejudo y Michel (2014) identifican esta propiedad como un elemento útil para valorar la coherencia en un espacio de políticas determinado, donde los propósitos de cada uno de los programas o instrumentos que integran cada espacio de política son consistentes entre sí.

Un segundo atributo al que se hace referencia a menudo es la coherencia entre los instrumentos de las políticas. Según Cejudo y Michel (2014), estos instrumentos son coherentes cuando se contribuye a la solución de un mismo problema público mediante distintas formas de apoyo. Así, la coherencia entre instrumentos implica que, para solucionar grandes problemas públicos, el gobierno debe intervenir con una serie de instrumentos, cada uno orientado a solucionar una dimensión específica del problema, pero en ningún caso realizando la misma acción para lograrlo.

La coherencia de las poblaciones objetivo es el atributo más útil para valorar la coherencia en un mismo espacio de política, según May *et al.* (2006). De acuerdo con estos autores, al focalizar se pone nombre y apellido a los grupos sociales que serán objeto de atención. Al caracterizar en detalle a la población objetivo, indirectamente se está indicando que son ciertos grupos los que merecen ser atendidos por una determinada política. En consecuencia, entre mejor focalización exista, mayor claridad al establecer el propósito común al cual deben estar orientadas las distintas acciones de una política (ver también Schneider e Ingram, 1997).

Cejudo y Michel (2014) reconocen que, desde este atributo, también se puede valorar la coherencia entre espacios de políticas, ya que una adecuada focalización puede indicar la existencia de coherencia entre políticas al garantizar que, al tiempo que cada una de las políticas atiende un tipo de población que padece un determinado problema, una misma población no es sujeto de atención de dos políticas.

Algunas otras contribuciones sobre la coordinación provienen de la reflexión en torno a la integración de políticas; se valoran en especial cuatro dimensiones: de sectores, organizacional, procedimental y normativa (Collier, 1994; Liberatore, 1997; Eggenberger y Partidario, 2000; Provan y Sydow, 2009; Stead y Meijers; 2009).

Para Stead y Meijers (2009), la dimensión de sectores debe ser concebida como el trabajo conjunto, los esfuerzos para crear sinergias y el uso de las mismas metas para formular políticas entre diferentes sectores. Estos mismos autores señalan, respecto a la dimensión organizacional, que es útil para promover la integración de las políticas, por ejemplo, si existen procesos estandarizados que permitan un monitoreo ordenado y confiable del flujo de recursos de las organizaciones y si existen estructuras, capacidades de oferta, necesidades y servicios similares en las organizaciones involucradas. Liberatore (1997)

afirma que la integración a nivel organización está vinculada a las competencias territoriales de las autoridades a cargo de atender un asunto, y que esas competencias sean acordes con la población afectada.

En cuanto a la dimensión procedimental, Eggenberger y Partidario (2000) argumentan que esta tiene que ver con la integración de los procesos de planeación de diversos sectores en los diferentes niveles de toma de decisiones. Por su parte, Stead y Meijers (2009) consideran que los aspectos procedimentales tienen relación con la existencia de espacios de diálogo y deliberación sobre el diseño de las políticas sectoriales, aspectos presupuestarios y ajustes que desde diferentes sectores se deben llevar a cabo en los procesos de implementación de sus políticas, de modo que se adapten a nueva información o circunstancias.

Finalmente, la dimensión normativa hace referencia a la integración de los valores de las políticas. En este sentido, Collier (1994) parte del reconocimiento de que cualquier política pública es, por su naturaleza, integradora, pues todas son una expresión de un acuerdo entre diferentes actores para que incorporen, en mayor o menor medida, ciertos valores y, por ende, diferentes objetivos.

Del análisis de las distintas perspectivas y reflexiones sobre la coordinación, podemos decir que es un proceso mediante el cual los miembros de distintas organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades e intercambian información con el propósito de hacer más eficiente la implementación de las políticas y los programas orientados a la atención de un problema público (Cejudo y Michel, 2017; Peters, 2015). De esta definición se desprenden tres atributos centrales de la coordinación: la existencia de reglas y responsables, los procedimientos para el intercambio de conocimiento e información, y la articulación de esfuerzos para el logro de un objetivo común.

La definición de reglas y responsabilidades claramente establecidas permite que los miembros de las organizaciones conozcan las funciones y actividades que se espera de cada uno de ellos para el logro de ciertos objetivos (Christensen y Lægreid, 2008; Kumar, 2007; Lie, 2011; Streeter, Sherraden, Gillespie y Zakour, 1986). Con la definición de estas responsabilidades, se determinan los actores que deberán, por ejemplo, intercambiar información, asistir a ciertas reuniones o decidir distintas cuestiones. En otras palabras, al definir responsables, se identifican los actores que participan en el proceso de coordinación

y, al instituir reglas, se establecen los procedimientos para hacerlo (Streeter, Sherraden, Gillespie y Zakour, 1986).

Los procesos de coordinación también suponen el intercambio de información entre actores. Los gobiernos requieren aprovechar la información que se genera en las distintas dependencias para poder atender, de manera conjunta, los problemas complejos (Kraemer y King, 1986; Landsbergen y Wolken, 2001). Cuando no se da el intercambio de información o esta es de mala calidad, los actores involucrados en la atención de un problema público son incapaces de desarrollar soluciones coordinadas (Wheatley, 2006). En efecto, entre más abundante es la información que las instituciones de gobierno comparten, mayor es el conocimiento que tienen unas sobre las acciones, políticas y recursos de otras (Reschenthaler y Thompson, 1996). Este intercambio de información les permite complementar la propia, así como basar sus decisiones en información más confiable y completa, y orientarlas hacia un objetivo común (Dawes, 1996, p. 379).

La articulación de las acciones de distintos actores es indispensable para una coordinación efectiva, pues esta implica el logro de un objetivo más amplio que el individual que persigue cada una de las partes involucradas. Cuando los programas o acciones están articulados con coherencia significa que estos (o, de manera más concreta, los recursos, beneficios o tipos de apoyo otorgados, por ejemplo) son complementarios y que, solo si operan de modo simultáneo, cada uno con una contribución específica hacia el objetivo común, podrá tenerse un proceso de coordinación exitoso. Incluso, a pesar de que existan responsables definidos e información compartida, si los instrumentos de cada una de las partes no son los adecuados para el logro del objetivo común, los procesos de coordinación fracasarán en su intento por alcanzarlo (Cejudo y Michel, 2017).

La coordinación supone, en primer lugar, la toma de decisiones entre diversos actores responsables del logro de un objetivo común; es decir, no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un objetivo más amplio. Para que la coordinación sea efectiva, el objetivo debe estar definido con claridad. Además, las partes responsables de atender el problema que justifica la coordinación (actores, programas, dependencias) deben estar identificadas con precisión y, sobre todo, la contribución de cada una de estas al logro del objetivo común debe ser inequívoca. En otras palabras, una coordinación que funcione necesita estar basada en un modelo de coordinación que explique claramente su propósito,

los instrumentos que se tienen para lograrlo, y la manera en la que esos instrumentos deberán ser usados.

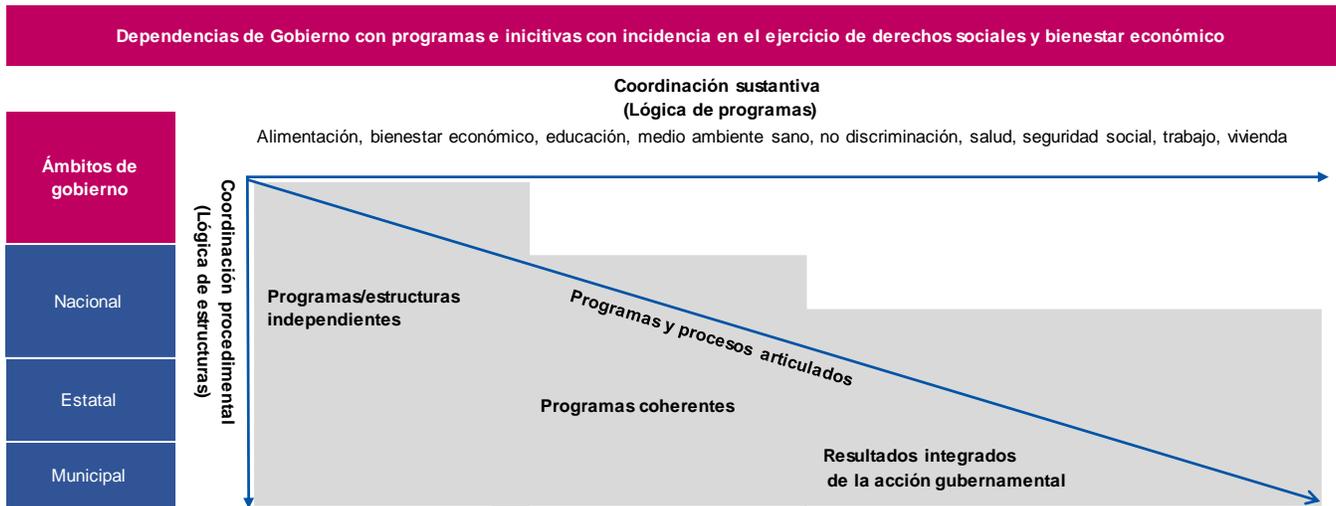
En segundo lugar, la coordinación implica la existencia de acciones articuladas en torno a la atención de un mismo problema. Esta articulación se refiere a los procesos o normas que hacen que los instrumentos de política pública del gobierno (programas o presupuestos, por ejemplo) se orienten a la atención del problema público que la estrategia de coordinación busca resolver. La articulación efectiva de diversos instrumentos de política requiere hacer explícitas las dimensiones del problema que se busca resolver —pues solo así podrán definirse los instrumentos que podrían incidir en cada una de ellas y la forma en que lo harían— y contar con información actualizada sobre la población que padece dicho problema en cada una de sus dimensiones.

La coordinación, entonces, comienza por identificar un problema y crear una definición operativa para hacerlo observable y, por tanto, atendible. A partir de un diagnóstico sobre las causas que explican el problema, se identifican las acciones necesarias para atenderlo y la forma en la que estas deben estar articuladas entre sí para lograrlo. En ese momento es posible distinguir cuáles de las acciones que ya se llevan a cabo coinciden con las definidas como necesarias para subsanar el problema, y si esas acciones deben ser ajustadas en su diseño o en su operación (por ejemplo, ampliando su ámbito de actuación) para que contribuyan con efectividad a la solución del problema.

Con base en lo anterior, es posible identificar a los actores que tienen la autoridad para decidir sobre las modificaciones que deben realizarse y, entonces, un espacio de coordinación los reúne para que en él se tomen las decisiones necesarias para la materialización de las acciones. A lo largo de este proceso se requiere información acerca del problema (para que permita identificar los factores que lo generan y a la población que lo padece) y de la ejecución de las acciones que realiza cada una de las partes (para monitorear los avances y, de ser necesario, hacer ajustes en el diseño u operación). A este conjunto de decisiones le llamamos modelo de coordinación, el cual consiste en un plan de acción sobre los componentes de la política social necesarios para solucionar un problema público, y sobre la secuencia y combinación en que esos componentes deben ser implementados.

De manera ideal, la coordinación contaría con programas que, en su diseño, alcancen coherencia respecto de sus propósitos, instrumentos, poblaciones, objetivos comunes, complementarios o articulados, que permitan la coherencia en el diseño de dos o más programas. Desde luego, contar con programas coherentes no lleva de forma automática a la integración de los resultados de la acción gubernamental: se requiere crear estructuras y procesos que se articulen en torno al logro de un objetivo específico. Por ello, en la forma ideal de la coordinación se observarían estructuras y procesos claramente establecidos que permitan que sus integrantes cuenten con competencias específicamente definidas, y cuyas funciones contribuyan de manera clara a la consecución de objetivo común, permitiendo el flujo de información necesario para mejorar el diseño de la política (ver figura 1).

Figura 1. Coordinación bidimensional



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Información del Centro de Investigación y Docencia Económicas y en Schw arzer, Helmut; Tessier, Lou; Gammage, Sarah (2014).

La implementación del modelo de coordinación requiere de un cuerpo u órgano que tome decisiones estratégicas sobre los componentes a fin de garantizar que la población o área de enfoque de la estrategia sea intervenida en la medida y en la secuencia requerida para atender con eficacia el problema público al que responde la estrategia.

La toma de decisiones conjunta entre diversos actores, la articulación de acciones y el modelo de coordinación previsto por cada estrategia son las tres variables utilizadas a continuación para estructurar el análisis de las estrategias de coordinación consideradas en este estudio.

Capítulo 2. Cuarenta años de coordinación en política social

La marginación y la pobreza han estado en la agenda gubernamental como problemas públicos desde hace décadas; por lo menos, a partir de los años setenta se han anunciado estrategias de coordinación para tratar de enfrentarlos en distintas dependencias gubernamentales y con diversos programas presupuestarios y, más recientemente, involucrando a los tres ámbitos de gobierno. En esos procesos, la coordinación ha aparecido con reiteración como una solución a la dispersión de esfuerzos o la desarticulación de acciones.

En este capítulo se presenta un análisis de seis estrategias de coordinación: 1) Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), 2) Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, luego Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y, actualmente, Prospera Programa de Inclusión Social), 3) Programa para el Desarrollo Local (conocido como Microrregiones), 4) Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con el Menor Índice de Desarrollo Humano (Estrategia 100x100), 5) Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH o Cruzada) y, 6) Estrategia Nacional de Inclusión (ENI).

De los resultados del estudio de cada una de estas estrategias, se realiza un análisis sintético que aporta elementos para comprender cómo han evolucionado las formas específicas de coordinación, la definición de los problemas que se han pretendido atender, y se explica cómo se han definido los espacios para la toma de decisiones conjuntas, así como el alcance de esas decisiones. Finalmente, se revisa la información en la que se han apoyado las instituciones de gobierno para tomar decisiones.

El problema que se pretende atender

La forma de comprender la pobreza ha variado en función de definiciones más o menos precisas y la disponibilidad de información más desagregada (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Problema al que responden las estrategias de coordinación

Estrategia	Forma de entender el problema
COPLAMAR	Existen zonas deprimidas y grupos marginados rezagados del sistema económico, político y social que demandan atenciones inmediatas
Progres-a-Oportunidades-Prospera	Existen familias pobres que se encuentran inmersas en un círculo vicioso de privaciones que las encierra en la marginación y la pobreza
Estrategia de Microrregiones	Existe marginación rural, carencia de infraestructura y servicios básicos y desarticulación e insuficiencia de apoyos a actividades productivas en regiones específicas y colindantes en el país
Estrategia 100X100	Existe un grupo de municipios identificables con grandes rezagos sociales (medidos con base en el Índice de Desarrollo Humano), cuya población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y pobreza alimentaria
Cruzada Nacional contra el Hambre	Existe población en pobreza extrema alimentaria en el país; es decir, personas que, de manera simultánea, tienen un ingreso inferior al valor de la canasta alimentaria básica y, además, padecen tres o más carencias sociales, incluyendo la relativa al acceso a la alimentación
Estrategia Nacional de Inclusión	Existe población cuyos derechos sociales no están garantizados y que padecen carencias sociales*

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las definiciones no son transcripciones textuales de los documentos oficiales, sino adaptaciones basadas en ellos, ajustadas para mostrar la información de manera equivalente entre las estrategias.

* La ENI se sustenta en lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en cuanto a la definición de los derechos para el desarrollo social y los indicadores que debe utilizar el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza.

La información disponible sobre las condiciones socioeconómicas de la población en México constituye uno de los elementos principales que explican la forma en la que las estrategias de coordinación en la política social han concebido el problema público que buscan atender. Al influir en la manera en que se entiende el problema público, la información disponible ha servido también para especificar las intervenciones diseñadas para atenderlo y la forma de reportar los avances.

Hasta los años setenta no existía una definición clara ni común sobre las características que una persona, hogar o territorio debía tener para ser considerada “zona deprimida” o “grupo marginado” y, por tanto, tampoco un conteo de las personas que se encontraban en

esas condiciones. La inexistencia de esa información explica por qué la COPLAMAR tuvo que hacer su focalización en términos muy amplios (regiones y tipos de grupos poblacionales), así como la decisión de desarrollar estudios para conceptualizar y diagnosticar la pobreza en el país.

Dos décadas después, el diseño de Progresá requirió una focalización individual y, por primera vez, se hizo un levantamiento de información para conocer las condiciones socioeconómicas de los hogares. Esto no solo permitió la integración del actual Padrón Único de Beneficiarios (PUB) (mandatado por la Ley General de Desarrollo Social –LGDS– y aún en proceso de consolidación), sino que supuso un parteaguas en la forma de pensar la política social: esta podía y debía estar basada en evidencia. Esto se mantuvo con la Estrategia 100x100, que basó su focalización en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹ municipal, pues era la información más reciente y desagregada (a excepción de la generada por Progresá) sobre las condiciones sociales en el país. Más importante aún: se hizo evidente la necesidad de información e instrumentos para contar con criterios objetivos para la entrega de apoyos sociales.

En respuesta, se diseñó el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) que, aunque comenzó siendo un instrumento de focalización para los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pronto se extendió su uso a los programas de otras secretarías y ámbitos de gobierno.² Más adelante, el empleo extendido del CUIS permitió la conformación del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), la plataforma de información más completa y desagregada del país para identificar a las personas en pobreza.

¹ El IDH es un indicador de los logros en tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. Este índice se creó para hacer hincapié en que las personas y sus capacidades —y no el crecimiento económico por sí solo— deben ser el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país. Más información en *Reportes sobre el desarrollo humano*, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), recuperado de <https://goo.gl/5PrFau>

² La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2014) comenzó a incorporar el levantamiento del CUIS en sus reglas de operación en 2014. En 2017, la mayoría de las secretarías del gobierno federal incluían el uso o levantamiento del CUIS en sus reglas de operación. Desde 2015, las delegaciones de la SEDESOL han capacitado a los gobiernos municipales para utilizar la información de los CUIS en la justificación de proyectos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

La operación de las más recientes y ambiciosas estrategias de coordinación interinstitucional en el ámbito federal, la Cruzada y la ENI, no se explica sin la existencia del SIFODE. Sin embargo, las imprecisiones en la focalización, el uso reducido de este instrumento en la toma de decisiones en estados y municipios, así como la dificultad de mantenerlo actualizado explican algunos de los límites de dichas estrategias.

En las estrategias también se identifica una evolución en el propósito de la coordinación en la política social. En todos los casos, se reconoce que la política social no está en manos de un solo actor, programa o dependencia; por tanto, se espera que, articulando las acciones que ya llevan a cabo diversas áreas, se logrará el objetivo de manera eficaz. En cambio, sí han variado los instrumentos que se ha buscado articular y la capacidad que tienen los actores involucrados en la coordinación para modificarlos (por ejemplo, cambiar el diseño de un programa, modificar la planeación de una dependencia o reasignar presupuestos).

Hasta finales de los setenta, con la COPLAMAR se trataba solo de articular, mediante convenios o instrucciones del presidente de la república, las acciones de un grupo de dependencias federales. En este siglo, en cambio, si bien las dependencias siguen siendo parte de la coordinación, los instrumentos suelen ser los programas presupuestarios de diversas dependencias, y es notable también la presencia de los gobiernos estatales y municipales como participantes en la coordinación.

Los responsables

Para tomar decisiones de forma conjunta y articular acciones, una de las primeras determinaciones en cualquier estrategia de coordinación es la definición de los responsables de llevarla a cabo, es decir, los actores que se coordinarán. Esta definición se ha tomado, en algunos casos, a través de decretos presidenciales y, en otros, con base en un simple acuerdo administrativo (ver cuadro 2). A pesar de que la LGDS establece espacios y responsables de coordinación, solo en pocos casos se han utilizado esos espacios como parte de las estrategias (ver cuadro 3).

Cuadro 2. Formas de definición de las estrategias de coordinación

Estrategia	Forma de creación
COPLAMAR	Decreto presidencial
Progres-a-Oportunidades-Prospera	Decreto presidencial
Estrategia de Microrregiones	Decreto presidencial
Estrategia 100X100	Decisiones administrativas sin instrumento normativo
Cruzada Nacional contra el Hambre	Decreto presidencial
Estrategia Nacional de Inclusión	Decisiones administrativas sin instrumento normativo

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los espacios de coordinación definidos por las estrategias han sido cuerpos colegiados (comisiones intersecretariales o grupos de trabajo), constituidos por funcionarios de varias dependencias, unas veces creados *ad hoc* y otras en espacios que ya existen y adoptan la responsabilidad de coordinar la estrategia. En algunos casos, la responsabilidad de tomar decisiones ha recaído en un número reducido de funcionarios (por ejemplo, Progres-a-Oportunidades antes de convertirse en Prospera), en tanto que otras estrategias han buscado sumar muchos más actores a la toma de decisiones.

Cuadro 3. Estructuras de coordinación a nivel federal

Estrategia	Espacio de coordinación gubernamental a nivel federal
COPLAMAR	<ul style="list-style-type: none"> • COPLAMAR • Grupos de trabajo intersectoriales
Progres-a-Oportunidades-Prospera	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Oportunidades o Progres-a
Estrategia de Microrregiones	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de Trabajo Normativo/Subsecretarios • Grupos de Trabajo Operativo • Comité de Validación Central
Estrategia 100X100	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) • Seis grupos de trabajo federales
Cruzada Nacional contra el Hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre • Grupos de trabajo
Estrategia Nacional de Inclusión Social	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI) • Grupo de suplentes del GEMI • Grupos de trabajo

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En complemento, se han creado consejos consultivos o de participación con la expectativa de incluir a la sociedad civil, al sector empresarial y a la academia como parte de las estrategias. En algunos casos se han constituido comités a los que se ha invitado a especialistas a conocer y opinar sobre las decisiones técnicas. Salvo en Progres-Oportunidades-Prospera, el funcionamiento de estos consejos ha sido distinto del esperado: los participantes no tienen incidencia real en las decisiones de coordinación y las estrategias no poseen mecanismos para incorporar las propuestas de estos consejos o comités (más allá de algunas iniciativas que corren a la par de la operación de la estrategia). Esto revela un desafío frecuente en las estrategias de coordinación: la especificación de cuál es el propósito de cada instrumento de coordinación (ya sea un espacio para tomar decisiones conjuntas o un mecanismo de articulación) y cómo contribuye al logro del objetivo de la coordinación.

Cuadro 4. Espacios consultivos o técnicos de las estrategias de coordinación

Estrategia	Espacios adicionales
COPLAMAR	• No fueron creados
Progres-Oportunidades-Prospera	• Comité Técnico • Comités técnicos estatales
Estrategia de Microrregiones	• Consejos regionales de desarrollo sustentable • Consejos microrregionales • Agencias de desarrollo local
Estrategia 100X100	• Red de Agencias de Desarrollo Integral
Cruzada Nacional contra el Hambre	• Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre • Comité de Expertos • Consejo Estatal
Estrategia Nacional de Inclusión	• Consejo Asesor Federal • Consejo Asesor Estatal

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Una tendencia clara ha sido la incorporación de cada vez más actores de las entidades federativas y municipios, a veces con un papel únicamente formal y en otras ocasiones con capacidad de incidir en la focalización y —en menor medida— en la planeación de la operación de la estrategia. En efecto, además de estas instancias centrales de decisión, algunas estrategias han creado espacios equivalentes en los estados, regiones o

municipios (ver cuadro 5). Casi siempre se ha tratado de estructuras similares, pero con la participación de delegados federales, funcionarios estatales y municipales, aunque su ámbito de decisión ha estado acotado a asignar beneficios (con base en criterios de focalización), coordinar la operación de las estrategias o monitorear avances.

Cuadro 5. Espacios de coordinación a nivel estatal, regional o local

Estrategia	Espacio de coordinación estatales, locales o regionales
COPLAMAR	<ul style="list-style-type: none"> • Comités de desarrollo económico
Progresá-Oportunidades-Prospera	<ul style="list-style-type: none"> • Comités técnicos estatales • Comités de promoción comunitaria • Delegaciones estatales de la coordinación nacional
Estrategia de Microrregiones	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomités de atención a regiones prioritarias • Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) • Consejos regionales de desarrollo sustentable o figuras similares
Estrategia 100X100	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de trabajo estatales
Cruzada Nacional contra el Hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Comité Estatal Intersecretarial • Comité Municipal Intersecretarial
Estrategia Nacional de Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional de Desarrollo Social • Grupo Directivo • Mesas de trabajo

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Es importante resaltar que, desde 2004, estos espacios han coexistido con las instancias de coordinación creadas por la LGDS. En concreto, han coexistido la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS) y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS). Esta última es, según el artículo 51 de la Ley, “el instrumento de coordinación de las acciones federales para garantizar la integralidad de la Política Nacional de Desarrollo Social”, mientras que el artículo 47 define a la CNDS como

un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.

En la práctica, sin embargo, la CIDS ha operado (con mayor o menor protagonismo) en función de la estrategia en turno y no con una agenda propia, evidencia de que por sí misma no funciona como espacio de toma de decisiones conjuntas.

Cuadro 6. Instancias de coordinación creadas por la Ley General de Desarrollo Social

Nombre	Descripción	Integrantes
Comisión Nacional de Desarrollo Social	Esta comisión es un foro institucional que reúne a los tres órdenes de gobierno y al Congreso para discutir las políticas de desarrollo social. Se considera un espacio de coordinación del cual es responsable la SEDESOL (la Secretaría Técnica del espacio recae sobre la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional)	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo de los tres órdenes de gobierno y el Congreso Federal
Comisión Intersecretarial	La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social tiene por objeto la coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y la ejecución de la política nacional de desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Desarrollo Social (la preside) • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Secretaría de Educación Pública • Secretaría de Salud • Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales • Secretaría de Energía • Secretaría de Economía • Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación • Secretaría de Comunicaciones y Transportes • Secretaría de la Función Pública • Secretaría del Trabajo y Previsión Social • Secretaría de la Reforma Agraria • Secretaría de Turismo

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las responsabilidades

Los espacios de coordinación definidos en cada estrategia tienen un mandato que ha variado en especificidad. En ocasiones, este ha sido muy concreto: cuando las principales decisiones del diseño de la estrategia han sido tomadas *ex ante* (es decir, cuando el diseño de la estrategia no está sujeto a discusión o negociación durante la implementación), los espacios de coordinación se usan para tomar decisiones sobre el alcance u operación de la estrategia, pero no suponen el replanteamiento de los objetivos o del diseño general de

la estrategia. En este extremo, por ejemplo, está Progresá, que desde su diseño estableció con claridad que serían tres secretarías las que intervendrían (Salud, Educación y Desarrollo Social), cada una de forma muy específica, para atender a ciertos hogares. En los espacios de coordinación no se decidiría en qué contribuiría cada secretaría a los objetivos del programa, pues eso estaba ya definido en el diseño; únicamente se discutirían aspectos operativos.³

En otros casos, muchas decisiones, incluso de diseño, debieron ser tomadas en los espacios de coordinación e incluso por los actores que eran parte de esos espacios. Así, la Estrategia 100x100 dejó en manos de los grupos de trabajo federales la decisión sobre el diseño de las acciones que se llevarían a cabo, por ejemplo, para mejorar el ingreso de las personas en pobreza extrema, así como los montos de inversión que cada una de las partes involucradas aportaría para llevarlas a cabo.

En la Cruzada, en el componente productivo de Prospera y en algunas vertientes de la ENI (vivienda), los programas, dependencias o gobiernos participantes han contado con amplio margen para definir la naturaleza de su participación e, incluso, de no participar, por lo que la estrategia ha terminado siendo diseñada, en realidad, a partir de decisiones descentralizadas que no eran tomadas en el marco de los espacios de coordinación.

Una vez definido el diseño de la estrategia, las decisiones que toman los espacios de coordinación pueden abarcar el diseño o la operación de esta. En el primer aspecto, las instancias de coordinación podrían terminar de precisar el problema a resolver, las herramientas para hacerlo, las dependencias o los programas presupuestarios que participarían e, incluso, tomar decisiones sobre presupuestos. Por ejemplo, el diseño de Progresá-Oportunidades-Prospera se acordó entre pocos funcionarios: los responsables de cada uno de los componentes del programa (salud, educación y alimentación), funcionarios encargados de la toma de decisiones presupuestarias (Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP-) y funcionarios de la Oficina de la Presidencia.

En el segundo aspecto, se trata solo de especificar la operación (implementación) de la estrategia y darle seguimiento (agregar información, monitorear avances o reportar

³ Esta lógica se modificó con la transformación de Oportunidades a Prospera, en la que la contribución de las dependencias responsables del componente productivo no estaba definida (ni asegurada) de antemano, por lo que sí se esperaba que se tomaran decisiones sustantivas (y no solo operativas) en los espacios de coordinación.

resultados). En la Cruzada, los grupos de trabajo sesionaban periódicamente, pero en la mayoría de los casos no se tomaban decisiones de manera conjunta. En vez de ello, se presentaban los avances de cada programa que formaba parte de la estrategia, tanto en términos de la ejecución del gasto como de los apoyos otorgados en cada municipio prioritario para la Cruzada.

La mayor parte de las estrategias han depositado autoridad en los espacios de coordinación para cuestiones operativas, pero no para el diseño o rediseño de la propia estrategia. En otras palabras, se ha asumido que las intervenciones ya existentes (el diseño de los programas, la capacidad operativa de las dependencias, la información que se puede obtener y sus presupuestos) están dadas y son suficientes y, por tanto, solo se requiere sumar esfuerzos.

La información para focalizar y dar seguimiento

Como ya se explicó, el diseño de las estrategias estuvo determinado en gran medida por la información disponible (o que se esperaba poder generar en el marco de la estrategia) para la toma de decisiones. En este aspecto sí es posible identificar avances considerables en las estrategias. Todavía, a finales del siglo pasado, la información disponible era limitada y basada en territorios amplios. En la COPLAMAR, por ejemplo, las áreas de atención se definieron como “campesinos pobres del desierto, semidesierto y zonas montañosas de México” (Presidencia de la República, 1977b). En cambio, la información sobre los índices de marginación, publicada por la Comisión Nacional de Población, permitió que la Estrategia de Microrregiones (EM) identificara las microrregiones donde el mayor porcentaje de la población habitaba en localidades con muy pocos habitantes y donde el ingreso y los servicios de educación y vivienda no estaban garantizados.

Esto mismo ocurrió con la medición del IDH a nivel municipal a cargo del PNUD: proporcionó el insumo necesario para que la E100X100 se orientara a los 125 municipios más desfavorecidos del país. A partir de 2006, con la generación de información por hogar —con los CUIS y una medición de pobreza que toma como unidad de análisis a los individuos—, las estrategias han podido afinar la información utilizada.

Posteriormente, se desarrolló el SIFODE, una herramienta a cargo de la SEDESOL e implementada desde 2013 en el marco de la Cruzada para identificar con precisión las

carencias por hogar y miembro de cada familia, en todo el país, y a los que se haya levantado un CUIS (SEDESOL, 2017a). Además, desde 2015, la SEDESOL construye el Sistema de Información Social Integral (SISI) mediante la fusión de otros tres: SIFODE, PUB y Sistema de Información Social Georreferenciada (SIGGE). El objetivo del SISI es servir como eje de información para la ENI y convertirse en el repositorio único de información de los beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas de desarrollo social operados por los tres órdenes de gobierno (Alberro, 2017).⁴

Así, de estrategias basadas en la focalización territorial, en la cual se determinan regiones, municipios, zonas o localidades como los espacios donde se desplegarán las intervenciones, se ha transitado a una focalización por hogar e incluso por individuo, a partir de información desagregada que permite identificar las condiciones socioeconómicas de los hogares y sus integrantes.

Cuadro 7. Formas y herramientas de focalización de las estrategias de coordinación

Estrategia	Forma de focalización	Herramientas principales de focalización
COPLAMAR	Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Información de dependencias • Estudios de marginación y pobreza
Progres-a-Oportunidades-Prospera	Territorial/individual	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Georreferenciación • Cuestionarios • Sistema de Puntajes
Estrategia de Microrregiones	Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas comunitarias • Centros estratégicos comunitarios
Estrategia 100X100	Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización del IDH por municipio • CUIS
Cruzada Nacional contra el Hambre	Territorial/individual	<ul style="list-style-type: none"> • SIFODE • CUIS • Comités comunitarios
Estrategia de Inclusión Social	Territorial/individual	<ul style="list-style-type: none"> • SISI

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

⁴ Hasta 2017, la SEDESOL continuaba trabajando en la construcción de la plataforma del SISI, la cual se espera entre en operación en agosto 2018.

Algo similar sucede con la forma en que se reportan los avances. Cuando la información era agregada e imprecisa, las estrategias reportaban exclusivamente “acciones” realizadas en los territorios definidos como prioritarios. Se reportaban montos de recursos invertidos, acciones realizadas, número agregado de beneficiarios, etcétera; sin embargo, esta información no ayudaba a la toma de decisiones con base en evidencia ni permitía asegurar que se había tenido un efecto en la pobreza. Lo mismo ocurría con las banderas blancas, o certificaciones, que se otorgaban a los territorios que habían sido intervenidos con acciones específicas.

La primera estrategia que alcanzó una focalización individual fue Progresá. Para ello, identificó los territorios donde había mayor concentración de personas en pobreza; posteriormente, llevó a cabo el levantamiento de información sociodemográfica y económica, hogar por hogar, y sobre esa base, logró que los registros administrativos tuvieran la doble función de ser fuente de información para la toma de decisiones e insumo para reporte de avances.

La manera en que se reporta hoy la información dificulta conocer el alcance de los programas, pues no se actualiza de forma homogénea, ya que se utilizan unidades de análisis distintas y se reportan periodos diferenciados

Las estrategias más recientes, Cruzada y ENI, a pesar de contar con información detallada para focalizar, no han generado mecanismos para actualizar cabalmente el SIFODE a partir de las intervenciones ni para tener registros administrativos que muestren cómo las condiciones de vida de las personas han variado a partir de los resultados de cada estrategia. Incluso, un esfuerzo reciente, la Cartilla Social,⁵ que pretende informar a los ciudadanos sobre los apoyos que reciben de los programas sociales, no está articulada con

⁵ La Cartilla Social busca ser un instrumento de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional que documenta el número de apoyos que los hogares beneficiarios reciben por parte del gobierno tanto en el ámbito federal como estatal. El objetivo de la cartilla es que las personas puedan corroborar que, efectivamente, reciben los apoyos registrados y que, en caso contrario, puedan reportarlo a un número telefónico anotado en la misma. Hasta 2016, la cartilla contaba con información de 26 padrones de programas federales y 97 padrones de programas de 22 estados que otorgan apoyos monetarios o en especie; asimismo, se había hecho entrega efectiva de más de ocho millones de cartillas sociales en todo el país. En 2017, la Cartilla Social se integró de 36 padrones de programas sociales federales, 19 a cargo de la SEDESOL y 17 de otras dependencias federales, así como de 117 padrones de programas sociales estatales de 20 entidades federativas. De acuerdo con datos de la SEDESOL, al 30 de junio de 2017 se habían entregado 2.56 millones de cartillas, que informaron a alrededor de 9.7 millones de personas (*5º Informe de labores de la SEDESOL 2016-2017*, recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255118/5o_Informe_de_Labores_SEDESOL.pdf).

el SIFODE ni permite, en agregado, reportar las implicaciones en las condiciones de vida de las personas por haber sido beneficiadas de varios programas.

Todavía más importante, a pesar de la publicación del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios, los cuales son de observancia general para las dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas y municipales, la manera en que se reporta la información dificulta conocer el alcance de los programas, pues no se actualiza de forma homogénea, ya que se utilizan unidades de análisis distintas y se reportan periodos diferenciados.

No obstante los logros, la información disponible sigue siendo insuficiente para tomar decisiones fundadas completamente en información actualizada y confiable sobre las características socioeconómicas de los hogares. Incluso, el sistema más avanzado (el SIFODE) no registra el total de intervenciones ni coincide de manera plena con los registros administrativos de beneficiarios de los programas sociales. El PUB, pese a avances importantes, sigue siendo un proyecto en construcción: aún no es un padrón común a todas las dependencias o programas, sino un conjunto de padrones individuales (sobre intervenciones ya realizadas y no sobre carencias no atendidas) que sirve como instrumento de transparencia, pero no para la toma cotidiana de decisiones de los programas.

La efectividad de las estrategias de coordinación depende, en gran medida, de la información disponible, de que esta se comparta entre los agentes que se coordinan, que permita reportar avances y sea efectivamente utilizada para tomar decisiones.

Las estrategias de coordinación para la implementación de la política social diseñadas en los últimos cuarenta años han tratado de responder a la fragmentación de las acciones gubernamentales vinculadas al desarrollo social, pues la naturaleza de los problemas concretos que se buscan atender requieren de intervenciones que trasciendan el ámbito de actuación de una sola secretaría de Estado. En la figura 2 se observa que cada una de las estrategias analizadas consideró diferentes componentes que son responsabilidad de múltiples dependencias.

Como se explicó en el capítulo 1, la coordinación ocurre mediante la toma de decisiones conjunta y la articulación de acciones entre diversos actores que comparten un objetivo. En

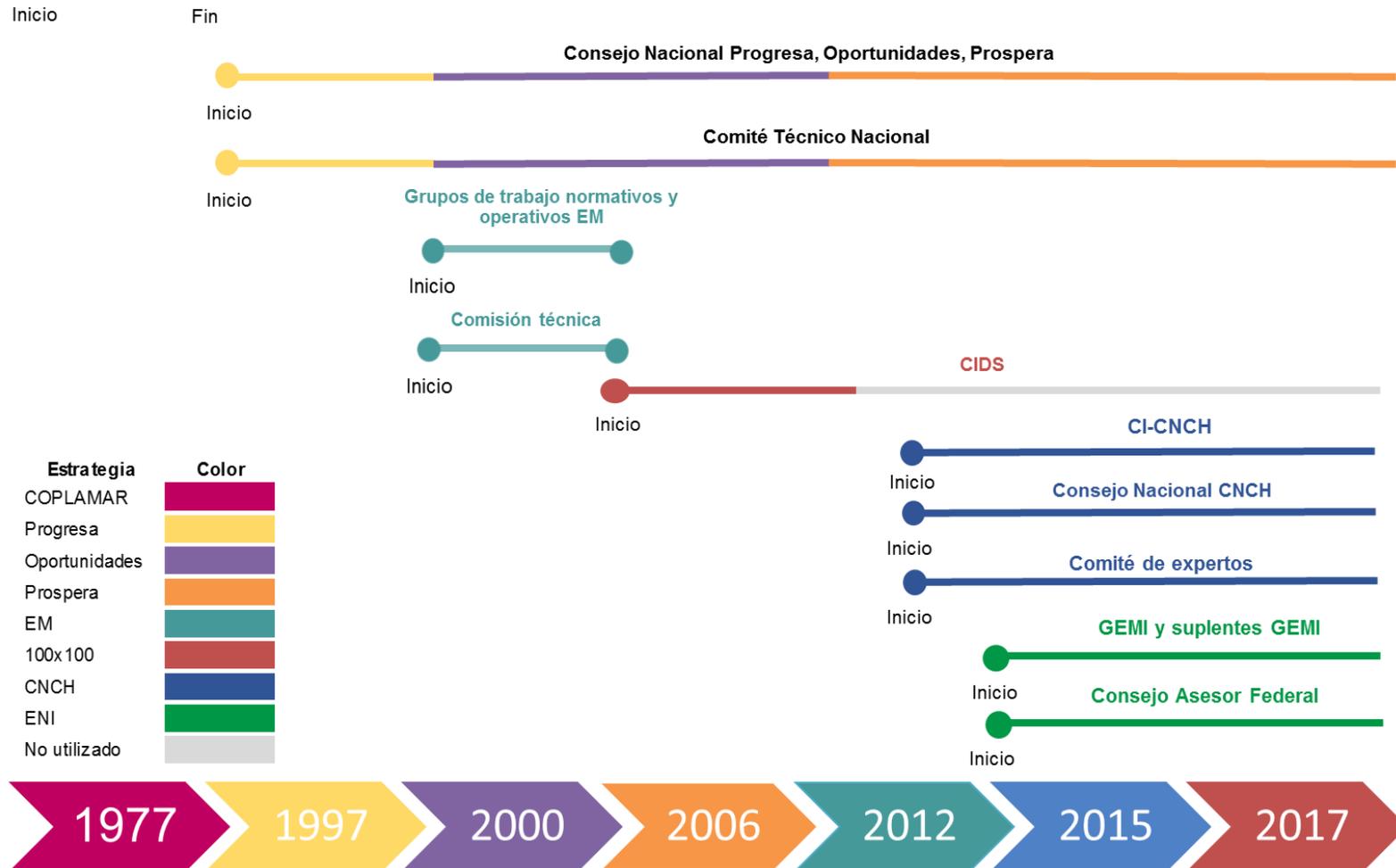
otras palabras, las estrategias de coordinación parten de la premisa de que estas aumentan la efectividad de la política social en el logro de sus objetivos. Si bien todas las estrategias analizadas buscaron alcanzar decisiones conjuntas y acciones articuladas con herramientas similares, la mayoría de ellas no han retomado las utilizadas por estrategias anteriores, sino que han creado, cada vez, herramientas nuevas para cumplir funciones equivalentes o similares. Es el caso de los espacios de coordinación establecidos por cada estrategia. Independientemente del desempeño de los espacios usados por estrategias previas, se crean otros nuevos y los anteriores dejan de funcionar (ver figura 3).

Figura 2. Número de componentes a articular en las estrategias de coordinación de política social en México (1977-2017)

Estrategia	COPLAMAR	Progres- Oportunidades	Microrregiones	100x100	Prospera	Cruzada	Estrategia Nacional de Inclusión
Componentes	Salud	Salud	Salud	Salud	Salud	Acceso a los servicios de salud	Acceso a los servicios de salud
	Educación	Educación	Educación	Educación	Educación	Rezago educativo	Rezago educativo
	Alimentación	Alimentación			Alimentación	Acceso a la alimentación	Acceso a la alimentación
	Vivienda		Vivienda	Vivienda		Calidad y espacios de la vivienda	Calidad y espacios de la vivienda
			Infraestructura social	Infraestructura social		Servicios básicos de la vivienda	Servicios básicos de la vivienda
			Participación social	Ingreso		Ingresos	Ingreso/precios
			Comunicación		Inclusión laboral	Seguridad social	Seguridad social
			Desarrollo regional		Inclusión social		Inclusión laboral
					Inclusión productiva		Inclusión productiva
					Inclusión financiera		Comunicación
Total de componentes por estrategia	4	3	7	5	7	7	10

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

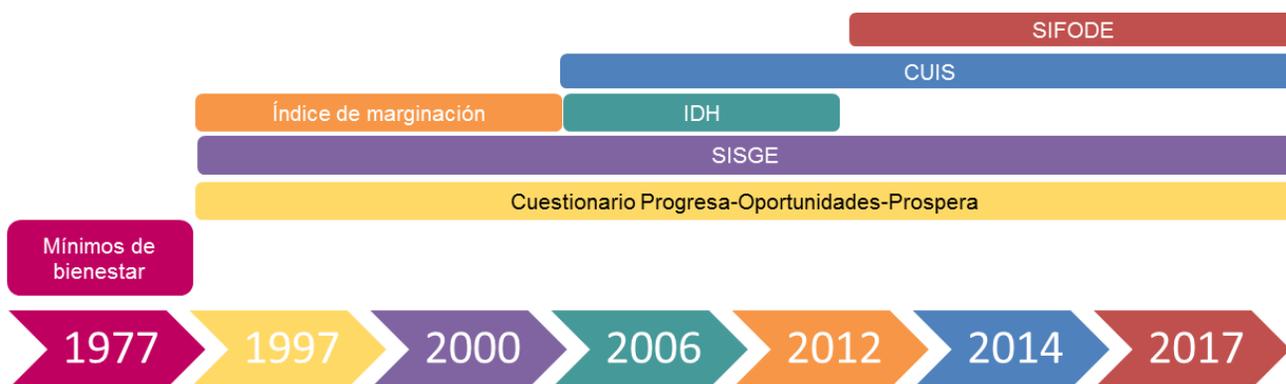
Figura 3. Espacios a nivel federal para la toma de decisiones en las estrategias de coordinación de política social en México (1977-2017)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En cambio, las herramientas de información para focalizar han logrado trascender diversas estrategias y se han ido mejorando (ver figura 4), lo cual ha facilitado la articulación de acciones de las nuevas estrategias. En este caso no se ha construido a partir de cero, sino que se ha avanzado al diseñar herramientas cada vez más completas.

Figura 4. Herramientas para focalizar la política social en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las estrategias de coordinación suponen teorías causales sobre cómo la articulación de dependencias, ámbitos de gobierno y programas es posible, y cómo pueden llegar a incidir en la pobreza. A partir del análisis sintético presentado, es posible señalar la forma en que las estrategias de coordinación han buscado y logrado la toma de decisiones conjunta y la articulación de acciones. Cada uno de estos aspectos, que constituyen hallazgos del estudio, pueden convertirse en una línea de investigación para conocer cómo los supuestos no cumplidos han incidido en el funcionamiento de las estrategias y, más importante, explorar modos de subsanarlos en futuras iniciativas.

1. No todas las estrategias de coordinación han tenido un modelo explícito sobre la forma en que la coordinación lograría modificar el problema a atender.

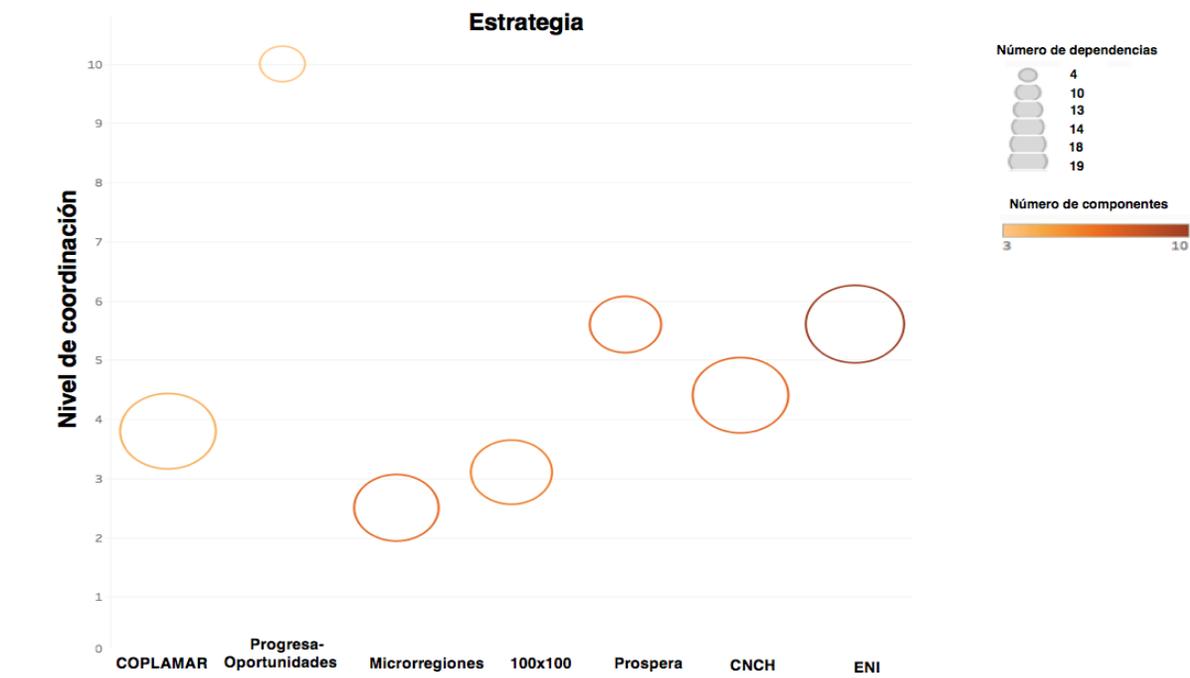
Todas las estrategias han partido de un supuesto simple: el problema a resolver (ya sea amplio, como lo concibieron la COPLAMAR o la Cruzada, o específico, como Progres-Oportunidades-Prospera o la ENI) requiere la participación de más de una dependencia. Sin embargo, no todas han construido un modelo de coordinación asociado a un objetivo claramente operacionalizado.

Si para Prospera el objetivo era que las familias en situación de pobreza fortalecieran sus capacidades para elevar su nivel de vida y romper, así, con los ciclos intergeneracionales de la pobreza (Presidencia de la República, 1997), para otras, como la Estrategia 100x100, el objetivo no era tan preciso (“promover el desarrollo integral de los municipios con mayores rezagos sociales en el país y disminuir las desigualdades regionales” (Presidencia de la República, 2008).

Una definición específica del problema a atender y un modelo de coordinación sobre cómo lograrlo permiten conocer con precisión qué intervenciones son necesarias para efectivamente alcanzar el objetivo, las dependencias que deben participar y las personas a las que se han de orientar las acciones. Esto significa que no existe un nivel óptimo de actores o dependencias que deban estar involucradas en la toma de decisiones ni tampoco un número idóneo de instrumentos de política (programas o acciones de gobierno) que deba ser articulado para lograr una intervención coherente. Para ser considerada exitosa, en cambio, una estrategia de coordinación ha de estar compuesta por el número suficiente de elementos (tanto actores como programas) de coordinación, que está determinado, a su vez, por los atributos concretos del problema que se busca atender.

En la siguiente gráfica se presenta el nivel de coordinación logrado por cada estrategia. Para ello, se valoró si las estructuras y los componentes existentes son suficientes para atender el problema planteado por cada estrategia (la metodología para esta medición se incluye en el anexo). La gráfica muestra también el número de integrantes (sectores o dependencias) que conforman el principal cuerpo de decisión, así como el número de componentes que debían ser articulados para que cada estrategia funcionara conforme al modelo de coordinación planteado. El objetivo es hacer evidente que el nivel de coordinación de cada estrategia no está determinado por el número de componentes o integrantes.

Gráfica 1. Nivel de coordinación, número de dependencias y componentes



Como se observa en la gráfica anterior, algunas de las estrategias que registran un bajo nivel de coordinación —principalmente a causa de una definición ambigua de sus objetivos— han buscado compensarlo con la participación de muchas dependencias (y ámbitos de gobierno) para tratar de “sumar esfuerzos” y atender territorios o personas (en función del tipo de focalización) con los programas y apoyos existentes; esto, sin articularlos ni modificar su diseño (por ejemplo, la Estrategia 100x100, ciertos componentes de la Cruzada y el componente productivo de Prospera). En estos casos, la contribución queda sujeta al alcance de los programas existentes (en términos de su presupuesto y del número de personas u hogares que efectivamente puedan beneficiar con sus apoyos) y a sus reglas de operación (que no siempre coinciden con los objetivos o forma de operar de la estrategia).

En la misma gráfica 1, se advierte que en el otro extremo está Progres-Oportunidades-Prospera (en los tres componentes distintos al productivo), que ha partido de un modelo de coordinación que prevé, desde el diseño, la articulación completa de sus tres componentes: una vez que una familia es incorporada, las tres dependencias operan conforme a un diseño definido *ex ante*, comparten la información (que ellas generan y que es utilizada por las

otras) y reportan de manera conjunta los resultados; más aún, cuando han atendido a una familia, cada una de las intervenciones logra su objetivo particular y, en consecuencia, se conoce la medida en que han contribuido al logro del objetivo general. Se trata de una intervención articulada, que no podría ocurrir sin la participación de las tres dependencias, cuyo involucramiento no está sujeto a negociaciones anuales o variaciones en función de los recursos que decidan aportar otros actores, sino que está definido en el diseño.

Otra forma en que las estrategias han funcionado es segmentando el problema y asignando su atención a dependencias o programas diferentes. La ENI es el mejor ejemplo: más que decisiones conjuntas, lo que ha sucedido (en casi todas sus intervenciones) es que se ha encontrado a un responsable inequívoco de atender algunos de los elementos de las carencias sociales definidos en la medición multidimensional de la pobreza (por ejemplo, el rezago educativo, del cual el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) fue nombrado responsable); esto para asignarle la responsabilidad de atenderlos (sin necesidad de utilizar información compartida con otras dependencias ni de articular su operación con otros actores). Se espera que la operación por separado de programas y dependencias incida en esos atributos y origine una reducción de las carencias.

La principal limitación de esta tercera forma es que un problema claramente definido y operacionalizado no suple la ausencia de un modelo de coordinación. Una definición operativa de la pobreza (en términos de carencias sociales) es útil para monitorear el avance que la estrategia ha tenido en abatir la pobreza, pero no necesariamente para definir las intervenciones requeridas para resolverlo.

Otras limitaciones que se suman a esta clase de coordinación son de carácter práctico: no es posible segmentar y asignar todos los atributos del problema (por ejemplo, la carencia de alimentación no es divisible), no todos los programas llegan a todos los posibles beneficiarios de la misma manera (las personas con carencias reciben una atención diferenciada en función de decisiones que varían año con año y, en ocasiones, estado por estado) y la información sobre la incidencia en el problema no está concentrada (queda en los registros de los distintos programas).⁶ Más aún, este modo de coordinarse requiere que una dependencia mantenga la capacidad de incidir en las decisiones de las demás, algo

⁶ En el caso del Grupo de Trabajo de Salud y Seguridad Social, se da seguimiento a las acciones con un registro de las metas y sus avances por mes.

que no siempre está garantizado, pues depende del respaldo presidencial y la capacidad de imponer prioridades a las otras secretarías.

2. Algunas estrategias han definido a los participantes en los espacios de decisión a partir de las contribuciones específicas que se esperan de ellos; otras han convocado a más participantes con la expectativa de que su colaboración ayude al logro del objetivo.

Aunque el trabajo colaborativo puede ser deseable, la presencia de muchos actores sin tener claridad sobre qué se espera de ellos o qué deben decidir puede configurar espacios de coordinación con más participantes de los necesarios y, por tanto, espacios conformados por dependencias o programas a los que solo se les puede pedir que “sumen esfuerzos”, pero no exigirles una intervención equivalente ni simultánea en cada territorio, hogar o individuo a atender.

Para identificar qué actores deben participar en los espacios de decisión y las tareas en las que deben tener responsabilidad y autoridad para intervenir en su diseño u operación, es necesario especificar las intervenciones necesarias para incidir en el problema público. No todas las estrategias lo han logrado: algunas, como la Cruzada, optaron por involucrar a muchas dependencias y programas con la idea genérica de “sumar esfuerzos” o “generar sinergias”; sin embargo, lo anterior propició que se diluyeran las responsabilidades sobre algún aspecto concreto del problema público y que los participantes no siempre tuvieran claridad de su papel en el espacio de coordinación.

En contraste, Progres-Oportunidades integró muy pocos actores y cada uno conocía su contribución a la atención del problema público; el tránsito a Prospera amplió el número de actores, pero sin una contribución inequívoca. Por su parte, aunque la COPLAMAR y la ENI tenían espacios de decisión amplios, ambas operaron mediante acuerdos bilaterales (formales o informales), con compromisos de cada dependencia con objetivos parciales, pero que no siempre demandaban articulación de acciones.

Algo similar ha ocurrido con la participación de los gobiernos estatales y municipales en las estrategias: en ocasiones, parece que se ha esperado que colaboren en la definición de las

intervenciones (como en Microrregiones); en otras, que contribuyan con sus propios programas y recursos (como en la Cruzada) o que faciliten la operación. En todos los casos, como se explica más adelante, la orientación política de los gobiernos subnacionales y sus capacidades diferenciadas han incidido en el nivel de coordinación en aquellas estrategias que han requerido su participación.

3. No se ha definido la forma en la que será incorporada la información generada en los espacios de participación de actores no públicos.

Aunque se han generado expectativas sobre qué se buscaría de los espacios locales, no siempre se ha tenido claridad en cómo incorporar las decisiones de los espacios de participación comunitaria o de beneficiarios. La EM, por ejemplo, buscó orientar sus acciones a partir de los proyectos propuestos por la población en esas zonas. Sin embargo, aunque la estrategia contó con una bolsa de recursos para operar, nunca se especificó qué porcentaje se debía destinar al financiamiento de los proyectos derivados de la planeación comunitaria. Como resultado, las acciones de esa estrategia no fueron reflejo de las necesidades planteadas por la población en las microrregiones, sino de las decisiones de los propios programas.

Esta misma situación se observa en los espacios pensados para incorporar las opiniones de miembros del sector privado, academia o sociedad civil. En la mayoría de las estrategias se ha asumido que la participación de estos sectores es valiosa en sí misma y que, por eso, debe existir. Sin embargo, no se han definido los procesos para distinguir quién es el responsable de considerar esa información ni para qué decisiones en concreto se requiere. Por ejemplo, el Comité de Expertos creado por la Cruzada se integró de diez miembros académicos con probado prestigio y conocimiento sobre el tema. A pesar de que al inicio este comité sesionó y generó ideas relacionadas con el acceso a la alimentación y la nutrición en la primera infancia, los responsables de la estrategia no habían definido, por ejemplo, si con las recomendaciones se buscaría modificar el diseño de los programas que eran parte de la Cruzada. En consecuencia, no se les dio seguimiento a los insumos generados en estos espacios y, con el tiempo, dejaron de sesionar.

4. La mayoría de las estrategias de coordinación han buscado focalizar sus acciones hacia ciertas áreas o población, sin contar con la información necesaria para hacerlo.

Las estrategias de coordinación, en general, han pretendido que distintas dependencias (algunas veces incluso de diferentes ámbitos de gobierno) actúen de manera conjunta para resolver un problema que cierta población padece.

La definición del problema a atender, idealmente, está ligada a la identificación de la población que lo padece. No obstante, buena parte de las estrategias analizadas lo precisan de manera diferente. En la COPLAMAR se lanzó la estrategia intuyendo que existía un problema relacionado con la pobreza en ciertas zonas del país, pero no fue sino hasta que la estrategia estuvo en marcha cuando se llevaron a cabo estudios para hacer observable el problema mediante la definición de los mínimos de bienestar, e identificar las regiones que lo padecían.

En la Cruzada ocurrió algo similar: comenzó su implementación identificando los municipios con mayor población en pobreza (información que sí existía) y sobre la marcha se fue construyendo el SIFODE para una focalización individual. Las estrategias Microrregiones y 100x100 definieron el problema que atenderían (marginación en ciertas regiones y municipios con bajo desarrollo humano, respectivamente) a partir de la información disponible que solo permitía una focalización territorial; sin embargo, buscaron focalizar muchas de sus acciones a los individuos que habitaban en dichas regiones, sin que existiera información para identificarlos.

Progresá, por su parte, definió el problema como aquel que padecían ciertos hogares del país, pero sin contar con información sobre sus condiciones socioeconómicas. A diferencia de las demás estrategias, optó por atender únicamente a un grupo de familias sobre las cuales podía recabar información y, con el tiempo, ir ampliando su cobertura. La ENI es, quizá, la única estrategia diseñada con base en información que ya existía; no obstante, esta no ha tenido la cobertura ni ha brindado las oportunidades ofrecidas, por lo que muchos actores (sobre todo los funcionarios municipales) la usan como referencia inicial, pero terminan focalizando con base en información local o en sus propias prioridades.

5. Para una efectiva coordinación, se requiere información sobre la contribución de cada una de las partes hacia un objetivo más amplio. Sin embargo, la mayoría de las estrategias analizadas no contó con un sistema de información que permitiera un monitoreo efectivo de la contribución de cada una de las partes.

Una de las principales premisas de una estrategia de coordinación es que, para atender un problema público, se requiere la participación de actores de distintas dependencias u órdenes de gobierno. En la mayoría de los casos analizados, se asumió que la sola ejecución de acciones por las dependencias involucradas haría una contribución a la atención del problema. El inconveniente es que, en muchos casos, el registro del trabajo de esas dependencias no fue comparable entre sí ni permitió conocer el avance que dicho trabajo significó en la solución del problema. Por ejemplo, en la EM se mantuvo un monitoreo de las banderas blancas colocadas en ciertas zonas. Sin embargo, una bandera blanca no significaba que cierta zona había superado el problema de marginación, sino que en aquella se había ejecutado un número determinado de acciones.

En la Cruzada se usaron las matrices de inversión como instrumento para monitorear los avances de los actores involucrados en la disminución de las carencias sociales. De nuevo, se registraron acciones ejecutadas (por ejemplo, número de “acciones de vivienda”) y montos, pero no el progreso que la colocación de decenas de pisos firmes en cierto municipio implicó para la atención de la carencia de calidad y espacios de la vivienda de cada hogar beneficiado.

Además, los instrumentos concretos que cada estrategia usa para monitorear el trabajo de las partes involucradas utilizan unidades de registro distintas a las de otros instrumentos que los mismos programas emplean para dar cuenta de las acciones que han ejecutado (por ejemplo, informes trimestrales o bases de datos que se envían a la Oficina de la Presidencia para la elaboración del informe de gobierno). Esto no solamente ha impedido que los tomadores de decisiones tengan información relevante para reorientar la estrategia hacia las zonas, municipios u hogares que menos progreso han tenido en la superación de un problema en general (mucho menos en el logro de cada uno de los atributos del problema en cada hogar), sino que ha permitido que las dependencias o ámbitos de gobierno que son parte de la estrategia simulen que están dando prioridad de manera efectiva a la población o área definida como objetivo.

6. La coordinación requiere esfuerzos deliberados de las partes involucradas y, por tanto, es costosa.

Debido a la naturaleza de los problemas públicos que se pretenden atender con este tipo de estrategias, la coordinación en la política social siempre será necesaria. A pesar de ello, esta no se produce naturalmente entre las dependencias o ámbitos de gobierno; requiere esfuerzos deliberados de cada una de ellas, pues implica que las dependencias involucradas operen de forma distinta a lo establecido por sus reglas y procedimientos.

En efecto, algunas de las herramientas institucionalizadas en la política social (reglas de operación, restricciones y tiempos para ejercer el gasto, controles administrativos, criterios transparentes para focalizar y rubros aceptables para el ejercicio del FAIS) y el aumento en la transparencia y en la fiscalización de la función pública han dificultado la coordinación en ciertas estrategias, pues han reducido la flexibilidad (o discrecionalidad) con que las dependencias o programas pueden modificar su operación o utilizar su presupuesto para contribuir con la estrategia.

Las formas más comunes con las que se ha buscado solventar lo anterior, para garantizar la disposición de las dependencias a sumarse a la estrategia de coordinación, son el respaldo explícito del Presidente de la República hacia la estrategia o la firma de acuerdos o convenios de colaboración. No obstante, en varias ocasiones, lo que las dependencias y los programas han podido ofrecer como contribución es “dar prioridad” a las personas o territorios definidos por la estrategia de coordinación (e incluso ponerlo en las reglas de operación) o promocionar más sus programas, pero sin modificar el diseño ni asignar más recursos. La coordinación no se da por instrucción presidencial, mandato de un decreto o por la formalización de la voluntad de coordinarse, pues ninguno de estos es suficiente para que un programa vaya contra sus reglas de operación. Ningún objetivo compartido hace que los programas o dependencias dejen de cumplir sus metas particulares, pues estas están obligadas a seguir operando conforme a sus propios planes, indicadores y reglas.

Cada estrategia de coordinación genera nuevos costos, que son asumidos por las partes que se involucran en ella. Todos estos costos pueden ser compensados por los buenos resultados de la coordinación, siempre que la estrategia alcance decisiones conjuntas y acciones articuladas

Más importante aún, el respaldo del Presidente de la República para mantener la operación eficaz de la estrategia o firmar convenios o acuerdos de colaboración tiene importantes costos pues supone el uso de autoridad, tiempo y recursos cada vez que una de las partes involucradas en la estrategia se resista a la coordinación o renegociación — cada año— sobre el alcance de su participación en la estrategia. Esto no significa que la instrucción del presidente o los convenios no ayuden a la coordinación, sino que no deben ser pensados como los instrumentos fundamentales para lograrla: la instrucción presidencial pierde prioridad cuando surgen otros temas en la agenda, y la necesidad de renovar convenios anuales propicia que los acuerdos logrados no sobrevivan la lógica anual de la

presupuestación.

En efecto, cada estrategia de coordinación genera nuevos costos, que son asumidos por las partes que se involucran en ella: el tiempo dedicado a reuniones y negociaciones, los retrasos por tener que esperar la información de la contraparte y las restricciones operativas derivadas de participar en una estrategia de coordinación (por ejemplo, dónde hacer promoción de los programas, forma de usar o generar información, los tiempos para ejercer los recursos y sobre las personas a priorizar en la focalización). Todos estos costos pueden ser compensados por los buenos resultados de la coordinación, siempre que la estrategia alcance decisiones conjuntas y acciones articuladas.

7. Los gobiernos estatales han respondido de forma distinta a la fragmentación de la política social y a las estrategias de coordinación.

El cuadro 8 muestra que algunos estados han decidido actuar frente a los problemas de fragmentación de la política social mediante la implementación de estrategias de coordinación que replican los objetivos de las estrategias federales: buscan articular sus programas y acciones para incidir en la población con carencias sociales y, para ello, crean espacios de coordinación equivalentes a los diseñados por las estrategias federales. En esos casos suelen enfrentarse a los mismos problemas: insuficiencia de información para

focalizar y para conocer el progreso de la estrategia en el logro de su objetivo, esfuerzos de coordinación que solo perduran el tiempo que la estrategia es prioridad del gobernador, indefinición de objetivos y poca claridad sobre las contribuciones de cada programa o dependencia al logro de estos.

En lugar de crear una estrategia propia, otros estados han decidido contribuir con sus programas y recursos a la estrategia de coordinación impulsada desde el gobierno federal. En estos casos, los gobiernos estatales se convierten en una pieza más que debe ser coordinada y, por tanto, su participación es tan exitosa como lo sean las herramientas de la estrategia nacional para focalizar, articular acciones y generar información para que los tomadores de decisiones conozcan el progreso que el estado —como parte de la estrategia— ha tenido en el cumplimiento de sus objetivos.

Finalmente, existen gobiernos estatales que deciden no participar en la estrategia de coordinación impulsada desde el gobierno central sino que, por el contrario, diseñan programas equivalentes y los orientan a la misma población. En estos casos, el objetivo de estos gobiernos es reforzar su presencia entre los beneficiarios e impedir que el gobierno federal obtenga rendimientos políticos por sus acciones.

Cuadro 8. Ejemplos de estrategias de coordinación de los gobiernos estatales

Nombre	Descripción
<p>Impulso Social (Guanajuato)</p>	<p>Impulso Social es una estrategia del gobierno del estado de Guanajuato creada en 2016 para mejorar la vida de las personas que viven en condiciones de alta marginalidad. La estrategia partió de los centros de impulso social fundados desde 2012 y se amplió para articular 142 programas sociales de 21 dependencias estatales e implementarlos en 339 zonas de alta marginalidad identificadas en el estado. La identificación de estas zonas y sus necesidades se realizó con base en una encuesta levantada en 2015 en todos los municipios. Aunado a ello, se planeó que el seguimiento de resultados y el reajuste de la estrategia se hicieran también con posteriores encuestas. Cuenta con un sofisticado sistema de información georreferenciada que coexiste (pero no se complementa) con el SIFODE.</p> <p>El funcionamiento de la estrategia replica la forma de operar de las estrategias de coordinación federales: mesas de trabajo, matrices de inversión e indicadores de seguimiento. También refleja varios de los desafíos: la imposibilidad de modificar la estructura programática y la fragmentación de la información que no permite conocer avances (por lo cual se planeaba seguir levantando encuestas para actualizar el sistema de información).</p> <p>Además de la articulación de programas, la estrategia prevé la creación de comités ciudadanos que deciden qué obras y acciones se priorizan y realizan en sus comunidades, así como la creación de un consejo estatal de desarrollo social para la coordinación intersecretarial y un observatorio académico compuesto por representantes de las universidades del estado y algunas universidades nacionales. Estos espacios han sido ideados como mecanismos que buscan la institucionalización de la estrategia.</p>
<p>Estrategia Estatal de Inclusión (Sonora)</p>	<p>La Estrategia Estatal de Inclusión en el estado de Sonora se ha desarrollado en dos fases. La primera consistió en una intervención conjunta focalizada en mil familias elegidas aleatoriamente. De esta forma, todas las dependencias estatales se concentrarían en garantizar los derechos sociales de las mil familias y, así, sacarlas de su situación de pobreza. La segunda fase consistió en la reforma a la Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora con el propósito de crear la Estrategia Estatal de Inclusión Social para el Combate a la Pobreza por Carencias. Esta ley eleva la coordinación a través de una estrategia de inclusión social a obligación de los entes gubernamentales del estado. El objetivo es ampliar la primera fase de la ENI estatal a toda la entidad, así como poder realizar este ejercicio de manera anual.</p> <p>Los objetivos focalizados de la Ley de Desarrollo Social de Sonora son: calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda; rezago en educación; acceso a los servicios de salud; apoyo en alimentación; inclusión en cuanto a seguridad social; y apoyo para mejora en ingreso o empleo.</p> <p>Aunque es una estrategia nueva, ha sido posible identificar los desafíos usuales: la imposibilidad de una dependencia sectorial (la Secretaría de Desarrollo Social de Sonora) de actuar como globalizadora (y la resistencia de otras dependencias, pese a la instrucción de la gobernadora y el nuevo mandato legal) a subordinar su planeación y recursos. También muestra los desafíos de la coordinación intergubernamental: esta es una estrategia nueva, que no continúa la estrategia de la administración anterior (sobre la cual no hay información que pueda usar la nueva administración) y que ha significado una oportunidad para que la delegación de la SEDESOL se coordine con el gobierno del estado (el cambio de orientación partidista en el gobierno de la entidad ha abierto canales de comunicación que estaban cerrados).</p>

Nombre	Descripción
Estrategia Estatal de Inclusión "Mejorar" (Yucatán)	<p>El objetivo de la Estrategia de Inclusión Social "Mejorar" en el estado de Yucatán es "atender las carencias por calidad y espacios de la vivienda y por acceso a los servicios básicos de la vivienda, a través de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la ejecución de pisos firmes, baños con biodigestor, cuartos adicionales, estufas ecológicas y unidades básicas de vivienda para incidir sobre los indicadores de pobreza y marginación". Para ello se generó un esquema de trabajo intergubernamental en el que los tres ámbitos de gobierno se comprometieron a realizar acciones y aportar fondos para abatir las carencias en el estado. El gobierno federal se comprometió a implementar el Programa de Agua Potable y Alcantarillado (Comisión Nacional del Agua), Programa de Infraestructura Indígena (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y Programa de Infraestructura (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), mientras que el estado y los 106 municipios de Yucatán a utilizar recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades y Fondo para la Infraestructura Social Municipal, respectivamente, para garantizar esos derechos.</p> <p>La herramienta legal para garantizar la coordinación es el Acuerdo Institucional para Coordinar Acciones de Infraestructura Social Básica en el marco de la Estrategia "Mejorar", mientras que la herramienta de información para orientar los territorios donde implementar las acciones es el SIFODE.</p> <p>Esta estrategia fue diseñada y coordinada desde la Secretaría de Planeación de la entidad, por lo que es considerada una estrategia respaldada por el propio gobernador y no por una secretaría en particular.</p>

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Gobierno del Estado de Sonora, 2017, Gobierno del Estado de Yucatán, 2017, y Gobierno del Estado de Guanajuato, 2017.

Capítulo 3. Estrategias de coordinación interinstitucional 1977-2017

En este apartado se presenta el análisis descriptivo de las estrategias de coordinación comprendidas en este estudio. Para cada una se analizan, tanto en el diseño como en la práctica, las dos variables fundamentales de la coordinación: la toma de decisiones entre los actores o dependencias involucrados en la estrategia y la articulación de sus componentes para el logro del objetivo común.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977-1983)

En 1977 se creó la COPLAMAR mediante un decreto presidencial. Este nuevo espacio de coordinación —diseñado como una unidad administrativa ubicada dentro de la Oficina de la Presidencia— fue establecido para que distintas dependencias gubernamentales, en el plano federal y estatal, enfocaran sus acciones hacia regiones del país rezagadas y con la mayor parte de su población en situación de pobreza, con una “metodología específica, uniforme e integral” (Presidencia de la República, 1977a). Para este fin, se consideró necesario actuar en dos frentes: primero, se recabaría información sobre las necesidades principales de esta población y su ubicación, y a la par, se suministrarían bienes y servicios públicos (de distintas dependencias gubernamentales) ya existentes y se formularían nuevas propuestas y acciones.

Así, la COPLAMAR recopilaría información, realizaría estudios de la situación vigente y las demandas principales de los grupos marginados en el país y, a su vez, buscaría que distintas instituciones resolvieran estas necesidades en regiones específicas. De este modo, según la COPLAMAR, más de 18 millones de personas, en su mayoría indígenas, campesinos pobres de zonas desérticas, semidesérticas y zonas montañosas de México, se verían beneficiadas (Presidencia de la República, 1977b).

Modelo de coordinación

La COPLAMAR partió del reconocimiento de que existían zonas en el país cuyas necesidades esenciales no estaban siendo satisfechas, lo cual, más que un problema de bajo nivel de desarrollo en el país, era producto de la desigualdad (Damián, 2004). En

atención a este problema, esta estrategia buscó conocer y dirigir las acciones gubernamentales hacia estas zonas y grupos para satisfacer así sus necesidades.

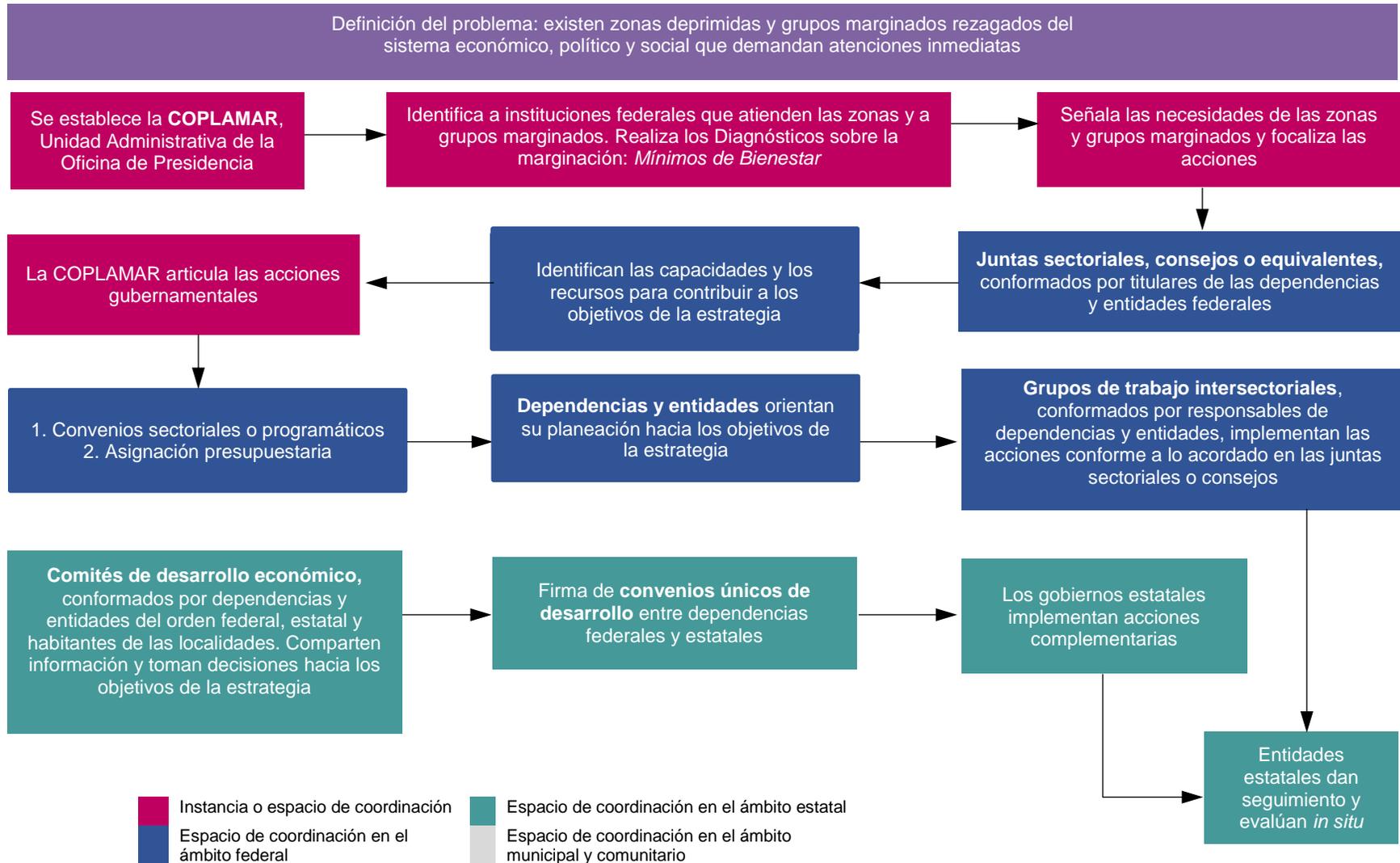
De igual modo, consideró la toma de decisiones entre diversos actores mediante la creación de distintos espacios de coordinación a nivel nacional y local (dirigidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto) con la intención de aprovechar la presencia territorial e información con que contaban algunas entidades gubernamentales para proponer soluciones e intervenciones gubernamentales acordes con las necesidades de la población en las zonas deprimidas (Presidencia de la República, 1977b).

La estrategia buscó también que dichas necesidades se manifestaran en los espacios de coordinación local, donde se esperaba que la población desarrollara capacidades de organización para influir en las políticas nacionales de combate a la pobreza.

Por otro lado, para atender las necesidades de los habitantes de esas zonas y garantizarles los mínimos de bienestar, los servicios y acciones públicas que ya proporcionaba el gobierno federal serían articulados de forma que su implementación se concentrara en las áreas y los grupos propuestos por la COPLAMAR. En otras palabras, al tener identificadas las demandas de la población en estas zonas, se suministrarían los servicios públicos faltantes y se otorgarían diferentes apoyos que permitieran aprovechar el potencial productivo de grupos marginados y evitar la “depresión” de estas comunidades y territorios a lo largo del país.

La estrategia asumió que, una vez cumplidos los objetivos de la COPLAMAR, las personas que habitaban las zonas marginadas podrían integrarse al sistema económico, político y social en México y gozar del desarrollo económico del país.

Figura 5. Modelo del proceso de coordinación y decisión de COPLAMAR



Instrumentos para la coordinación de la COPLAMAR

Toma de decisiones conjunta

La COPLAMAR fue diseñada para determinar la coordinación de distintas dependencias gubernamentales y definir objetivos comunes; su titular sería designado por el Presidente de la República y formaría parte de los consejos o juntas en el marco de la estrategia. Con la idea de respetar la función normativa y competencias de las distintas dependencias, esta nueva instancia solo funcionaría como unidad administrativa de la Presidencia de la República, encargada de coordinar a distintas instituciones de gobierno⁷ que tenían información sobre áreas y necesidades de grupos marginados para lograr delimitar territorialmente sus acciones.

Dicha coordinación suponía que las dependencias y entidades responsables de proporcionar servicios como educación, salud, infraestructura social, entre otros, orientaran su planeación a los objetivos de la COPLAMAR. Para ello, se formaron las juntas sectoriales, consejos o equivalentes que serían espacios donde se reunirían diversos secretarios del gobierno federal con las entidades involucradas para compartir información sobre sus capacidades y recursos y, así, integrar acciones con base en una lógica homogénea (Tello, 2007).

Para ejecutar las acciones acordadas en las citadas juntas, se formaron grupos de trabajo intersectoriales, los cuales agruparon a los responsables de distintas dependencias para trabajar en problemas comunes y reproducir en campo lo acordado en las reuniones mencionadas. Con la finalidad de que los gobiernos estatales y los habitantes de distintas localidades participaran, se crearon los comités de desarrollo económico —presididos por los gobernadores de los estados—; la intención era que las acciones federales fueran “complementadas” tanto por agentes como dependencias locales y contaran con la

⁷ Las entidades que integraron la COPLAMAR fueron: Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Fideicomiso para el Sostentamiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal F.C.L., Fideicomiso del Fondo Candelillero, Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos, Cañeros de Escasos Recursos, Productos Forestales de la Tarahumara, FIDEPAL, S. de R.L. de I.P. y C.V., Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Compañía Forestal de la Lacandona, S.A, y Fideicomiso para Rehabilitar Regiones del país afectadas o que en el futuro sufran las consecuencias de fenómenos físicos.

participación de la población de distintas localidades⁸ (*Diario Oficial de la Federación*, 1976). En estos espacios, la estrategia buscaría compartir información y tomar decisiones acordes con los objetivos de la COPLAMAR y determinar e implementar acciones hacia zonas y grupos marginados en el país con la participación de distintas entidades gubernamentales, órdenes de gobierno y la sociedad civil.

En la práctica, la COPLAMAR funcionó como la agencia gubernamental que definió el rumbo de la política social en el país a partir de un mandato presidencial. La estrategia fue implementada en un contexto donde la toma de decisiones en México estaba excesivamente centralizada (Paz *et al.*, 2012); por ello, las entidades involucradas acataban las disposiciones relativas a la estrategia dictadas desde la unidad administrativa de la Presidencia. En otras palabras, la instrucción del presidente, expresada a través de la COPLAMAR, propició que las entidades involucradas enfocaran sus acciones y recursos a las zonas “deprimidas”, las cuales fueron definidas de manera central.

Lo anterior explica el funcionamiento real de las juntas sectoriales, consejos o equivalentes: las dependencias que se reunían proporcionaban la información que tenían y ejecutaban los mandatos que ahí se informaban (Rodríguez, 2007). Los grupos de trabajo intersectoriales siguieron la misma lógica de operación: reunieron a miembros de distintas entidades, pero su trabajo consistió en ejecutar las decisiones acordadas desde el centro.

En el caso de los comités de desarrollo económico, la participación de otros órdenes de gobierno se limitó a colaborar en la implementación de las acciones acordadas en la coordinación central, y no hay información disponible sobre la manera en que distintos órdenes de gobierno elaboraban planes en forma conjunta. Tampoco existe registro de que la población beneficiaria haya tenido alguna participación o corresponsabilidad en la implementación de la estrategia (Rodríguez, 2007). En suma, estos espacios de coordinación funcionaban como instancias en las cuales las decisiones centrales eran

⁸ Según el gobierno federal, la participación ciudadana en la COPLAMAR sería paulatina, “cada vez más espontánea y numerosa a medida que se [apreciaran] los beneficios de los Programas Integrados” (Presidencia de la República, 1977b).

comunicadas y las distintas dependencias destinaban parte de su estructura burocrática⁹ para operar bajo los mandatos y las acciones determinadas por la COPLAMAR.

Cuadro 9. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la COPLAMAR

Nivel de gobierno	Estructura	Integrantes
Instancias federales	COPLAMAR	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional Indigenista • Comisión Nacional de Zonas Áridas • Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital • Fideicomiso para el Sosténimiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital • La Forestal F.C.L. • Fideicomiso del Fondo Candelillero • Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos • Productos Forestales de la Tarahumara FIDEPAL, S. de R.L. de I.P. y C.V. • Patronato del Magüey • Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías Compañía Forestal de la Lacandona, S.A • Fideicomiso para Rehabilitar Regiones • Instituto Mexicano del Seguro Social • Secretaría de Educación Pública • Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas • Secretaría del Trabajo y Previsión Social • Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos • Compañía Nacional de Subsistencias Populares
	Grupos de trabajo intersectoriales	• Responsables de dependencias y entidades integradas a la COPLAMAR
Instancias estatales	Comités de desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades y dependencias a nivel federal • Gobiernos estatales y habitantes de las localidades a las que atendería la COPLAMAR

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Articulación de acciones gubernamentales

La COPLAMAR fue concebida para que toda la población tuviera garantizados ciertos mínimos de bienestar, necesarios —según la propia estrategia— para no excluir a nadie de los beneficios del desarrollo. La COPLAMAR partió de la premisa de que los satisfactores

⁹ Las entidades agrupadas en la COPLAMAR tenían en campo 140 oficinas, con más de 4,700 funcionarios que desempeñaron la función de unidades de vinculación programática y de servicio territorial en las zonas de trabajo. También se consideró que los 2,000 promotores bilingües que se dedicaban a dar mayor penetración a los programas y los 15,000 maestros bilingües colaboraran en la integración de los programas en las zonas marginadas.

básicos que debían estar garantizados se concentraban en cinco áreas: alimentación, educación, cuidado de la salud, vivienda e ingreso. Se asumió que si se identificaban las necesidades de ciertos grupos poblacionales en torno a estas cinco áreas, las dependencias gubernamentales podrían atenderlas mediante la articulación de sus acciones.

Así, la primera herramienta prevista por la COPLAMAR para lograr tal articulación fue la generación de información sobre los atributos concretos del problema que se buscaba atender. Se previó la elaboración de seis volúmenes con el título general de *Mínimos de Bienestar*, que definieron los requerimientos materiales para garantizarle a la población los satisfactores básicos, desagregados a nivel regional.¹⁰ De esta manera, la información aportada por las dependencias sobre las condiciones socioeconómicas de ciertas regiones del país fue complementada y se contó con estudios para guiar acciones y planes gubernamentales en materia de pobreza y marginación. Esto, en principio, permitiría que las acciones gubernamentales fueran focalizadas en las zonas que realmente padecían el problema.

En segundo lugar, para lograr la articulación entre las acciones de las dependencias gubernamentales, se firmaron una serie de convenios entre la COPLAMAR y distintas dependencias de gobierno involucradas en la estrategia: convenios sectoriales interinstitucionales o convenios programáticos, en los cuales se especificaron los recursos humanos y materiales que fueron destinados por la dependencia firmante a la estrategia, la forma de aprovechar su presencia territorial para la operación de la estrategia, así como las acciones y los planes territoriales que la dependencia llevaría a cabo dentro de esta.

Con el mismo propósito se firmaron los convenios únicos de desarrollo, que fueron un marco para que las dependencias de los gobiernos estatales y federales trabajaran con base en los mismos objetivos en “programas integrados”. En concreto, las entidades estatales se encargaron de dar seguimiento a estas acciones y realizar evaluaciones del trabajo de la estrategia *in situ*.

Finalmente, el instrumento utilizado por la COPLAMAR para articular las acciones de diversas dependencias en torno a sus objetivos fue la asignación presupuestaria

¹⁰ Años más tarde se publicó la serie *Necesidades esenciales en México*, que abordó de manera más completa los problemas tratados en *Mínimos de Bienestar* (COPLAMAR, 1983, 1979).

intransferible para las dependencias responsables de prestar los bienes o servicios que garantizaran los mínimos de bienestar a las zonas deprimidas y los grupos marginados. A través del Ramo 26, se creó una partida especial nombrada “Promoción regional”, mediante la cual la COPLAMAR aportó recursos a diferentes dependencias para que estas dirigieran sus programas o acciones a las zonas ya definidas como objetivo de la estrategia (Tello, 2007).

En la práctica, los estudios realizados por la estrategia representaron una de sus principales aportaciones: por primera vez hubo un diagnóstico comprensivo de la marginación en México que permitió tener información acerca de la satisfacción de las necesidades básicas, construir una canasta básica diferenciada geográficamente y establecer metas, a las que se denominaron “mínimos de bienestar”¹¹ (Palacios, 2007). Esa información contribuyó a que la toma de decisiones sobre los tipos de bienes y servicios que debían otorgarse, así como las regiones donde debían implementarse, pudiera estar basada en evidencia. En consecuencia, las acciones del gobierno implementadas en el marco de la estrategia se concentraron de manera efectiva en las zonas marginadas del país. Más que una estrategia de coordinación interinstitucional, la COPLAMAR consistió en enfocar acciones y canalizar recursos hacia el medio rural (Palacios, 2007; Martínez, 2008).

Por otra parte, los convenios celebrados en el marco de la COPLAMAR, tanto a nivel federal como estatal, sirvieron para poner de manifiesto los bienes y servicios públicos que serían proporcionados en las zonas que indicaba la estrategia. Sin embargo, no existe evidencia de acciones articuladas en el plano interinstitucional. Los acuerdos entre entidades federales fueron, en su mayor parte, convenios bilaterales entre la COPLAMAR y otras dependencias¹² para las que había una asignación presupuestaria especial e intransferible.

¹¹ Por ejemplo, en 1979 se fijó como mínimo de bienestar educativo que todos los mexicanos mayores de quince años tuvieran primaria completa en el año 2000 (COPLAMAR, 1979).

¹² Se celebraron convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-COPLAMAR), para proporcionar servicios de salud en áreas rurales; con la Secretaría de Educación Pública (SEP-COPLAMAR), para crear un sistema de casa-escuela para niños en zonas marginadas; con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP-COPLAMAR), para el establecimiento de sistemas de agua potable y el mejoramiento de caminos; con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (STPS-SARH-COPLAMAR), para la capacitación y el empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales; y con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO-COPLAMAR), para el abasto a zonas marginadas (Palacios, 2007).

En el ámbito estatal, los gobiernos de distintas entidades trabajaron con base en los objetivos de la COPLAMAR; no obstante, no hay información clara que indique qué planes o programas fueron llevados a cabo de manera intergubernamental o si la evaluación del trabajo de la COPLAMAR se efectuó conforme a lo planteado en los convenios. Si bien estos últimos fueron la base operativa de la COPLAMAR, las decisiones fueron tomadas de forma centralizada (Paz *et al.*, 2012).

Cuadro 10. Herramientas para articular acciones en la COPLAMAR

Función principal	Herramientas	Descripción
Articular acciones	Convenios interinstitucionales	La COPLAMAR celebró convenios sectoriales, programáticos y únicos de desarrollo con entidades gubernamentales que establecían qué recursos y acciones serían destinados a la estrategia
Focalizar acciones	Estudios de marginación y pobreza	Los estudios llamados <i>Mínimos de Bienestar</i> tuvieron el objetivo de identificar necesidades, localización y magnitud de zonas y personas en estado de marginación
Reportar avances y resultados	Verificación en sitio	Las diferentes entidades que participaban en la estrategia serían las encargadas de dar seguimiento y evaluar las acciones de la estrategia

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Progres-Oportunidades-Prospera (1997-actualidad)

El Programa de Educación, Salud y Alimentación¹³ (llamado Progres-Oportunidades, luego Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y, ahora, Prospera Programa de Inclusión Social)¹⁴ fue creado en 1997 por medio de un decreto presidencial y diseñado en una mesa de trabajo de alto nivel (con subsecretarios y directores generales), “pues desde el arranque se concibió como un pilar de la coordinación futura la participación de distintas instituciones en el diseño del programa, con el fin de establecer un compromiso con la compleja operación que se vislumbraba” (Hernández, 2008).

¹³ Si bien este programa continúa siendo implementado hasta la fecha, su diseño ha sufrido algunas modificaciones. El análisis se centra en su diseño original, aunque se retoman algunos aspectos relevantes de su evolución.

¹⁴ El 6 de marzo de 2002, el gobierno de Vicente Fox emitió un decreto mediante el cual se creó el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, que sustituyó a Progres-Oportunidades (SEDESOL, 2002). A su vez, el 5 de septiembre de 2014, el gobierno de Enrique Peña emitió un decreto por el que se creó Prospera Programa de Inclusión Social, que sustituyó a Oportunidades (Presidencia de la República, 2014).

Este programa promovería, “en el marco de una política integral, acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar, así como fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo” (Presidencia de la República, 1997). Si bien en términos generales se buscaría atender a todas las familias en pobreza extrema, “independientemente de su lugar de residencia”, en un principio las acciones se concentraron en las familias que habitaban en zonas rurales (SEDESOL, 1998).

El programa ha tenido algunos cambios en su funcionamiento, aunque sigue trabajando con la misma lógica hasta estos días, por ejemplo, la ampliación de los objetivos y la incorporación de otros programas. Cuando Progresá transitó a Oportunidades, se efectuaron tres modificaciones principales: se le otorgaron apoyos económicos a jóvenes de veintidós años para que continuaran sus estudios, se incluyó la vertiente de apoyo a adultos mayores y se amplió el programa a zonas urbanas (Hevia, 2009). Por otra parte, en el tránsito de Oportunidades a Prospera existieron dos principales variaciones: la incorporación formal del Programa de Apoyo Alimentario¹⁵ y de cuatro nuevas líneas de acción relacionadas con áreas de inclusión¹⁶ (SEDESOL, 2016).

Modelo de coordinación

El programa, consistente en una intervención de transferencias condicionadas, se basó en la premisa de que la pobreza era un problema intergeneracional, pues las familias en esas condiciones se encontraban inmersas en un círculo vicioso que las condenaba, a ellas y a las siguientes generaciones, a mantenerse en esa situación (SEDESOL, 1998). Para combatir este problema, se realizarían acciones en las áreas de salud, educación y alimentación, pues se asumió que si un niño gozaba de buena salud y tenía una

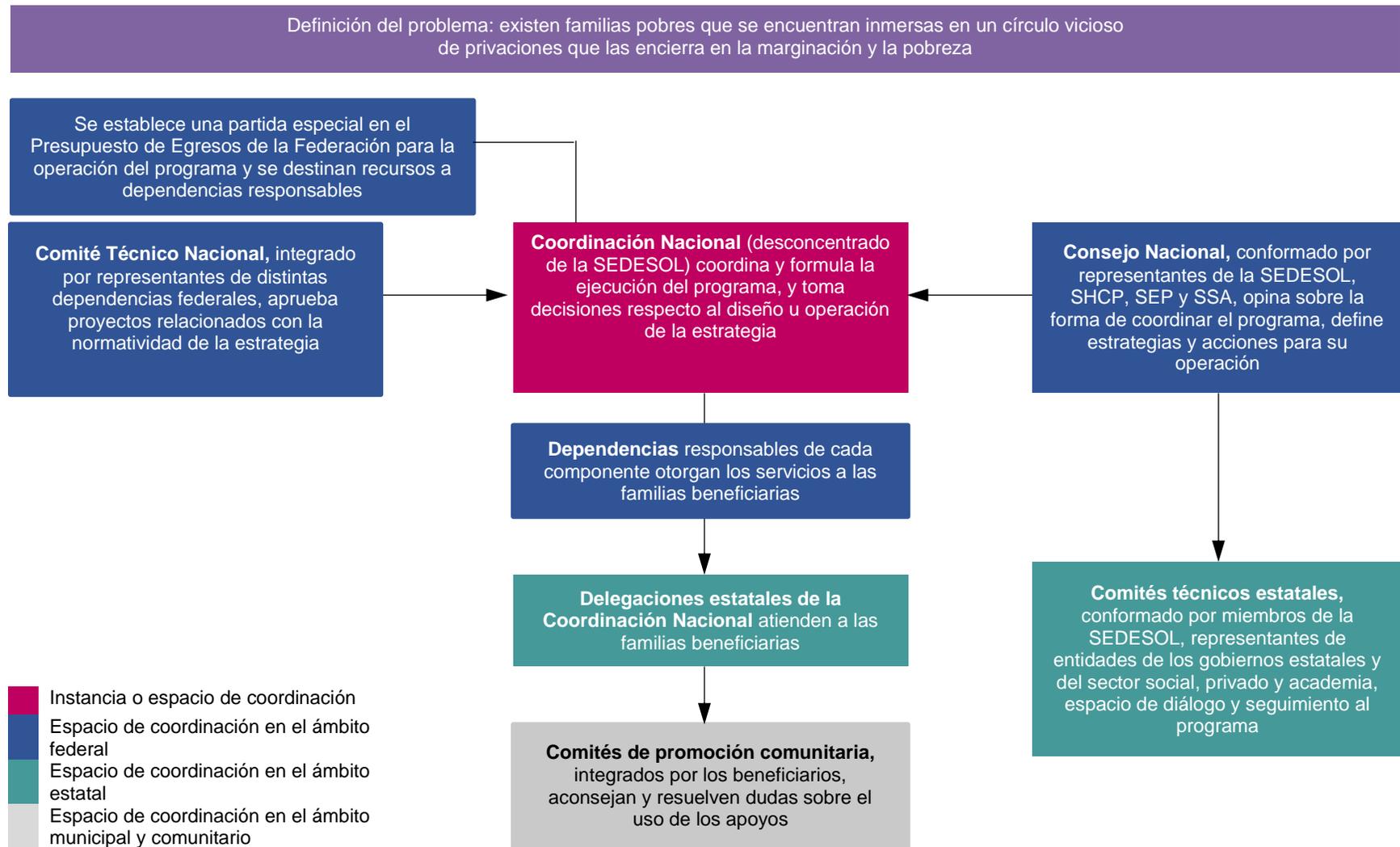
¹⁵ El Programa de Apoyo Alimentario fue creado en 2004 con el propósito de cubrir los mínimos necesarios en materia de alimentación de la población en condición de pobreza que habita localidades que, a causa de la falta de infraestructura educativa o de salud, no son atendidas por Oportunidades. En un principio fue operado por Diconsa y, en 2007, fue transferido a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (MD Consultoría, 2012).

¹⁶ Estas líneas de acción fueron: 1) inclusión productiva: realizar convenios para que los programas productivos dieran prioridad a beneficiarios de Prospera, 2) inclusión laboral: se busca fomentar el acceso de los integrantes del hogar atendidos por Prospera al mercado laboral, 3) inclusión financiera: se pretende facilitar servicios financieros de ahorro, seguro de vida y crédito; e y 4) inclusión social, se busca que los beneficiarios de Prospera ingresen a programas gubernamentales para facilitar el acceso a derechos sociales (SEDESOL, 2016).

alimentación sana, estaría en condiciones de mostrar un buen desempeño escolar y, por tanto, mejores oportunidades para romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Desde su diseño original, Progresá tuvo prevista la forma en la que cada dependencia involucrada intervendría para modificar la situación en la que se encontraban las personas inmersas en este ciclo, de modo que cada tipo de intervención sería catalogado como un componente del programa. Uno de los principales instrumentos del programa para el logro de sus objetivos fue la articulación de los componentes de salud, educación y alimentación. Con esa finalidad, se destinaron recursos a la operación de cada componente y se compartió información (registros administrativos) que diera cuenta del avance logrado en cada hogar beneficiado por el programa. A su vez, la operación de cada componente dependería de la de los otros dos; por ello se previó la creación de espacios de coordinación interinstitucional en los cuales se pudieran tomar decisiones conjuntas sobre los aspectos operativos del programa. En esos espacios, los responsables de la operación de cada componente acordarían cómo aportarían sus capacidades e infraestructura gubernamental para los propósitos de Progresá.

Figura 6. Modelo del proceso de coordinación y decisión de Progresa-Oportunidades-Prospera



Instrumentos para la coordinación de Progres-a-Oportunidades-Prospera

Articulación de los componentes de salud, educación y alimentación

Desde el diseño de Progres-a, se partió de la premisa de que la pobreza intergeneracional se podría combatir al articular diversas acciones de salud, educación y alimentación en torno a los hogares en pobreza extrema. La articulación de los tres componentes debía ser tal que los apoyos de cada uno de ellos se debían otorgar de manera simultánea a una misma familia. Con este propósito, se estableció que la estrategia contaría con recursos propios, cada año, para su operación. En concreto, se creó una partida especial en el Presupuesto de Egresos de la Federación (el Ramo 20)¹⁷ para financiar la operación del programa, incluidas las asignaciones presupuestarias que se destinarían a las dependencias responsables de cada uno de los tres componentes.

Para asegurar que el gasto de las dependencias se dirigiera a las familias consideradas población objetivo del programa, se buscó que los registros administrativos de cada dependencia dieran cuenta de ello. Esto implicó tres puntos: primero, que la focalización del programa tuviera como unidad de intervención a los hogares y no a territorios o regiones como se había hecho en estrategias previas (Hevia, 2009). Segundo, un padrón de beneficiarios que guardara registro de todas las personas que recibían apoyos del programa y que las dependencias involucradas destinaran sus apoyos únicamente a las personas de esa lista. Tercero, se requería alterar el diseño y procesamiento que hasta el momento las dependencias involucradas habían dado a sus registros administrativos.

Para lograr la focalización a nivel de los hogares, se comenzó por seleccionar las localidades de alta marginación, pero con accesibilidad a servicios básicos. Esto fue posible gracias a la existencia del índice de marginación y otros datos geográficos, que después derivarían en el SISGE (Hernández, 2008). Posteriormente, en esos territorios se recabó información sobre las características socioeconómicas¹⁸ de los hogares mediante el

¹⁷ En 1997 inició un proceso de descentralización de los recursos del Ramo 26, que se consolidó en 1998 con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y la creación del FAIS. El Ramo 26 desapareció en el 2000 y los programas que contenía fueron transferidos al Ramo 20 de la SEDESOL.

¹⁸ La información recabada sería sobre el jefe del hogar y las personas responsables del gasto y del cuidado de los hijos; la composición por sexo y edad de los miembros del hogar; el nivel de alfabetismo; las actividades económicas y nivel de ingreso de la familia; la presencia de personas con discapacidad en el hogar; las características de la vivienda y la disponibilidad de servicios básicos, así como la posesión de bienes, tierras y animales.

levantamiento de cuestionarios en cada hogar. Con esto se buscó evitar la autoselección de beneficiarios y la existencia de gestores (Hernández, 2008). Los datos fueron evaluados de manera individual, con un sistema de puntajes de 0 a 100, en el cual el punto de corte correspondería a la pobreza extrema y a la Canasta Normativa Alimentaria. De esta forma se determinaron las familias beneficiarias¹⁹ y dicha selección resultó en el padrón de beneficiarios del programa.

Para monitorear que los apoyos de cada componente se entregaran a una misma familia, se modificaron los registros administrativos de forma que los reportes eran listas con nombres de las familias y jóvenes que recibían apoyos. Tales listas se remitieron a las distintas oficinas o entidades gubernamentales donde operaba la estrategia (Hernández, 2008). A cada registro se le asignó un código de barras (que luego fueron cambiados por lectores ópticos) que, además de permitir comprobar que los beneficiarios habían cumplido con su corresponsabilidad,²⁰ facilitaba el registro de los apoyos entregados por beneficiario.

En el tránsito de Progresá hacia el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (en 2002), que implicó la ampliación de este hacia las zonas urbanas, se modificaron los instrumentos para la articulación. En primer lugar, la incorporación de nuevas familias y, por ende, la ampliación de su cobertura derivó en la readaptación de procesos y nuevas dinámicas en su funcionamiento. Al tener que operar en más espacios y atender a más personas, se consideró necesario un mecanismo que permitiera un contacto más directo con los beneficiarios para acotar al mínimo posibles fallas de implementación. En consecuencia, se creó el Modelo de Operación por Zonas (MOZ),²¹ que consistió en la instalación de unidades de atención regional en cada zona donde el programa operaba, para “atender la población beneficiaria, así como acordar y promover con las instancias involucradas el programa y su operación” (SEDESOL, 2017a).

¹⁹ Las reglas de operación vigentes en 2017 mantienen en esencia el esquema de selección original.

²⁰ Debido a que la teoría causal del programa está anclada en la idea de que, para que una persona rompa con el ciclo intergeneracional de la pobreza, deben beneficiarse simultáneamente de los tres componentes, la entrega de cada uno está condicionado a ciertas acciones; por ejemplo, para recibir la beca para cada hijo del hogar, se debe comprobar cierto porcentaje de asistencia. A estas acciones se les denominó “corresponsabilidades”.

²¹ Este modelo organizó la atención a familias beneficiaria a partir de estructuras territoriales delimitadas por Zonas de Atención conformadas por uno o más municipios colindantes y en los que se establecería un centro de atención y registro (Reglas de operación, 2009).

Si bien el MOZ permitió corregir errores de operación, actualizar el padrón y promover la participación comunitaria (Cervantes *et al.*, 2008), volvió más compleja la entrega de apoyos, pues las unidades de atención regional constituyeron un nuevo actor a coordinar que, junto con las oficinas de operación en los estados y la Coordinación Nacional del programa, debía intervenir para que ese proceso se llevara a cabo. Además, se instalaron mesas de atención para la ciudadanía, pero solo duraron poco tiempo, ya que la Coordinación Nacional del programa argumentó que su operación implicaba grandes costos y había poca confluencia de beneficiarios (Cervantes *et al.*, 2008).

En segundo lugar, el método de selección de beneficiarios en zonas urbanas fue diferente que el utilizado en Progresá, pues consistió en la identificación de potenciales beneficiarios a partir de la instalación de módulos de atención a los que debían acudir las personas que demandaran ser beneficiarias del programa. Aunque este método de identificación implicó bajos costos operativos —ya que los encuestadores del programa no tenían que abarcar un universo amplio de posibles beneficiarios, sino solo a quienes acudían a solicitar los apoyos—, generó problemas de “autoexclusión”; es decir, las personas en situación de pobreza (sobre todo en zonas urbanas) que no tuvieran el tiempo o la información necesaria para solicitar los apoyos de Oportunidades quedarían excluidas (Hernández y Hernández, 2004; Orozco y Hubert, 2005).

La teoría causal original del programa no se afectó en el tránsito de Progresá a Oportunidades; sin embargo, la incorporación del componente productivo sí modificó la lógica de articulación y del modelo de coordinación. A diferencia de los tres componentes originales que tienen un responsable inequívoco, la responsabilidad del componente productivo está diluida en muchas agencias y programas. Aunado a ello, en contraste con el diseño original, la contribución específica de cada una de esas agencias o programas no está definida en el diseño de Prospera, sino que se acuerda en mesas de coordinación, año con año, en función de la lógica de operación propia de esas agencias y programas.

Hay tres diferencias adicionales: 1) no hay recursos presupuestarios asignados para el nuevo componente; 2) en parte, debido a ello, no se ha modificado la operación cotidiana de las agencias a cargo de dicho componente; y 3) tampoco se ha activado un flujo de información automático que tenga como unidad de registro a las familias Prospera. En pocas palabras, no se diseñó como un componente interdependiente con los otros tres, sino

como uno que opera en paralelo. El modelo de operación de este componente es más similar a otras estrategias de coordinación que a los otros componentes de Prospera.

Cuadro 11. Herramientas para articular acciones en Progres-Oportunidades-Prospera

Función principal	Herramientas	Descripción
Articular acciones	Recursos propios	Recursos económicos para operar y otorgar a distintas dependencias encargadas de los componentes de la estrategia
Focalizar acciones	Índice de Marginación y Sistema de Georreferenciación	Las localidades donde se darían apoyos serían seleccionadas a partir del índice de marginación y datos ingresados en el sistema de georreferenciación
	Sistema de puntajes	Sistema que permite seleccionar beneficiarios que estén en condiciones de extrema pobreza
	Cuestionarios	Cuestionarios realizados a hogares para saber su condición socioeconómica
	Padrón de beneficiarios	Registro de todas las personas que recibían apoyos del programa
Reportar avances y resultados	Registros administrativos	Listas de familias y jóvenes en los que se registraba la entrega de apoyos otorgados

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Toma de decisiones conjunta

Para que la articulación de los componentes de educación, salud y alimentación se reflejara en la operación cotidiana de los programas o las acciones de las dependencias involucradas, se previó que los actores de las tres áreas constantemente tomarían decisiones para resolver aspectos operativos del programa. Para ello, se crearon diferentes espacios de coordinación a nivel nacional y estatal, y algunas instancias que se derivaron de estos. En el ámbito federal, la Coordinación Nacional de Progres (su titular sería nombrado por el Presidente de la República a propuesta del secretario de la SEDESOL) sería un órgano desconcentrado de la SEDESOL responsable de coordinar, evaluar y formular la ejecución de Progres.

En concreto, este órgano verificaría la correcta focalización del programa, lo cual podría implicar ajustar los criterios de elegibilidad o expandir el área de actuación del programa. También estaría a cargo de verificar que los sistemas para la recolección y el procesamiento

de la información de las familias beneficiarias funcionaran adecuadamente, así como analizar esa información para tomar decisiones sobre el diseño u operación de cada uno de los componentes de la estrategia o del programa en general. Para ello, tendría la facultad de realizar compromisos y acuerdos con distintas dependencias y beneficiarios.

La Coordinación Nacional tendría un Consejo Nacional —que sesionaría trimestralmente y estaría conformado por representantes de las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud— encargado de opinar sobre la forma de coordinar y dar seguimiento al programa, definir estrategias y acciones para su operación y evaluar resultados e impactos (Presidencia de la República, 1997). Aunque no estuvo previsto en el diseño original (sino hasta 2002), el programa contaría con un comité técnico²² que aprobaría proyectos relacionados con la normativa de la estrategia y tendría facultades para, en caso de ser necesario, proponer medidas que facilitarían la operación del programa.

La Coordinación Nacional se ha consolidado como un ente directivo de la estrategia y la principal muestra de ello es que, a veinte años de su creación y tras haber sufrido algunas modificaciones en su diseño, el programa continúa operando con la misma lógica: los tres componentes originales se han respetado y ha sobrevivido a distintas administraciones federales (Hernández, 2008, p. 122). El Consejo Nacional se reúne con la periodicidad establecida y, año con año, emite la normativa de la estrategia. La evidencia de su buen funcionamiento es que la colaboración con las entidades que lo conforman es rutinaria; es decir, los acuerdos ya no implican nuevos esfuerzos de coordinación entre las partes (Ordaz, 2002; Hernández, 2008).

Asimismo, el Comité Técnico permite que las metas y los objetivos sean definidos, sin dejar de lado el propósito original del programa, y que estén fundamentados en conocimiento técnico. Una de las principales virtudes de esta estrategia es que no crea un número excesivo de espacios de coordinación: primero determina las metas y acciones, después agrupa pocas entidades en sintonía con los componentes principales y, finalmente, define su modo de operación a partir de criterios técnicos.

²² Integrado por representantes, por lo regular directores generales, de las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud, además del Instituto Mexicano del Seguro Social. Se previó que este comité se reuniera por lo menos bimestralmente.

Por otra parte, a nivel estatal y local, la estrategia creó tres principales espacios de coordinación. El primero se constituyó de los comités técnicos estatales que buscarían facilitar el diálogo entre órdenes de gobierno y dar seguimiento al funcionamiento del programa. Además, se invitaría a participar a autoridades de distintas dependencias gubernamentales, sectores sociales y académicos, y miembros de la iniciativa privada, según el componente (ya sea, salud, educación o alimentación) al que podrían aportar proyectos o conocimiento técnico (SEDESOL, 2012).

El segundo espacio se refiere a los comités de promoción comunitaria, instancias que tendrían contacto directo con las familias beneficiarias y ayudarían a aclarar dudas y dar consejos sobre el uso de los apoyos provisto por la estrategia (SEDESOL, 1998). La lógica de estos comités ha cambiado, ya que ahora se componen de beneficiarios del programa elegidos en forma democrática, voluntaria y sin remuneración alguna (SEDESOL, 2012). Por último, el tercer espacio se creó en 2010 cuando se conformaron las delegaciones estatales de la Coordinación Nacional de la estrategia para atender a las familias beneficiarias en las distintas entidades de la república y dar seguimiento a diversas acciones (SEDESOL, 2009).

En general, los gobiernos estatales también han internalizado las rutinas de operación del programa. Los comités técnicos estatales operan con base en una normativa detallada,²³ gracias a la cual sus acciones son registradas y, como tales, suponen un insumo para la toma de decisiones de la Coordinación Nacional. Por su parte, la conformación de los comités de promoción comunitaria por beneficiarios permitió que el programa tuviera un mayor despliegue, aunque también provocó que los propios beneficiarios de la estrategia se quejaran de la parcialidad que, en algunas ocasiones, hay en la selección de sus miembros (Adato, Coady y Ruel, 2000).

²³ Ver reglamentos internos para el funcionamiento de comités técnicos estatales, recuperados de <https://www.gob.mx/prospera/documentos/reglamento-interno-del-comite-tecnico-de-la-coordinacion-nacional-del-programa-de-desarrollo-humano-oportunidades>

Cuadro 12. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en Progres-
Oportunidades-Prospera

Estructuras de coordinación de Progres-Oportunidades			Estructuras de coordinación de Prospera
Función principal	Estructuras	Integrantes	Integrantes
Instancias federales	Consejo Nacional	Secretarios de la Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud	Secretarios de Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Secretaría de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría del Trabajo y Previsión Social
	Comité Técnico Nacional	Representantes (por lo regular directores generales) de Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Instituto Mexicano del Seguro Social	Representantes de Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Secretaría de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Instancias regionales y estatales	Comités técnicos estatales	Miembros de la SEDESOL, entidades de gobiernos estatales y población civil	
	Comités de promoción comunitaria	Primero, personal de la SEDESOL, posteriormente beneficiarios	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Estrategia de Microrregiones (Programa para el Desarrollo Local) (2001-2006)

En febrero de 2001, el entonces presidente Vicente Fox creó, mediante un decreto, el Programa para el Desarrollo Local, conocido como Estrategia de Microrregiones (EM), la cual fue planteada como un esfuerzo de coordinación interinstitucional para la superación de la pobreza y el desarrollo integral sustentable en regiones del país (*Bases de colaboración y coordinación intersecretarial*, en adelante Bases 2002 y 2005).

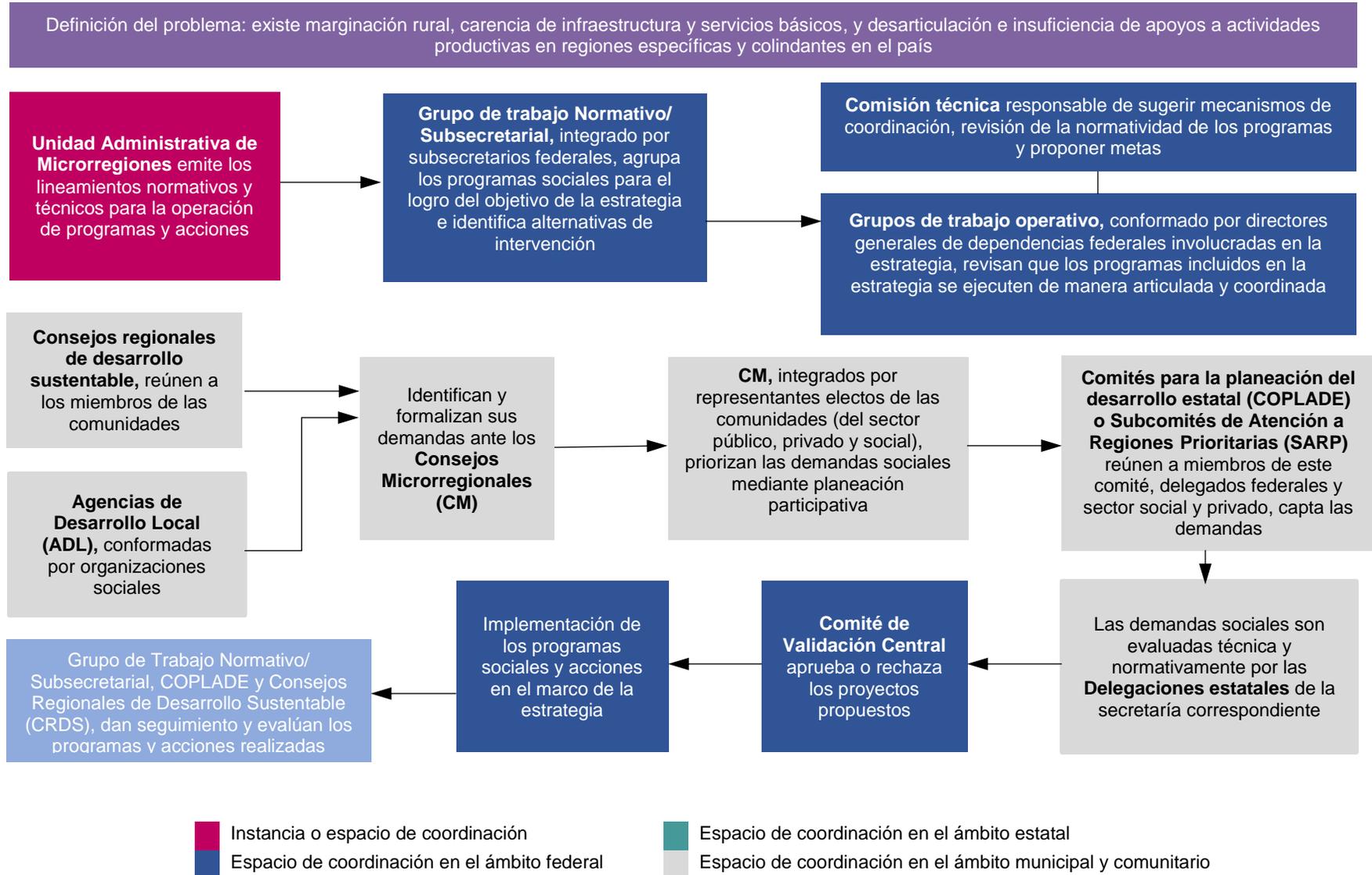
La estrategia buscó concentrar los esfuerzos del gobierno federal en ciertos municipios, a los cuales agrupó en microrregiones, es decir, en grupos de municipios colindantes con características de marginación similares ubicados en el área de influencia de un centro estratégico comunitario, localidad que fungiría como “centro natural de confluencia de carácter social, productivo, comercial y de servicios que incluirían salud, educación y abasto” (Cohen y Pérez, 2004, p. 27). Así, la EM estableció que habría que focalizar las acciones gubernamentales en 263 microrregiones en el país, que abarcaban 1,338 municipios en los que habitaban más de 19 millones de personas (González, 2005).

Modelo de coordinación

La EM buscaba disminuir la marginación rural en regiones específicas del país mediante la creación de espacios de coordinación en los cuales representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, de los sectores social, privado y académico, así como miembros de las propias comunidades, acordarían la forma en la que se llevaría a cabo la intervención gubernamental. En concreto, estos actores intercambiarían información sobre los programas sociales y propondrían alternativas de intervención a partir de las demandas identificadas por la población de las microrregiones.

Para disminuir la marginación, la estrategia también pretendía articular la política social para lograr una intervención más integral, sin duplicar las acciones y los programas de las distintas entidades gubernamentales (Bases 2002 y 2005). Al tener claramente identificadas las demandas de los grupos marginados dentro de los municipios que conformaban las microrregiones, así como los programas que podían satisfacerlas, las acciones gubernamentales podrían concentrarse en ciertas zonas y, con ello, detonar el desarrollo en las regiones más marginadas del país.

Figura 7. Modelo del proceso de coordinación y decisión de la Estrategia de Microrregiones



Instrumentos de coordinación de la Estrategia de Microrregiones

Toma de decisiones conjunta

La Estrategia de Microrregiones pretendía generar espacios de coordinación, tanto en el ámbito federal como regional. En el federal se creó el Grupo de Trabajo Normativo (a partir de 2005 se denominó Grupo de Trabajo Subsecretarial), integrado de diferentes subsecretarios de las entidades gubernamentales involucradas en la estrategia para planear las acciones que realizarían en conjunto, así como darles seguimiento y evaluar su ejecución (Bases 2002 y 2005).

Para complementar las actividades del grupo normativo, se formó el Grupo de Trabajo Operativo, compuesto por directores generales de las dependencias involucradas en esta estrategia, el cual revisaría que los programas incluidos en la EM fueran ejecutados de manera “articulada y coordinada” y vigilaría que fueran implementados en las microrregiones (Bases, 2005). Este grupo de trabajo, a su vez, contó con una comisión técnica, que fue la responsable de sugerir mecanismos de coordinación, revisar la normatividad de los programas a implementar, así como proponer indicadores y metas comunes en el marco de la estrategia. Esa comisión sería presidida por un secretario técnico (desde 2005 fue el secretario de la SEDESOL) y se reuniría mensualmente.

Paralelamente, la Unidad Administrativa de Microrregiones, como parte de la SEDESOL, fue la encargada de emitir los lineamientos normativos y técnicos para la operación de programas y acciones en las zonas de marginación y pobreza señaladas por la estrategia (SEDESOL, 2013c). A su vez, se constituyó el Comité de Validación Central, que evaluaría y aprobaría tanto las inversiones como los proyectos propuestos por la gente de las comunidades en las microrregiones, los cuales serían canalizados a esta instancia por los delegados federales en los estados.

Sin embargo, al no existir una definición clara de cómo la información generada en la Unidad Administrativa de Microrregiones —en particular la relativa a los proyectos de inversión propuestos desde las comunidades, y aprobados por el Comité Central de Validación— debía ser utilizada por los grupos de trabajo normativo y operativo para desempeñar sus funciones de planeación y seguimiento de las acciones implementadas en el marco de la

estrategia, estos no formularon planes en conjunto ni tomaron decisiones sobre el diseño u operación de los programas de la estrategia.

Aunado a lo anterior, la ambigüedad que supone el mandato de “articular las acciones” para operar de manera coordinada dio como resultado que los programas que formaban parte de la estrategia continuaran operando a partir de su propia lógica, es decir, realizando las acciones que ejecutaban previamente (Centro de Estudios Estratégicos, 2007). Además, el funcionamiento de los grupos normativos y operativos también se explica por la falta de facultades de sus integrantes para tomar decisiones sobre el diseño, presupuesto y operación de los programas. En efecto, estaba previsto que “cada uno de los servidores públicos que participan en los grupos de trabajo [podría] nombrar a su suplente” (Bases 2002 y 2005). Esto ocasionó que en cada reunión asistieran funcionarios públicos de cada vez menor jerarquía y, por lo tanto, con menor capacidad de decisión.

En el ámbito regional, se buscó que actores de distintos órdenes de gobierno y de la sociedad civil tomaran decisiones conjuntas a partir de distintos espacios de coordinación. En primer lugar, se utilizó a los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) en los que, por medio de los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias (SARP), se coordinó la ejecución de acciones y se establecieron compromisos entre delegados, representantes federales, funcionarios de los gobiernos estatales y la sociedad civil.

Para reunir a la sociedad civil e identificar demandas sociales en las microrregiones, se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable (CRDS) y figuras similares. Estas instancias, que podrían ser los propios consejos municipales o los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) darían seguimiento y evaluarían las acciones, programas y proyectos que las distintas entidades gubernamentales implementaran en el marco de la estrategia (SEDESOL, 2002a). Los Consejos Microrregionales (CM) fueron creados con objetivos similares. Su función era planear, decidir y vigilar tanto propuestas como obras en las regiones (también se tendrían que encargar de que las propuestas tuvieran perspectiva de género) y definir presupuestos.

Por último, para acompañar la vigilancia de los proyectos y las acciones de la EM fueron creadas las Agencias de Desarrollo Local (ADL), definidas como “una organización o un grupo de personas que, en el lugar de los hechos, detecta una necesidad y promueve el

diseño de un plan de acción” (Cohen y Pérez, 2004). Las ADL se concibieron como instancias que serían manejadas por organizaciones sociales y que servirían como vínculo entre el CM y los fondos de financiamiento de acciones. De esta manera, las acciones serían realizadas en conjunto y las ADL detonarían el proceso de toma de decisiones en la estrategia. La participación local en la estrategia fue pensada como un eje clave, pues distintos espacios de coordinación regional permitirían acciones vinculadas por distintas secretarías y órdenes de gobierno hacia esas regiones con una vigilancia constante por parte de la sociedad civil.

Así, en los espacios de coordinación regional se detonarían procesos que los vincularían con los espacios de coordinación del ámbito federal (ver figura 7). Esta vinculación ocurriría de la siguiente forma: primero, las comunidades formalizarían sus demandas a través de los distintos espacios creados con esa finalidad (ADL o CRDS). Después, en los CM se priorizarían ciertas demandas y, mediante los SARP (montados principalmente en los COPLADE), estas se presentarían ante los delegados federales correspondientes. Una vez que esto ocurriera, la SEDESOL (o la secretaría correspondiente) evaluaría su viabilidad y, posteriormente, el Comité de Validación Central informaría a los delegados en los estados si las propuestas habían sido aprobadas.

Los espacios de coordinación en el ámbito regional tampoco funcionaron de acuerdo con lo previsto en un principio, y las razones son similares a las que explican el deficiente desempeño de las instancias de coordinación creadas en el orden federal. Respecto a los COPLADE y los SARP, sus funciones fueron enunciadas con ambigüedad, lo cual dio espacio para que el desempeño de estos órganos variara en cada caso, según la interpretación de sus miembros sobre la normatividad que los regía. Además, no existe información sobre cómo estos órganos contribuyeron a los objetivos de la estrategia ni la medida en que lograron servir como espacios donde funcionarios de distintas dependencias o ámbitos de gobierno se vincularan entre ellos y con la sociedad civil.

Por otra parte, si bien los CRDS (o figuras similares) elaboraron algunos planes, no es posible verificar si fueron utilizados por estas u otras instancias de coordinación para llevarlos a cabo. Los CM tampoco lograron consolidarse como órganos de planeación, negociación y coordinación entre los sectores público, privado y social. En buena medida, esto se explica por la falta de una normativa que regulara su funcionamiento, la asignación

de presupuesto específico para su operación (González, 2005; Toledo, 2009) y la incapacidad de los órganos gubernamentales para trabajar de manera coordinada.

En 2002, solo 40 por ciento de estas instancias habían sido constituidas en los municipios. En 2005, dejaron de ser consideradas como espacios de coordinación de la estrategia y, en su lugar, se previó que los COPLADEMUN asumieran sus funciones (Evaluación Microrregiones, 2005, p. 73). Finalmente, las ADL en general tuvieron problemas para operar porque nunca se definió “una normatividad que indicara cómo debían conformarse, quién las apoyaría, cómo se financiarían y cómo se relacionarían con los demás organismos, instituciones y actores” (Centro de Estudios Estratégicos, 2007).

Cuadro 13. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la Estrategia de Microrregiones

Función principal	Herramientas	Descripción
Instancias federales	Grupos de Trabajo Normativo/Subsecretarios	Subsecretarías de <ul style="list-style-type: none"> • Hacienda y Crédito Público • Desarrollo Social • Medio Ambiente y Recursos Naturales • Economía • Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación • Comunicaciones y Transportes • Contraloría y Desarrollo Administrativo • Educación Pública • Salud • Trabajo y Previsión Social • Reforma Agraria • Turismo
	Grupo de Trabajo Operativo	Directores generales de <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Secretaría de Gobernación) • Programación y Presupuesto A, de Programación y Presupuesto B (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) • Coordinación General de Microrregiones (Secretaría de Desarrollo Social) • Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) • Información y Estudios Energéticos (Secretaría de Energía) • Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio (Secretaría de Economía) • Programas Regionales y Organización Rural (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) • Carreteras Federales (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) • Operación Regional y Contraloría Social (Secretaría de la Función Pública) • Planeación, Programación y Presupuesto (Secretaría de Educación Pública) • Comisionado Nacional de Protección Social en Salud (Secretaría de Salud) • Coordinación General de Empleo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) • Coordinación (Secretaría de la Reforma Agraria) • Programas Regionales (Secretaría de Turismo) (Bases, 2005)

Función principal	Herramientas	Descripción
	Comisión Técnica	Responsables de los programas de cada secretaría
	Comité de Validación Central	Funcionarios de la SEDESOL
Instancias regionales, estatales y municipales	COPLADE y subcomités de atención a regiones prioritarias	Miembros de los COPLADE delegados federales, con la posible participación de los CRDS, los COPLADEMUN o figuras similares, la población en general y los sectores privado y académico
	Consejos para el desarrollo sustentable (CRDS, consejos municipales para el desarrollo rural sustentable, COPLADEMUN, o figuras similares)	Autoridades locales, representantes de la comunidad
	Consejos microrregionales	Representantes electos de las comunidades que integran una microrregión (actores públicos, privados y sociales)
	Agencias de Desarrollo Local	Organizaciones sociales

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Articulación de acciones gubernamentales

La Estrategia de Microrregiones entendía la marginación como la carencia o insuficiencia de infraestructura, servicios básicos y actividades productivas; por tanto, su atención requería los recursos y las acciones de varias secretarías (Cohen y Pérez, 2004). Se asumió que las obras de infraestructura favorecerían la realización de proyectos productivos y que esto, a su vez, haría que zonas estratégicas dentro de las microrregiones (que fueron formalmente denominadas centros estratégicos comunitarios) se consolidaran como polos que catalizarían el desarrollo en la microrregión y disminuirían, así, los índices de marginación en todos los municipios involucrados. El propósito era lograr una atención integral en las microrregiones (Cohen y Pérez, 2004), pero sin provocar duplicidades en las acciones que los programas llevarían a cabo (SEDESOL, 2002a, 2003a y 2003c).

Para lograr la articulación entre las dependencias involucradas en la EM, se previó el uso de distintas herramientas que permitirían que los programas federales se complementaran entre sí y enfocaran sus acciones en las microrregiones. En primer lugar, se definieron las

acciones a emprender, de forma articulada, para garantizar el suministro de distintos servicios. En concreto, la estrategia buscó articular las acciones de diversas dependencias para garantizar el suministro de servicios básicos de la vivienda (drenaje o equivalente), salud y educación, así como de infraestructura social básica (caminos, red de agua potable, red de energía eléctrica, telefonía pública y servicio público de computación y acceso a internet), abasto regular y a precio justo de la canasta básica en las localidades, viviendas dignas (mejoramiento o construcción), así como proyectos económicos que se beneficiaran de todo lo anterior (Reglas de operación, 2002). Para evitar duplicidades al momento en que los programas se ejecutaran en las microrregiones, se previó que los beneficiarios firmaran una carta compromiso, bajo protesta de decir verdad, señalando que no estaban recibiendo otros apoyos para el mismo tipo de acción o proyecto (Reglas de operación, 2002; Cohen y Pérez, 2004).

Por otra parte, para garantizar que la articulación de esas acciones girara en torno a los territorios señalados como microrregiones, primero se instalarían las asambleas comunitarias y centros estratégicos comunitarios, que funcionarían como instancias para articular las demandas de las comunidades e identificar sus necesidades, formalizarlas “de acuerdo con los criterios de elegibilidad” (SEDESOL, 2002a), así como nombrar a los representantes de la localidad que las gestionarían ante las instancias correspondientes. Con la finalidad de asegurar que esas demandas, que se traducirían en proyectos concretos, pudieran desarrollarse, se crearon los fondos para el desarrollo microrregional, que consistían en fideicomisos que dotarían de recursos a cada proyecto “emanado de la comunidad” que fuera aprobado por la SEDESOL (Cohen y Pérez; Toledo, 2009; Centro de Estudios Estratégicos, 2009).

Finalmente, con el propósito de monitorear el avance en la implementación de la Estrategia de Microrregiones, se crearon dos sistemas. El primero, el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), concentró las principales propuestas de intervención hacia las microrregiones, que posteriormente serían validadas por el Comité Central, así como información de las acciones e inversiones de las distintas instancias ejecutoras que participaban en la estrategia, con lo cual se elaborarían informes trimestrales (SEDESOL, 2002a). El segundo, el Sistema de Seguimiento de Banderas Blancas (SISBAB), integró la información acerca de las acciones o programas que se habían implementado en alguna localidad o región en específico. En suma, estos sistemas de monitoreo “permitiría[n]

conocer la eficiencia de operación, así como la derrama de recursos y los alcances de metas entre la población beneficiaria [y serían] utilizad[os] para integrar los informes institucionales correspondientes y [dotar] de insumos para informar a la población a través del sistema Internet” (SEDESOL, 2003b).

Cuadro 14. Herramientas para articular acciones en la Estrategia de Microrregiones

Función principal	Herramientas	Descripción
Articular acciones	Áreas de intervención	Áreas de intervención relacionadas con la marginación, en torno a las cuales se articularían las acciones del gobierno
	Fondos para el desarrollo microrregional	Fideicomisos para realizar proyectos en las regiones de la estrategia
Focalizar acciones	Asambleas comunitarias y centros estratégicos comunitarios	Centros instalados en municipios clave para detonar el desarrollo regional y proveer servicios básicos
Reportar avances y resultados	SIIPSO	Sistema para integrar información sobre propuestas y que fueran validadas y monitoreadas por el gobierno federal
	SISBAB	Sistema para integrar la información sobre las acciones o programas que se habían implementado en alguna localidad o región en específico

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la práctica, la EM no logró la articulación de las acciones de las distintas entidades gubernamentales: cada una siguió operando con independencia. Los 68 programas involucrados en ella continuaron trabajando de la misma manera que lo habrían hecho si no formaran parte de esta (Centro de Estudios Estratégicos, 2007). La falta de una definición que hiciera explícitas las acciones, los programas y los recursos específicos de cada una de las dependencias llevaría a cabo, y la forma en que éstas contribuirían a cada una de las áreas de acción (por ejemplo, infraestructura social básica, vivienda o servicios básicos de salud), redujo “la articulación de acciones” a la implementación de distintos programas en un mismo territorio.

La Estrategia de Microrregiones no logró la articulación de las acciones de las distintas entidades gubernamentales: cada una siguió operando de manera independiente

Si bien las acciones de los programas sí se concentraban en las localidades de las microrregiones, no se definió con claridad la manera en la que los fondos para el desarrollo microrregional se destinarían a cada proyecto. Lo anterior, aunado a que el desempeño de los programas fue valorado en términos del número de banderas blancas conseguidas, desvinculó las acciones efectuadas de la planeación comunitaria, la cual, se suponía, guiaría la operación de la estrategia (Evaluación Microrregiones, 2005; OCDE, 2007); es decir, la decisión de los responsables de los programas sobre el lugar a donde dirigirían sus apoyos estaba determinada más por la necesidad de colocar más banderas blancas en cierto territorio que por atender las demandas o necesidades planteadas por las comunidades (a través de los proyectos comunitarios).

En todo caso, los proyectos sí podían ser visualizados, para su consideración, por el Comité de Validación Central a través del SIIPSO. No obstante, el uso de este sistema no fue una actividad recurrente y la información disponible data de 2006, cinco años después del comienzo de la estrategia.²⁴ Por su parte, el SISBAB únicamente reportó, cada trimestre, las acciones ejecutadas en las localidades, pero no el número de personas en necesidad de cada apoyo ni el número de personas beneficiadas con cada uno (González, 2005). En consecuencia, la información de ese sistema no resultó útil para tomar decisiones sobre el diseño de los programas de la estrategia ni constituyó un insumo para la planeación o presupuestación.

Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con el Menor Índice de Desarrollo Humano (Estrategia 100x100) (2007-2012)

La Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con el Menor Índice de Desarrollo Humano, conocida como Estrategia 100x100 (E100x100), fue creada mediante un acuerdo de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social en 2007 (SEDESOL, 2007a). Esta estrategia fue planteada como “un esquema de coordinación de los programas y las acciones de las dependencias del Gobierno Federal” (Presidencia de la República, 2008) para promover el desarrollo integral de los municipios con mayores rezagos sociales en el país y combatir las desigualdades regionales. Con ese propósito, la E100X100 empleó una focalización territorial y utilizó estudios que fueron realizados en el

²⁴ Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), recuperado de <http://www.sipso.sedesol.gob.mx/>

2000, con los cuales se identificaron 100 municipios (de ahí su nombre) en los que se ubicaban los hogares con menor IDH²⁵ del país.

Posteriormente, otros 25 municipios se incorporaron a la estrategia, ya que presentaban vulnerabilidad, alto rezago social y más de 60 por ciento de su población vivía en condiciones de pobreza alimentaria. Así, la E100x100 fue implementada en los 125 municipios de mayor nivel de marginación en México (CONEVAL, 2013) para atender a una población de alrededor de 1.1 millones de personas distribuidas en siete estados: Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz (SEDESOL, 2007a).

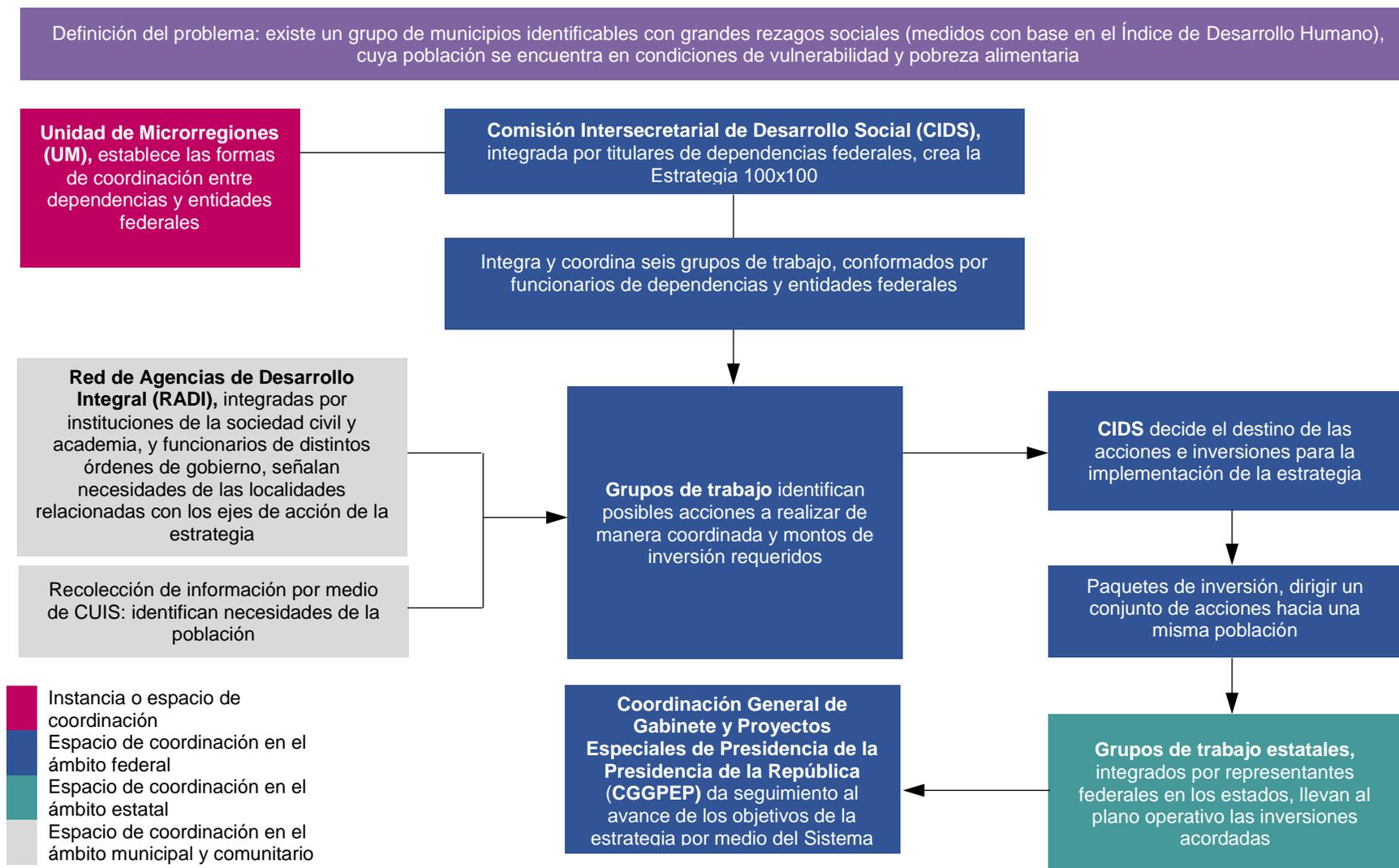
Modelo de coordinación

Con la E100X100 se pretendía modificar la condición de vulnerabilidad y pobreza de los hogares en los 125 municipios seleccionados. Para lograrlo, la estrategia buscó generar espacios de coordinación interinstitucional a fin de que actores de diversas dependencias y ámbitos del gobierno, instituciones del sector académico y la sociedad civil compartieran información, definieran alternativas conjuntas de inversión y acción, y les dieran seguimiento. Además, se previó la articulación de las acciones y los recursos de distintas dependencias para que estuvieran orientadas a la atención de la población seleccionada en torno a seis áreas de política²⁶ (CONEVAL, 2013). Con ello, se esperaba aumentar los niveles de desarrollo humano en estos municipios, así como mejorar la productividad regional (contribuyendo al aumento del ingreso de sus habitantes) y, por ende, el bienestar de los hogares.

²⁵ “El IDH es un indicador del desarrollo humano elaborado por el PNUD. Se basó en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno” (CONEVAL, 2013, p. 16).

²⁶ Las áreas de política fueron los siguientes: salud, educación, ingreso (componentes principales del IDH), infraestructura social básica, vivienda y medio ambiente.

Figura 8. Modelo del proceso de coordinación y decisión de la Estrategia 100x100



Instrumentos de coordinación de la Estrategia 100x100

Toma de decisiones conjunta

La implementación de la E100x100 supuso la toma de decisiones conjunta de actores de diversos ámbitos de gobierno; para ello, se usaron cinco espacios de coordinación, tres en el orden federal —conformados en total por 14 entidades gubernamentales—,²⁷ y dos en el ámbito estatal y regional —integradas por diversas entidades gubernamentales e instituciones y personas de la sociedad civil— (CONEVAL, 2013). La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), creada en 2004 por la LGDS, se pensó como el espacio donde se decidiría el destino de las acciones e inversiones para la implementación de la estrategia, y que convocaría a las reuniones referentes a la E100x100.

La Unidad de Microrregiones (UM), ubicada en la SEDESOL y definida como el brazo operativo de la CIDS, establecería la forma en que dependencias y órganos participantes se deberían coordinar para lograr los objetivos de la E100x100. Además, otra de las actividades principales de la CIDS y la UM fue crear, integrar y coordinar seis grupos de trabajo federales (uno por cada eje de la estrategia) integrados por funcionarios de dependencias y entidades con las suficientes facultades para comprometer acciones (SEDESOL, 2007b). El propósito era que en los grupos de trabajo se identificaran posibles acciones a realizar entre todas las dependencias participantes, así como los montos de inversión que cada una aportaría para llevarlas a cabo.

En los grupos de trabajo también se daría seguimiento a dichas acciones e inversiones. Para ello, se plantearían metas específicas e indicadores de resultados y se definirían los programas que contribuirían al logro de cada una de las metas. En suma, las estructuras de coordinación en el ámbito federal fueron pensadas para tomar decisiones sobre acciones

²⁷ Las siguientes dependencias y entidades federales participaron en la E100x100: Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Economía; Instituto Mexicano del Seguro Social; Secretaría de Energía; Nacional Financiera; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Salud; Secretaría de la Reforma Agraria; fideicomisos instituidos en relación con la agricultura; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Turismo (SEDESOL, 2010; CONEVAL, 2013).

e inversiones, programar y estructurar la estrategia de coordinación y su convocatoria, así como definir metas e indicadores para monitorear los avances.

En la práctica, solo en algunas de las reuniones de la CIDS se generaron acuerdos entre las dependencias involucradas para elaborar programas de actividades y presupuestos concurrentes como parte de la E100x100. De hecho, únicamente en tres de las seis ocasiones en que sesionó la CIDS durante los años en que operó la E100X100 se discutieron temas relacionados con la estrategia.²⁸ Incluso, en los casos en los que sí se tomaron acuerdos sobre la E100X100, no se especificó la forma en que los programas de actividades serían llevados a la práctica ni se definieron responsables para hacerlo.

Por su parte, como estaba previsto en el diseño original, en la UM se estableció el modo en que las distintas entidades gubernamentales se coordinarían para la implementación de la estrategia. En particular, en esta unidad se definieron objetivos comunes, se recabó

[Debido a que] la Unidad de Microrregiones [estaba] dentro de la SEDESOL, la definición de los objetivos a los que las dependencias involucradas debían dirigir sus acciones no fue producto de un ejercicio de coordinación interinstitucional, sino de una decisión centralizada. Esto explica que en los grupos de trabajo no se tomaran decisiones para llevar a cabo acciones de manera conjunta

información sobre beneficiarios y posibles beneficiarios, y se establecieron las acciones que las distintas dependencias realizarían en el marco de la E100x100. Al ser una unidad dentro de la SEDESOL, la definición de los objetivos a los que las dependencias involucradas debían dirigir sus acciones no fue producto de un ejercicio de coordinación interinstitucional, sino de una decisión centralizada.

Lo anterior explica que en los grupos de trabajo no se tomaran decisiones para llevar a cabo acciones en conjunto; las intervenciones de las dependencias involucradas continuaron siendo implementadas de manera independiente y en función de sus propias agendas, a excepción de las que fueron ejecutadas en los municipios que eran parte de la E100x100 (SEDESOL, 2007a). Esto permitió que las actividades fueran enmarcadas en alguna de las áreas o los

²⁸ Se revisaron los acuerdos de las sesiones ordinarias de la CIDS de 2007 a 2012. Solo se hace mención a la E100X100 en los acuerdos de las sesiones de 2007, 2008 y 2010. Para ver los acuerdos, consultar <http://www.dof.gob.mx/>

ejes de acción de la estrategia, reportadas en las sesiones de los grupos de trabajo y, en consecuencia, contabilizadas como parte de los logros de la E100x100.

A nivel estatal y regional también se previeron espacios de coordinación para la operación de la estrategia. Según la SEDESOL, la estrategia implicaba que los gobiernos estatales, municipales y la sociedad civil asumieran “un tramo relevante de la responsabilidad en el financiamiento, planeación, monitoreo y rendición de cuentas sobre la aplicación de los recursos públicos” (SEDESOL, 2009). Se buscó que los espacios de coordinación permitieran vincular la oferta institucional federal a las demandas de las comunidades en los 125 municipios.

Para hacer llegar la oferta institucional a la población objetivo, en las entidades que formaron parte de la E100x100 se instaurarían grupos de trabajo²⁹ equivalentes a los creados en el ámbito federal, integrados por las representaciones federales en los estados de las dependencias involucradas. La principal función de estos grupos sería llevar al plano operativo las inversiones acordadas en los grupos de trabajo federales (en los respectivos municipios) (SEDESOL, 2007b). Asimismo, para identificar las necesidades relacionadas con los ejes de acción de la estrategia de los habitantes de los 125 municipios, a escala regional se creó la Red de Agencias de Desarrollo Integral (RADI), que contaría con la participación de instituciones de la sociedad civil, instituciones académicas y distintas dependencias de diferentes órdenes de gobierno. El objetivo fue que estas agencias propusieran, gestionaran y dieran seguimiento a proyectos de inversión en las localidades a las que la E100x100 iba dirigida (SEDESOL, 2008b).

²⁹ Estos grupos fueron presididos por delegados y representantes federales de Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fondo del Fideicomiso de Habitaciones Populares y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En la práctica, la manera en que los grupos de trabajo federales y estatales estuvieron vinculados no fue clara. Al no existir en el diseño original de la estrategia un modelo de trabajo entre estos grupos, los canales de comunicación entre ambos fueron débiles (Ordaz, 2012). De hecho, las funciones de los grupos de trabajo estatales fueron presentadas como actividades para “sumar esfuerzos” entre dependencias federales, estatales, gobiernos municipales y beneficiarios (SEDESOL, 2008). Esto explica que la única actividad registrada en estos grupos haya sido la de conjuntar la muy limitada inversión³⁰ estatal y municipal con la del gobierno federal, y ejecutar el gasto.

En la práctica, la manera en que los grupos de trabajo federales y estatales estuvieron vinculados no fue clara. Al no existir en el diseño original de la estrategia un modelo de trabajo entre estos grupos, los canales de comunicación entre ambos fueron débiles (Ordaz, 2012)

Las agencias que integraban la RADi, por su parte, no fueron aprovechadas como espacios de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, principalmente porque en el diseño de la estrategia no se establecieron los procesos mediante los cuales las agencias debían interactuar con las dependencias del gobierno. El vínculo entre gobierno y sectores no gubernamentales ocurrió en los espacios de coordinación municipales ya existentes (como los COPLADEMUN y comités municipales para el desarrollo rural sustentable). En estos, las instancias federales, los grupos de trabajo estatales y algunos sectores de la sociedad civil (como las universidades) participaban en el marco de la E100x100 (Ordaz, 2012, p. 100). Con todo, estos espacios no sirvieron para orientar la planeación o el financiamiento de las acciones de la estrategia, pues sus integrantes no tenían la capacidad de gestión pública local necesaria para que esto ocurriera (SEDESOL, 2007a).

³⁰ 87 por ciento de las inversiones anuales de la E100x100 fue federal (CONEVAL, 2013).

Cuadro 15. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la Estrategia 100x100

Nivel de gobierno	Estructura	Integrantes
Instancias federales	Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Economía Instituto Mexicano del Seguro Social Secretaría de Energía Nacional Financiera Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Secretaría de Comunicaciones y Transportes Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría de Salud Secretaría de la Reforma Agraria Secretaría del Trabajo y Previsión Social Secretaría de Educación Pública Secretaría de Turismo Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura (SEDESOL, 2010; CONEVAL, 2013)
	Seis grupos de trabajo federales	Funcionarios federales
Instancias regionales, estatales y municipales	Grupos de trabajo estatales	Representantes federales en las regiones de la E100x100
	Red de Agencias de Desarrollo Integral	Miembros de la sociedad civil, entidades gubernamentales e instituciones académicas

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Articulación de acciones gubernamentales

La E100X100 buscó, por una parte, mejorar las condiciones de vida de la población y, por otra, incrementar las posibilidades individuales para generar mayor productividad y empleo (CONEVAL, 2013). Para ello, las acciones de las dependencias involucradas se articularían en torno a estos dos objetivos. En concreto, la estrategia partió de la premisa de que las condiciones de vida estaban asociadas al desarrollo humano de los habitantes. Por ello,

buscó que sus intervenciones estuvieran vinculadas a los componentes del IDH (salud, educación e ingreso). Se asumió también que las posibilidades de los individuos para mejorar su productividad y empleo dependían de las condiciones de sus viviendas y de las de los municipios donde habitaban (en particular, en términos de infraestructura básica y medio ambiente). Así, se optó por procurar que las dependencias involucradas se articularan en torno a estos seis ejes: salud, educación, ingreso, infraestructura social básica, vivienda y medio ambiente.

Por ello, se previó la elaboración de un diagnóstico y paquetes de inversión asociados a los primeros tres ejes de acción relacionados con el IDH (salud, educación e ingreso) y, posteriormente, a los otros tres ejes (vivienda, infraestructura social básica y medio ambiente), con la idea de aprovechar las oportunidades del entorno regional en estas dimensiones (SEDESOL, 2007a; CONEVAL, 2013). El objetivo fue dirigir un conjunto de acciones hacia una misma población para transformar sus condiciones de vida.

En concreto, los paquetes de inversión consistieron en una bolsa de dinero a partir de la cual se definió el conjunto de acciones que se realizarían durante el año. Para identificar a la población que se beneficiaría de estos paquetes, en un inicio se usaron los registros que cada programa tenía sobre las personas que habían beneficiado (padrones de beneficiarios). No obstante, la calidad de la información fue deficiente y la comparabilidad entre los distintos padrones muy baja; además, resultaba muy ineficiente comparar los padrones de todos los programas continuamente para lograr una focalización individual. En consecuencia, se decidió unificar la información que los programas de la SEDESOL levantaban y concentrarla en esa secretaría. Con esta finalidad, se crearon los Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUIS), un instrumento de recolección de información que permitiría identificar las necesidades de las viviendas y, en consecuencia, determinar las acciones que cada individuo requería para mejorar su bienestar. La idea fue contar con criterios más claros y objetivos para otorgar apoyos, pues hasta el momento solo el programa de Oportunidades lo había logrado.

Para garantizar la articulación de las acciones de las dependencias en torno a estos ejes, también se previó la creación de indicadores y sus respectivas metas, las cuales debían ser

alcanzadas en 2012.³¹ El seguimiento al avance del cumplimiento de los objetivos y las metas de la estrategia se haría mediante un monitoreo central y la creación de una plataforma de información y registro de actividades. En concreto, se estableció que la Coordinación General de Gabinete y Proyectos Especiales de Presidencia de la Presidencia de la República (CGGPEP) sería la responsable de dar seguimiento y entregar reportes al Presidente de la República, quien estaría al tanto de los resultados de la estrategia (SEDESOL, 2007b). Para que la CGGPEP contara con información actualizada, se previó la creación del Sistema E-Micro, integrado por tableros de control y una agenda electrónica, que permitía conocer las actividades principales desde los tres órdenes de gobierno, en particular los acuerdos o las acciones comprometidas.

Además, a fin de asegurar el registro de acciones de distintas dependencias, estas debían de registrar todas sus actividades en la matriz de concurrencia (SEDESOL, 2008), lo que, se suponía, contribuiría a verificar acciones o inversiones duplicadas en las distintas localidades. Con base en la lógica de estos sistemas de seguimiento, se esperaba monitorear actividades e inversiones desde el centro, evitar la dispersión de actividades e incentivar la “acción conjunta” de distintas dependencias gubernamentales al combate a la marginación.

³¹ Algunos ejemplos de estos indicadores son: porcentaje de población analfabeta; promedio de ocupantes por cuarto; población en pobreza extrema; población carente en el acceso a los servicios básicos en la vivienda; población carente en el acceso a la alimentación, entre otros (CONEVAL, 2013).

Cuadro 16. Herramientas para articular acciones en la Estrategia 100x100

Función principal	Herramientas	Descripción
Articular acciones	Ejes de acción	Seis ejes relacionados con el IDH, que guiarían acciones en la E100x100
	Paquetes de inversión	Paquete de acciones e inversiones enmarcados en los ejes de acción
	Indicadores	Formas de medir resultados y el alcance de metas de la E100x100 relacionados con los ejes de acción
Focalizar acciones	IDH por municipio	Los municipios con menor IDH serían los seleccionados para la estrategia; posteriormente, se agregaron otros 25 por alto grado de marginación
	CUIS	Cuestionarios para identificar la situación socioeconómica de los hogares y determinar si serían potenciales beneficiarios de programas sociales
Reportar avances y resultados	Sistema E-Micro	Sistema electrónico para establecer agendas comunes y mostrar resultados de acciones. Incluía una agenda electrónica y tableros de control para registrar las acciones de la estrategia
	Matriz de concurrencia	Matriz elaborada para registrar acciones y programas, y evitar su duplicidad

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la práctica, la articulación de acciones en el marco de la E100x100 no ocurrió según lo planeado (SEDESOL, 2012). Si bien esta estrategia fue diseñada para que todas las acciones giraran en torno a los seis ejes de acción, no hubo una articulación equitativa hacia estos: la mayor parte de los recursos y las acciones fue destinada al eje de infraestructura social básica³² (CONEVAL, 2013). En todo caso, no existía la garantía de que las acciones que sí se llevaban a cabo beneficiaran efectivamente a los hogares más necesitados dentro de los 125 municipios, pues, aunque se comenzaron a levantar CUIS para identificar las necesidades concretas de los hogares y, con base en ello, otorgar los apoyos, el instrumento presentaba algunas limitaciones; entre ellas, que no previó un mecanismo mediante el cual se pudiera actualizar la información de los beneficiarios.

³² Mientras que la vertiente de infraestructura social básica registró una inversión de entre cuatro mil y tres mil millones de pesos, las demás vertientes no pasaron de una inversión de dos mil millones de pesos durante el funcionamiento de la E100x100 (CONEVAL, 2013).

Por otra parte, los indicadores desarrollados en el marco de la estrategia, que debían servir como guía para que los programas alinearan sus acciones a un objetivo común, no lograron modificar la lógica de operación de los programas gubernamentales (SEDESOL, 2012). De la definición de las metas y de sus respectivos indicadores se encargó la Unidad de Microrregiones, sin que esta tuviera la autoridad para modificar el diseño de los programas que intervenían en la estrategia.

Debido a que las acciones de los programas llevaban a cabo no coincidían plenamente con lo que los indicadores de las metas buscaban reflejar, la vinculación entre programas e indicadores fue solo superficial (SEDESOL, 2012). Los ejes e indicadores desarrollados en la E100x100 sirvieron como una herramienta de clasificación de acciones de distintas dependencias y programas federales, pero no necesariamente como una herramienta que permitía rediseñar acciones para que contribuyeran a las metas, objetivos y áreas conjuntas.

Además, en virtud de que los sistemas de seguimiento de acciones de la E100x100 se actualizaban trimestralmente (Ordaz, 2012) y solo reportaban acciones realizadas en lugar de personas beneficiadas por cierto tipo de apoyo,³³ no permitieron generar información para evitar la duplicidad de acciones o monitorear el avance de las acciones de cada dependencia con respecto a un objetivo común. En suma, a lo que más se asemejó el sistema de seguimiento de la estrategia fue a un catálogo de acciones que permitía contabilizar actividades gubernamentales ejecutadas en 125 municipios.

Cruzada Nacional contra el Hambre (2013-actualidad)

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH o Cruzada) fue creada por decreto presidencial en enero de 2013 y concebida como una estrategia de coordinación, pues, a partir de “conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales”,³⁴ se buscaría reducir el porcentaje de personas que viven en

³³ Por ejemplo, en el área de educación fueron enunciadas acciones como albergues, alfabetización y rezago educativo; en el área de salud: adulto mayor y apoyo energético; en el área de infraestructura: conectividad digital y desarrollo urbano, entre otras.

³⁴ Artículo 1° del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, *Diario Oficial de la Federación*, 22 enero de 2013, recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013

condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación. La Cruzada —con base en la medición multidimensional de la pobreza, utilizada por el CONEVAL— estableció que una persona se encuentra en situación de pobreza extrema alimentaria cuando, de manera simultánea, tiene un ingreso inferior al valor de la canasta alimentaria básica y padece tres o más carencias sociales,³⁵ incluyendo la relativa al acceso a la alimentación (SEDESOL, 2014a).

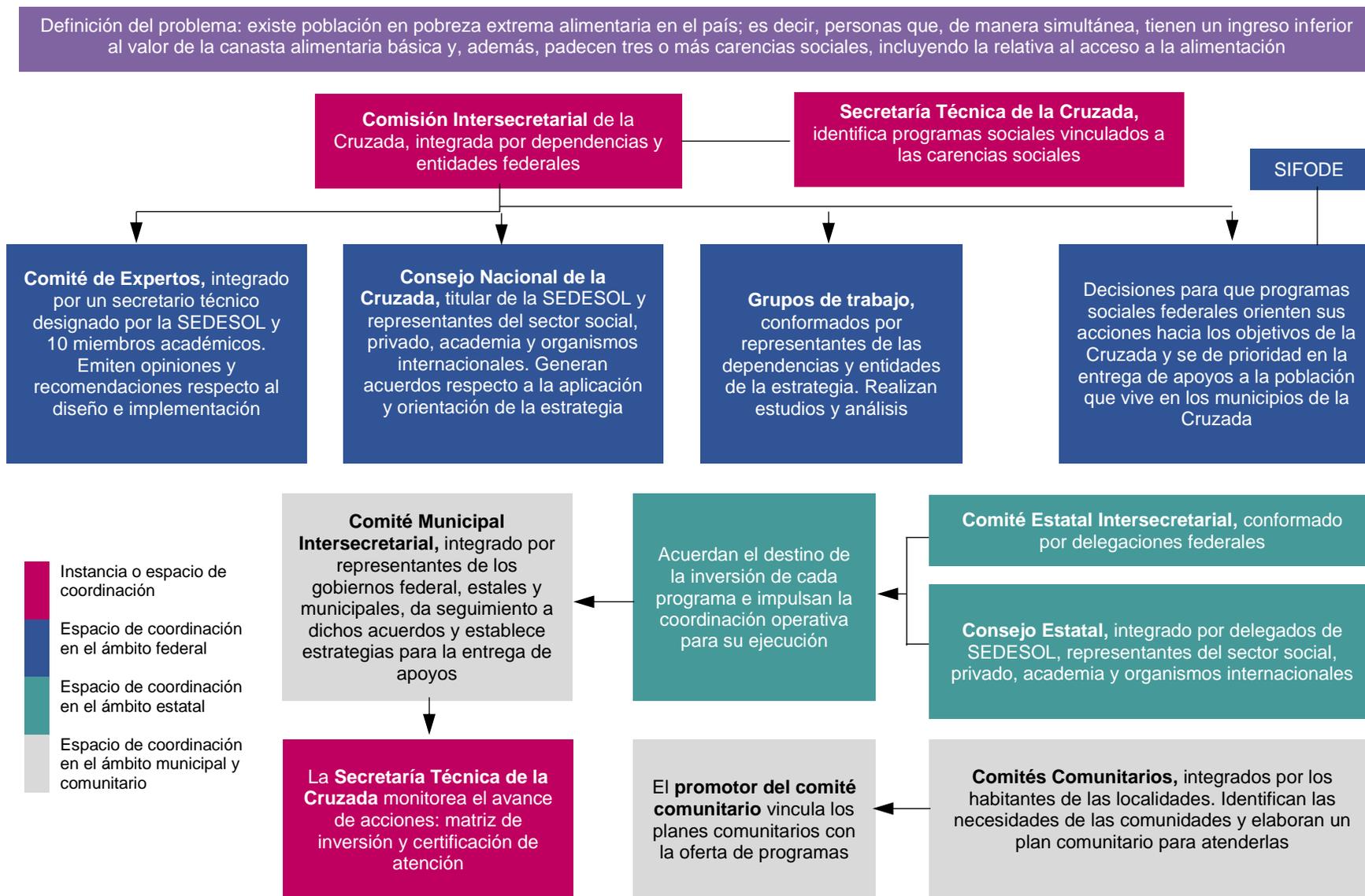
Al momento de la creación de la estrategia no se contaba con un sistema de información que permitiera conocer qué personas en específico padecían cada carencia; por ello, primero, se llevó a cabo una focalización territorial. Se determinó que esta población se ubicaba en los municipios con mayor porcentaje de personas en pobreza extrema o con carencia de alimentación (SEDESOL, 2013b). Así, en 2013, la Cruzada identificó 400 municipios como su área de enfoque y, en 2014, esta se amplió para incluir a un total de 1,012 municipios. Más tarde, la Cruzada buscó llevar a cabo una focalización a nivel individual.

Modelo de coordinación

Para atender el problema de la pobreza extrema alimentaria, la estrategia previó, por una parte, la creación de distintos espacios de coordinación que favorecerían el intercambio de información entre actores de diversas dependencias y ámbitos de gobierno, de los sectores público, social y privado, así como de organismos e instituciones internacionales, para lograr la toma de decisiones conjunta. Por otra parte, consideró la articulación de los programas federales existentes de modo que, sin crear empalmes o duplicidades, focalizaran sus acciones a las personas en situación de pobreza extrema alimentaria. Con ello, se esperaba alcanzar el objetivo de erradicar el hambre de las personas en pobreza multidimensional extrema con carencia de acceso a la alimentación y mejorar otros aspectos relacionados con la desnutrición infantil aguda, la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas, las pérdidas poscosecha y la participación comunitaria.

³⁵ Existe un total de seis carencias sociales: rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación, a lo que se añade el ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

Figura 9. Modelo del proceso de coordinación y decisión de la Cruzada Nacional contra el Hambre



Instrumentos para la coordinación de la Cruzada

Toma de decisiones conjunta

El primer instrumento para la coordinación en la Cruzada —la toma de decisiones conjunta— supuso la creación de diversas estructuras en los tres ámbitos de gobierno y en algunas localidades del país. La principal estructura creada para la implementación de la Cruzada fue la Comisión Intersecretarial, integrada por los titulares de 16 secretarías de Estado y tres entidades federales; con ella se pretendía que se tomaran las decisiones para 1) que todas las dependencias federales y de otros ámbitos de gobierno orientaran sus acciones (vía recursos o programas presupuestarios) hacia el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada, y 2) hacer más eficiente el uso de sus recursos (SEDESOL 2014a).

También se previó que de esa comisión se desprendieran grupos de trabajo, los cuales reunirían a representantes de las dependencias vinculadas a cada una de las carencias sociales. En el ámbito federal se crearon dos órganos adicionales: el Comité de Expertos y el Consejo Nacional de la Cruzada. El primero —integrado por un secretario técnico designado por la SEDESOL y por diez miembros académicos— tendría la función de emitir opiniones y recomendaciones para asegurar el correcto diseño e implementación de la Cruzada. El segundo fue diseñado para abrir un espacio de diálogo entre los sectores público,³⁶ privado y social a partir del cual se generarían acuerdos con los actores de la Cruzada y se actuaría con mayor eficiencia.

Esto implicaba que en el ámbito federal se tomarían decisiones sobre focalización, planeación y seguimiento del trabajo que la Cruzada llevara a cabo tanto en las dependencias federales como en las delegaciones de los estados. Las evaluaciones a las que estuvo sujeta la estrategia identificaron que estos propósitos se cumplieron solo parcialmente (CONEVAL, 2016), pues los programas continuaron planeando y presupuestando de forma independiente, con base en sus propios objetivos.

En lo referente a la focalización, la Cruzada avanzó en lograr el intercambio de padrones entre dependencias y, desde la Secretaría Técnica, se conjuntaron y sistematizaron;

³⁶ De acuerdo con el Decreto de creación, el Consejo debe ser presidido por el secretario de Desarrollo Social y estar integrado por representantes de organizaciones de los sectores social y privado, de instituciones académicas, y de organismos e instituciones internacionales (SEDESOL, 2013a).

además, se logró que en algunos grupos de trabajo se tomaran decisiones para que cada dependencia atendiera a cierto tipo de población y con ello evitar empalmes. No obstante, esto no ocurrió en todos los casos: la operación de los grupos de trabajo varió de modo significativo, pues el tipo de decisiones que ahí se tomaban dependía del interés personal de sus asistentes en los temas que se discutían (CONEVAL, 2015). Finalmente, respecto al Comité de Expertos y al Consejo Nacional de la Cruzada, no existe evidencia de que estos hayan influido en las decisiones que se tomaban en la comisión o en los grupos de trabajo.

En el ámbito estatal, el órgano espejo de la Comisión Intersecretarial fue el Comité Estatal Intersecretarial. En él se previó que las delegaciones federales de las entidades y dependencias trabajaran de manera coordinada para cumplir las metas estatales, que deberían ser compatibles con el cumplimiento de los indicadores de la CNCH. Los estados también debían contar con grupos de trabajo y un Consejo Estatal que compartiera forma y funciones con su equivalente en el ámbito federal. En concreto, se buscaba que en estos espacios se tomaran decisiones para acordar el destino de la inversión de cada programa y lograr la coordinación operativa para su eficiente implementación. Para ello, se pretendía que los funcionarios integrantes contaran con un diagnóstico de las carencias que padecen las personas en las localidades, así como la oferta de programas disponibles y el monto de inversión requerido para atenderlos (SEDESOL 2014a).

En la práctica, estos espacios de coordinación supusieron la participación de delegados federales y, en menor medida, funcionarios estatales. Solo en 37 por ciento de los comités estatales participaron los presidentes municipales (CONEVAL, 2015; 2016). Los consejos estatales, en su mayoría, nunca se integraron. Si bien no se logró que los comités estatales o las mesas de trabajo sirvieran como espacios para acordar el destino de la inversión de cada programa, sí se consolidaron como espacios en donde sus miembros tomaban decisiones sobre la operación de sus programas para que su implementación fuera más eficiente. Es decir, los delegados usaban estos espacios para definir en dónde implementarían los programas (lo cual es un ejercicio de focalización territorial), aunque en ningún caso se tomaran decisiones para aumentar, disminuir o reorientar el presupuesto de los programas para complementar a otros y atender una carencia de manera integral. Este tipo de decisiones ya venía dictado desde las oficinas centrales de los programas.

En el ámbito municipal, se previó la creación del Comité Municipal Intersecretarial, el cual debía servir como foro para dar seguimiento a los acuerdos tomados en el marco del Comité Estatal Intersecretarial y para establecer las estrategias mediante las cuales se haría entrega de los apoyos. Sin embargo, en 2014 únicamente 44 por ciento de los comités municipales intersecretariales había sido instalado y, de estos, solo 21 por ciento contaba con evidencia de minutas de trabajo. En general, la planeación y focalización de los ayuntamientos no se efectuaba con base en los instrumentos que la Cruzada promovía para tal fin (como el SIFODE o los planes comunitarios, que se describirán más adelante), sino a partir del conocimiento que las autoridades municipales decían tener sobre las localidades

Si bien casi la totalidad de los municipios a los que la Cruzada dirigiría sus acciones conformaron los comités que se habían programado, en la mayoría de los casos estos sirvieron solo para dar a los ciudadanos un canal claro para manifestar demandas y gestionar apoyos, pero no para que las autoridades focalizaran o planearan los tipos de apoyo que debían otorgar en cada municipio

y sus necesidades.

Los comités comunitarios, por su parte, se previeron como uno de los órganos más importantes para la operación de la estrategia. Debían estar integrados por habitantes de las localidades que recibirían apoyos de la Cruzada y servir como espacios de diálogo donde se realizaría un diagnóstico de las necesidades de sus comunidades, además de un plan de acción (plan comunitario) para atenderlas.

Cada comité tenía asignado un promotor comunitario, encargado de conformarlo y dar seguimiento a su trabajo, así como de vincular los planes comunitarios “con la oferta de programas institucionales relacionados con las carencias” (SEDESOL, 2014, p. 105). Si bien casi la totalidad de los municipios a los

que la Cruzada dirigiría sus acciones conformaron los comités que se habían programado, en la mayoría de los casos estos sirvieron solo para dar a los ciudadanos un canal claro para manifestar demandas y gestionar apoyos, pero no para que las autoridades focalizaran o planearan los tipos de apoyo que debían otorgar en cada municipio.

Cuadro 17. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la Cruzada

Función principal	Estructura	Integrantes
Instancias federales	Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre	Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Gobernación Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de la Defensa Nacional Secretaría de Marina Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Secretaría de Energía Secretaría de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría de Comunicaciones y Transportes Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Secretaría del Trabajo y Previsión Social Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Secretaría de Turismo Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Instituto Nacional de las Mujeres Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
	Grupos de trabajo	Representantes de dependencias vinculadas con carencias sociales
	Comité de Expertos	Secretario técnico designado por la SEDESOL y diez miembros académicos
	Consejo Nacional	Secretario de la SEDESOL, representantes de organizaciones de los sectores social y privado, de instituciones académicas, y de organismos e instituciones internacionales
Instancias regionales, estatales y municipales	Comité Estatal Intersecretarial	Delegaciones federales de secretarías y dependencias de la estrategia
	Consejo Estatal	Delegados de la SEDESOL, representantes de organizaciones de los sectores social y privado, de instituciones académicas, y de organismos e instituciones internacionales
	Comité Municipal Intersecretarial	Representantes del gobierno federal, estatal y municipal
	Comités comunitarios	Habitantes de las localidades que recibirían apoyos de la Cruzada

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Articulación de programas sociales federales existentes

La concepción de pobreza extrema alimentaria de la Cruzada retoma la medición multidimensional de la pobreza definida por el CONEVAL, según la cual “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2014, p. 37). Se partió de la premisa de que los programas sociales del gobierno federal ya se encontraban orientados a garantizar dichos derechos, y el reto entonces consistía en “evitar duplicidades, [...] ordenar y coordinar la actuación pública” (PNMSH, 2014).

La CNCH vinculó una serie de programas presupuestarios a cada una de las carencias sociales con el objetivo de que todos contribuyeran en alguna medida a abatirlas, sin que con ello se duplicaran acciones o beneficios (SEDESOL, 2013a). Para ello, en el Decreto de creación del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre (2013) se estableció como una de las principales funciones de la Comisión Intersecretarial la de realizar ajustes en el diseño de los programas presupuestarios para lograr los objetivos de la Cruzada (artículo 7°).

Para cumplir con esta función, la Secretaría Técnica de la Cruzada elaboró una lista de 78 programas que, por sus características (población objetivo, tipo de apoyos y objetivos), se consideró que incidían en las carencias sociales. Para asegurar que esos programas se dirigieran a la población objetivo de la Cruzada, se buscó que modificaran sus reglas de operación de forma que en estas quedara normada la obligación de dar prioridad en la entrega de apoyos a la población que habitaba en los municipios de la Cruzada.

Para identificar dicha población, la Cruzada previó la creación de un sistema de información para focalizar: el SIFODE. Con el propósito de asegurar la correcta focalización en caso de discrepancias entre la información contenida en el SIFODE y las condiciones reales de la población, los miembros de los comités comunitarios se encargarían de que las personas que recibieran cada apoyo en sus localidades efectivamente lo necesitaran. Por último, para monitorear el avance de las acciones que se implementarían, la Cruzada consideró el uso de dos herramientas: la matriz de inversión y la certificación de criterios de atención en el marco de la Cruzada contra el Hambre.

Si bien se logró que todos los programas vinculados a la Cruzada (que contaban con lineamientos o reglas de operación) incluyeran un párrafo en el que se asentaba que se atendería con prioridad a la población objetivo de la CNCH, en la práctica los programas continuaron operando como antes. El SIFODE constituyó un avance fundamental para una mejor focalización; sin embargo, la información que de este se desprendía no siempre coincidía con la de los propios programas u oficinas estatales, por lo tanto, este no logró consolidarse como el único instrumento de focalización. Contrario a lo previsto en el diseño de la Cruzada, estas discrepancias no fueron resueltas mediante un trabajo de focalización de los miembros de los comités comunitarios, pues a estos se les decía que los apoyos ya estaban etiquetados desde oficinas centrales, o bien, los integrantes no veían en estos espacios una vía para denunciar alguna irregularidad (CONEVAL, 2016).

Respecto a las herramientas mediante las cuales la Cruzada monitorearía el avance en la atención de cada carencia, su diseño impidió que sirvieran como insumo para articular mejor los programas (tanto en términos de su diseño como de su presupuesto). Con la matriz de inversión era posible conocer, como su nombre lo indica, la inversión realizada en cada municipio, pero no la cantidad de personas que habían dejado de padecer cierta carencia como resultado de esa inversión. Por su parte, la certificación de criterios de atención era un proceso de acreditación participativa en el cual los propios miembros del Comité Comunitario validaban el cumplimiento de las acciones definidas como prioritarias en su diagnóstico. No obstante, debido a que las categorías de las certificaciones no correspondían con los indicadores de cada carencia social, no fue posible determinar el avance en el abatimiento de cada carencia por comunidad.

Cuadro 18. Herramientas para articular acciones en la Cruzada

Función principal	Herramientas	Descripción
Articular acciones	Modificar reglas de operación de otros programas	El gobierno federal podía modificar reglas de operación de otros programas para dar prioridad a la entrega de apoyos en los municipios parte de la Cruzada
Focalizar acciones	Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE)	Banco de información sociodemográfica y económica cuyo objetivo es identificar población con carencias sociales y potenciales beneficiarios
	CUIS	Cuestionarios para conocer beneficiarios y posibles beneficiarios por hogar
	Comités comunitarios	Los miembros de estos comités se encargarían de que los apoyos fueran entregados a las localidades y a personas que realmente los necesitaran
Reportar avances y resultados	Certificación de criterios de atención en el marco de la Cruzada contra el Hambre	Proceso de acreditación participativa mediante el cual los propios miembros del Comité Comunitario validaban el cumplimiento de las acciones definidas como prioritarias en su diagnóstico
	Matriz de Inversión	Matriz elaborada para registrar acciones y programas y evitar su duplicidad

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) (2016-actualidad)

La Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) inició en 2016 a partir de una instrucción presidencial en el seno del Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI). La ENI aprovechó el andamiaje institucional y los instrumentos de focalización (el SIFODE) creados por la CNCH (GEMI, 2017) para consolidarse como “un esquema de coordinación cuyo objetivo general [fue] contribuir al acceso de los derechos sociales y a la disminución de las carencias...” (GEMI, 2017, p. 9). Para ello, buscaba que tanto dependencias y entidades federales como gobiernos estatales y municipales tuvieran una visión compartida —basada en la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL— del problema a atender, así como información relevante para tomar decisiones estratégicas y focalizar sus acciones en las personas en situación de pobreza. En otras palabras, se buscaba que las distintas secretarías y órdenes de gobierno optimizaran sus recursos para la atención de estas

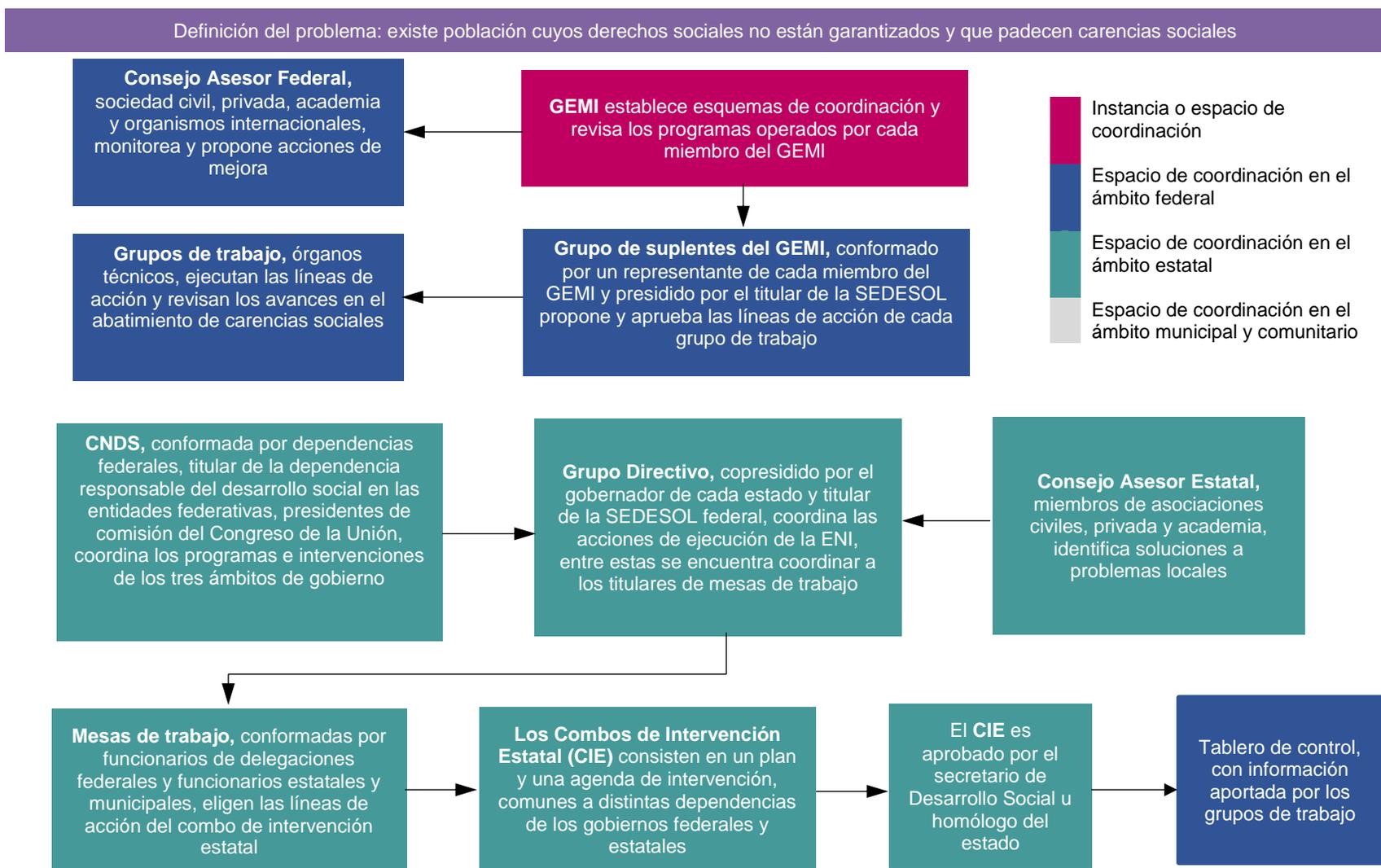
personas, observables por medio de las seis carencias sociales utilizadas como indicadores de la medición multidimensional de la pobreza: rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda, acceso a servicios de salud, acceso a una alimentación nutritiva y de calidad, y acceso a seguridad social.

Modelo de coordinación

Para atender el problema de la pobreza, la ENI buscó articular las acciones de varias dependencias y ámbitos de gobierno para formar “Combos de Intervención Estatal” (CIE), que consistían en un plan y una agenda de intervención —comunes a distintas dependencias de los gobiernos federal y estatales— para “focalizar los recursos en las carencias más profundas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas en situación de pobreza” (GEMI, 2017, p. 31). Además, se previó el uso de distintos espacios de coordinación a fin de que actores de diversas dependencias y ámbitos de gobierno (federal y estatal) intercambiaran información y acordaran el modo específico en que operarían estos combos.

El objetivo final de la estrategia fue favorecer el ejercicio efectivo de los derechos sociales establecidos en la Constitución y en la LGDS, lo cual se lograría al “impactar a aquellas carencias que padecieran un mayor porcentaje de la población del estado o en su caso, aquellas que se consideraran prioritarias en el ejercicio del gobierno” (SEDESOL, 2017c).

Figura 10. Modelo del proceso de coordinación y decisión de la Estrategia Nacional de Inclusión



Instrumentos de coordinación de la Estrategia Nacional de Inclusión

Espacios de coordinación

La operación de la ENI se basó en la premisa de que, para el logro de sus objetivos, debía existir colaboración, coordinación y corresponsabilidad entre las dependencias del gobierno federal y entre los tres ámbitos de gobiernos. Con esta intención, se crearon espacios de coordinación en los gobiernos federal y estatal. Para garantizar que en ellos se tomaran decisiones relevantes y oportunas, estos deberían ser presididos y coordinados al más alto nivel.

A escala federal, se previó utilizar cuatro espacios de coordinación. El organismo rector sería el GEMI, que concentraría a 26 dependencias, entidades, instituciones y organismos de la administración pública federal (representadas por sus titulares). El GEMI fue creado en 2013, presidido por el Presidente de la República y coordinado por la SEDESOL. La función principal del GEMI es monitorear las políticas públicas, estrategias y acciones prioritarias para el gobierno federal. Este espacio sería aprovechado por la ENI para establecer en él los esquemas de coordinación para su operación y la revisión de los programas operados por cada uno de sus integrantes.

Para ejecutar los acuerdos y las decisiones tomados en el gabinete, se creó el Grupo de suplentes del GEMI, el cual debía reunirse al menos tres veces al año y estaría integrado por un representante de cada miembro titular del GEMI, y sería presidido por el titular de la SEDESOL. En este espacio se propondrían y aprobarían las líneas de acción y metas de cada uno de los grupos de trabajo y se revisarían sus avances.

Los grupos de trabajo,³⁷ por su parte, se pensaron como órganos técnicos interinstitucionales que ejecutarían las líneas de acción definidas en el grupo de suplentes y que, “sobre todo, revisarían los avances en materia de abatimiento de cada una de las carencias sociales” (SEDESOL, 2017b).

Finalmente, la ENI previó la creación de un órgano representativo de la sociedad civil encargado de fomentar la participación, colaboración y sinergia de todos los sectores de la

³⁷ Los grupos de trabajo serían siete: el de educación, salud y seguridad social, vivienda, alimentación, ingresos/precios, inclusión laboral y productiva, y comunicación.

población. El Consejo Asesor Federal debía participar en los procesos de monitoreo de la ENI en el ámbito federal y proponer acciones de mejora para el combate a las carencias sociales.

A nivel estatal, la ENI utilizaría la Comisión Nacional de Desarrollo Social como medio para coordinar los programas, acciones e inversiones de los tres órdenes de gobierno. Los miembros de los tres ámbitos de gobierno e integrantes del Congreso de la Unión debían dar seguimiento a los avances de la estrategia en cada una de las entidades federativas y evaluar el cumplimiento de las metas establecidas a escala estatal y municipal para ajustarlas en caso necesario. Además, la citada comisión debía servir como foro de intercambio de ideas y buenas prácticas en materia de implementación de acciones en los estados.

El máximo órgano de coordinación a nivel estatal sería el grupo directivo, que estaría copresidido por el gobernador de cada estado y el titular de la SEDESOL en el orden federal. Este grupo fue el encargado de coordinar las acciones para la implementación de la ENI en cada entidad federativa. En particular, el secretario de Desarrollo Social estatal o su homólogo sería responsable de aprobar el combo de intervención estatal, coordinar a los titulares de cada una de las mesas de trabajo, así como de monitorear los avances y presentarlos ante la CNDS.

También se consideró la organización de mesas de trabajo, que serían la unidad básica de operación de la ENI en las entidades federativas. En ellas debía realizarse el trabajo y la coordinación interinstitucional e intergubernamental tanto para elegir las líneas de acción estratégicas que integrarían el combo de intervención estatal como para cumplir y dar seguimiento a las metas establecidas para cada acción estratégica. Las mesas debían conformarse por funcionarios federales de las distintas delegaciones y funcionarios estatales y municipales.

Finalmente, en cada entidad federativa se creó un consejo asesor estatal a fin de fomentar la participación y la colaboración de la sociedad civil, en particular, en la identificación de soluciones a los problemas locales (GEMI, 2017). Los integrantes y el ámbito de gobierno de las estructuras de coordinación descritas se sintetizan en el cuadro 19.

Cuadro 19. Espacios para la toma de decisiones conjuntas en la Estrategia Nacional de Inclusión

Función principal	Estructura	Integrantes
Instancias federales	Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI)	Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Gobernación Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría de Comunicaciones y Transportes Secretaría de Educación Pública Secretaría de la Función Pública Secretaría de Salud Secretaría del Trabajo y Previsión Social Secretaría de Economía Instituto Mexicano del Seguro Social Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores Comisión Nacional del Agua Instituto Nacional de las Mujeres Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal Oficina de la Presidencia
	Grupo de suplentes del GEMI	Representantes de Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Gobernación Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría de Comunicaciones y Transportes Secretaría de Educación Pública Secretaría de la Función Pública Secretaría de Salud Secretaría del Trabajo y Previsión Social Secretaría de Economía Instituto Mexicano del Seguro Social Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores Comisión Nacional del Agua Instituto Nacional de las Mujeres Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal Oficina de la Presidencia

Función principal	Estructura	Integrantes
	Grupos de trabajo	Encabezados por los titulares de las secretarías involucradas y, como secretarios técnicos, un representante de la SEDESOL (Coordinación de Asesores, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, jefe de Oficina del secretario de Desarrollo Social o Dirección General de Comunicación Social de la SEDESOL)
	Consejo Asesor Federal	Miembros de la iniciativa privada, sector académico, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil
Instancias regionales, estatales, y municipales	Comisión Nacional de Desarrollo Social	<p>Los titulares de</p> <ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Secretaría del Trabajo y Previsión Social Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales <p>El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas</p> <p>Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales</p> <p>Los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión</p>
	Grupo Directivo	<ul style="list-style-type: none"> • Copresidencia: gobernador de la entidad federativa y titular de la SEDESOL. Suplente del gobernador (nombrado por él mismo). Suplente del titular de la SEDESOL (enlace SEDESOL de alto nivel) • Coordinador: titular de la Secretaría de Desarrollo Social estatal u homólogo • Secretario técnico: delegado federal de la SEDESOL. Secretarios estatales del ramo según la carencia de que se trate (miembros del gabinete estatal). Delegados federales del ramo según la carencia de que se trate (funcionarios del gobierno federal) • Presidente del Consejo Asesor Estatal: designado por los integrantes del propio Consejo Asesor Estatal

Función principal	Estructura	Integrantes
	Mesas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> •Educación: Secretaría de Educación estatal (titular) y delegado estatal de la SEDESOL (Secretaría Técnica) •Salud y seguridad social: Secretaría de Salud estatal y Secretaría del Trabajo y Previsión Social estatal (titular) y director general del Seguro Popular/Instituto Mexicano del Seguro Social / Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Secretaría Técnica) •Calidad y espacios de vivienda: secretario de Obra Pública/Desarrollo Urbano (titular) y delegado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Secretaría Técnica) •Alimentación: titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia estatal (titular) y delegado federal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación /SEDESOL (Secretaría Técnica) • Ingreso/precios: Secretaría de Economía estatal (titular) y delegado federal de la Secretaría de Economía (Secretaría Técnica) •Inclusión laboral y productiva: Secretaría de Economía estatal (titular) y delegado federal de la Secretaría de Economía (Secretaría Técnica) •Comunicación: vocero del gobierno estatal (titular) y delegado federal de la SEDESOL (Secretaría Técnica)
	Consejo Asesor Estatal	Miembros de asociaciones civiles, la iniciativa privada, el sector académico, el gremio de las instituciones y grupos o asociaciones indígenas

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Como se mencionó, la ENI tiene solo dos años de operación, por lo cual la valoración del funcionamiento de los espacios de coordinación es aún prematura. Con todo, existe evidencia de que las reuniones del GEMI se han llevado a cabo con la periodicidad acordada y que en ellas se han discutido aspectos relacionados con la estrategia. No obstante, más que espacios para la toma de decisión conjunta, estos han servido como foros informativos en los que el secretario de Desarrollo Social presenta al Presidente de la República y a los demás integrantes los avances de la ENI, así como hacia dónde deberán orientar las acciones que cada uno lleva a cabo.

Lo anterior muestra que el diseño de la estrategia estuvo definido prácticamente en su totalidad y que tanto los espacios de coordinación como las mesas de trabajo y las

reuniones bilaterales entre la SEDESOL y los gobiernos estatales, sirven para tomar decisiones operativas más que estratégicas. Además, hace evidente la marcada diferencia entre la coordinación alcanzada en 2016 con los avances logrados en 2017.

En atención a la instrucción del presidente de “intensificar las acciones que garantizarán el ejercicio efectivo de los derechos sociales”, en la sesión del GEMI del 17 de febrero de 2016 se acordó la conformación del grupo de suplentes y de los grupos de trabajo y, para el tercer cuatrimestre del año, la mayoría de las dependencias involucradas habían alcanzado sus metas. En 2017, en cambio, el avance logrado consistió en la formalización de 32 convenios, uno con cada entidad federativa, con el fin de “concertar acciones y focalizar los esfuerzos hacia las zonas y grupos sociales donde se concentran los mayores rezagos” (GEMI, 2017, p. 5). No obstante, a mediados del año, muchos programas no habían aprobado el monto o número de acciones que se ejecutarían en cada entidad.³⁸

Articulación de los programas sociales

Al igual que la Cruzada, la ENI concibió la pobreza en los términos planteados por la definición multidimensional de la LGDS y utilizada para la medición oficial realizada por el CONEVAL. Por tanto, también se orientó al abatimiento de las carencias sociales y al aumento del ingreso. Más aún, con el afán de optimizar las intervenciones del gobierno federal que se habían desarrollado en el marco de la Cruzada, la SEDESOL decidió concentrarse en desarrollar estrategias y líneas de acción que incidieran directamente en los indicadores de cada carencia. Esto significaría la articulación de programas existentes (por ejemplo, los programas de apoyos a la vivienda) y también la creación de nuevas estrategias y líneas de acción (como el Programa Especial de Certificación del INEA, para abatir el rezago educativo) o la activación de acciones ya existentes, pero no visibles (como la afiliación de estudiantes de educación media superior al IMSS).

Para articular y optimizar las intervenciones del gobierno federal, se previó la creación del CIE. Su elaboración suponía “la participación de todos los actores involucrados en temas de desarrollo social y combate a la pobreza” (GEMI, 2017, p. 31). El objetivo era que, en conjunto, dichos actores identificaran las áreas estratégicas y de oportunidad que

³⁸ Estos datos se podrían modificar en 2018 de acuerdo con la información del tablero de control de la ENI.

requirieran ser intervenidas y después seleccionar las acciones idóneas para atenderlas e identificar los recursos económicos disponibles para que fueran financiadas. Este grupo de actores debía, también, identificar las instituciones responsables de su implementación, así como los indicadores que servirían para monitorear los avances (GEMI, 2017).

Además, a fin de asegurar que esos programas se dirigieran a la población en pobreza, se buscaría que las intervenciones que se desarrollaran en el marco de la ENI fueran “tiros de precisión”; es decir, que cada una de las intervenciones diseñadas para incidir en un indicador de la medición de la pobreza estuviera dirigida a una persona que padeciera la carencia correspondiente. Esto sería posible a partir de la información contenida en el SIFODE, que ahora se enmarcaría, junto con el SISGE y el PUB, en el SISI. Este consistiría en “un repositorio único [...] de la información de los beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas de desarrollo social operados por los tres niveles de gobierno” (GEMI, 2017, p. 34).

El correcto funcionamiento del SISI requeriría que tanto las dependencias y entidades del gobierno federal como las entidades federativas “se comprometieran a promover, facilitar y llevar a cabo el intercambio de información de los padrones e información socioeconómica de los programas sociales a su cargo” (GEMI, 2017, p. 37), lo que se formalizaría a través de convenios de intercambio de información.

Finalmente, para garantizar que efectivamente se estuviera avanzando en la atención de cada una de las carencias, se previó el uso de un tablero de seguimiento, “en el que se reflejarían las acciones, apoyos, programas e intervenciones realizadas por las dependencias federales” (GEMI, 2017, p. 25). Los avances en los indicadores serían recopilados por los secretarios técnicos de cada grupo de trabajo y compilados por la Jefatura de Oficina del secretario de Desarrollo Social. Cuando se observaran retrasos en el avance de los indicadores, el grupo de suplentes realizaría los acuerdos necesarios para generar nuevas estrategias de coordinación y alcanzar los objetivos.

Cuadro 20. Herramientas para articular acciones en la Estrategia Nacional de Inclusión

Función principal	Herramientas	Descripción
Articular acciones	Combo de intervención estatal (CIE)	Un plan y una agenda de intervenciones comunes a distintas dependencias de los gobiernos federal y estatales
Focalizar acciones	Sistema de Información Social Integral (SISI)	Sistema para articular la información sobre beneficiarios y posibles beneficiarios de programas de los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo social. Este sistema incorpora herramientas de focalización como SIFODE, SISGE y el Padrón Único de Beneficiarios
Reportar avances y resultados	Tablero de seguimiento	Sistema de información que registra las acciones, los apoyos, los programas y las intervenciones implementadas por las dependencias federales en materia de desarrollo social

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: De acuerdo con información de la SEDESOL, en 2018, el SISGE fue sustituido por la Infraestructura de Datos Espaciales.

Los instrumentos previstos para lograr la articulación de las acciones dirigidas al abatimiento de las carencias sociales tienen un desempeño diferenciado. En primer lugar, el diseño de las intervenciones que se llevarían a cabo para incidir en los indicadores de cada carencia (los llamados CIE) fueron acordados directamente en reuniones bilaterales entre la SEDESOL y la dependencia responsable de cada carencia (por ejemplo, para incidir en el rezago educativo, el diseño de la intervención se definió, a nivel central, entre funcionarios de la SEDESOL y del INEA). Además, el margen de influencia que tuvieron los funcionarios de los gobiernos estatales en el diseño de los CIE estuvo limitado a cuestiones operativas.

En segundo lugar, la focalización de la estrategia, que buscaba dar “tiros de precisión” con cada acción o beneficio otorgado, en buena medida sigue estando basada en la información de los propios programas (federales o estatales). Esto se explica, por una parte, porque no todas las entidades han firmado el convenio de colaboración para compartir información. Por otra parte, aunque la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios en la SEDESOL ha hecho un importante esfuerzo para mejorar la calidad del SIFODE, aún

hay muchos registros de hogares que no logran ser encontrados por el personal en campo y que, incluso, cuando existe la voluntad de focalizar a partir de este instrumento, terminan buscando otras alternativas para entregar los apoyos (algunas veces a petición de funcionarios estatales y municipales).

Finalmente, en términos del monitoreo del progreso alcanzado en el marco de la estrategia en la atención de las carencias sociales, un avance importante (en especial respecto a lo logrado en la Cruzada) es la homologación de los formatos con los que cada dependencia debe reportar información. Esto se debe al uso de una misma unidad de medida para contabilizar las acciones implementadas (algo que no existía en estrategias anteriores), lo que permite la comparabilidad entre las acciones desarrolladas por las distintas dependencias y ámbitos.

En términos del monitoreo del progreso alcanzado en el marco de la estrategia en la atención de las carencias sociales, un avance importante (en especial respecto a lo logrado en la Cruzada) es la homologación de los formatos con los que cada dependencia debe reportar información. Dado que se utiliza una misma unidad de medida para contabilizar las acciones implementadas (algo que no existía en estrategias anteriores), la comparabilidad entre las acciones desarrolladas por las distintas dependencias y ámbitos es más alcanzable

Capítulo 4. Lecciones, buenas prácticas y desafíos para la coordinación

A partir del análisis de cada una de las estrategias consideradas en el estudio, se identificaron algunos atributos de diseño presentes en varias de ellas, así como aspectos operativos que, en ocasiones, facilitaron la coordinación, mientras que en otras impidieron una acción coordinada y una atención más integral del problema a resolver. Se estudiaron las buenas prácticas identificadas, pero también se realizó un análisis de los retos que las estrategias enfrentaron para su implementación. El análisis comparado de lo anterior permitió generar siete lecciones que podrían servir de insumo a la nueva administración pública federal para mejorar el diseño e implementación de estrategias similares en el futuro. A continuación, se detalla cada una.

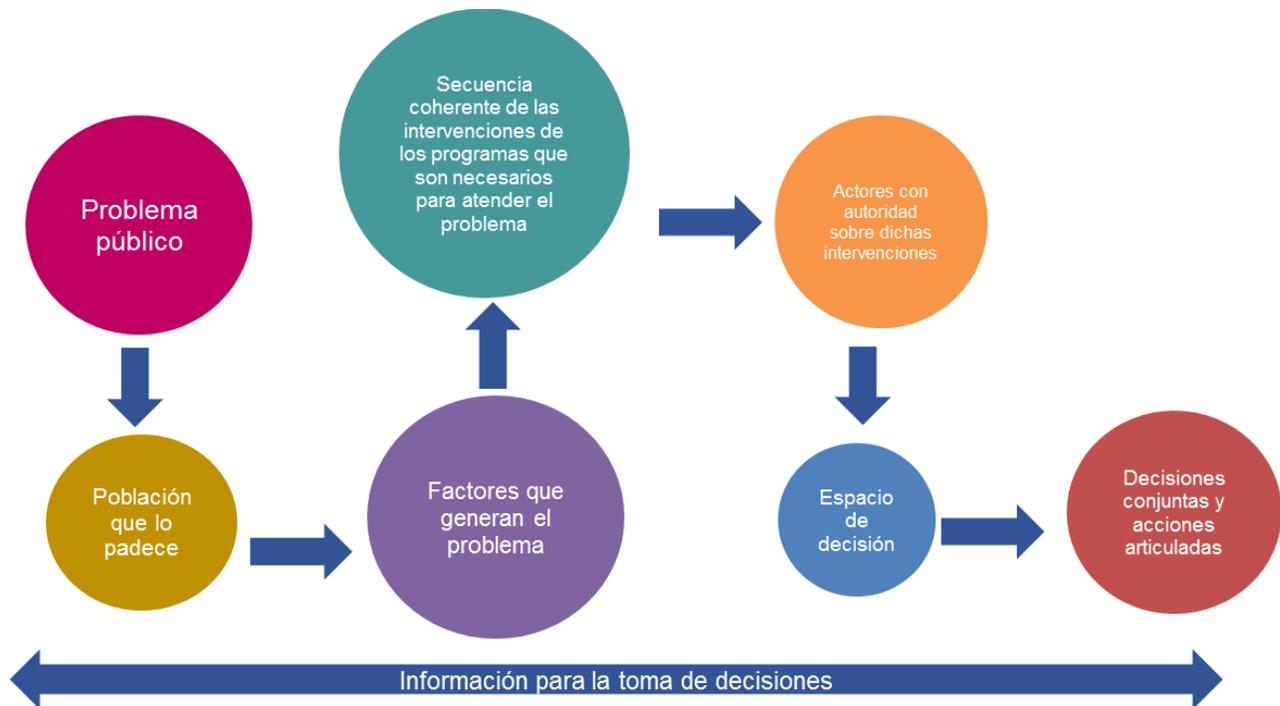
- 1. Cualquier estrategia de coordinación, para ser efectiva, requiere partir de una serie de decisiones secuenciadas (definición del problema público, población que lo padece, factores que generan el problema, secuencia coherente de las intervenciones de los programas que son necesarios para atender el problema, actores con autoridad sobre dichas intervenciones, espacio de decisión, decisiones conjuntas y acciones articuladas).**

Una estrategia de coordinación siempre debe comenzar por identificar el problema que busca resolver y crear una definición operativa para hacerlo observable y, por tanto, atendible. En efecto, la definición del problema, cuando es operativa, no solo distingue las dimensiones de la situación que busca ser modificada, sino la población que lo padece. Esto significa que la coordinación es un instrumento y no un fin en sí mismo. Cualquier estrategia de coordinación debe estar orientada a resolver un problema concreto; no a eliminar la ineficiencia en el uso de los recursos o las duplicidades en los apoyos. Dicho de otra manera, si una estrategia de coordinación logra más eficiencia en la operación conjunta de los programas y evita duplicidades, claramente habrá un avance en términos administrativos o de gestión, pero no necesariamente en la atención del problema público. Atender un problema requiere un modelo de coordinación para conocer la intervención necesaria (con la contribución específica de cada uno de los programas y las dependencias), la coherencia entre ellas y el alcance necesario para efectivamente modificar la situación de las personas que lo padecen; es decir, toda estrategia de coordinación debe determinar de manera coherente la secuencia de las intervenciones de los programas que la componen. Por ello,

la decisión de lanzar una estrategia de coordinación solo debe tomarse cuando se tiene claro cuál es el problema y cómo cada una de las partes que formará parte de la estrategia de coordinación contribuirá, en lo individual y en conjunto, a la intervención para atender el problema.

En segundo lugar, se requiere identificar los factores que generan dicho problema y, así, generar un modelo de coordinación conformado por la definición de las acciones necesarias para atenderlo, y la forma en la que éstas deberán estar articuladas entre sí para lograrlo. Solo hasta ese momento será posible identificar cuáles de las acciones que ya se llevan a cabo coinciden con las definidas como necesarias para atender el problema. Posteriormente, se deberá definir si es necesario modificar el diseño o la operación de las acciones que ya están implementando diversas dependencias para que efectivamente contribuyan a la solución del problema. Una vez decidido lo anterior, será posible identificar a los actores que tienen la autoridad para decidir sobre las modificaciones que deben realizarse y, entonces, será posible crear un espacio de coordinación donde se tomen las decisiones necesarias para que el modelo de coordinación se materialice. A lo largo de este proceso se requiere información sobre el problema para identificar los factores que lo generan y la población que lo padece, y sobre la ejecución de las acciones que realiza cada una de las partes, que permita monitorear los avances y, de ser necesario, realizar ajustes en el diseño u operación (ver figura 11).

Figura 11. Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

2. Para tener una estrategia de coordinación efectiva, se requiere información de calidad, oportuna, y que sea utilizada para tomar decisiones sobre el diseño y operación.

El sistema que contenga la información socioeconómica de beneficiarios (actuales y potenciales) debe ser de calidad, oportuno y, su uso para la toma de decisiones debe estar institucionalizado; es decir, es necesario analizar la posibilidad de centralizar los levantamientos de información en una sola estructura operativa, pues actualmente, la información socioeconómica es levantada por cada programa generando información inconsistente que dificulta el diseño y ejecución de la política pública.

Para que la información sea de calidad es necesario que las herramientas y el personal encargado de su recolección estén especializados en la tarea y sean ajenos a la operación de los programas. En efecto, cuando la tarea de generar información sobre la operación de la estrategia depende del personal de cada una de las dependencias involucradas, su

calidad y actualización varía en función de los recursos (humanos, materiales y financieros) disponibles. Además, el personal de cada secretaría tiene lógicas e incentivos distintos a los de la estrategia; por ejemplo, para la recolección de información usan formatos o unidades de medida que son útiles para su operación en lo individual, pero no para la estrategia. En consecuencia, se genera información que no es agregable ni comparable entre sí y que, por tanto, no sirve para tomar decisiones. Un sistema con información oportuna demanda procesos definidos para actualizar dicha información, que no supongan un trabajo adicional para los operadores de los programas (por ejemplo, mediante los registros administrativos).

Finalmente, institucionalizar el uso de un sistema con información socioeconómica requiere, por una parte, que la información que contenga sea necesaria (incluso quizá, obligatoria) para la operación, el seguimiento y focalización de los programas, y por otra, que su resguardo, actualización y mantenimiento sea responsabilidad de una oficina independiente de la operación de los programas sociales y reconocida por sus habilidades técnicas. En suma, no se trata de institucionalizar las estrategias de coordinación, pues estas responden a un problema que irá modificándose conforme avance la implementación de las propias estrategias. Se trata en cambio de institucionalizar el uso de la información para que las estrategias de coordinación (tanto en su diseño como en su operación) se vayan adaptando al problema que se busca atender.

La calidad, oportunidad e institucionalización del uso de la información son tres atributos que deben estar presentes, simultáneamente, en el sistema de información que se pretenda emplear para cualquier estrategia de coordinación. El uso de la información no podrá institucionalizarse —ni deberá hacerse obligatorio para la toma de decisiones— si no hay certeza de que la información con que se cuenta efectivamente refleja las condiciones socioeconómicas de la población. A su vez, esto no puede lograrse si la información no se actualiza de manera constante.

3. La escala/tamaño de la estrategia debe estar determinada por el problema que busca atender, así como por el modelo de coordinación para hacerlo.

Una estrategia de coordinación efectiva requiere contar con una definición clara del problema público que busca resolver. La definición operativa del problema permite distinguir las dimensiones de la situación que busca ser modificada y, con ello, las áreas

de política que deben estar involucradas en la estrategia de coordinación. Más importante aún, el modelo de coordinación que acompaña al problema definido no solo marca la secuencia de intervenciones necesarias para atenderlo, sino que permite identificar las partes (dependencias o programas) que requieren ser coordinadas, el orden en que cada una debe intervenir y la medida en la que lo deben hacer. Esto significa que no hay un tamaño o escala ideal (en términos del número de componentes, actores o dependencias involucradas), sino que este depende del problema y del modelo de coordinación.

Los actores definidos como parte de una estrategia de coordinación pueden incluir distintos sectores y ámbitos de gobierno, pero, en todos los casos, su participación debe tener una función específica y relacionada con la atención del problema. En otras palabras, debe haber claridad sobre las decisiones que se necesitan tomar para mejorar el diseño, la operación, el monitoreo o la evaluación de la estrategia y, con base en ello, determinar qué actores son pertinentes para participar en la toma de decisiones conjunta.

Esto también significa que no todas las decisiones que deben tomarse de manera conjunta requieren de la participación de los mismos actores. Hay espacios de decisión donde se debe decidir sobre el diseño de los componentes de la estrategia; es decir, sobre el propio modelo de coordinación. Naturalmente, estos deberán estar integrados por actores con la autoridad para tomar decisiones de ese tipo, saber claramente cuál es el funcionamiento actual de cada componente y cuál debería tener para cumplir con los propósitos de la estrategia. Estos actores deberán ser distintos de aquellos encargados de tomar decisiones sobre la implementación de los componentes, en cuyo caso, los actores involucrados deberán tener pleno conocimiento sobre los aspectos operativos de los componentes.

4. Solo a partir de la definición del problema será posible precisar la población que lo padece y, entonces, definir la estrategia de focalización necesaria para atenderla.

Una estrategia de coordinación puede tener una focalización territorial o individual y, en sí misma, una no es mejor que la otra. Para una efectiva focalización individual se requiere primero contar con información sobre los atributos de los hogares o las personas consideradas, para determinar si enfrentan el problema que se está buscando resolver con la estrategia. Por ejemplo, si este es la desnutrición infantil y se define que ese problema se

manifiesta en el peso y la talla de los niños, entonces la estrategia para lograr una focalización efectiva requiere contar con los nombres, edades, peso y talla de todos los niños de cero a seis años en el país. Algo equivalente debería ocurrir si la estrategia busca una focalización territorial: la información disponible debería estar en función de los atributos del territorio que se buscan modificar. Si el problema que atenderá la estrategia de coordinación es la inseguridad en los espacios públicos del país, entonces la información necesaria para focalizar deberá indicar, por ejemplo, el número de asaltos, policías y postes de alumbrado público, en cada espacio público.

Al mismo tiempo, una estrategia de coordinación que busca lograr su objetivo mediante una focalización territorial debe estar basada en componentes (tipo de apoyos, presupuesto, etcétera) cuya unidad de medida sea un territorio o área geográfica y no un individuo. Esto debería ocurrir también con una estrategia de coordinación que busca una focalización individual: sus apoyos y presupuestos deben estar orientados a las personas.

Lo anterior parece obvio, pero el recuento de las estrategias analizadas indica lo opuesto: muchas de ellas han intentado resolver problemas que padecen personas en lo individual con estrategias de focalización territorial y con apoyos dirigidos a individuos. La E100x100, por ejemplo, buscaba resolver las condiciones de vulnerabilidad y pobreza alimentaria en la que se encontraba la población ubicada en municipios con rezagos sociales y bajo IDH. Para ello, identificó a los municipios con menor IDH en el país y buscó atender el problema identificado a través de la entrega de pisos (entre otros apoyos) a los hogares de esos municipios. La Cruzada, por su parte, buscaba atender la pobreza extrema alimentaria de las personas en ciertos municipios entregando apoyos que incidieran en sus carencias sociales, sin contar con información completa acerca de las carencias por persona (por lo menos al inicio de la implementación de la estrategia).

5. Una estrategia de coordinación eficaz requiere tener claramente definido el papel que tendrán los recursos presupuestales como herramienta para articular la operación de los componentes de la estrategia.

Existen estrategias para cuya implementación se ha destinado un presupuesto específico, mientras que otras han operado a partir de los recursos con que ya contaban los programas que serían definidos como los componentes de la estrategia (programas presupuestarios

federales o recursos de otros ámbitos de gobierno, financiados mediante fondos federales, como el FAIS).

Contar, o no, con recursos adicionales para la estrategia de coordinación no debería ser determinante para lograr una mejor o peor articulación de sus componentes, pero sí tiene implicaciones distintas para el diseño e implementación de la estrategia. Cuando una estrategia cuenta con un presupuesto propio para su implementación, tiene la capacidad de diseñar y financiar los componentes específicos que requiere para atender exitosamente el problema público que le dio origen. La implicación para el diseño de la estrategia es el aumento de su libertad para crear los componentes ideales que conduzcan al logro sus objetivos, mientras que la implicación para la implementación es que éste debe usarse como herramienta para garantizar que los componentes operen en conjunto. En otras palabras, los recursos pueden servir para exigirle a cada una de las partes la atención de una misma persona en una secuencia determinada, de forma que cada persona atendida signifique la materialización del objetivo de la estrategia.

La articulación de los componentes de una estrategia también puede ocurrir cuando no se cuenta con un presupuesto adicional, pero eso requiere que, desde el diseño, la estrategia prevea esa articulación; por ejemplo, si el modelo de coordinación de una estrategia está basado en la premisa de que un espacio público, para ser seguro, requiere contar con vigilancia, alumbrado público e infraestructura que invite a la gente a usar ese espacio, entonces la estrategia deberá especificar, desde su diseño, que para que un espacio público sea intervenido, debe recibir, simultáneamente, un número específico de postes de luz, una cancha deportiva y un policía asignado.

En la implementación, esta articulación se terminaría de asegurar con un sistema de monitoreo que tenga como unidad de registro a la unidad que busca ser atendida (espacio público, individuo, hogar, municipio, etcétera), de forma que sea posible comprobar que cada unidad que buscaba ser atendida fue beneficiada por los distintos componentes al mismo tiempo. En caso de que no haya sido así, es fácil conocer quién es el responsable de ello y tomar medidas para corregirlo. Esto impide que la articulación y, por ende, la coordinación se simulen, y genera registros administrativos útiles para la toma de decisiones.

6. Una estrategia de coordinación eficaz requiere una plataforma de decisión con la autoridad suficiente para modificar su diseño y operación.

Una estrategia de coordinación requiere de un cuerpo o plataforma de decisión cuyo objetivo sea garantizar, en todo momento, que el diseño y la operación de la estrategia sean adecuados para atender el problema público identificado; es decir, se requiere una persona o grupo de personas que tengan autoridad sobre el resto de las partes involucradas en la estrategia (por ejemplo, sobre programas, secretarios, dependencias), de forma que, tanto al inicio como durante la operación, puedan tomar decisiones estratégicas y administrativas para modificar el diseño o la operación de los instrumentos que usará la estrategia para cumplir con sus propios objetivos.

Durante el diseño de la estrategia, la plataforma de decisión requiere información sobre el problema y sus causas, pero también sobre el alcance (en términos de cobertura y tipo de apoyo otorgado) de cada uno de los programas y acciones ya existentes, para determinar la medida en que pueden ser utilizados como instrumentos de la estrategia, y las modificaciones que, en su caso, deberían sufrir. Lo mismo ocurre durante la implementación: la plataforma de decisión requiere información sobre la manera en que cada uno de los instrumentos de la estrategia están contribuyendo a la atención de problema. Esta información no solo permite conocer el avance en la atención del problema, sino identificar cómo este va cambiando y la pertinencia de integrar nuevos componentes.

7. La definición del conjunto de actores que participará en la toma de decisiones deberá estar en función del modelo de coordinación y del problema que se quiera resolver, así como del tipo de decisiones que necesitan ser tomadas.

Si una estrategia de coordinación está orientada a resolver el problema de la pobreza extrema, por ejemplo, y esta es entendida en términos de las seis carencias sociales, entonces los espacios de coordinación únicamente deberían incluir a aquellos actores que tengan facultades para modificar la situación relacionada con cada carencia. De lo contrario, los espacios de decisión se concentrarán en discusiones sobre temas que no son sustantivos, o se complicará el logro de acuerdos, o sucederá una combinación de ambas opciones.

Las últimas estrategias de coordinación implementadas por el gobierno federal son muestra de lo anterior. Ambas tenían el propósito de reducir las carencias sociales; sin embargo, la Comisión Intersecretarial de la Cruzada incluía, entre otros, a representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Marina, mientras que el grupo de suplentes del GEMI incluye, por ejemplo, a representantes de la Secretaría de Cultura. Sin menospreciar las labores que estas dependencias llevan a cabo, su relación con el abatimiento de las carencias sociales es, cuando menos, indirecto.

Los actores definidos como parte de una estrategia de coordinación pueden incluir distintos sectores y ámbitos de gobierno, pero, en todos los casos, su participación debe tener una función específica y relacionada con la atención del problema. No solo se trata de que las instancias que representan tengan un vínculo con los atributos del problema que se desea resolver, sino que cada una de las personas involucradas conozca la forma en la que su participación contribuye al diseño o la operación de la estrategia. En otras palabras, debe tenerse claridad sobre las decisiones que se necesitan tomar para mejorar el diseño, la operación, el monitoreo o la evaluación de la estrategia y, con base en ello, determinar qué actores son pertinentes para participar en la toma de decisiones conjunta.

Los consejos consultivos o de expertos dan evidencia de lo anterior. Salvo en el caso de Progresá, los miembros de estos espacios han sido llamados a hacer recomendaciones sobre la estrategia en turno y, aunque están vinculados con el problema que se busca resolver, no ha estado claro cuáles son las decisiones en las que pueden incidir, ni cómo sus intervenciones abonarían a la atención del problema.

Esto también significa que no todas las decisiones que deben tomarse de manera conjunta requieren la participación de los mismos actores. Hay espacios de decisión donde se debe decidir sobre el diseño de los componentes de la estrategia; es decir, sobre el propio modelo de coordinación. Naturalmente, estos deberán estar integrados por actores con la autoridad para tomar decisiones de ese tipo, y saber claramente cuál es el funcionamiento actual de cada componente, y cuál debería tener para cumplir con los propósitos de la estrategia. Estos actores deberán ser distintos que aquellos encargados de tomar decisiones sobre la implementación de los componentes, en cuyo caso, deberán tener pleno conocimiento sobre los aspectos operativos de los componentes.

Referencias bibliográficas

- Adato, M., Coady, D. y Ruel M. (2000). *Evaluación de la operación de Progreso desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y el personal de salud*. International Food Policy Research Institute. Recuperado de <https://www.ifpri.org/node/1990>
- Alberro, L. I. (2017). Hacia la construcción de un sistema de información social integral. *Nexos*, 9 de agosto. Recuperado de <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=8198>
- Barajas, G. (2006). El ramo presupuestario 20, Desarrollo Social, y la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD (compilación). *La nueva legislación en materia presupuestaria* (pp. 287-308). México: Grupo Parlamentario del PRD/Cámara de Diputados.
- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. EUA: University of Chicago Press.
- Cejudo, G. y Michel, C. (2014). *Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. Documento de trabajo número 284. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____ (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, vol. 50, núm. 4, pp. 745-767
- Centro de Estudios Estratégicos (2007). *Evaluación de la Estrategia de Microrregiones*. Recuperado de <http://www.urbanpro.co/wp-content/uploads/2017/06/Evaluación-de-la-estrategia-de-Microrregiones-reporte-de-impacto.pdf>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2006). Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente. *Desarrollo Social*. Recuperado de www.diputados.gob.mx/cesop/
- Cervantes, M., Coronilla, R., Castro, L., Santillanes, S y Loyola, M. (2008). Evaluación operativa de la calidad de los servicios que brinda oportunidades.

- En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Cohen, S. y Pérez, R. (2004). *México desde sus microrregiones*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Collier, U. (1994). *Energy and environment in the European Union*. Aldershot: Avebury.
- Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) (2008). *Informe anual con los avances sobre integralidad, coordinación y corresponsabilidad para el desarrollo social 2007*. México: Gobierno federal.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2012). Instituto Nacional Indigenista-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1948-2012. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2016). *Informe de Evaluación del Política de Desarrollo Social*. México.
- _____ (2015). *Resultados intermedios de la Cruzada contra el Hambre*. México.
- _____ (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México.
- _____ (2013). *Evaluación de impacto de la Estrategia 100x100*. México.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (1983). *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*. México: Coplamar/Siglo XXI Editores.
- _____ (1979). *Mínimos de bienestar 1*. México.
- Christensen, T. y Læg Reid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public Organization Review*, núm. 8, pp. 97-116.
- Damián, A. (2004). *El estudio de pobreza de COPLAMAR*. Recuperado de <http://aracelidamian.org/FinancieroPDF/Estudios%20pobreza%20PDF/EI%20estudio%20de%20COPLAMAR%2014-6-04.pdf>

- Dawes, S. S. (1996). Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, núm. 3, pp. 377-349.
- Dion, M. (2000). La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994. *Estudios Sociológicos*, vol. 28, núm. 53, pp. 329-362.
- Eggenberger, M. y Partidario, M. (2000). Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 18, núm. 3, pp. 201-207.
- Evaluación Microrregiones (2005). *Evaluación de programas sociales*. México: SEDESOL.
- Forster, J. y Stokke, O (1999). *Policy coherence in development cooperation*. EADI Book, Serie 22. Londres, Inglaterra: Routledge.
- Fukasaku, K. y Hirata, A. (1995). The OECD and ASEAN: Changing economic linkages and the challenge of policy coherence. *The Challenge of Policy Coherence*. OECD. Washington, D.C.
- Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI) (2017). Estrategia Nacional de Inclusión. Documento de trabajo. México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2017). *Impulso social*. Guanajuato. Recuperado de <http://www.guanajuato.gob.mx/impulso-social.php>
- Gobierno del Estado de Sonora (2017). Decreto número 119 que adiciona diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora. *Boletín Oficial del Estado*, 12 de abril.
- Gobierno del Estado de Yucatán (2017). Estrategia de Inclusión Social “Mejorar”. Mérida (mimeo).
- Gobierno de México (2007-2012). Vivir Mejor. Política social. México.
- González, J. (2005). *El programa para el desarrollo local. Microrregiones*. Centro de Estudios de Opinión Pública. México D.F., México.
- Hernández, B. y Hernández, M. (2004). *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004: documento de evaluación*. Cuernavaca, Morelos, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

- Hernández, D. (2008). *Historia de oportunidades. Inicio y cambios del programa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hevia, F. (2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, vol. 24, núm. 70, pp. 43-81. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225471/Documento_Rector_ENI_20170522.pdf [fecha de consulta 30 de agosto 2017]
- Horst, R. y Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, vol. 4, núm. 1, pp. 155-169.
- Jordan, G. (2005). Bringing policy communities back in? A comment on grant. *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 7, núm. 3, pp. 317-321.
- Jordan, G. y Halpin, D. (2006). The political costs of policy coherence? Constructing a rural policy for Scotland. *Journal of Public Policy*, núm. 26, pp. 21-41.
- Kaufman, R. y Trejo, Guillermo (1996). Regionalismos, transformación del régimen y Pronasol: la política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos. *Política y Gobierno*, vol. 2, núm. 2, pp. 245-280.
- Kraemer, K. y King, J. (1986). Computing and public organizations. *Public Administration Review*, núm. 46, pp. 488-496.
- Kumar, P. (2007). Policy implementation in Urban Bangladesh: Role of intra-organizational coordination. *Public Organization Review*, núm. 7, pp. 237-259.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza. El programa Progres a Oportunidades de México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- Liberatore, A. (1997). The integration of sustainable development objectives into EU policy-making: Barriers and prospects. En S. Baker, M. Kousis, D. Richardson y S. Young (eds.). *The politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union*. Londres, Inglaterra: Routledge.
- Lie, A. (2011). Coordination processes and outcomes in the public service: The challenge of inter-organizational food safety coordination in Norway. *Public Administration*, vol. 89, núm. 2, pp. 401-417.

- Martínez, D. (2008). *Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas*. León, Guanajuato: Universidad Iberoamericana.
- May, P. et al. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, vol. 34, p. 385.
- MD Consultoría (2012). *Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31967/Diagnostico_Alimentario_Resumen_Ejecutivo_1_.pdf
- Merino, M. (1996). La descentralización en el sexenio de Carlos Salinas. *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 143, pp. 372-399.
- Merino, M. y Jasso, S. (1994). *Solidaridad: los matices de una política pública*. México. Documento preparado para el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.
- Nahmad Sittón, S. (2014). *Sociedad nacional, etnicidad e indigenismo*. México, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Ordaz, J. (2012). *La Estrategia 100x100 hacia la elaboración de un modelo de implementación de políticas públicas de atención integral*. Tesis de maestría en Políticas Públicas Comparadas. Flacso, México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007). *Estudios de política rural*. París, Francia. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf>
- Orozco, M. y Hubert, C. (2005). La focalización. En *El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México*. Banco Mundial, serie Documentos de discusión sobre la protección social. Washington, D.C. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0531Spanish.pdf>
- Palacios, Á. (2007). Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México. En Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera

- (coords.). *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Paz, M. et al. (2012). *Política social en México. Logros recientes y retos pendientes*. México: Fondo de Cultura Económica/SEDESOL.
- Peters, B. G. (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination*. Research Paper 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- _____ (2015). *Pursuing horizontal management. The politics of public sector coordination*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: A survey. *Political Studies Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 34-49.
- Presidencia de la República (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre.
- _____ (2013). *Plan para mover a México*. México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/un-plan-para-mover-a-mexico>
- _____ (2008). *Segundo Informe de Gobierno*. México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/segundo/resumen/index2756.html?contenido=9>
- _____ (2000). *Sexto Informe de Gobierno*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- _____ (1999). *Quinto Informe de Gobierno*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- _____ (1999a). Le ganaremos terreno a la pobreza. Comunicado de Prensa 1473, 5 de mayo. Recuperado de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com1473.html>
- _____ (1997). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto.

- _____ (1977a). Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero.
- _____ (1977b). *Bases para la acción 1977-1982*. México: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
- _____ (1976). Decreto que amplía funciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4847109&fecha=28/06/1976
- Programa Nacional de México sin Hambre (PNMSH) (2014). *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo.
- Provan, K. y Sydow, J. (2009). Evaluating interorganizational relationships. En S. Cropper, C. Huxham, M. Ebers y P. Smith Ring (eds.). *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Regens, J. L. (1988). Institutional coordination of program action: A conceptual analysis. *International Journal of Public Administration*, núm. 11, pp. 135-54.
- Reschenthaler, G. B. y Thompson, F. (1996). The information revolution and the new public management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, núm. 1, pp. 125-143.
- Richardson, J. (2000). Government, interest groups and policy change. *Political Studies*, vol. 48, núm. 5, pp. 1006-1025.
- Rodríguez, L. (2007). Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza. En Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera (coords.). *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schneider, A. e Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2014). Reglas de operación del Programa de Vivienda Rural para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre.

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2017a). *Con el SIFODE se focalizan esfuerzos para ejercer mejor los derechos sociales*. Documento de la Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedesol/articulos/con-el-sifode-se-focalizan-esfuerzos-para-ejercer-mejor-los-derechos-sociales>
- _____ (2017b). *Documento rector ENI 2017*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225459/Documento_Rector_ENI_20170522.pdf.
- _____ (2017c). Estrategia Nacional de Inclusión. Reunión con el CONEVAL 31 de marzo.
- _____ (2016). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre.
- _____ (2014). *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del programa nacional México sin Hambre, julio 2014*. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf
- _____ (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013
- _____ (2013a). Procedimiento de Selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/107976/4_NOTA_TECNICA_DEL_PROCEDIMIENTO_DE_SELECCION_DE_LOS_400_MUNICIPIOS_PRIORITARIOS_DE_LA_CNCH__1_.pdf [fecha de consulta 20 de agosto 2017).
- _____ (2013b). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para su ejercicio fiscal de 2014. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre.
- _____ (2012). *Sexto Informe de Labores*. México.

- _____ (2010). *Cuarto Informe de Labores*. México.
- _____ (2009). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre.
- _____ (2008). *Segundo Informe de Labores*. México.
- _____ (2007a). *Primer Informe de Labores*. México.
- _____ (2007b). Acuerdos aprobados de la primera sesión ordinaria de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de diciembre.
- _____ (2005). Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, que celebran las secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo, para la realización de acciones y programas en las microrregiones. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo.
- _____ (2003). Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación de los programas para el Desarrollo Local (Microrregiones); de Atención a Jornaleros Agrícolas; Jóvenes por México; Iniciativa Ciudadana 3x1 y del Instituto Nacional Indigenista (INI), para el ejercicio fiscal 2003. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo.
- _____ (2003a). Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores para su ejercicio fiscal 2003. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre.
- _____ (2003b). Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social para el Ejercicio Fiscal 2003. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre.

- _____ (2002a). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo.
- _____ (2002b). Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, que celebran las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo, para promover la superación de la pobreza y fomentar el desarrollo integral sustentable en las microrregiones, regiones de atención inmediata y regiones prioritarias. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero.
- _____ (2002c). Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de marzo.
- _____ (2000). *Resumen informativo 1994-2000*. México. Recuperado de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/sedesol.pdf>
- _____ (1998). Progresá. Programa de Educación, Salud y Alimentación. Recuperado de <https://www.gob.mx/prospera/documentos/reglas-de-operacion-progesa-1998-2000>
- Stead, D. y Meijers, E.J. (2009). Spatial planning and policy integration: concepts, facilitators and inhibitors. *Planning Theory and Practice*.
- Streeter, C., Sherraden, M., Gillespie, F. y Zakour, M. (1986). Curriculum development interorganizational coordination. *Journal of Social Work Education*, vol. 22, núm. 1, pp. 32-40.
- Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Toledo, X. (2009). *Factores que influyen en el nivel de marginación de los municipios. Un análisis de las estrategias territoriales en México (1995-2005)*. Tesina de licenciatura. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Wheatley, M. (2006). *Leadership and the new science: Discovering order in a chaotic world*, San Francisco, CA: Berrett-Koehler.

Anexo. Metodología para valorar el nivel de coordinación de cada estrategia

El “Estudio de las estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México” se basó en información obtenida a partir de la revisión de documentos oficiales del gobierno mexicano y reportes de resultados o evaluaciones, así como de entrevistas a funcionarios y funcionarias de los tres órdenes de gobierno, ex funcionarios y especialistas. A continuación se detalla el tipo de información que se obtuvo de cada fuente, así como la metodología de análisis.

Revisión de documentos

Para conocer el funcionamiento, los objetivos, las formas de operación y las características principales de las estrategias analizadas en este estudio, se consultaron fuentes de información oficiales del gobierno mexicano y documentos externos. En concreto, se revisaron los informes del Poder Ejecutivo en los que se anunció cada una de las estrategias analizadas, con el propósito de conocer sus objetivos y principales características, así como informes de distintas dependencias gubernamentales para conocer datos de programas, presupuestos y resultados de la política social del gobierno federal en México. Además, se examinó la normativa de cada estrategia para conocer los detalles de la operación y las responsabilidades de las distintas dependencias y actores involucrados en las estrategias de coordinación. Por último, se consultaron las evaluaciones externas a las que algunas de las estrategias estuvieron sujetas.

Entrevistas en los tres ámbitos de gobierno

Se llevaron a cabo diferentes entrevistas a funcionarios y funcionarias de los tres órdenes de gobierno y a especialistas sobre la política social en México a fin de conocer la percepción, principales dificultades, logros y desventajas del diseño y la operación de las estrategias de coordinación analizadas en este estudio. En específico, durante los primeros siete meses de 2017 se realizaron 18 entrevistas a coordinadores de programas, funcionarios y ex funcionarios de distintas dependencias involucradas en la política social, así como a miembros de organismos externos o especialistas que han evaluado las estrategias analizadas.

En virtud de que la ENI es de reciente implementación, no existe información documental que dé cuenta de su operación (por ejemplo, informes o evaluaciones). Con el propósito de conocer cómo ha funcionado en la práctica, se realizó trabajo de campo en dos entidades de la república: Sonora y Yucatán, donde se entrevistó a personal encargado de su implementación, así como a funcionarios de los gobiernos estatales.

En el plano local, se entrevistó a presidentes municipales de localidades que han sido parte de la ENI, así como a beneficiarios y beneficiarias de los programas involucrados en dicha estrategia. Esta información sirvió para conocer el papel de los gobiernos municipales en la articulación de la política social en el marco de la ENI, así como la percepción de los beneficiarios sobre la operación conjunta de los programas sociales.

Para elegir las estrategias que serían consideradas en este estudio, se tomaron en cuenta tres criterios. Primero, se buscó que las estrategias implicaran la participación de por lo menos tres dependencias o dos órdenes de gobierno en la atención de un problema relacionado con la política social (con base en este criterio se excluyó del estudio al Programa Nacional de Solidaridad –PRONASOL-).³⁹ El segundo criterio atendió a una decisión práctica: se buscó que la estrategia estuviera lo suficientemente documentada para que su análisis fuera posible (este criterio, por ejemplo, hizo que se excluyera del estudio al Programa Nacional de Regiones Prioritarias para el Combate a la Pobreza, 1999-2000).⁴⁰ Finalmente, el tercer criterio fue no incluir las iniciativas que buscaron dar una

³⁹ El PRONASOL fue creado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Su intención fue apoyar a grupos vulnerables y con baja calidad de vida. Con este fin, distintos proyectos, programas y recursos serían destinados hacia las demandas de las comunidades en esta situación, las cuales serían expresadas en los Comités de Solidaridad —conformados por beneficiarios directos de cada una de las obras ejecutadas en las localidades—. A pesar de ser anunciada como una estrategia de coordinación, este programa no buscaba la toma de decisiones conjunta, sino que fue diseñado para que todas fueran tomadas desde el centro, por el Ejecutivo Federal, quien era el encargado de decidir el destino de los recursos y de aprobar los proyectos. Estas decisiones, en su mayoría, se tomaban de manera discrecional y privilegiaban las necesidades presentadas por ciertos Comités de Solidaridad por encima de otras. De hecho, la participación de distintos niveles de gobierno no existió en la práctica. Este programa tampoco buscaba la articulación de acciones, y la atención a las demandas no necesariamente significaba la mejora de la “calidad de vida” (Kaufman y Trejo, 1996; Dion, 2000; Palacios, 2006; Merino y Jaso, 1994; Merino, 1996; Barajas, 2006).

⁴⁰ El Programa Nacional de Regiones Prioritarias para el Combate a la Pobreza fue presentado y puesto en operación a finales del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). Fue una estrategia de corta duración y sobre cuyo diseño y operación no hay suficiente información. Este programa identificó que existían 94 regiones en el país que registraban altos índices de marginación y pobreza, por lo que era necesario destinar acciones gubernamentales hacia esas zonas. Con ello, se le podría dar mejor atención a las demandas de estas comunidades para, así, aprovechar sus recursos

imagen de trabajo colaborativo hacia un mismo fin, pero sin definir instrumentos para alcanzarlo. En otras palabras, se excluyeron aquellas iniciativas que, aunque se llegaron a anunciar como estrategias de coordinación, fueron poco más que etiquetas o lemas de comunicación social, como Contigo,⁴¹ Vivir Mejor⁴² o Mover a México⁴³ en las últimas tres administraciones.

Cuadro 21. Estrategias de coordinación analizadas

Nombre de la estrategia de coordinación	Periodo de implementación
COPLAMAR	1977-1983
Progres-a-Oportunidades-Prospera	1997 a la fecha
Microrregiones	2001-2006
100X100	2007-2012
Cruzada Nacional contra el Hambre	2013- a la fecha
Estrategia Nacional de Inclusión	2016- a la fecha

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para valorar si las estrategias de coordinación analizadas estaban compuestas por el número suficiente de elementos (tanto actores como programas) de coordinación, se consideraron dos unidades de análisis: estructuras de coordinación e instrumentos de política articulados. Se definieron los atributos principales de cada unidad de análisis y se creó una definición para hacerlas observables. Posteriormente, se diseñó una serie de preguntas a partir de las cuales sería posible identificar, en cada estrategia, la existencia de estructuras de coordinación y de políticas articuladas (ver cuadro 22).

naturales, el potencial productivo de sus habitantes y cambiar su situación actual (Presidencia de la República, 1999a; SEDESOL, 2000, p. 11; Presidencia de la República, 2000).

⁴¹ La estrategia Contigo fue anunciada en la administración de Vicente Fox (2000-2006). Tenía como objetivo coordinar y operar los programas sociales para fomentar el desarrollo humano y combatir rezagos sociales en el país; se basaba en cinco vertientes: oportunidades, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad (CESOP, 2006).

⁴² Vivir Mejor fue anunciada en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) como un programa que agruparía las acciones de gobierno y evitaría su dispersión hacia un solo objetivo: el desarrollo humano sustentable (Política Social del Gobierno Federal, 2007-2012).

⁴³ Mover a México fue definida por la administración de Enrique Peña Nieto (2006-2018) como un plan para emprender esfuerzos en conjunto que uniría todas las voces del país hacia un solo objetivo: llevar a México a su máximo potencial (Presidencia de la República, 2013).

Cuadro 22. Marco analítico para el estudio de la coordinación

Unidad de análisis	Atributos	Definición	Preguntas
Estructuras de coordinación	Intercambio de información para la toma de decisiones Reglas y responsables claros	Existe un órgano de decisión (colegiado o no) que genera, comparte y utiliza información para la toma de decisiones estratégicas, tales como la planeación de la estrategia y el diseño (incluidas cuestiones de focalización) y operación de los programas asociados a ella	¿Existe un órgano de decisión encargado de la atención de un problema público complejo? ¿Están claramente definidos los miembros de dicho órgano y sus responsabilidades? ¿Existe un responsable inequívoco de cada una de las dimensiones del problema operacionalizado? ¿Se genera y utiliza información sobre la contribución específica de los componentes de la estrategia al objetivo general? ¿Se genera información sobre las condiciones de la población objetivo y se utiliza para focalizar?
Instrumentos de política articulados	Objetivo de los programas/acciones Población objetivo de los programas y acciones Tipo de apoyos de los programas/acciones	Los programas/acciones son coherentes entre sí e inciden en cada una de las dimensiones del problema público	¿Existen programa(s)/acción(es), coherentes entre sí para cada dimensión del problema? ¿La atención del problema, con todas sus dimensiones, se traduce en una implementación conjunta de todos sus componentes, misma que está en función de las necesidades específicas de la población objetivo? ¿Los programas/acciones de cada dimensión están articulados en torno a un mismo beneficiario?

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Además, se generó una explicación de los alcances y supuestos implícitos en cada pregunta, para garantizar criterios homogéneos al momento de analizar las distintas estrategias (ver cuadro 23). Finalmente, se generó una escala de medición para poder valorar la suficiencia de los elementos de coordinación en cada estrategia.

Cuadro 23. Criterios de evaluación

Preguntas de evaluación	Criterios para su respuesta
¿Existe un órgano de decisión encargado de la atención de un problema público complejo?	Se refiere al órgano o plataforma pensada (al menos en diseño) como el espacio que la estrategia utiliza para tomar decisiones sobre su diseño y operación, así como el de las agencias o programas que la conforman. Puede estar integrada por una o varias personas. Se considera que una estrategia cumple parcialmente con este criterio si existe el órgano, pero no se usa para toma de decisiones
¿Están claramente definidos los miembros de dicho órgano y sus responsabilidades?	Se refiere a la definición explícita (en alguna normativa) de los miembros que deben integrar el órgano de decisión antes señalado, así como a una explicación clara de sus responsabilidades. Se considera que una explicación de las responsabilidades es clara cuando es posible distinguir el tipo de decisiones que se espera de los miembros que integran el órgano. Las responsabilidades son sobre el conjunto de la estrategia. Se considera que una estrategia cumple parcialmente con este criterio si tiene una definición clara de los miembros, pero no de sus responsabilidades, o viceversa
¿Existe un responsable inequívoco de cada una de las dimensiones del problema operacionalizado?	Se refiere a la existencia de una persona o varias que sean responsables inequívocas del diseño o la operación de las agencias (y sus respectivos programas) orientadas a atender una o varias dimensiones del problema. Puede ser que estas personas sean los representantes del sector (secretarios de Estado, por ejemplo), o bien, que sea una sola persona, que opera desde una sola oficina (por ejemplo, el jefe de gabinete del Ejecutivo). Lo importante es que ninguna de las dimensiones carezca de un responsable. Se considera que una estrategia cumple parcialmente con este criterio si existen varios responsables asociados a una dimensión, pero a ninguno se le pueden exigir cuentas sobre el desempeño logrado en determinada dimensión
¿Se genera y utiliza información sobre la contribución específica de los componentes de la estrategia al objetivo general?	Se refiere a la existencia de una base de datos (o sistema de información) que dé cuenta del progreso que cada componente de la estrategia ha tenido en la atención de la dimensión del problema operacionalizado a la que está vinculada y que, además, es utilizada para la planeación y el diseño de la propia estrategia. Se considera que una estrategia cumple parcialmente con este criterio si se genera información, pero no se utiliza para la planeación o rediseño de la estrategia
¿Se genera información sobre las condiciones de la población objetivo y se utiliza para focalizar?	Se refiere a la existencia de una base de datos (o sistema de información) que guarde registro de los apoyos (de cada dimensión) que ha recibido cada beneficiario y que, con base en ella, se cuenta con información —que se actualiza con cierta periodicidad— sobre las condiciones de la población objetivo que le permite tomar decisiones sobre la focalización de la estrategia. Se considera que una estrategia cumple parcialmente con este criterio si se genera la información, pero no se utiliza para focalizar

Preguntas de evaluación	Criterios para su respuesta
¿Existen programa(s)/acción(es), coherentes entre sí para cada dimensión del problema?	Se refiere a la existencia de uno o varios programas o acciones gubernamentales que se vinculan de forma coherente para atender cada dimensión del problema. Se considera que una estrategia cumple parcialmente con este criterio si tiene uno o varios programas vinculados a cada dimensión, pero no son coherentes entre sí.
¿La atención del problema, con todas sus dimensiones, se traduce en una implementación conjunta de todos sus componentes, la cual está en función de las necesidades específicas de la población objetivo?	Se refiere a la existencia de un conjunto de programas o acciones gubernamentales especialmente diseñadas para atender, de forma conjunta, las distintas dimensiones del problema. Esto significa que el modelo de coordinación requiere la implementación conjunta de los programas necesarios para atender el problema público y, por tanto, que la intervención atiende las demandas específicas de la población y no se limita a otorgar los beneficios de la oferta disponible de los programas asociados a la estrategia. Se considera que una estrategia cumple parcialmente con este criterio si algunos programas se implementan de forma conjunta, pero otros no
¿Los programas/acciones de cada dimensión están articulados en torno a un mismo beneficiario?	Se refiere a que una misma persona o área geográfica es sujeto de atención de todos los componentes de la estrategia necesarios para resolver el problema público manifestado en cada persona o territorio objetivo; es decir, todos los componentes (no algunos) benefician a una misma región o persona. Se considera que una estrategia cumple parcialmente con este criterio si una misma persona o área geográfica se beneficia de algunos componentes de la estrategia, pero no de todos los que requeriría

Fuente: Elaboración del CONEVAL.