



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Análisis de elementos que impulsen la coordinación institucional en Estrategias Gubernamentales: el caso de la Estrategia 100x100

Lo que se mide **se puede mejorar**



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

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 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

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Janet Zamudio Chávez

Stephany Lozada Salas
David Tonatiu Moreno González
Ixchel Valencia Juárez

Cívicos Consultores en Gestión Pública y Social, S. C.

Ernesto Velasco Sánchez

Resumen Ejecutivo

El documento tiene por objeto indagar sobre los factores que facilitan o dificultan la coordinación de estrategias sociales de tipo intersectorial y/o intergubernamental, a nivel nacional y en el contexto mexicano. Para ello, se analiza la experiencia de la denominada Estrategia 100X100 (E100x100), que fue desarrollada entre los años 2007 y 2012 por el Gobierno Federal. En general, el documento explora las fortalezas y debilidades de los mecanismos diseñados para llevar a cabo la coordinación de dicha Estrategia, así como los factores del contexto (oportunidades y amenazas) que la facilitaron u obstaculizaron, sabiendo que esto es clave para garantizar el éxito del tipo de estrategias referido.

El documento se organiza en las siguientes secciones: la primera presenta el marco conceptual utilizado en el análisis del concepto de coordinación, estudiado a partir de sus diversos componentes y modalidades, así como de su utilidad para comprender la gestión de políticas, programas o estrategias públicas en las que intervienen actores u organizaciones de diversos ámbitos. La segunda trata los antecedentes de la E100x100, describe su contenido y otras experiencias similares en América Latina para, en la tercera, establecer un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas a partir de entrevistas a funcionarios de la Administración Pública Federal (APF) que representaron a las dependencias y entidades que formaron parte de la red de actores responsables de su ejecución. Finalmente, se retoma lo propuesto en el marco conceptual para ofrecer los hallazgos principales respecto a la eficacia en la gestión interorganizacional de la red de la E100x100.

Respecto a la metodología utilizada para el análisis del estudio de caso, las entrevistas se llevaron a cabo con algunos funcionarios del gobierno federal que participaron en las mesas de trabajo de las distintas vertientes de la E100x100; éstas se llevaron a cabo utilizando una guía/instrumento abierto, tuvieron una duración de entre 40 minutos y 1 hora y 30 minutos, y normalmente fueron realizadas de manera individual, aunque en casos excepcionales se realizaron con dos informantes al mismo tiempo, como se señala en la tabla. Las entrevistas se desarrollaron de manera presencial (excepto en dos casos que se hicieron vía telefónica, debido a que los funcionarios se encontraban laborando fuera de la Cd. De México). Cada entrevista fue grabada, con el consentimiento de los entrevistados y, posteriormente, transcrita para su análisis.

Cabe reconocer las siguientes limitaciones de la metodología utilizada. La SEDESOL, a través de la Dirección General de Evaluación, proporcionó a los investigadores de este estudio un listado de los funcionarios representantes de cada Secretaría y dependencia que

participaron en las mencionadas mesas de trabajo. Se intentó contactar a cada uno de ellos; sin embargo, por motivos de agenda o por cambios de funcionarios en el gabinete (las entrevistas fueron llevadas a cabo entre enero y febrero de 2012, coincidiendo con el cambio de gobierno sexenal), no fue posible entrevistar a todos. A pesar de ello, se logró entrevistar a funcionarios de cada mesa de trabajo.

Se revisaron las fuentes documentales que la SEDESOL proporcionó a los investigadores y que son mencionadas en la respectiva sección de bibliografía. Además, como ya se dijo, no es el objeto de este estudio el analizar los resultados e impactos obtenidos con la E100x100, sino la eficacia de su gestión interorganizativa, es decir, de las dinámicas de coordinación generadas para su gestión. Por tanto, no se realizó trabajo de campo.

Se analiza el ciclo de gestión de estas estrategias desde una perspectiva de organización en red y dinámica, cuyas etapas equivalen a un ciclo de vida, a lo largo del cual es necesario diseñar instrumentos y mecanismos de gestión y ponerlos a disposición de los miembros de la red de modo que faciliten, no sólo la consecución de los objetivos esperados (es decir, los que motivaron la formación de la red), sino de las expectativas e intereses de cada miembro. Asimismo, se entiende a las redes como una práctica o un logro derivado de las estrategias de los actores que tienen lugar en un contexto estratégico-selectivo (en el que se perciben intereses estratégicos que pueden ser mejor defendidos por medio de una red), que evoluciona influido tanto por las propias acciones de los actores (fortalezas y debilidades de la red) como por factores exógenos (oportunidades y amenazas del contexto).

La revisión de literatura sobre experiencias latinoamericanas similares a la E100x100 permitió la identificación de los siguientes factores de éxito que, como mínimo, se esperaba se cumplieran en estrategias del tipo analizado: a) definición clara de los objetivos compartidos; b) reconocimiento de las interdependencias; c) adecuación entre objetivos compartidos y el marco normativo vigente; d) compromiso activo y no meramente formal de los participantes; e) existencia de espacios continuados de interacción, formales e informales; f) liderazgos que no entorpecen la operación; g) abordaje de temas que son de alta prioridad en la agenda política.

Se identificó que las relaciones de tipo horizontal (intersectoriales) predominaron entre los actores de la red de la E100x100, en tanto las de tipo vertical (intergubernamentales) no lograron concretarse salvo en contados casos. Distinguiendo entre el tipo de coordinación de las relaciones entre los actores de la red (horizontal o vertical) y tomando como referencia las etapas de su ciclo de vida, así como los factores de éxito que debería

haber cumplido, el análisis destacó los siguientes hallazgos principales respecto a la coordinación de la red de actores de la E100X100:

a) En cuanto a la coordinación horizontal:

- La red no tuvo objetivos claros, compartidos y específicos, ni contó con un diseño con visión integral de desarrollo para cada municipio objetivo.
- Se reconoció la multidimensionalidad del problema de la pobreza extrema, por lo que se organizó la convocatoria de dependencias y entidades de la APF en grupos de trabajo por sectores o vertientes.
- La creación de la E100x100 fue una iniciativa presidencial, de modo que las dependencias y entidades convocadas la asumieron como una instrucción y no rechazaron participar en ella. No se conocen los criterios seguidos para la convocatoria.
- No hubo una agenda de acción coordinada, ni transversalidad clara.
- El funcionamiento de la red fue compartimentalizado; es decir, los grupos de trabajo actuaron concentrándose en sus objetivos sectoriales y las dependencias y entidades actuaron según sus respectivas culturas organizativas.
- Cada dependencia y entidad participante hubo de identificar dentro de los programas públicos a su cargo, las acciones que incluían dentro de su población objetivo a los municipios de la E100x100 conformando en todo caso una “caja de programas federales” y no un plan conjunto.
- Hubo coincidencias entre los servicios y apoyos ofrecidos por los programas de algunas dependencias y entidades.
- No se establecieron mecanismos de coordinación con sólidos fundamentos normativos, lo cual dificultó la consecución y el cumplimiento de acuerdos entre las dependencias y entidades, tanto al interior de los grupos de trabajo como entre ellos. La instancia coordinadora tampoco tuvo facultad de sanción.
- No se asignó una partida presupuestal específica que formalizara el compromiso político adquirido con la creación de la E100x100.
- La ausencia de objetivos compartidos conllevó la dificultad de identificar áreas y formas de adecuación con el marco normativo vigente para facilitar la coordinación.
- Hubo poca o nula vinculación entre los grupos de trabajo (salvo en las interacciones de los grupos de trabajo de educación y salud, así como de infraestructura básica y medio ambiente, de los que sí se tuvo conocimiento de concurrencias específicas).
- En algunos grupos de trabajo, se observó coordinación simulada, pues sus miembros demostraron indiferencia, distancia o desinterés respecto a la E100x100.
- No se contó con mecanismos formales de participación comunitaria, promoción coordinada y evaluación interna.

- El seguimiento y la disponibilidad oportuna de información sobre avances se facilitó gracias al Sistema E-micro, aunque los indicadores de seguimiento presentaron deficiencias por ser sólo de gestión.
- El respaldo político y de la alta dirección no se tradujo en la implementación coordinada de los programas involucrados en la E100x100.
- El apoyo de la primera instancia coordinadora de la red, la Unidad de Microrregiones de SEDESOL, reconocida por su experiencia previa en la Estrategia de Microrregiones, fue crucial para el establecimiento de los mecanismos de gobierno y coordinación al inicio del funcionamiento de la red.
- Con excepción de lo anterior, fue desaprovechada la experiencia ganada con la estrategia de combate a la pobreza extrema que antecedió a la E100x100, la Estrategia de Microrregiones.
- En 2011, la instancia coordinadora cambió a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) que, en realidad, se involucró poco con la E100x100, evidenciando la pérdida de interés del liderazgo político en ella y significando la dilución de objetivos, ya de por sí poco claros, y la terminación de la red.

b) En cuanto a la coordinación vertical:

- La ausencia de objetivos compartidos y diseño integral para cada municipio objetivo dificultó su comunicación a los gobiernos estatales y municipales, salvo en contados casos.
- Como consecuencia de lo anterior, no fue posible concretar la formación de grupos de trabajo estatales que funcionaran como espejo de los formados a nivel federal (salvo en Oaxaca).
- Fue desaprovechada la experiencia previa de algunas de las dependencias y entidades que ya habían tenido actividades previas de vinculación y articulación con gobiernos estatales y municipales, o bien, en ejecución de programas con múltiples responsables.
- Factores que desincentivaron la incorporación de gobiernos estatales y municipales a la red de actores fueron: a) falta de interés y disposición de alguno de ellos para participar en la E100x100 (salvo en los casos de, a nivel estatal, Oaxaca y, a nivel municipal, Soteapan, Veracruz y El Nayar, Nayarit); b) falta de capacidades de recursos y *expertise*; c) desconocimiento de los objetivos y apoyos de la E100x100; d) interés sólo en la recepción de recursos económicos; e) fallas del federalismo mexicano como la desvinculación y poca comunicación entre los tres niveles de gobierno.
- Las acciones coordinadas que sí fueron emprendidas fueron interrumpidas debido a cambios de administraciones en los gobiernos estatales o municipales, según el caso.

- Otros municipios del país enfrentan los mismos o problemas similares a los municipios atendidos por la E100x100 y, sin embargo, no fueron considerados.