



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Primera fase



www.coneval.gob.mx

Lo que se mide **se puede mejorar**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos

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 de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Liv Lafontaine Navarro

Carla Aguilar de la Fuente
Karina Barrios Sánchez
Diana María Franco Vasco
Hugo Rodrigo Mendoza Núñez
Mireya Carolina Patiño Peña

Consultores externos

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

Guillermo Cejudo
Cynthia L. Michel
Daniel Álvarez Espinosa

CONTENIDO

Introducción.....	5
1. La coordinación interinstitucional en la Cruzada Nacional contra el Hambre	6
2. La coordinación interinstitucional desde una perspectiva teórica	10
La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de las estructuras	11
La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de la coherencia de las políticas	13
La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de los resultados de política (o resultados integrados de políticas)	16
La forma ideal de la coordinación interinstitucional en la Cruzada.....	18
3. Metodología de análisis de la coordinación interinstitucional	20
La implementación.....	23
4. Hallazgos preliminares sobre la coordinación interinstitucional de la Cruzada	26
Conclusiones.....	32
Referencias bibliográficas	36

Introducción

En 2014 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó el documento *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*¹ (en adelante Estructura y Alcance) con la finalidad de informar a la ciudadanía y a los principales actores sobre los estudios y mediciones que el Consejo realizaría para evaluar la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada).

Uno de los estudios señalados en dicho documento es la *Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre: Primera fase*. Tal como se señaló en el documento de Estructura y Alcance, el objetivo era realizar el diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional como primera fase, a fin de identificar elementos que pudieran contribuir a mejorar el esquema con el cual es llevada a cabo esta actividad en la estrategia.

La Cruzada no implica recursos adicionales, la creación de organismos ni el diseño de nuevos programas; el logro de sus objetivos supone la coordinación de los elementos ya existentes. Para ello, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se encarga de promover la coordinación entre distintas dependencias y ámbitos de gobierno. Por ello, en última instancia, el éxito de la Cruzada depende de una correcta coordinación interinstitucional. De ahí que dentro de las evaluaciones previstas en la agenda de evaluación se incluya la de la coordinación.

El objetivo del proyecto fue obtener una propuesta de instrumento para evaluar el diseño de la coordinación interinstitucional de la Cruzada, como primera fase. La propuesta inicial del instrumento de evaluación fue implementado en una prueba piloto y reajustado para integrar el aprendizaje derivado de la aplicación inicial. Esto con el fin de identificar elementos que pudieran contribuir a mejorar el esquema de coordinación de la Cruzada.

¹ El documento puede consultarse en la siguiente página electrónica: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/estructura_alcance_instrumentos_CNCH.aspx

Este documento se compone de cuatro secciones. En la primera se explica brevemente en qué consiste el diseño de la Cruzada, poniendo especial énfasis en uno de sus componentes centrales: la coordinación interinstitucional. En la segunda sección se presentan, desde una perspectiva teórica, diferentes formas en las que se ha conceptualizado la coordinación interinstitucional, así como las principales características que en la literatura se le han atribuido. A partir del análisis teórico del concepto, se expone la forma que idealmente debería tomar la coordinación interinstitucional en la Cruzada; es decir, se presenta una conceptualización de la coordinación interinstitucional basada en los elementos teóricos identificados en la sección anterior, pero enfocada específicamente al caso particular de la Cruzada. En la tercera, se presenta la metodología diseñada para evaluar la coordinación interinstitucional en la Cruzada y se expone una propuesta para su operacionalización, que constituye el instrumento de evaluación; posteriormente, en la cuarta sección, se presentan los hallazgos del trabajo de campo y los resultados y hallazgos de la evaluación piloto. Al final se presentan las conclusiones del estudio.

1. La coordinación interinstitucional en la Cruzada Nacional contra el Hambre

La Cruzada es una estrategia del gobierno federal implementada a partir de 2013 que busca dar solución a la situación por la cual las personas en pobreza extrema en México en 2012 (11.7 millones) presentaban carencia alimentaria (28 millones), que en conjunto representaban a siete millones de personas con ambas condiciones.² En este sentido, la población potencial de la Cruzada representa 63.2 por ciento del total de la población en pobreza extrema del país y 26.4 por ciento del total de la población con carencia por acceso a la alimentación en México. De manera más específica, esta población se encuentra ubicada en los municipios de la Cruzada (hasta antes de abril de 2014, alcanzaban un total de 1012 municipios)³ y cuenta con un ingreso promedio por debajo de la línea de bienestar mínimo, así como con tres carencias o más incluyendo la alimentaria, de acuerdo con los criterios de la

² La población objetivo de la Cruzada, los siete millones de personas en pobreza extrema de alimentación en 2012, fueron determinados por la SEDESOL con base en la medición multidimensional de pobreza del CONEVAL.

³ Documento interno "Reporte del Tablero de control, 2014", SEDESOL.

metodología de medición de la pobreza establecida por el CONEVAL.⁴

A fin de alcanzar el objetivo de la Cruzada, se diseñó un entramado institucional a partir del cual se busca que diversos actores involucrados (agencias de los tres ámbitos de gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y ciudadanos) colaboren en la implementación de la estrategia. En particular, se diseñaron una serie de estructuras y procesos (ver figura 1) para este fin.

La principal estructura creada es la Comisión Intersecretarial, con la cual se pretende la coordinación, articulación y complementariedad de las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia.⁵ También a nivel federal se crearon dos órganos adicionales: el Comité de Expertos y el Consejo Nacional de la Cruzada. El primero⁶ tiene como función principal la emisión de opiniones y recomendaciones para asegurar el correcto diseño e implementación de la estrategia. El segundo⁷ fue diseñado para permitir un espacio de diálogo entre los sectores público, privado y social a partir del cual se generen acuerdos con los actores clave y se actúe de manera más eficiente.

En el ámbito estatal, el órgano espejo de la Comisión Intersecretarial es el Comité Estatal Intersecretarial. En este se prevé que las delegaciones federales de las entidades y dependencias trabajen de manera coordinada para cumplir las metas estatales, que deberían ser compatibles con el logro de los indicadores de la Cruzada. Las entidades federativas también deben contar con un Consejo Estatal, que comparte forma y funciones con su equivalente en el ámbito federal.

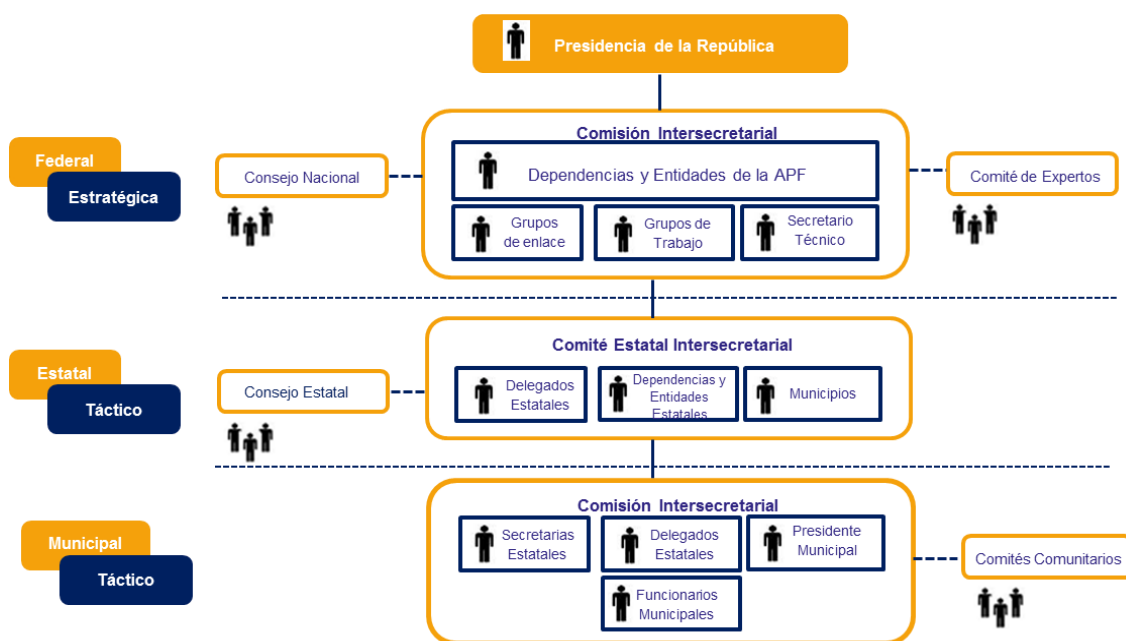
⁴ La metodología del CONEVAL establece seis carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

⁵ La Comisión Intersecretarial de la Cruzada está integrada por los titulares de las distintas secretarías de estado y demás entidades federales.

⁶ Este comité está integrado por un Secretario Técnico designado por la SEDESOL y por diez miembros académicos con trayectoria profesional y perfil con temas vinculados a la Cruzada.

⁷ De acuerdo con el *Decreto de Creación*, el Consejo debe ser presidido por el o la Secretaria de Desarrollo Social, y debe estar integrado por representantes de organizaciones de los sectores social y privado, de instituciones académicas y de organismos e instituciones internacionales.

Figura 1. Estructura organizacional planeada para la Cruzada



Fuente: Elaboración del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) para el CONVEVAL, 2014

En el ámbito municipal se prevé la creación del Comité Municipal Intersecretarial, el cual debe servir como foro para dar seguimiento a los acuerdos tomados en el marco del Comité Estatal Intersecretarial y establecer las estrategias mediante las cuales se hará entrega de los apoyos. Los Comités Comunitarios, por su parte, son uno de los órganos más importantes en el ámbito municipal. Deben estar integrados por habitantes de los municipios que forman parte de la Cruzada y servir como espacios de diálogo en donde se definan los problemas de la localidad y las prioridades para su atención.

Esta breve reseña sobre las estructuras y procesos planeados para la implementación de la Cruzada sitúa a la coordinación interinstitucional como un elemento central. En efecto, la Cruzada no se explica sin la existencia de una estructura organizacional articulada y orientada hacia la consecución de un mismo objetivo, y a partir de la cual se trabaje en buscar el diseño coherente de los programas que la conforman. Ésta implica la concurrencia de recursos y acciones de, al menos, 90 programas, componentes y acciones federales de 19 dependencias, además de los gobiernos estatales y municipales.⁸

⁸ El Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH) enlista 90 programas, componentes, acciones, fondos, vertientes y sistemas, considerando únicamente intervenciones, el total se reduce a 82. En total, estas intervenciones conforman 55 programas de las distintas dependencias federales que integrarán la

Figura 2. Esquema de cambio de la Cruzada Nacional contra el Hambre



Fuente: elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas para el CONEVAL.

La teoría de cambio de la Cruzada parte de un problema público definido en términos de la pobreza extrema de alimentación en México, y es mediante la coordinación interinstitucional (en diferentes órganos y entre diversos programas) que se busca atenderlo para lograr el objetivo de eliminar la carencia alimentaria⁹ (ver figura 2). Esto significa que la coordinación interinstitucional planeada tiene que ver, en primer lugar, con la articulación de las estructuras y procesos que intervienen en la implementación de la cruzada: “[su] propósito es 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, para el cumplimiento de [sus] objetivos” (art.1, Decreto de Creación del Sistema Nacional Sin Hambre).

En segundo lugar, la coordinación interinstitucional prevista para la Cruzada

Cruzada. Debido a que la Cruzada ha estado en construcción y con diversos cambios, este listado difiere del establecido en el Decreto (en el que se consideraban 66 programas).

⁹ Este objetivo se encuentra desagregado en seis objetivos:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
5. Promover el desarrollo económico y el empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

tiene que ver con la existencia de coherencia entre los programas presupuestarios que la conforman, pues tal como se establece en la fracción VIII y IX del artículo sexto de las Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada, la Comisión podrá llevar a cabo, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Proponer las acciones necesarias a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas y objetivos que integran la Cruzada;
- b) Proponer los ajustes en el diseño, focalización o cobertura de los programas

Así, queda claro que la Cruzada está diseñada para lograr sus objetivos con el marco institucional y los programas presupuestarios existentes, de forma que la intervención que el Estado mexicano hace a través de la Cruzada es, en realidad, un esfuerzo por lograr la coordinación entre sus varios agentes, oficinas y programas. La evaluación de este componente resulta fundamental, pues conocer el grado de coordinación interinstitucional existente en la Cruzada implica conocer la eficacia del principal instrumento mediante el cual busca alcanzar sus objetivos.

2. La coordinación interinstitucional desde una perspectiva teórica

La descentralización administrativa que experimentaron diversos países en las últimas décadas vino acompañada de una disminución en la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos. Desde entonces, las deficiencias de la burocracia de los sistemas federales suelen atribuirse a “la falta de coordinación” (Peters, 1998; Bardach, 1998). Tal como lo mencionan Pressman y Wildavsky, “no existe alguna sugerencia de reforma que se haga con mayor frecuencia que aquella en la que se dice ‘lo que necesitamos es una mayor coordinación’.” (Pressman, 1984:133). Incluso, desde la década de 1960 se ha evidenciado empíricamente la existencia de duplicidades, traslapes y vacíos en la provisión de servicios sociales por parte de diferentes agencias gubernamentales (Reid, 1964).

Con el afán de hacer frente a esta situación, los gobiernos centrales han intentado encontrar alternativas para generar una forma de gobierno más coherente y eficaz, una de las cuales tiene que ver con el desarrollo de mecanismos para mejorar la coordinación dentro del propio gobierno. Por ello, existe una amplia literatura sobre coordinación, en la cual se busca identificar los factores que permiten generar espacios de cooperación eficaz entre las agencias de los diferentes ámbitos de gobierno.

No obstante, la coordinación ha sido abordada desde diferentes enfoques, el más tradicional de los cuales está orientado al estudio de la articulación de las estructuras de las organizaciones. Alternativamente, se ha estudiado desde el enfoque del análisis de las políticas y su complementariedad. Por último, la coordinación ha sido estudiada a partir del análisis de los resultados de la articulación de las acciones y políticas, más que del proceso de dicha articulación. A continuación se presenta una revisión del concepto de coordinación desde cada una de estas perspectivas.

La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de las estructuras

Desde esta perspectiva teórica, la coordinación se refiere a la existencia de relaciones intencionales entre organizaciones que, al articular sus actividades, hacen posible la consecución conjunta de objetivos comunes, aunque operativamente individuales (Schermerhorn, 1975: 847; Cheng, 1983; Streeter *et al*, 1986). En particular, se trata de articular las reglas para la toma de decisiones, discusiones de política y mecanismos para el intercambio de información entre dichas organizaciones (Lie, 2011: 403).

Hay tres factores que facilitan la coordinación: el grado de interdependencia entre las organizaciones, mecanismos para el intercambio de información, y reglas claras para llevar a cabo dicha coordinación. En efecto, la interdependencia, entendida como la medida en la que las tareas de las organizaciones hacen necesario que sus miembros trabajen entre ellos (Cheng, 1983), resultó el elemento común identificado por Schermerhorn (1975) en una revisión de literatura sobre coordinación llevada a cabo con el fin de lograr claridad conceptual sobre el tema. Derivado del resultado del análisis de 33

organizaciones en Bélgica, Cheng (1983) argumenta que el grado de coordinación necesario en una organización varía según el nivel de interdependencia que requiera la organización para poder funcionar con cierto nivel de efectividad. Esto significa que, mientras mayor sea el grado de interdependencia en una organización, mayor coordinación se requerirá para que ésta pueda cumplir con sus objetivos.

En lo que respecta a los mecanismos para el intercambio de información, Jacobsen (1993) concluyó que la coordinación inter-organizacional requiere espacios en los cuales los funcionarios puedan tomar decisiones, intercambiar información y discutir cuestiones relacionadas con las políticas. Adicionalmente, Winkofsky *et al.* (1981) identificaron que las características de los flujos de información existentes en los diferentes niveles de una organización son factores determinantes para la coordinación. De acuerdo con un modelo desarrollado para explicar el proceso de toma de decisión en organizaciones jerárquicas, estos autores concluyeron que el tipo y la cantidad de información que se comparte en una organización genera dos mecanismos de coordinación distintos: de influencia o de control. Ambos son ejercidos de arriba hacia abajo en la estructura jerárquica, y afectan la toma de decisiones de la organización (Winkofsky *et al.* 1981: 271).

Finalmente, la existencia de reglas y procedimientos claros constituye un elemento que ha sido señalado como necesario para que diversas organizaciones se coordinen entre sí (Streeter *et al.*, 1986; Kumar 2007; Christensen y Lægreid, 2008; Lie, 2011). A partir de la revisión de algunos estudios clave sobre la coordinación inter-organizacional, Streeter *et al.* (1986) concluyeron que la existencia de coordinación requiere de la construcción de reglas y procedimientos de colaboración. De acuerdo con estos autores, la forma que toman dichas reglas y procedimientos varía de acuerdo con el tipo de estrategia utilizada para promover la coordinación interorganizacional. Al utilizar la estrategia de ajuste mutuo, bajo la cual no se comparten objetivos sino que sólo se colabora en casos específicos, las reglas y procedimientos tienden a ser informales y se desarrollan conforme surgen los esfuerzos por coordinarse. Con la estrategia de alianzas, que implica un mayor grado de

coordinación puesto que las organizaciones tienen fines en común, se establecen reglas y procedimientos formales pero son renegociados constantemente. Finalmente, las estrategias corporativas, en el que se enfatizan los objetivos colectivos por encima de los individuales, tienen un sistema de reglas y procedimientos altamente formales, y los miembros de la organización están comprometidos con el cumplimiento de tales reglas. En esta forma de coordinación, el poder tiende a estar centralizado en un cuerpo administrativo jerárquico (Streeter *et al*, 1986: 35-36).

De manera similar, Kumar (2007), a partir del modelo de organizaciones complejas de Mintzberg (1979), mostró cómo la falta de reglas formales y recursos financieros imposibilita la existencia de una coordinación fluida al interior de las organizaciones, ocasionando el fracaso de la política en cuestión. En complemento, Christensen y Lægreid (2008) argumentan que, además de la creación de procedimientos y estructuras que permitan la coordinación intra e interorganizacional, la percepción de los servidores públicos sobre la utilidad de la coordinación para llevar a cabo sus labores es un elemento crucial para que cualquier mecanismo de coordinación funcione (Christensen y Lægreid, 2008).

En suma, la coordinación interinstitucional desde esta perspectiva de análisis implica la articulación de estructuras y procesos entre distintas organizaciones con el fin de lograr un objetivo común. Si bien se requiere que una organización necesite de la otra para llevar a cabo una tarea de interés común, es fundamental que existan estructuras y procesos cuyo funcionamiento esté normado de una manera que permita el intercambio de información.

La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de la coherencia de las políticas

El análisis de la coordinación desde el enfoque de las políticas es más o menos reciente¹⁰ y parte de la premisa de que existen dos componentes que, en conjunto, logran la coordinación entre organizaciones gubernamentales: administrativo y de políticas (Regens, 1988; Peters, 1998b; Jordan y Halpin, 2006). Además, desde este enfoque se distinguen tres principales atributos en

¹⁰ Los principales estudios sobre el tema se han desarrollado entre las décadas de 2000 y 2010.

la coordinación interinstitucional: la coherencia de las metas u objetivos de las políticas, la coherencia de sus instrumentos y la coherencia en su estrategia de focalización.

En lo que toca a los componentes de la coordinación, Regens (1998) realizó un análisis conceptual sobre la coordinación institucional, y concluye que ésta está conformada por dos componentes diferentes: administrativo y de políticas. El componente de políticas tiene que ver con el diseño de las políticas de las organizaciones que trabajan conjuntamente, el cual debe estar orientado a evitar que la implementación conjunta produzca acciones redundantes o, alternativamente, deje vacíos. El componente administrativo, según Peters, parte de una visión de las estructuras de las organizaciones, cuya articulación debiera estar orientada a que los resultados de las políticas gubernamentales sean más coherentes (Peters 1998b: 2-16). En esta misma lógica, Jordan y Halpin (2006) desarrollaron un estudio sobre la política rural de Escocia en donde, además de distinguir ambas formas de coordinación, 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 (Jordan y Halpin 2006: 22). Esto significa que ambas formas de coordinación no sólo se encuentran íntimamente ligadas, sino que las dos son necesarias para que los gobiernos sean realmente eficaces (Peters, 1998b: 16).

En lo que toca a los atributos de la coherencia de las políticas, diversos autores han distinguido al menos tres: la coherencia de las metas, de los instrumentos y de las poblaciones objetivo de las políticas (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 efecto, en una investigación orientada a analizar la coherencia de dieciocho espacios de política, May *et al* identificaron algunas propiedades de la coherencia, la primera de las cuales tiene que ver con la consistencia de los objetivos de cada programa (May *et al*, 2006: 385). De igual manera, Cejudo y Michel (2014) identifican esta propiedad como un elemento útil para valorar la coherencia en un espacio de políticas determinado, en 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 frecuentemente se hace referencia en la literatura sobre coherencia de políticas es el de la coherencia entre los instrumentos de las políticas. Según Cejudo y Michel (2014), los instrumentos de las políticas son coherentes cuando, mediante distintas formas de apoyo, se contribuye a la solución de un mismo problema público. Así, la coherencia entre instrumentos implica que, para solucionar grandes problemas públicos, el gobierno intervenga mediante una serie de instrumentos, cada uno orientado a solucionar una dimensión específica de dicho problema, pero en ningún caso realizando la misma acción para lograrlo.

Finalmente, la coherencia de las poblaciones objetivos es el atributo más útil, según May *et al* (2006), para valorar la coherencia en un mismo espacio de política. De acuerdo con estos autores, al focalizar se pone nombre y apellido a los grupos sociales que serán objeto de atención. Al caracterizar detalladamente a la población objetivo, indirectamente se está indicando que son ciertos grupos de atención los que merecen ser atendidos por una determinada política. En consecuencia, entre mejor focalización exista, queda más claramente establecido el propósito común al cual deben estar orientadas las distintas acciones de una política (véase también Schneider e Ingram, 1997: 84–89). Por su parte, Cejudo y Michel también distinguen éste como un atributo desde el cual se puede valorar la coherencia entre espacios de políticas: reconocen que una adecuada focalización puede ser indicativa de la existencia de coherencia entre políticas, pues con ello se garantiza que, al tiempo de 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 (Cejudo y Michel 2014: 11).

En suma, desde esta perspectiva la coordinación interinstitucional tiene que ver con la convivencia coherente de las distintas políticas mediante las cuales el gobierno interviene para dar solución a un problema público. Esta convivencia puede reflejarse en la existencia de espacios de políticas conformados por políticas con propósitos, instrumentos o estrategias de focalización coherentes entre sí.

La coordinación en las organizaciones desde el enfoque de los resultados de política (o resultados integrados de políticas)

La integración de las políticas es, en sí mismo, un concepto cuya definición continúa siendo estudiada desde diferentes perspectivas y al cual se asocian diferentes atributos. Desde la perspectiva racional, Underdal (1980) define la integración de las políticas como aquella en donde "todas las consecuencias importantes que se derivan de las decisiones de política son reconocidas como premisas de decisión, en donde las opciones de política son evaluadas en términos de los efectos que tienen sobre una medida agregada de utilidad, y en donde los diferentes elementos de la política están en acuerdo" (Underdal, 1980: 162). No obstante, en la literatura se mencionan varias dimensiones desde las cuales puede valorarse la integración de las políticas. En particular, son cuatro las más citadas: de sectores, organizacional, procedimental y normativa (Collier, 1994; Liberatore, 1997; Eggenberger y Partidario, 2000; Provan y Sydow, 2009; Stead y Meijers; 2009).

En lo que respecta a la primera dimensión, es decir, a la integración entre sectores, en un estudio desarrollado por Stead y Meijers (2009) para proporcionar mayor claridad sobre el concepto, los autores argumentan que ésta 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. Al igual que Stead y Meijers, Liberatore (1997) argumenta que la integración de políticas se encuentra vinculada con la medida en la que los distintos sectores toman en cuenta los asuntos o temas de los otros sectores.

Aun así, tanto Stead y Meijers (2009) como Liberatore (1997) reconocen la integración de las organizaciones como una dimensión alternativa desde la cual puede ser percibida la integración de las políticas. En efecto, Stead y Meijers (2009) señalan que los factores organizacionales pueden ser útiles 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. Por su parte, Liberatore (1997) afirma que la integración a nivel organización también

tiene que ver con que las competencias territoriales de las autoridades a cargo de atender un asunto sean acordes con la población afectada. Eggenberger y Partidario (2000) conceptualizan la integración de las políticas en términos del establecimiento de nuevas relaciones, sostenidas por entidades individuales con características y dinámicas específicas, que en combinación actúan de forma distinta (Eggenberger y Partidario 2000: 204).

En términos de la dimensión procedimental, Eggenberger y Partidario (2000) argumentan que ésta tiene que ver con la integración de los procesos de planeación de diversos sectores, en los diferentes niveles de toma de decisiones. Adicionalmente, Stead y Meijers (2009) afirman que los aspectos procedimentales tienen que ver principalmente con la existencia de espacios de dialogo y deliberación sobre el diseño de las políticas sectoriales, aspectos presupuestales y sobre los ajustes que desde diferentes sectores se deben llevar a cabo en los procesos de implementación de sus políticas, de forma que se adapten a nueva información o circunstancias.

La cuarta dimensión, la normativa, tiene que ver con la integración de los valores de las políticas. En este sentido, Collier (1994) desarrolló un estudio sobre la integración de las políticas en materia ambiental en la Unión Europea, en el cual parte del reconocimiento de que cualquier política pública, por su naturaleza, es integradora, pues todas son una expresión de un acuerdo entre diferentes actores para que integren, en mayor o menor medida, ciertos valores y, por ende, diferentes objetivos (Collier, 1994:34). Sin embargo, Collier reconoce que existen enfoques (como el del medio ambiente) que requieren ser incluidos como valores en otras políticas y, por ello, afirma que para que la integración de una política tenga lugar, ésta debe estar presente en las distintas etapas de la hechura de políticas. En una primera etapa, la integración se observa en la adopción explícita de la integración de políticas como un objetivo en sí mismo. Posteriormente, la integración se observa en la formulación de la propia política y, después, en su transformación en los instrumentos. Finalmente, argumenta que la integración de las políticas se observa durante su proceso de implementación (Collier, 1994:45).

Al conjuntar las diversas perspectivas desde las cuales se ha estudiado la

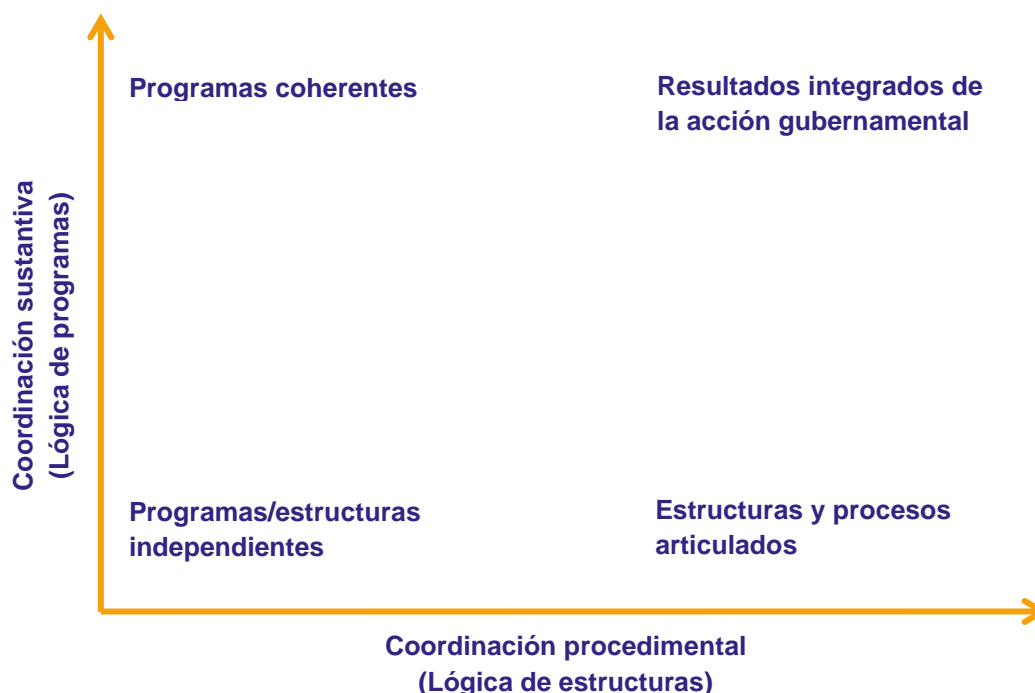
integración de políticas, se concluye que ésta requiere de estructuras y procesos que permitan el flujo de información y recursos entre las organizaciones de diversos sectores, así como que generen espacios de deliberación para la planeación y la toma de decisiones presupuestarias y el diseño y la operación de las políticas.

La forma ideal de la coordinación interinstitucional en la Cruzada

Del análisis de la literatura sobre coordinación interinstitucional se desprenden una serie de factores que idealmente deberían estar presentes en la estrategia de coordinación de la Cruzada. En primera instancia, se señala que ésta cuenta con un componente administrativo y otro de políticas. Es decir, en la coordinación interinstitucional existe el componente relacionado con la coordinación procedimental, con la cual se busca conectar las estructuras y los procesos, y otra con la coordinación sustantiva, a partir de la cual los programas cuentan con un diseño coherente entre sí.

Por ello, en este documento se presenta un esquema que refleja la concepción bidimensional de la coordinación interinstitucional (ver figura 3), el cual toma como punto de partida la situación en la que los programas trabajan en una lógica individual y con estructuras independientes. En este punto, el diseño y la operación de los programas ocurren de manera desarticulada.

Figura 3. Ejes de la Coordinación Interinstitucional



Fuente: elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

La forma ideal de la coordinación interinstitucional de la Cruzada estaría conformada, en un primer momento, por lo que se muestra en el eje vertical del esquema: programas coherentes. En su forma ideal, la Cruzada contaría con programas que, en su diseño, alcancen coherencia respecto de sus propósitos, instrumentos o poblaciones objetivo 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, tal como se muestra en el eje horizontal de la figura 3, en la Cruzada idealmente 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 implementación de los diversos componentes de la Cruzada, permitiendo el flujo de información necesario para mejorar el diseño de la política. En efecto, tal como mencionan algunos autores (Streeter *et al*, 1986; Lie, 2011; Stead y Meijers, 2009; Liberatore, 1997), la coordinación interinstitucional desde la

perspectiva procedimental parte de la articulación de las actividades de distintas organizaciones a fin de evitar fragmentaciones, huecos y duplicidades en el desarrollo de sus actividades, a partir de reglas de decisión claramente establecidas, discusiones de política e intercambio de información.

Lo cierto es que ni las estructuras y procesos articulados ni la coherencia de políticas son, por sí solas, un objetivo que se busque alcanzar como resultado de la coordinación interinstitucional. Tanto la coordinación sustantiva como la coordinación procedimental son instrumentos necesarios para lograr resultados integrados de la acción gubernamental. Por esta razón, en el cuadrante superior derecho, se muestra lo que la literatura llama integración de políticas.

Esto significa, que gracias a la coordinación sustantiva y procedimental, se alcanzarían resultados integrados de la acción gubernamental. En particular, esto se haría evidente en la existencia de información que es compartida y utilizada por los diferentes actores para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos de las carencias que se buscan atender, así como en la toma conjunta de decisiones para el rediseño de los diversos instrumentos de política de la Cruzada. Tal como se estableció previamente, la integración de las políticas parte de estructuras y procesos que favorecen el flujo de información y recursos entre las organizaciones de diversos sectores, y de la existencia de espacios de deliberación para la toma de decisiones presupuestarias, de diseño y operación de las políticas que se vea reflejada en resultados integrados que toman la forma de carencias atendidas.

3. Metodología de análisis de la coordinación interinstitucional

De la revisión de la literatura y la identificación de la forma ideal de la coordinación interinstitucional de la Cruzada se desprenden tres grandes preguntas de investigación que sirven como eje de la metodología de análisis. Cada una implica una unidad de análisis distinta, enfoques teóricos y tipos de preguntas diferentes. Esta metodología está orientada a determinar (1) ¿la Cruzada está integrada por programas coherentes entre sí? (2) ¿cuenta con estructuras y procesos articulados para su operación? y (3) ¿logra generar

resultados integrados?

Para cada una de estas preguntas, se presenta una unidad de análisis. El grupo de programas presupuestarios que están alineados a cada una de las carencias constituye la unidad de análisis que será observada para determinar si la Cruzada está integrada por programas coherentes entre sí. Al analizar cada grupo de programas, se estará observando si éstos se relacionan de forma tal que no se generan vacíos ni duplicidades en la atención de sus poblaciones objetivo. Para ello, se llevarán a cabo una serie de preguntas orientadas a conocer si los programas tienen objetivos coherentes entre sí, si cada uno atiende a una población objetivo distinta, o si utilizan instrumentos diferentes para hacerlo, pues—tal como mencionan Cejudo y Michel (2014)—hay coherencia entre dos políticas cuando se observa al menos uno de los siguientes escenarios: políticas que, aunque persiguen los mismos objetivos, utilizan diferentes acciones para alcanzarlos¹¹, o políticas que, independientemente de sus objetivos o de los instrumentos que utilicen para alcanzarlos, atienden cada uno a diferentes poblaciones para que, en el agregado, se garantice que todas las personas que constituyen la población objetivo del espacio de política están siendo atendidas¹².

Para dar respuesta a la segunda pregunta de investigación, es decir, a la relacionada con la existencia de estructuras y procesos articulados para la operación de la Cruzada, se toma como unidad de análisis tanto a las dependencias de los tres ámbitos de gobierno que desarrollan acciones vinculadas con la Cruzada como a las estructuras creadas en el marco de ésta para la deliberación y toma de decisiones de distintos actores (por ejemplo, mesas de trabajo, comités comunitarios, consejos y comisiones). Al estudiar cada unidad de análisis, se estará observando si existen las estructuras planeadas para la implementación de la Cruzada, así como la forma en la que operan y los procesos y mecanismos (formales o informales) que se utilizan para compartir información. Para ello, se llevará a cabo una serie de preguntas

¹¹ En este sentido, es importante enfatizar que en todas las políticas o estrategias, las acciones podrían ser contrapuestas, por ejemplo, un programa que entrega dinero y otro que entrega alimentos nutritivos e inocuos. Si con el dinero los beneficiarios compran productos chatarras, las políticas no serían coherentes en lograr una nutrición sana y equilibrada.

¹² Este sería el primer paso necesario para que los programas sean coherentes.

orientadas a conocer si las estructuras planeadas para la implementación de la estrategia ya han sido instaladas, el tipo de mecanismos que se utilizan para documentar sus decisiones, y si éstas están vinculadas a la planeación presupuestal, operativa y de focalización de los programas. Esto es especialmente importante puesto que, tal como se apuntó en apartados anteriores, la existencia de espacios y mecanismos para el intercambio de información, así como de reglas claras para llevar a cabo dicha coordinación, constituye un factor fundamental para lograr una coordinación interinstitucional eficaz (Cheng, 1983; Jacobsen, 1993; Streeter *et al*, 1986; Kumar 2007; Christensen y Læg Reid, 2008; Lie, 2011).

Finalmente, para identificar si la Cruzada logra generar resultados integrados de la acción gubernamental se toma como unidad de análisis a las personas que habitan en los municipios que forman parte de la Cruzada, así como a los padrones de beneficiarios y el tablero de control. Al estudiar cada unidad de análisis, se observará si las personas que habitan en estos municipios superaron las carencias que padecían previamente, así como si el intercambio de información se traduce en la generación de información agregada y sistematizada que es utilizada para tomar decisiones con respecto al diseño e implementación de la estrategia. Para ello, se llevarán a cabo una serie de preguntas mediante las cuales se buscará conocer si existe un padrón único de beneficiarios, y si éste y otros instrumentos (como el tablero de control) sirven para tomar decisiones que permitan mejorar la eficacia de la Cruzada, pues—tal como se señala en la literatura sobre el tema—los flujos de información compartida entre diferentes organizaciones y la planeación coordinada constituyen atributos de la integración de políticas (Stead y Meijers, 2009; Eggenberger y Partidario, 2000). De igual manera, se plantearán preguntas que permitan determinar si las personas que habitan en los municipios de la Cruzada, a partir de las acciones coordinadas de distintas dependencias y programas, superaron su condición de pobreza, pues tal como lo establece Liberatore (1997) la integración de políticas o de resultados de política tiene lugar cuando un mismo problema (en este caso, una carencia social) es objeto de atención en varios sectores.

Estas series de preguntas deberán realizarse a partir de una metodología mixta de casos anidados (Lieberman, 2005). Es decir, en un primer momento, se estudiará una muestra grande de observaciones, de cuyo análisis estadístico se desprenderán inferencias primarias que, en última instancia, permitirán generar estimaciones cuantitativas robustas. Dicha muestra estará comprendida por las unidades de análisis arriba señaladas de los tres ámbitos de gobierno. De aquí se desprenderá información general y cuantitativa sobre las estructuras y procesos de cada uno de los municipios que forman parte de la Cruzada, así como del diseño de los programas asociados y del avance en la atención a las carencias sociales que padece la población objetivo. El propósito de este instrumento será conocer cuál es el grado de coordinación interinstitucional. Posteriormente, se deberá aplicar un segundo instrumento a partir de la identificación de una muestra analítica.

La implementación

A partir de la metodología señalada, se presenta el componente cuantitativo del instrumento y, posteriormente, se presenta el cualitativo, que tiene por objeto identificar los mecanismos que explican los resultados del primero.

a. Componente cuantitativo

Como se señaló en el apartado sobre la metodología de análisis de la coordinación interinstitucional, el instrumento de evaluación está compuesto por dos componentes, uno cuantitativo y otro cualitativo. El objetivo de este componente del instrumento es brindar una primera valoración del nivel de coordinación interinstitucional presente en la Cruzada. Para ello, se utilizarán instrumentos diseñados para valorar el funcionamiento de las estructuras y procesos, de la coherencia de los programas que integran cada carencia y del grado existente de integración de políticas.

i. Estructuras y procesos

El primer apartado de este componente es relativo a la articulación de las estructuras y procesos. Ésta se medirá mediante el conjunto de atributos que se mencionan a continuación: instalación, funcionamiento y toma de decisiones

sustantivas en los grupos de trabajo, comisiones y comités de la Cruzada, en los tres ámbitos de gobierno.

ii. Coherencia de políticas

Este apartado busca valorar la coherencia entre los programas asociados a una misma carencia. En otras palabras, se busca conocer en qué medida el diseño de dichos programas permite atender una carencia determinada, sin generar con ello duplicidades ni dejar vacíos en la atención de la población que padece esa determinada carencia. Para este fin, se creó un instrumento que consta de dos componentes. El primer componente tiene como objetivo identificar la vinculación de programas a una determinada carencia, lo cual le permitirá contar con la información necesaria para, en un segundo momento, valorar la coherencia entre los programas.

El segundo componente del instrumento busca valorar la coherencia entre los programas alineados a una misma carencia a partir de la información recabada por el evaluador en la ficha antes señalada.

iii. Integración de políticas

La integración de las políticas busca medir si a partir de la coordinación y la coherencia de políticas existen resultados integrados de la acción gubernamental. Es decir, la coherencia y la coordinación son un medio para llegar a un fin, que es que las personas que conforman la población objetivo de la Cruzada superen su condición de pobreza. Por ello, con este instrumento se medirá este aspecto, así como algunos elementos relacionados con la información del presupuesto, de cuya implementación deberían resultar acciones coordinadas entre las diversas dependencias en los distintos ámbitos de gobierno.

Así, este apartado está integrado por dos secciones. En la primera se busca conocer en qué medida se ha avanzado en la atención de cada una de las carencias, mientras en la segunda se mide si existen mecanismos que permiten planear en lógica de carencias.

b. Componente cualitativo

Este componente es la continuación del análisis cuantitativo realizado en el apartado anterior, pues la información que se genere servirá para confirmar los hallazgos originados con el análisis de gabinete en la primera sección. Esta sección se divide en tres apartados. En el primero se busca explicar las razones sobre el funcionamiento de las estructuras y los procesos de coordinación existentes. El objetivo del segundo consiste en conocer el grado de coherencia de los programas en un momento dado. El tercer apartado está relacionado con la integración de las políticas. En éste se busca obtener información que permita confirmar si efectivamente se ha avanzado en la atención a las carencias, así como las razones por las que esto ha sucedido.

i. Estructuras y procesos

La información necesaria se obtendrá a partir de la implementación de entrevistas semi-estructuradas y, de ser posible, grupos de enfoque dirigidos a delegados federales, promotores encargados de la Cruzada y a integrantes de los comités comunitarios. El objetivo consiste en identificar causas y factores críticos de éxito en las estructuras y los procesos de la Cruzada para lograr mayor coordinación interinstitucional.

ii. Coherencia de políticas

Para el desarrollo de este apartado, se llevarán a cabo entrevistas con funcionarios federales y estatales para determinar si la coherencia identificada es atribuible a la Cruzada o a decisiones independientes (de cada programa); si existen resistencias activas a lograr mayor coherencia entre programas por parte de algunos funcionarios, y si ha habido esfuerzos por dar coherencia a los programas sociales estatales en la lógica de la Cruzada.

iii. Integración de políticas

La información para conocer si con las acciones de la Cruzada efectivamente se ha avanzado en la atención a las carencias identificadas por el CONEVAL, así como las razones por las que esto ha sucedido, se obtendrá al dar respuesta a las preguntas, que se dividen en dos apartados: el primero

vinculado propiamente con la atención de las carencias; el segundo, con los instrumentos para planear y presupuestar en lógica de carencias.

4. Hallazgos preliminares sobre la coordinación interinstitucional de la Cruzada

El desarrollo del trabajo de campo se llevó a cabo en tres etapas. En un primer momento, en el Distrito Federal se realizaron entrevistas con funcionarios federales involucrados en la implementación de la Cruzada. La segunda etapa consistió en el desarrollo de trabajo de campo en los siguientes estados: Oaxaca, Chiapas, Baja California y Estado de México. Adicionalmente, en cada uno de ellos se visitó un municipio: en Oaxaca, se realizó trabajo de campo en Santa Inés del Monte, en Chiapas se visitó el municipio de Zinacantán y en Baja California y Estado de México se visitaron los municipios de Ensenada y Tecámac, respectivamente, en cada uno de ellos se realizaron entrevistas a actores claves previamente identificados. Finalmente, con el objeto de asegurar la validez interna del instrumento de evaluación, en una tercera etapa de entrevistas se visitaron dos entidades federativas adicionales, así como un municipio en cada una de ellas: Durango, Durango y Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Así, se identificaron hallazgos en las tres etapas de trabajo de campo, comenzando por los hallazgos generales relacionados con el funcionamiento de la Cruzada, primero en el ámbito federal y, posteriormente, en los ámbitos estatal y municipal. Asimismo, sobre los efectos que ha tenido la Cruzada en términos de la coordinación interinstitucional.

La coordinación es claramente uno de los desafíos centrales en la política social, de ahí que lo que se busca atender con el instrumento de coordinación de la Cruzada se centre en problemas como la fragmentación de programas, la similitud de beneficios, el empalme de poblaciones objetivo, los resultados diluidos y las carencias atendidas de manera parcial. A partir de la evaluación piloto de la Coordinación Interinstitucional se identificaron cuatro aspectos en el diseño de la Cruzada que pueden mejorar la coordinación entre las dependencias y ámbitos de gobierno.

Mediante el trabajo de campo se identificaron algunas acciones que pueden fortalecer la institucionalización de la Cruzada: 1) hacer explícito el tipo de actividades y decisiones que se espera de cada uno de los órganos de la Cruzada (en muchos de los casos, especialmente en los estados, los delegados desconocen que los grupos de trabajo o los propios comités intersecretariales son foros para tomar decisiones sustantivas); 2) mayor incidencia en la agenda de trabajo de dichas estructuras, para evitar que éstas sólo sean foros informativos en donde se comparten experiencias y buenas prácticas, y se tomen decisiones sobre las modificaciones operativas, de planeación, presupuestación y de diseño de los programas presupuestarios que se necesitan para evitar empalmes o vacíos en la atención de una carencia, y 3) seguimiento a las decisiones sustantivas para que se concreten en resultados. Aunque de manera excepcional, este tipo de decisiones ya se han tomado en los grupos de trabajo federales, de forma que es fundamental que se le de seguimiento puntual para que se vean reflejadas en la modificación de las Reglas de Operación de los Programas.

Parecería que la Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, el efecto es diferenciado y heterogéneo entre entidades. En el federal, existen secretarías cuyos objetivos son más afines a los de la Cruzada que los de otras secretarías; en particular, se identificó gran alineación entre los objetivos de la Cruzada y los de las secretarías de Desarrollo Social y de Salud, y menos vinculación con los objetivos de la SAGARPA, pues si bien los temas que trata esta secretaría constituyen puntos nodales en el logro de los objetivos de la Cruzada, el enfoque mediante el cual se busca atenderlos está más orientado a fomentar un desarrollo productivo en aquellas personas que ya tengan una capacidad productiva probada y de mayor escala que aquellas con potencial productivo que constituyen la población objetivo de la Cruzada. Además, mientras que para los programas universales representa un esfuerzo menor adicional contribuir con la Cruzada, los programas que no son universales deben modificar su focalización, lo que dificulta, en algunos casos, la posibilidad de continuar con su lógica de operación.

En el trabajo realizado en campo en el ámbito estatal se identificaron cuatro hallazgos importantes. En primer lugar, la figura del secretario técnico de la Comisión Intersecretarial constituye una pieza fundamental para el éxito de la Cruzada en el estado. En efecto, es él o ella quien se encarga de buscar la colaboración de los funcionarios estatales y federales que conviven en el estado; por ello, aunque su buen desempeño no es un elemento suficiente para el éxito de la Cruzada, sí es necesario. Un segundo hallazgo tiene que ver con la presencia diferenciada de los programas federales en los estados. Esto se encuentra vinculado con los ciclos de planeación y presupuestación de los programas: como su implementación en los municipios de la Cruzada está condicionada a la instalación de los comités comunitarios, cuando esto sucede en algunos casos sus recursos ya están comprometidos.

Por otra parte, se observa la variación que existe en el grado de involucramiento y compromiso de los gobiernos estatales en la Cruzada. De las visitas que se hicieron a cuatro entidades (Oaxaca, Chiapas, Baja California y Estado de México), no existe evidencia clara de que los actores locales tengan grandes incentivos para darle prioridad a las actividades de la Cruzada, por lo que su colaboración está en función de factores políticos, personales o coyunturales. Finalmente, como resultado de este piloto se identificó que la Cruzada potencia el efecto de la coordinación interinstitucional en los estados, pero no detona aún procesos sólidos de coordinación. En aquellos estados en los que ya existían procesos de coordinación (ya sea en términos de compartir información, planeación o presupuestación), la Cruzada sirvió como un impulso adicional para continuar este tipo de prácticas. Sin embargo, en los estados en los que no se daba este tipo de coordinación, la Cruzada no fue suficiente para detonarla.

El trabajo efectuado en el ámbito municipal permitió identificar la existencia de estructuras diferentes para desarrollar el trabajo de la Cruzada, pues sus características responden a las peculiaridades de cada municipio (por ejemplo, las estructuras de los comités en municipios rurales distan mucho de las que se tienen en municipios urbanos). Aun así, existe una labor más o menos homogénea en lo que respecta al trabajo que desarrollan los promotores de los

programas o de la Cruzada, ya que en la mayoría de los casos se observó que los comités comunitarios son constituidos de manera autónoma al municipio. Por último, uno de los principales hallazgos en el ámbito municipal se relaciona con el incentivo que tienen los presidentes municipales para priorizar las actividades de la Cruzada; en particular, se trata del FAIS, el cual, a partir de la última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra etiquetado de manera que sólo puede ser utilizado para el financiamiento de obras y acciones sociales básicas vinculadas con las carencias definidas como objeto de atención de la Cruzada.

Este cambio en las reglas del FAIS ha sido resentido por los presidentes municipales, que vieron acotado su margen de maniobra para decidir el destino del fondo, el cual, en muchos casos, es una de las fuentes más importantes de ingresos para el ayuntamiento. En cuanto a los efectos administrativos de la Cruzada en el ámbito federal, aunque son incipientes, se observaron modificaciones en el diseño de los programas para orientar sus objetivos a atender las carencias sociales que busca solventar la Cruzada. Si bien esto ha supuesto una modificación de la focalización de los programas en términos territoriales (es decir, en algunos casos se le da prioridad en la atención a la población que habita en los municipios de la Cruzada), todavía no se traduce en una modificación de las poblaciones objetivo.

Respecto a las estructuras y los procesos previstos por la Cruzada, en el nivel federal existen todas las estructuras planeadas y operan regularmente, aunque algunos grupos de trabajo muestran una mejor coordinación que otros. En cuanto a los procesos observados, en este orden de gobierno los programas que comparten información sobre beneficiarios (como padrones) son aquellos que desde antes de la creación de la Cruzada ya lo hacían, como Prospera y Seguro Popular. Aun así, se debe mencionar la obligatoriedad de que todos los programas envíen la información requerida por la Secretaría Técnica de la Cruzada para completar las matrices de inversión.

Por último, no hay evidencia clara de que exista coordinación para llevar a cabo los procesos de planeación ni presupuestación de manera integral. La planeación y presupuestación están basadas en el desempeño y las

necesidades particulares de cada programa dados sus objetivos, más que como parte de un conjunto de elementos necesarios para atender una determinada carencia. Por otra parte, en los estados existen las estructuras planeadas en la Cruzada y, en su mayoría, operan de modo regular con la participación de las delegaciones federales. Aun así, la participación de los funcionarios estatales es mucho más limitada. Además, los grupos de trabajo operan en ocasiones por inercia y replican la lógica de operación en el ámbito federal.

En lo referente a los procesos identificados en el ámbito estatal, a partir de los estados visitados, las secretarías estatales se comparten información sobre los beneficiarios sólo de manera excepcional. Lo mismo sucede con el intercambio de información entre las dependencias estatales y federales. De hecho, únicamente los delegados federales envían la información requerida para llenar las matrices de inversión. La planeación es operativa y ocurre por delegaciones. En el nivel municipal no existe, hasta el momento, algún indicio de coordinación en términos de la modificación de los objetivos o instrumentos de los programas para atender las carencias que se ha propuesto atender la Cruzada, ni en la modificación de la focalización de los programas municipales. Por otro lado y, en lo que respecta a las estructuras, en todos los casos existen comités municipales, pero en cada municipio visitado han adoptado una forma distinta. Los procesos identificados en el ámbito municipal son aún precarios, puesto que, en general, las funciones del municipio están limitadas a recibir información y gestionar programas. En suma, la Cruzada está teniendo una incidencia en las rutinas y decisiones de distintos actores en los tres órdenes de gobierno. En general, la institucionalización de las estructuras es adecuada; sin embargo, la institucionalización de los procesos requiere reforzarse, en especial en los gobiernos locales. Si bien las instrucciones presidenciales (en las dependencias federales) y de las oficinas centrales (en las delegaciones) son conocidas y acatadas, la eficacia relativa de la Cruzada descansa de manera significativa en sus instrumentos normativos y en la capacidad y voluntad de agentes cruciales, como es el caso de los altos mandos de la SEDESOL federal y los delegados federales de esta secretaría.

En relación con los programas, el análisis que se hizo sobre la coherencia entre los programas asociados a una misma carencia mostró que hay programas que no contribuyen a la atención de la carencia a la que fueron vinculados. Este aspecto puede mejorarse en el corto plazo mediante la consolidación de la lista de programas asociados a cada carencia. El objetivo sería que, para cada carencia, se cuente con un conjunto de programas que, de cumplir su propósito, serían necesarios y suficientes para resolver de manera integral la carencia (en otras palabras, que no sobren ni falten programas).

Existe una tensión inherente al diseño de la Cruzada en términos de la forma en la que se deberá llevar a cabo la planeación y programación de sus acciones. Los comités comunitarios fueron creados con el objetivo de que las propias comunidades determinaran cuáles carencias requerían ser atendidas prioritariamente. Sin embargo, la evidencia apunta a que, si bien es cierto que en los Comités Comunitarios se establecen las necesidades prioritarias de la comunidad, los apoyos se otorgan en función de la disponibilidad existente, y se ofrecen a los miembros de la localidad que demuestren que lo necesitan. Esto significa que la entrega de apoyos está basada en la oferta disponible, y no en la demanda identificada. Esto genera tensiones operativas, ya que se crean falsas expectativas en los comités.

En este sentido, flexibilizar el diseño de los programas presupuestarios asociados a la Cruzada puede contribuir a mejorar la estrategia. Sin embargo, el grado de flexibilización requerido dependerá de una decisión que la Comisión Intersecretarial de la Cruzada debe tomar en términos del diseño de la Cruzada: ya sea para fortalecer la planificación desde el centro o para dar mayor poder de decisión a los comités.

Finalmente, existen instrumentos de gestión que son útiles para lograr una planeación y presupuestación en lógica de carencias. En una entidad visitada se está haciendo un levantamiento del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) en los municipios de la Cruzada, y se pretende replicar esta práctica periódicamente; en otra se creó un sistema de georreferenciación, en el que se vinculan las carencias sociales que tiene cada municipio con la oferta de programas federales disponibles para atenderla; en la Secretaría

Técnica de la Cruzada se está desarrollando un tablero de control que busca reunir la información de los municipios en relación a las carencias sociales y los programas que se están utilizando para atenderlas. Estos instrumentos son insumos que permiten informar la toma de decisiones, sin embargo, aún constituyen esfuerzos aislados. Se requiere que este tipo de instrumentos comiencen a operar de manera permanente para todos los casos.

Conclusiones

En cumplimiento al Esquema General de Evaluación de la Cruzada, que incluye múltiples acciones de evaluación en los siguientes años, el CONEVAL ha publicado diversos documentos que evalúan el diseño e implementación de la Cruzada. En 2013 se publicó el Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre después se publicó el documento denominado Estructura y alcances de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Ambos documentos dan cuenta de la evolución del diseño y la implementación de la Cruzada, en esta ocasión como parte del seguimiento de la estrategia, se adicionan procesos de investigación y estudios que reflejan, mediante diversos documentos, los cambios de la Cruzada.

La Cruzada Nacional contra el Hambre, en su diseño actual, busca atender el problema de la pobreza extrema de alimentación en México desde un enfoque multidimensional que involucre diversos instrumentos de política en materia de alimentación, salud, educación, vivienda e ingresos. No se trata de un nuevo programa presupuestario ni de una estructura administrativa recién creada. El instrumento central de la Cruzada es la coordinación interinstitucional generada a partir de estructuras y procesos que promueva la coordinación entre distintas dependencias y ámbitos de gobierno.

Desde la Ley General de Desarrollo Social se ha puesto énfasis en la necesidad de coordinación interinstitucional y las administraciones federales han intentado fomentarla para conseguir resultados integrados de política pública. Así, puede decirse que la intervención de la Cruzada para construir coordinación interinstitucional que contribuya a volver más efectiva la acción gubernamental en atender las carencias sociales parte de un problema real que

requiere ser atendido. Dicho de otro modo, sin la Cruzada, la trayectoria de la política social en México, probablemente, mantendría la falta de coherencia, la desarticulación y, por lo anterior, su eficacia limitada. En cambio, si la Cruzada funciona, la coordinación serviría para dar coherencia a los programas sociales, para fomentar el trabajo colaborativo intrasectorial, intersectorial e intragubernamental y para crear una plataforma de participación ciudadana y rendición de cuentas a partir de los comités comunitarios. Con ello, se esperaría una mejora sustantiva en la capacidad del Estado mexicano para atender las carencias sociales.

Una peculiaridad de la Cruzada como estrategia es su secuencia temporal. Naturalmente, el arranque tendría que estar concentrado en crear estructuras y procesos. Su buen funcionamiento se tendría que ver reflejado en un rediseño de programas para mejorar la coherencia de objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo de los programas sociales vinculados a una misma carencia. El trabajo de las estructuras de coordinación tendría que llevar también a modificaciones en las reglas de operación de programas para propiciar mejor articulación en la operación cotidiana de los programas. En un tercer momento, la suma de todos estos esfuerzos tendría que culminar en lo que en este documento se ha llamado integración de políticas: acciones concertadas hacia un mismo objetivo que tienen efectos integrales.

Esto explica por qué en los primeros años de la Cruzada el énfasis ha estado más puesto en las estructuras de coordinación y en los procesos de coordinación operativa. Pero es de esperar que en el mediano plazo el esfuerzo se traslade a la coherencia de los programas. Tener programas con un diseño más coherente y en lógica de carencias sociales, a su vez, descargaría a las estructuras de coordinación operativa: si ya de origen el diseño es coherente, se vuelve menos necesario tomar decisiones operativas para articular los programas. Y, en el largo plazo, los efectos de estas decisiones se verían en más localidades con carencias atendidas.

Los hallazgos identificados mediante el trabajo de campo de esta primera fase de la evaluación de coordinación institucional alertan sobre dos posibilidades. Cuando las estructuras y procesos de la Cruzada funcionan razonablemente

bien, los efectos son transformadores: se mejora el diseño de los programas, se coordinan las operaciones y se escuchan las voces de los beneficiarios en los comités comunitarios, lo que resulta en una atención integral en comunidades que dejan de padecer alguna de las carencias sociales. Pero también existe el otro extremo potencial: estructuras de coordinación que existen para cumplir la formalidad pero que no toman decisiones sustantivas, programas o gobiernos estatales dispuestos a utilizar el nombre de la Cruzada, a participar en actividades conjuntas y a reportar información para las matrices de inversión, pero que no modifican su forma de operar, o comunidades que reciben beneficios asociados a la Cruzada, pero en función de la oferta prevista por los programas y no por la demanda expresada en los comités comunitarios.

El trabajo de campo realizado para construir y pilotear el instrumento de evaluación permitió identificar trayectorias diferenciadas en cada uno de los seis estados y los correspondientes municipios. El interés y la necesidad de coordinarse por parte de los gobiernos estatales es diferente, y eso incide en la voluntad para compartir información, colaborar operativamente y coordinarse sustantivamente con los programas federales. La capacidad de los delegados de la SEDESOL para coordinar a sus pares de otras dependencias (y la disposición de éstos para vincularse y cooperar) no es necesariamente uniforme, como tampoco lo es la capacidad de los Ayuntamientos para colaborar de forma sustantiva con las actividades de la Cruzada. Y lo mismo ocurre en las dependencias federales: hay programas más susceptibles a la coordinación en la lógica de carencias y otros que, por su diseño, coordinarse es operativamente complejo.

Eso quiere decir que, si bien la instrucción presidencial, el decreto de creación y las decisiones administrativas generadas en el marco de la Cruzada (reforzadas por la presión de los indicadores de carencias como medidas de éxito de la política social) han incidido en rutinas operativas de buena parte del país, debe reforzarse la institucionalización de dichas acciones.

En los próximos años, el éxito de la Cruzada requerirá fortalecer el contenido sustantivo de las estructuras de coordinación y eliminar los espacios para la simulación (o la resistencia activa). Esto solo ocurrirá con la institucionalización

de los procesos de decisión coordinada en las estructuras de la Cruzada y la intervención deliberada para lograr coherencia en el diseño de los programas sociales. En esta dirección, sería necesario a) diferenciar las aportaciones de cada una de las estructuras de coordinación, para fortalecer el trabajo de aquellas en donde se toman efectivamente decisiones sustantivas (los comités estatales intersecretariales y los grupos de trabajo federales); b) precisar lo que se espera de los gobiernos estatales en el marco de la Cruzada, y lo que efectivamente ellos están dispuestos a aportar para establecer compromisos concretos, pero acotados; c) identificar con precisión los programas sociales que efectivamente contribuyen a la atención de cada carencia (para ello, el instrumento presentado en este documento puede ser útil) y, con ello, eliminar de la Cruzada los que no contribuyen; y d) asegurar flexibilidad operativa suficiente en los programas para que, además de cumplir con sus propias reglas y objetivos, puedan atender las demandas expresadas en los comités comunitarios y no sea solo una oferta estandarizada.

Referencias bibliográficas

- Auditoría Superior de la Federación (2010). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. Sector Desarrollo Social. Tomo VIII*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de en: www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Tomos/T8V2.pdf
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: The Brookings Institution.
- Baumgartner F.R. y Jones, B.D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics* University of Chicago Press.
- Cejudo, G. y C. Michel (2014). *Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. Documento de Trabajo número 284. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro de Estudios Estratégicos del ITESM, Campus Ciudad de México (2007a). *Evaluación de la Estrategia de Microrregiones. Reporte de Diseño*. Recuperado de: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1745/1/images/A_Reporte_diseno.pdf
- Centro de Estudios Estratégicos del ITESM, Campus Ciudad de México (2007b). *Evaluación de la Estrategia de Microrregiones. Reporte de Operación*. Recuperado de http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1745/1/images/C_reporte_operacion.pdf
- Cheng, L. C. J. (1983). *Interdependence and Coordination in Organizations: A Role-System Analysis*. The Academy of Management Journal, 26 (1): 156-162.

Christensen, T. y Lægneid, P. (2008). *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case*. *Public Organization Review*, 8: 97-116.

Collier, U. (1994). *Energy and environment in the European Union*. Aldershot: Avebury.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. México. Recuperado de: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada contra el Hambre 2013-2019*. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf

Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre (22 de enero de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Eggenberger, M. y M. Partidario (2000). *Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning*. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18 (3): 201-207.

Forster J. y Stokke, O (1999). *Policy coherence in development cooperation*. EADI Book, Serie22.

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.

Gobierno de la República (2014) *¿Qué es la Cruzada?* Recuperado en noviembre de 2014 de <http://sinhambre.gob.mx/cruzada/que-es-la-cruzada/>

Jacobsen, D.I. (1993). *Sammen er vi dynamitt' – om koordinering mellom organisasjoner*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 9 (2): 87–110.

Jordan, G. (2005). *Bringing Policy Communities Back In? A Comment on Grant*. British Journal of Politics and International Relations 7 (3): 317–21.

Jordan, G. y Halpin, D. (2006). *The Political Costs of Policy Coherence? Constructing a Rural Policy for Scotland*. Journal of Public Policy, 26: 21-41.

Kumar, P. (2007). *Policy Implementation in Urban Bangladesh: Role of Intra-organizational Coordination*. Public Organization Review, 7: 237-259.

Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. México.

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*. London: Routledge.

Lie, A. (2011). *Coordination Processes and Outcomes in the Public Service: The Challenge of Inter-Organizational Food Safety Coordination in Norway*. Public Administration, 89 (2): 401-417.

Lieberman, E. (2005). *Nested Analysis as Mixed-Method Strategy for Comparative Research*. American Political Science Review, Vol. 99.

May P. et al (2006). *Policy Coherence and Policy Domains*. Policy Studies Journal, Vol. 34: 385.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Prentice-Hall.

Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada. Recuperado el 8 de junio de 2014 en <http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Normas-de-Organizaci%C3%B3n-y-Funcionamiento-Interno-de-la-Comisi%C3%B3n-Intersecretarial-para-la-Instrumentaci%C3%B3n-de-la-CRUZADA.pdf>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (1996). *Globalisation: What Challenges and What Opportunities for Government?* OECD Paper OCDE/GD (96)64. Paris: OECD.

Peters, B. G. (1998a). *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination*. Public Administration, 76(1): 295–311.

Peters, B. G. (1998b). *Managing horizontal government: The politics of coordination*. Research Paper No. 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1984) *Implementation*. The Oakland Project: 133.

Provan, K. y J. Sydow (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.

Reid, W. (1964). *Interagency Co-ordination in Delinquency Prevention and Control*. Social Service Review, 38(1): 418-428.

Regens, J.L. (1988). *Institutional Coordination of Program Action: A Conceptual Analysis*, International Journal of Public Administration 11: 135-54.

Richardson, J. (2000). *Government, interest groups and policy change*. Political Studies, 48(5), pp. 1006-1025.

Schermerhorn, J. (1975). *Determinants of Interorganizational Cooperation*. The Academy of Management Journal, 18(4): 846-856.

Schneider A.L. e Ingram, H (1997). *Policy Design and Democracy*. Studies on Government and Public Policy: 84–89

Secretaría Técnica de la Cruzada (s.f.). *Estrategia de Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Documento interno.

Secretaría Técnica de la Cruzada (s.f.). *Reporte del Tablero de control, 2014*. Documento interno.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2014). *Información del programa*. Disponible en:
http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informacion_del_Programa_PDZP

Stead, D. y Meijers, E.J. (2009). *Spatial planning and policy integration: concepts, facilitators and inhibitors*. Planning Theory and Practice.

Streeter, L. C. et al (1986). *Curriculum Development in Interorganizational Coordination*. Journal of Social Work Education, 22 (1): 32-40.

Underdal, A. (1980). *Integrated marine policy: What? Why? How?* Marine Policy, 4(3): 159-169.

Winkofsky, E.P. et al (1981). *A decision Process Model of R&D Resource Allocation in Hierarchical Organizations*. Management Science, 27 (3): 268-283.