

**Resolviendo problemas sociales
complejos mediante la integración de
políticas. El caso de la Cruzada Nacional
contra el Hambre en México**

**Guillermo M. Cejudo y
Cynthia L. Michel**

Guillermo M. Cejudo

Profesor-Investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, donde actualmente es Secretario Académico. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston. Estudió en El Colegio de México y la London School of Economics and Political Science. Es autor de *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2014, 2ª ed.) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva Gestión Pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012) y ha coordinado libros sobre transparencia, evaluación, rendición de cuentas y políticas públicas. Es autor también de varios artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno, publicados en: *International Review of Administrative Sciences*, *International Public Management Journal*, *Public Administration Review*, *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno* y la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Coordina (con Alejandra Ríos) el proyecto de investigación *México Estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Cynthia L. Michel

Profesora Asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde 2013. Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Se desempeñó como consultora externa para la evaluación y análisis de políticas públicas en el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR). Ha desarrollado diversas evaluaciones de programas y políticas públicas en México, especialmente del ámbito social y de innovación pública. Es profesora de asignatura en la Universidad Iberoamericana, en donde imparte el curso de Evaluación de Programas.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe
01210 México, D.F. - México
Tel.: (5255)57279800
E-mails: guillermo.cejudo@cide.edu
cynthia.michel@cide.edu

Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México

En los últimos años ha surgido una preocupación práctica (que a su vez ha detonado una discusión teórica) sobre la fragmentación de la acción gubernamental, la incapacidad del Gobierno para atender de forma integral problemas públicos o la creciente complejidad de los problemas que hace difícil que sean resueltos por una sola agencia pública. ¿Cómo resolver un problema complejo con intervenciones del Gobierno fragmentadas? Diferentes gobiernos han tratado de resolverlo con estrategias de coordinación que pretenden ser integrales.

En México, el Gobierno federal recientemente diseñó la Cruzada Nacional contra el Hambre, una estrategia para combatir la pobreza extrema alimentaria de la población que habita en los municipios más pobres del país. Es una respuesta a una política social que se ha vuelto más compleja, que está compuesta por múltiples programas, cada uno con propósitos y poblaciones objetivo distintos. Es una estrategia que no implica recursos adicionales, nuevas estructuras administrativas ni nuevos programas; el logro de sus objetivos supone la coordinación entre los programas sociales del Gobierno federal y entre las agencias federales, estatales y municipales.

En este artículo se argumenta que el problema de la fragmentación de la política social en México es resultado de la falta de coherencia entre programas sociales cada vez más numerosos, así como de la inexistencia de instrumentos de gestión para tomar decisiones desde una lógica integral. Se evidencia que la CNCH intenta resolver este problema desde tres distintas dimensiones: la coherencia entre programas, la coordinación entre estructuras de decisión y procesos administrativo y la integración de la acción gubernamental. Tras una breve discusión teórica, se muestra que la lógica del diseño de la Cruzada atiende la fragmentación de la acción gubernamental. Sin embargo, no logra contrarrestar el efecto desarticulador de reglas y rutinas de operación que orientan la acción de los funcionarios hacia los objetivos particulares.

Palabras clave: Política Social; Programas Sociales; Coordinación; Intersectorialidad; Desarrollo Integrado; México

Recibido: 23-04-2015. Aceptado: 08-09-2015.

Solving Complex Social Problems Through Policy Integration. The Case of the National Crusade Against Hunger in Mexico

In recent years, a practical concern (followed by a theoretical discussion) has emerged regarding the fragmentation of government action, governments' inability to comprehensively address public problems or the increasing complexity of public issues (wicked problems) that make difficult for a single agency to solve them. How could a government address a complex problem with fragmented interventions? Different governments had tried to do it by implementing coordination strategies that aim at being comprehensive.

In Mexico, the federal government recently designed the National Crusade against Hunger, which is a strategy to combat extreme food poverty suffered by people in the poorest municipalities in the country. It is a response to a social policy composed by programs with different purposes and target populations that has become more complex. It is a strategy that does not imply additional economic resources, new administrative structures or new programs. Achieving the National Crusade objectives entails the coordination of social programs within the federal government and among the federal, state and municipal agencies.

In this paper, we argue that the fragmentation of social policy in Mexico is a result of the lack of coherence among a growing number of social programs, and the absence of management tools that would allow integrated policy decisions. We show that the National Crusade attempts to solve this problem from three different dimensions: the coherence between programs, the coordination of decision structures and administrative processes, and the integration of the governmental action. After a brief theoretical discussion, we show that the Crusade's design addresses the fragmentation of government's action. However, it fails to overcome the disarticulating effect of operating rules and routines that guide the action of officials towards particularistic goals.

Key words: Social Policy; Social Programs; Coordination; Intersectoriality; Integrated Development; Mexico

Introducción

A partir de los años noventa, la política social en México mutó de programas sociales con apoyos universales (iguales en forma y cantidad) que buscaban llegar a toda la población a una política más compleja, conformada por muchos programas, cada uno con propósitos y poblaciones objetivo distintos. Esto generó un nuevo problema: el de la fragmentación. Este no es un problema exclusivo de la política social ni de México (Cunill Grau, 2014). En buena parte de los países desarrollados ha surgido una preocupación práctica (que a su vez

¿Cómo resolver un problema complejo, como la pobreza, con intervenciones fragmentadas? Diferentes gobiernos lo han tratado con estrategias de coordinación que pretenden ser integrales.

ha detonado una discusión teórica) sobre la fragmentación de la acción gubernamental, la incapacidad del Gobierno para atender de forma integral problemas públicos o la creciente complejidad de los problemas (*wicked problems*) que hace difícil que sean resueltos por una sola agencia pública.

¿Cómo resolver entonces un problema complejo, como la pobreza, con intervenciones fragmentadas? Diferentes gobiernos lo han tratado con estrategias de coordinación que pretenden ser integrales (véase el Sistema Intersectorial de Protección Social en Chile, la Estrategia de Cero a Siempre en Colombia o la Estrategia Nacional Intersectorial Infancia Plena de Ecuador). Con el mismo propósito, el Gobierno mexicano creó una de las políticas sociales más ambiciosas de los últimos años en México: la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH). Este texto se centra en el análisis de dicha política como instrumento para resolver el problema de fragmentación en la política social.

Aunque ha habido ciertos debates sobre el objetivo (Yaschine ... [et al], 2014), la lógica política (Merino, 2013; Márquez, 2013) y el diseño de la Cruzada (Coneval, 2013a), a dos años de su funcionamiento la CNCH puede entenderse como una estrategia del Gobierno federal para combatir la pobreza extrema alimentaria de la población que habita en los municipios más pobres del país, a partir de la coordinación de diferentes programas sociales y ámbitos de Gobierno (Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en adelante Decreto, 2013). La Cruzada es un intento nuevo y ambicioso por resolver la fragmentación de la política social: “la política social ha fracasado en el propósito de ser fincada en una estrategia de coordinación interinstitucional (...) [lo cual ha provocado] un sistema archipiélago de programas sociales”. Por ello, la Cruzada busca “Orientar, hacia el cumplimiento de [sus] objetivos e indicadores (...), el esfuerzo institucional de las dependencias del gobierno federal que componen el Sistema Nacional Sin Hambre; de los otros órdenes de gobierno y de los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas” (Cruzada Nacional contra el Hambre. Secretaría Técnica, s.f.). Y es precisamente en este atributo, la intención de resolver la fragmentación mediante una acción gubernamental más coordinada, que se centra este documento para estudiar la Cruzada.

En este artículo se argumenta que el problema de la fragmentación de la política social en México es resultado de la falta de coherencia entre programas sociales cada vez más numerosos (Coneval, 2013b),

El problema de la fragmentación de la política social en México es resultado de la falta de coherencia entre programas sociales cada vez más numerosos.

así como de la inexistencia de instrumentos de gestión para tomar decisiones desde una lógica integral. Mostramos que la CNCH intenta resolver este problema desde tres distintas dimensiones: la coherencia entre programas, la coordinación entre estructuras de decisión y procesos administrativos, y la integración de la acción gubernamental. Para ello, se presenta un análisis de la política social en México como política pública. El enfoque analítico no es el presupuestario (visto como gasto social) ni evaluativo (para ver sus efectos en los niveles de pobreza). La propuesta es estudiar el tipo de intervención que hace el Estado y la forma en que conecta el diseño de dicha intervención con el problema público a resolver. Tras una breve discusión teórica, se muestra que la lógica del diseño de la Cruzada atiende la fragmentación tanto en el diseño de programas como en la articulación de estructuras de decisión y procesos de gestión. Sin embargo, si bien la CNCH identifica correctamente el problema y las vías de solución, su funcionamiento actual es insuficiente. La CNCH construye instrumentos para mejorar la coordinación entre agencias, la coherencia entre programas y la integración de la acción gubernamental para resolver un problema complejo. Sin embargo, esos instrumentos no logran contrarrestar el efecto desarticulador de reglas y rutinas de operación que orientan la acción de los funcionarios hacia los objetivos particulares.

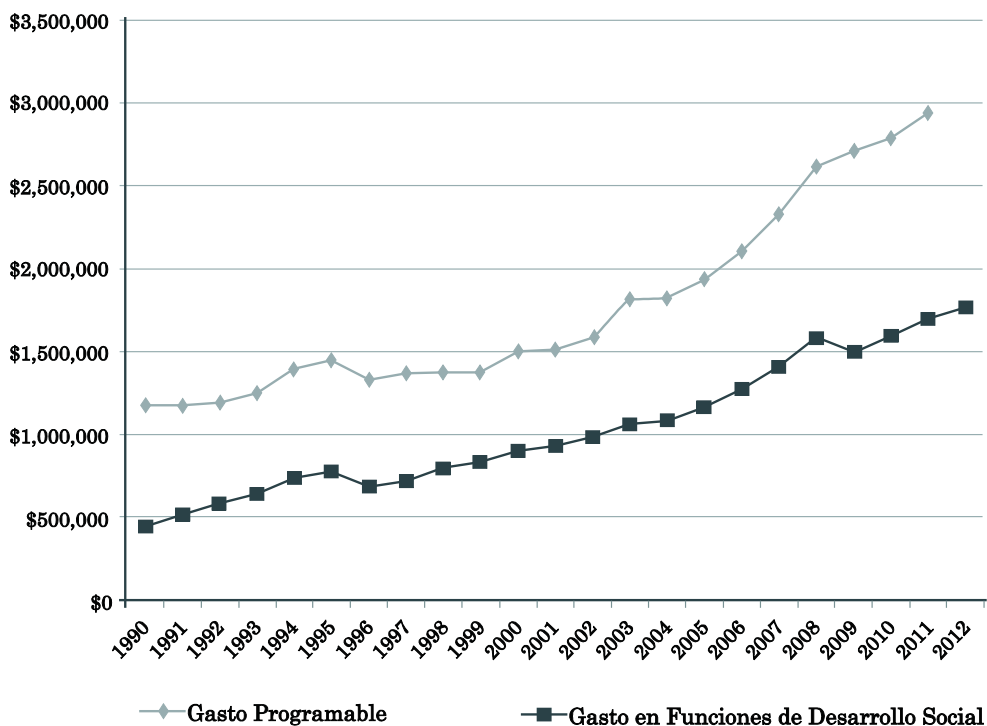
Los cambios en la política social en México

Hasta finales de los años ochenta, la política social en México estuvo marcada por intervenciones del Gobierno para proveer una base social mínima para toda la población a partir de subsidios universales, educación universal y solo algunas políticas compensatorias (Brachet-Márquez, 2004). Hasta entonces, la política social se enfocaba en expandir la seguridad social de los ciudadanos mediante la construcción de infraestructura básica y la implementación de campañas sanitarias y de alfabetización (Paz Pellat ...[et al], 2012).

A partir de la década de los noventa, la política social en México se transformó en una política orientada a atender las necesidades específicas de un grupo social determinado en lugar de dar apoyos generalizados a toda la población. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992 constituyó el principal “parteaguas” de la política social. La Sedesol significó la creación de una estructura organizacional y administrativa específica para el desarrollo de la política social (Levy, 2007). Las implicaciones se hicieron evidentes

en el aumento de recursos destinados a esta política (ver Gráfico 1), así como en la creación de un mayor número de programas sociales (ver Gráfico 2), cada uno orientado a solucionar un atributo distinto de la pobreza. En efecto, la política social dejó de estar conformada por pocos programas sociales que brindaban apoyos universales, iguales en forma y cantidad para toda la población, y se transformó en una política más compleja, conformada por muchos componentes o programas, cada uno con propósitos y poblaciones objetivo distintos.

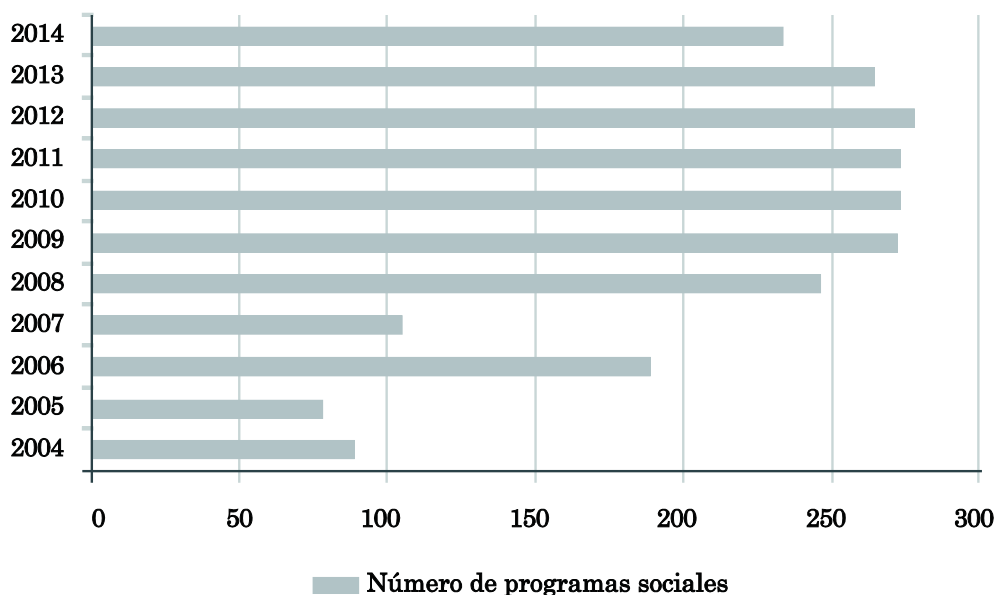
Gráfico 1
Gasto en funciones de desarrollo social en México:
1990-2012 (miles de millones de pesos de enero de 2012)



Nota: De 1995 a 2002 el gasto en desarrollo social incluye las siguientes funciones presupuestarias de Educación; Seguridad Social; Abasto y Asistencia Social; Salud; Laboral; y Desarrollo Regional y Urbano. A partir de 2003, el grupo funcional de Desarrollo Social se compone de las funciones de Educación; Seguridad Social; Salud; Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional; Asistencia Social; y Agua Potable y Alcantarillado. Fuente: Cortés (2014).

El aumento en el gasto social y en el número de programas estuvo acompañado de un esfuerzo por regular la operación de los programas¹ (Pérez Yarahuán, 2007) y de mejorar su eficacia a partir de evaluaciones². En buena medida, esto condujo a que las políticas fueran más efectivas, que cumplieran mejor con sus objetivos y que atendieran adecuadamente a sus destinatarios. Esto no ha significado, sin embargo, que el conjunto de programas se complemente y contribuya, de forma diferenciada, a resolver los grandes objetivos de la política social (Cejudo y Michel, en prensa). No es poco común encontrar programas que realizan las mismas acciones, que tienen objetivos iguales o parecidos y que atienden a una misma población, a pesar de que en lo individual funcionan bien. En otras palabras, si bien en la última década la política social ha estado conformada por programas cada vez más regulados, más evaluados e incluso más eficaces, cuando se observan como conjunto son redundantes y suelen presentar vacíos o duplicidades.

Gráfico 2
Número de programas sociales en México (2004-2014)



Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2013b).

Si bien en la última década la política social ha estado conformada por programas cada vez más regulados, más evaluados e incluso más eficaces, cuando se observan como conjunto son redundantes y suelen presentar vacíos o duplicidades.

Algunas evaluaciones e informes de desempeño elaborados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) han evidenciado ya este problema. Por ejemplo, en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF denunció los empalmes entre el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT) y seis programas más³ de la misma Secretaría (Sedesol), pues, en todos los casos otorgan el mismo tipo de apoyos para el mismo tipo de población. La ASF también identificó en este informe similitudes entre el JERFT y ocho programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y uno de la Secretaría de Economía (SE) (ASF, 2011: 13). En 2013, una auditoría de desempeño realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades identificó que este falló en desarrollar acciones de vinculación interinstitucional que facilitaran la homologación de los criterios de identificación de beneficiarios y, con ello, evitaran la duplicidad de apoyos con otros programas (ASF, 2013). Es decir, este tipo de evaluaciones apunta a la existencia de probables empalmes entre los programas de una misma secretaría, y entre estos y los de otras secretarías. Pero, además, también existen vacíos y duplicidades entre los programas sociales de los distintos ámbitos de Gobierno. En la evaluación de la política social realizada por Coneval en 2011, se concluyó que, en muchos casos, los programas sociales están dirigidos a atender carencias sociales similares, pero que, además, son insuficientes para atenderlas comprensivamente (Coneval, 2011).

Esto significa que, a pesar de que en los últimos años ha habido un aumento considerable en los recursos y programas de corte social, hasta ahora estos se han traducido en esfuerzos aislados emprendidos tanto a nivel federal como en los otros ámbitos de Gobierno, incapaces de lograr sinergias y potenciar sus efectos.

Un problema ya detectado y no resuelto

La fragmentación a la que se hace referencia en los informes de Coneval y de la ASF no es novedad. Ya desde la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se enfatizaba la necesidad de crear acuerdos “para evitar la dispersión y duplicación inútil de los esfuerzos” (Plan Nacional de Desarrollo, 1994).

La reacción del Gobierno consistió en iniciativas deliberadas para recuperar la integralidad de la política social que, durante la década pasada, tomaron la forma de estrategias de coordinación. Se diseñaron

dos estrategias para lograr mayor sinergia entre el creciente número de programas sociales y focalizar mejor la acción gubernamental: la Estrategia Microrregiones (EM) y la Estrategia 100x100 (E100x100). La implementación de la Estrategia Microrregiones tuvo lugar entre 2001 y 2007. Su objetivo era mejorar las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos a partir de un enfoque territorial, la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional (Centro de Estudios Estratégicos, 2007: 5). Por su parte, la E100x100 comenzó sus operaciones en 2007 con el objetivo de dar atención integral a los 125 municipios con mayor marginación y pobreza del país bajo esquemas de coordinación interinstitucional (Sedesol, 2014a).

Los resultados de dichas estrategias no fueron los esperados. Las razones fueron varias. En primer lugar, la focalización de las estrategias no siempre era compatible con la de los programas: en muchos programas la población objetivo no coincidía con los municipios y territorios a los que la estrategia especificaba que se debía dar prioridad (Ordaz, 2012: 77). En segundo lugar, los espacios creados para lograr la coordinación entre distintos actores no funcionaron como estaba previsto, pues quienes acudían no siempre contaban con el rango jerárquico necesario para tomar decisiones sobre cuestiones sustantivas del diseño u operación de los programas (Cruzada Nacional contra el Hambre. Secretaría Técnica, s.f.). En tercer término, la lógica de operación de ambas estrategias estaba centrada fundamentalmente en la implementación de programas que son responsabilidad exclusiva del Gobierno federal. Esto se tradujo en una limitada participación de otros ámbitos de Gobierno distintos al federal, e incluso de programas presupuestarios externos a Sedesol (ASF, 2010: 15). En cuarto lugar, el nivel de interdependencia entre las agencias involucradas es muy bajo, pues no hubo una reconfiguración de responsabilidades y objetivos que exigiera la colaboración de los diferentes actores para desempeñar sus funciones. Finalmente, la decisión del Ejecutivo tampoco implicó la creación de mecanismos específicos para el intercambio de información, pues si bien se crearon espacios de coordinación como los grupos de trabajo o las propias comisiones, no existe evidencia de lineamientos claros sobre la forma y el sentido en el que se debía generar un intercambio de información entre las dependencias.

Entendiendo el problema

El problema de la fragmentación de las acciones del Gobierno para atender a una determinada población no es exclusivo de México. Los estudios empíricos sobre este tema indican que este problema se ha buscado resolver con la creación de estructuras y procesos que permitan articular sus reglas para la toma de decisión y para el intercambio de información. Con ello se busca el logro conjunto de objetivos comunes entre dichas agencias, aun cuando operativamente estas supongan actividades independientes (Schermerhorn, 1975: 847; Cheng, 1983; Lie, 2011: 403; Peters, 2015). Atender este problema de forma similar en el caso de la población que vive en condiciones de pobreza, por ejemplo, implicaría buscar que las actividades de las oficinas encargadas de asuntos sustantivos vinculados al desarrollo social estén articuladas con las de fomento productivo y de salud; y no solo en un ámbito de Gobierno, sino también con las acciones que en este mismo sentido desarrollan las agencias equivalentes en los gobiernos subnacionales.

Por acciones articuladas nos referimos a dos cosas. La primera y más básica es que las diversas agencias tengan un objetivo en común (Schermerhorn, 1975; Lie, 2011: 403; Peters, 2015: 58), que en este caso sería ayudar a que la población en pobreza supere dicha condición. La segunda es que, para lograr ese objetivo en común, las oficinas mencionadas en el ejemplo anterior conocieran los recursos (económicos o de información, incluidos los padrones de beneficiarios) que poseen las otras, y estos se compartieran para que cada una pudiera tomar decisiones de política informadas, de las cuales se desprendieran acciones que, aunque independientes, sumaran al objetivo que comparten (Schermerhorn, 1975; Peters, 1998: 298; Lie, 2011: 403).

Pero la existencia de estructuras y procesos, por sí solos, no necesariamente hace que diversas agencias, de distintos sectores y ámbitos de Gobierno atiendan integralmente un objetivo amplio y común para todas. La atención de ese objetivo amplio y común requiere también que los instrumentos de política que utilizan dichas agencias sean coherentes entre sí. ¿Cómo puede pretenderse librar a una población del rezago social, por ejemplo, si todos los programas sociales orientados a ese fin están dirigidos a apoyar a un mismo grupo de personas que no incluye a toda la población socialmente rezagada? En este caso, ni todas las estructuras ni todos los procesos ni todos los programas sociales que las agencias tienen a la mano serán suficientes para lograrlo.

La existencia de estructuras y procesos para favorecer la coordinación, así como de programas coherentes, deberían verse reflejados en acciones integradas (en oposición a fragmentadas) del Gobierno.

En otras palabras, si los instrumentos de política están diseñados de forma tal que sus resultados estén empalmados o generen vacíos, la acción gubernamental seguirá estando fragmentada.

Cuando existe coherencia entre dos políticas que conviven dentro de un mismo espacio, estas se complementan o refuerzan de tal forma que son capaces de resolver, en conjunto, problemas complejos (Cejudo y Michel, en prensa). Esta coherencia puede existir de tres formas. La primera es la coherencia entre las poblaciones objetivo; es decir, que las características de las poblaciones a atender sean complementarias. Por ejemplo, para atender el rezago educativo en educación primaria, un programa atenderá a los niños de 6 a 12 años que habitan en zonas rurales y otro a los niños de ese mismo rango de edad, pero que habita en zonas urbanas. La segunda forma de coherencia es entre los instrumentos de los programas. Siguiendo con el ejemplo del rezago educativo, esto implicaría que, aun cuando existan varios programas orientados a atender a los niños de 6 a 12 años que habitan en zonas rurales, uno se encargue de la provisión de la infraestructura educativa adecuada, otro de la capacitación de los profesores, y así cada uno de proveer cada atributo que supone la superación del rezago educativo. Finalmente, el tercer tipo de coherencia es entre objetivos. Es decir, que los objetivos de todos los programas que forman parte de un mismo espacio de política se refuercen y complementen entre sí. En el caso del rezago educativo de los niños de 6 a 12 años, esta coherencia se vería si un programa tuviera como objetivo desarrollar la capacidad cognoscitiva de los alumnos, otro sus capacidades blandas, un tercero brindar una nutrición adecuada en las escuelas, y así sucesivamente.

Pero la coherencia de políticas tampoco es suficiente para lograr la articulación de la acción gubernamental o el logro de resultados integrados. La integración de la acción gubernamental requiere que las agencias cuenten con los instrumentos de política necesarios para lograr los objetivos en común y, al mismo tiempo, que las estructuras de coordinación permitan compartir la información necesaria para que las agencias, al actuar coordinadamente, corrijan los errores (de diseño u operación) que les impidan lograr la atención integral de ciertos problemas públicos. La existencia de estructuras y procesos para favorecer la coordinación, así como de programas coherentes, deberían verse reflejados, entonces sí, en acciones integradas (en oposición a fragmentadas) del Gobierno.

Hay integración de las políticas cuando se comparte información a partir de las estructuras y procesos de coordinación creados, y cuando ella es utilizada para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos del objetivo común que se busca alcanzar.

En la literatura sobre coordinación, se argumenta que la fragmentación de los resultados de las políticas y la ineficiencia en la prestación de servicios públicos son situaciones que pueden ser atendidas a partir de la integración de las políticas (*policy integration*)⁴ (Pollitt, 2003; Christensen y Læg Reid, 2008; Peters, 2004 y 2015). La integración de las políticas tiene dos componentes: uno de coordinación de las estructuras y los procesos (Peters, 2004) y otro de coherencia de las políticas (Underdal, 1980). En efecto, la integración de las políticas es resultado de la coordinación de los objetivos que persiguen las organizaciones públicas a partir de la negociación de actores estratégicos; es decir, implica una coordinación de arriba hacia abajo (Peters, 2004). Sin embargo, como menciona Underdal (1980: 162), la integración de las políticas también implica que “todas las consecuencias importantes que se derivan de las decisiones de política [sean] reconocidas como premisas de decisión, en donde las opciones de política [sean] evaluadas en términos de los efectos que tienen sobre una medida agregada de utilidad, y en donde los diferentes elementos de la política [estén] en acuerdo” (*traducción propia*). Entonces, se trata también de un diseño integrado en donde, en la medida de lo posible, los potenciales efectos directos e indirectos de las políticas sean considerados en la toma de decisiones, y en donde los instrumentos de política o alternativas de acción se analicen no en función de su idoneidad para lograr sus propios objetivos, sino de su capacidad (por diseño) para lograr contribuir a un objetivo más amplio.

La integración de las políticas, entonces, se haría evidente en la existencia de instrumentos que favorezcan el flujo de información y recursos entre las organizaciones de diversos sectores, que solo pueden ser efectivos si existen estructuras y procesos que funcionan, así como espacios de deliberación para la toma de decisiones presupuestarias y de diseño y operación de las políticas. Esto significa que hay integración de las políticas cuando las estructuras y procesos funcionan para los fines que fueron creados; es decir, hay integración de las políticas cuando efectivamente se comparte información a partir de las estructuras y procesos de coordinación creados, y cuando esa información es efectivamente utilizada por los diferentes actores para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos del objetivo común que se busca alcanzar, así como en la toma de decisiones conjunta para el rediseño de los diversos instrumentos de política.

El desempeño adecuado de la Cruzada depende en buena medida de la coordinación interinstitucional, pues es una estrategia que no implica recursos adicionales, ni crear nuevas estructuras administrativas o diseñar nuevos programas.

La Cruzada Nacional contra el Hambre como una estrategia de integración de políticas

La CNCH es una estrategia del Gobierno federal, coordinada por la Sedesol, que inició sus operaciones en enero de 2013. El diseño de la estrategia de la Cruzada está anclado en la definición de pobreza desarrollada por Coneval (2014), según la cual la pobreza se manifiesta en distintas carencias sociales⁵. En otras palabras, el problema público que justifica a la CNCH es la existencia de cierta población en condiciones de pobreza extrema alimentaria, producto de diversos factores: de su rezago educativo; de su falta de acceso a los servicios básicos de vivienda (agua potable, luz, drenaje y gas), de salud, o de seguridad social; de que habitan en casas en condiciones precarias⁶; de que enfrentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, y de que no están en posibilidad de obtener los satisfactores que requieren con su ingreso corriente (Sedesol, 2014b).

La conceptualización del problema de la pobreza extrema de alimentación en México como producto de un entorno socioeconómico complejo fue determinante para buscar atenderlo desde un enfoque multidimensional que involucre diversos instrumentos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos (Sedesol, 2014c). De ahí que el funcionamiento de la CNCH esté basado en dos principales instrumentos: la coordinación entre distintas dependencias y ámbitos de Gobierno y la participación ciudadana. El desempeño adecuado de la Cruzada depende en buena medida de la coordinación interinstitucional, pues es una estrategia que no implica recursos adicionales, ni crear nuevas estructuras administrativas o diseñar nuevos programas; el logro de sus objetivos supone la coordinación de los elementos ya existentes. Además, la Cruzada crea Comités Comunitarios para “promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre” (PNMSH, 2014), pues se busca abandonar la concepción de los beneficiarios como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales y, en su lugar, considerarlos actores de la materialización de sus derechos (Coneval, 2015)⁷.

Para lograr la coordinación interinstitucional, esta estrategia se hace cargo de las tres formas de articular la acción gubernamental. Aunque la Cruzada, en su concepción inicial, se ha presentado como una estrategia de coordinación, en sentido estricto lo es también de coherencia y de integración de acciones. A continuación se presenta la forma en la que la Cruzada busca, explícita o implícitamente, generar

coordinación entre diversas estructuras, mejorar la coherencia de las políticas y alcanzar la integración de la política social.

La CNCH como instrumento para promover la coordinación

El diseño de la CNCH prevé la creación y funcionamiento de algunos órganos en los tres ámbitos de Gobierno (ver Figura 1) para lograr una coordinación en dos sentidos. Por un lado, se busca mayor coordinación entre funcionarios de distintas dependencias y ámbitos de Gobierno, y por otro, entre funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil (ver Tabla 1).

Tabla 1
Tipos y ámbitos de coordinación esperados en la CNCH

Ámbito de gobierno	Tipo de coordinación	
	Entre dependencias y ámbitos de gobierno	Entre sector privado y social
Federal	Comisión Intersecretarial	Consejo Nacional
		Comité de Expertos
Estatal	Comité Estatal Intersecretarial	Consejo Estatal
Municipal	Comité Municipal Intersecretarial	Comités Comunitarios

Fuente: elaboración propia.

• *Coordinación entre dependencias y ámbitos de Gobierno*

Para lograr la coordinación entre dependencias y ámbitos de Gobierno se diseñó una comisión intersecretarial. En cada ámbito de Gobierno existe una figura equivalente. En el federal, la Comisión Intersecretarial está integrada por los titulares de las distintas secretarías de Estado y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (Decreto, 2013: Art. 6). Se trata de que los titulares de cada dependencia analicen el conjunto de programas (identificados por la propia secretaría técnica como necesarios para atender cada carencia) y propongan ajustes en su diseño, especialmente en lo que respecta a su focalización o cobertura, para lograr que estos se coordinen eficazmente (Decreto, 2013).

A nivel estatal, el Comité Estatal Intersecretarial se integra por los delegados federales de cada estado (los representantes de cada

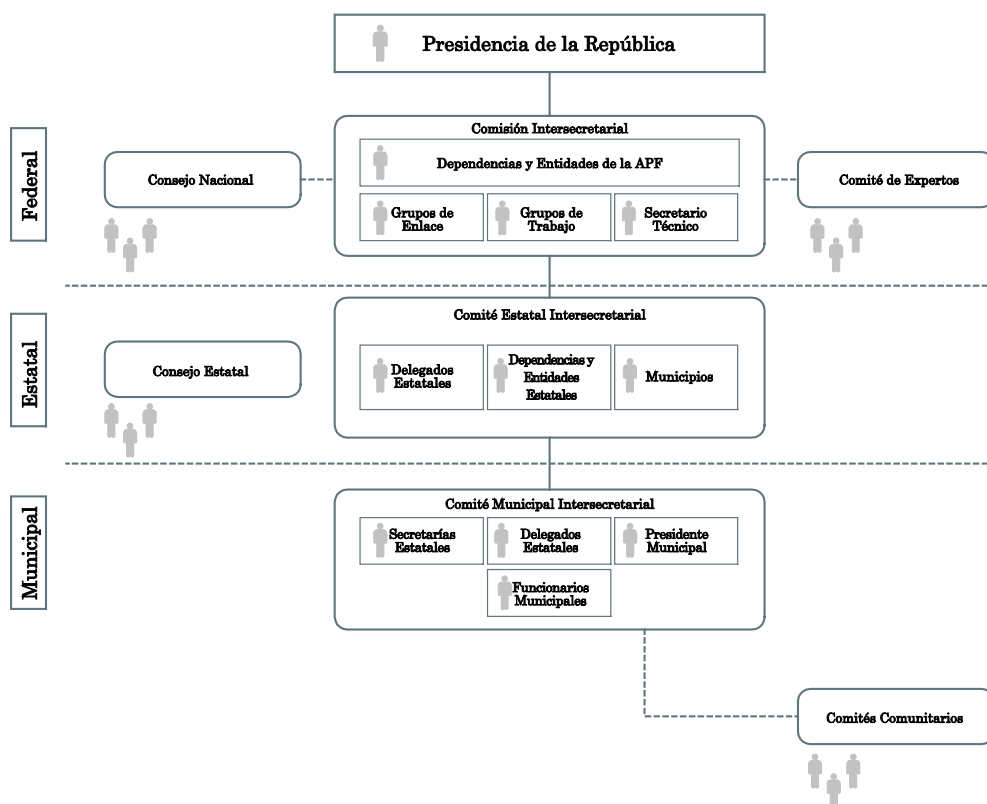
secretaría en los estados), por representantes de las secretarías estatales y por los presidentes municipales (aunque la participación de funcionarios estatales y municipales es voluntaria). El Delegado de Sedesol en cada estado es el Secretario Técnico y Presidente de dicho Comité. A nivel municipal, no existe una normativa que establezca quiénes deberán ser los integrantes de este Comité ni sus funciones⁸. En cambio, para el Comité Estatal Intersecretarial sí se señala como su principal función la coordinación de sus acciones para cumplir las metas de la CNCH (Lineamientos Básicos de los Comités Estatales Intersecretariales). Para ello, una de sus responsabilidades es la elaboración de un plan de trabajo estatal, el cual supone un diagnóstico por cada municipio que pertenece a la Cruzada, en términos del número de programas que operan en ese territorio (con su respectivo presupuesto) y un plan de actividades (con metas e indicadores) vinculadas a la atención de cada una de las siete carencias sociales (Lineamientos Básicos de los Comités Estatales Intersecretariales). En teoría, estos planes deben estar basados en las necesidades sociales expresadas por las comunidades que integran los municipios de la Cruzada, a través de los Comités Comunitarios.

Tanto de la Comisión Intersecretarial como del Comité Estatal Intersecretarial se desprenden distintos grupos de trabajo, cada uno enfocado en el análisis y discusión de problemas relacionados con cada carencia social⁹. Con la creación de estos grupos se busca acotar las discusiones sobre la posible complementariedad de los programas en espacios donde solo asisten los representantes de las dependencias cuyas acciones son necesarias para atender una misma carencia.

• *Coordinación entre dependencias de distintos ámbitos de Gobierno y el sector social*

Con el objetivo de generar espacios de diálogo y coordinación entre los sectores público y social, la CNCH prevé la creación de varios órganos (ver Tabla 1). En el ámbito federal, hay un Comité de Expertos, el cual está integrado por un Secretario Técnico (que es designado por la Sedesol) y por diez miembros académicos con una trayectoria profesional que los vincula a los temas sustantivos de la CNCH. Su función principal es emitir opiniones y recomendaciones para asegurar el correcto diseño e implementación de la Cruzada.

Figura 1
Estructura organizacional planeada para la CNCH



Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2014).

Además, tanto a nivel federal como estatal se creó un consejo integrado por miembros del sector social. Estos consejos tienen como función emitir opiniones y formular propuestas sobre la CNCH, particularmente para promover la participación ciudadana y el trabajo entre los sectores público y social (Sedesol, 2013: Art. 8). Según su diseño, el Consejo debe ser presidido por el Secretario de Desarrollo Social y debe estar integrado por representantes de organizaciones del sector social, de instituciones académicas y de organismos e instituciones internacionales (Decreto, 2013).

En el ámbito municipal se prevé la creación de los Comités Comunitarios para detectar y priorizar las necesidades sociales de la comunidad, y con base en ello aprobar los diagnósticos y planes de

La coordinación que busca generar la CNCH no solo implica la articulación de distintas dependencias y sectores; también busca propiciar la coherencia entre diversos programas presupuestarios para atender las carencias sociales de su población objetivo.

desarrollo comunitario¹⁰, así como organizar a la comunidad para las tareas de “planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas” (Sedesol, 2013). Estos Comités son órganos pensados como espacios de “participación real” de las comunidades, lo cual implica su intervención en todas las fases del proceso de la estrategia de la Cruzada: planeación, implementación, supervisión, seguimiento y evaluación (Sedesol, 2014b: 88).

La CNCH como instrumento para lograr la coherencia de los programas

La coordinación que busca generar la CNCH no solo implica la articulación de distintas dependencias y sectores; también busca propiciar la coherencia entre diversos programas presupuestarios para, de esta forma, atender las carencias sociales de su población objetivo. “Se trata de evitar duplicidades, de ordenar y coordinar la actuación pública, pero también de generar conjuntamente una política orientada a hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales” (PNMSH, 2014).

El diseño de la estrategia de la Cruzada está anclado en la definición de pobreza desarrollada por Coneval. Esto explica que el objetivo de la CNCH consista, entonces, en lograr que las siete carencias sociales de la población que las padece sean eliminadas. Para ello, se busca el trabajo articulado de distintos programas sociales de forma que se pueda dar una atención integral a cada carencia y al conjunto de carencias (Decreto, 2013). En otras palabras, el propósito de la Cruzada es contar con los instrumentos de política (programas y acciones) necesarios para atender integralmente a cada persona que vive en condiciones de pobreza extrema alimentaria. Esto implica que todo el andamiaje institucional se oriente a que una misma persona deje de padecer rezago educativo, pero también, por ejemplo, que tenga acceso a los servicios básicos de vivienda, de salud y de seguridad social. En la práctica, esto significa que una misma persona debería ser beneficiaria de varios programas, cada uno orientado a la atención de una carencia social distinta.

Para este fin, la CNCH vinculó una serie de programas (que ya existían) a cada carencia social con el objetivo de que todos contribuyan en alguna medida a abatirlas. El reto, desde luego, está en que los programas que idealmente beneficiarán a una misma persona, lo hagan sin que con ello estén duplicando acciones o beneficios y que, en conjunto, resuelvan la carencia. Por ejemplo, para atender la carencia de servicios de la salud se esperaba que

En términos de “integración de políticas”, el objetivo consiste en que las decisiones de focalización y planeación se tomen pensando no en una lógica de programas presupuestarios, sino de atención de las carencias sociales.

un mismo beneficiario recibiera atención médica gracias a la implementación de cierto programa, en una clínica de salud que existe como resultado de otro programa y que, producto de otros dos programas, esta estuviera equipada con equipo médico y medicinas.

Alcanzar esto requiere que todos los programas que intervienen en el logro de los objetivos de la Cruzada tengan diseños coherentes entre sí. Por eso, en el Decreto de creación del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre (2013) se establece como la principal función de la Comisión Intersecretarial la realización de ajustes en el diseño de los programas presupuestarios para lograr los objetivos de la Cruzada (Art. 7).

La CNCH como instrumento de integración de políticas (policy integration)

La Cruzada va más allá de buscar programas coherentes y estructuras coordinadas. El objetivo final de la Cruzada es generar un cambio en las rutinas burocráticas que intervienen en la política social y resolver carencias de manera integral, de forma que las decisiones vinculadas a esta se traduzcan en decisiones que generen una política integrada, en oposición a una fragmentada. A partir de distintos instrumentos de planeación, la Cruzada busca romper “con la idea del gobierno archipiélago, de un gobierno federal en el que cada dependencia y entidad definía sus propios objetivos y la población a la que se dirigía, sin considerar los aspectos positivos como las sinergias y los efectos multiplicadores con otros programas, o los negativos, como las duplicidades y los incentivos perversos que propician la inmovilidad o la ruptura del tejido social” (PNMSH, 2014).

En términos de “integración de políticas”, el objetivo consiste en que las decisiones de focalización y planeación se tomen pensando no en una lógica de programas presupuestarios, sino de atención de las carencias sociales. Para este fin, la estrategia de la Cruzada busca actuar por dos vías. Por una parte, busca generar la información necesaria para una focalización y planeación orientada al abatimiento de carencias, y por otra, se prevén algunos mecanismos para verificar que efectivamente eso suceda.

A fin de generar los insumos necesarios para una planeación y una estrategia de focalización integrada, la Cruzada prevé la creación y/o el uso de ciertos instrumentos de gestión. En particular, se trata del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y los propios Comités Comunitarios.

El PUB supone la generación de un sistema de georreferenciación a partir del cual sea posible identificar a los beneficiarios de los programas sociales, su nombre, características socioeconómicas y los programas en los que se encuentran inscritos. El objetivo es homologar la recolección y la información de los padrones de beneficiarios y, con ello, generar datos estadísticos que permitan identificar las posibles duplicidades al otorgar beneficios. Con ello sería posible generar información útil para la planeación y el rediseño de los programas, la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo comunitario (Sedesol, 2014b: 85). Con el apoyo de nuevas tecnologías se busca “[mapear] a detalle la presencia institucional y los servicios existentes, y por lo tanto las carencias [e identificar], familia por familia, los beneficios que ya reciben, y por lo tanto a quienes no cuentan con ellos y los necesitan” (PNMSH, 2014).

El CUIS es un instrumento de Sedesol con el cual se integra la información socioeconómica y demográfica de los miembros de cada hogar, así como de las características de su vivienda. La información, recopilada a partir de cuestionarios aplicados en cada hogar, da cuenta, entre otros aspectos, de las carencias sociales que padece cada familia. La CNCH retoma este instrumento y, con el apoyo de las Secretarías Técnicas de la Cruzada en los Estados, busca aplicarlo de forma periódica en los municipios de la Cruzada en cada estado para informar las decisiones de focalización y planeación de la Cruzada (Sedesol, 2014b: 85).

En el ámbito municipal, los Comités Comunitarios son otra herramienta para mejorar la focalización y planeación de la Cruzada. En lo que toca a la focalización, estos Comités fueron pensados, entre otras cosas, como un recurso de última instancia para corregir los errores en la focalización que pudieran desprenderse de información imprecisa generada por el PUB o el CUIS. Se pretende que los miembros de cada Comité identifiquen, en campo, a las personas en condiciones de mayor pobreza de su comunidad, que deben ser sujetas del apoyo o beneficio que brinda un determinado programa social (Sedesol, 2014b: 85). En otras palabras, se busca que sean los miembros de la comunidad, quienes conocen con precisión las condiciones en las que viven sus vecinos, los que denuncien si, por ejemplo, un miembro de la comunidad está por recibir un apoyo en lugar de otro que lo necesita más. Con respecto a la planeación, los Comités Comunitarios tienen como una de sus principales responsabilidades la elaboración de un diagnóstico y un plan de desarrollo comunitario. Los diagnósticos

La estrategia de la Cruzada no busca que los programas modifiquen su población objetivo, sino su zona de atención.

están pensados como una herramienta de planeación para que los miembros de una comunidad identifiquen y prioricen sus principales necesidades. Se trata de empatar las necesidades de la comunidad con la oferta de programas presupuestarios, con el objeto de atenderlas en el orden que los propios miembros de la comunidad consideran más adecuado (PNMSH, 2014).

Como se mencionó antes, la Cruzada también pretende crear los mecanismos necesarios para verificar que la planeación y focalización de los programas estén siendo orientadas al abatimiento de las carencias. Para ello, la CNCH prevé tres tipos de acciones: la reorientación del área geográfica de atención de los programas, la creación y gestión de la matriz de inversiones y el diseño e implementación de la Certificación de Criterios de Atención en el Marco de la Cruzada contra el Hambre (Certificación).

Para lograr que los programas orienten sus apoyos a las personas en carencias, en un primer momento se definió un conjunto de municipios con los niveles más altos de pobreza extrema en el país, así como con el mayor número de personas en condiciones de pobreza extrema o carencia alimentaria¹¹ (Decreto, 2013). Posteriormente, en las reglas de operación de los programas vinculados a la Cruzada se estableció que deberán incluir a los municipios de la CNCH como parte del área geográfica en donde se implementan. Esto implica que los programas presupuestarios modifiquen su estrategia de focalización de forma que la entrega de apoyos esté orientada a atender a su población objetivo que habita en el área geográfica que la CNCH busca atender. Es decir, la estrategia de la Cruzada no busca que los programas modifiquen su población objetivo, sino su zona de atención.

Además, se desarrolló una “matriz de inversión” en la cual se detallan las obras y acciones específicas (y la inversión que implican) a las que se compromete cada dependencia del Gobierno federal y gobiernos locales para contribuir a disminuir las carencias sociales de la población objetivo de la Cruzada. Estas matrices están fundamentadas en los Acuerdos Integrales, un instrumento adicional pensado “para consolidar la coordinación intergubernamental” entre las entidades que intervienen en la CNCH, pues en ellos se establecen los derechos y obligaciones que tienen tanto la federación como los gobiernos estatales. El objetivo de esta matriz es dar seguimiento a los compromisos definidos por cada dependencia y monitorear el avance en el logro de dichos compromisos (PNMSH, 2014).

Para verificar que los programas estén planeando y focalizando en lógica de carencias, la Cruzada también prevé la “Certificación de Criterios de Atención en el Marco de la Cruzada contra el Hambre”. La Certificación es un proceso de acreditación participativa en donde los propios miembros del Comité Comunitario validan el cumplimiento de las acciones definidas como prioritarias en su diagnóstico. La Certificación es indicativa de que se está abonando a la superación de una carencia social en esa comunidad. Por ejemplo, para que una comunidad se certifique como “Comunidad con promoción de lactancia materna” se requiere que los programas correspondientes hayan promovido entre la población objetivo los diez pasos para una lactancia exitosa. Si esto se realizó en toda la comunidad, entonces se obtiene la certificación. Para cada uno de los componentes que abonan a una carencia se otorga una certificación. Esto quiere decir que, para poder pensar en una comunidad en donde ya no existen carencias en materia de servicios básicos y calidad en espacios de vivienda, esta debería haber obtenido siete certificados. Como las certificaciones necesarias para cada carencia no coinciden con los indicadores de medición de la pobreza, con estos certificados la Cruzada no busca sustituir la evaluación necesaria para determinar el abatimiento de las carencias en cada comunidad (Sedesol, 2013b).

El alcance de la CNCH como estrategia de integración

A primera vista, la distinción entre el diseño de la Cruzada y el de las estrategias anteriores (EM y E100x100) parecería inexistente. En los tres casos, las estrategias están orientadas a atender un problema de pobreza a través de mecanismos de coordinación y participación ciudadana, interviniendo en áreas que suponen una mejoría en las condiciones de vida de la población beneficiaria (dotación o acceso a bienes y servicios básicos).

Un análisis más profundo indica que, a diferencia de las estrategias anteriores, en su diseño, la CNCH no solo tiene como propósito incidir en la coordinación entre agencias y gobiernos, sino también en la coherencia entre programas sociales y la integración de las acciones de política para lograr resolver problemas complejos vinculados con carencias sociales.

Sin embargo, la forma que ha tomado la CNCH en su fase de implementación apunta a una ejecución incompleta de estos atributos en la práctica. Como se señaló antes, el componente relacionado con la coordinación está basado en la creación de órganos colegiados

Se trata de tener programas o políticas que, en el agregado, sean suficientes para alcanzar un objetivo más amplio, sin que ello implique que se dupliquen en el tipo de apoyo que brindan, la población que atienden o los objetivos que persiguen.

que sirvan como espacios de deliberación entre distintos actores involucrados en la Cruzada. No obstante, una correcta coordinación no solo depende de estructuras bien definidas, sino de procesos que normalicen el conjunto de actividades necesarias para el cumplimiento de objetivos comunes. Se trata de contar con estructuras y procesos institucionalizados; es decir, de *formalizar* los patrones de interacción entre organizaciones (Peters, 2015: 6) de forma que exista un flujo de información (incluyendo padrones de beneficiarios) y de recursos (económicos y humanos) (Schermerhorn, 1975; Peters, 1998: 298; Lie, 2011: 403) para lograr los objetivos planteados. Además, tal como se señala en la literatura sobre coordinación, el nivel de interdependencia entre las instituciones es proporcional al grado de coordinación entre ellas (Cheng, 1983; Schermerhorn, 1975). Para plantearlo en términos más simples, esto significa que difícilmente existirá coordinación entre actores o dependencias que no necesiten coordinarse para cumplir con sus obligaciones.

En la Cruzada se crearon las estructuras planteadas en su diseño¹², pero estas funcionan de diferente forma en cada caso. En efecto, el desarrollo de actividades de coordinación (compartir información, planear y/o presupuestar) en cada entidad federativa depende, en buena medida, de la voluntad de los actores por cooperar con los objetivos de la Cruzada, de la afinidad con el partido político del Presidente de la República o de la habilidad política (o relaciones personales) de los delegados de Sedesol en los estados para lograr concertaciones (Coneval, 2015: 186). Por eso, no sorprende que la Cruzada sirva para potenciar los procesos de coordinación en aquellos estados en los que actividades orientadas a compartir información, planear o presupuestar ya se llevaban a cabo. La Cruzada no ha sido suficiente para detonar estos procesos en los estados en los que este tipo de coordinación no tenía lugar con anterioridad (Coneval, 2015: 184).

La coherencia entre los programas es, también, uno de los objetivos de la Cruzada. Desde el decreto de su creación se reconoció que su implementación “requiere de acciones transversales, concretas y coordinadas en otros rubros [distintos a los del desarrollo social] que igualmente inciden en el problema de carencia alimentaria” (Decreto, 2013). Como se argumentó previamente, lograr un objetivo de esta naturaleza implica contar con instrumentos coherentes para ello. Se trata de tener instrumentos (programas o políticas) que, en el agregado, sean suficientes para alcanzar un objetivo más amplio, sin que

ello implique que se dupliquen en el tipo de apoyo que brindan, la población que atienden o los objetivos que persiguen. En otras palabras, se trata de contar con los instrumentos necesarios y suficientes para resolver problemas complejos (Cejudo y Michel, en prensa).

La forma en la que la Cruzada se hizo cargo de la coherencia fue, primero, a partir de la definición del combate a cada carencia social como el objetivo a lograr. Debido a que ya existen indicadores reconocidos para medir cada carencia, fue posible contar con una definición puntual de cada objetivo (y de sus atributos) al que determinados programas debían contribuir. Por ejemplo, para atender la carencia de calidad y espacios de la vivienda, era claro que cierto grupo de programas debería lograr que cada persona habite en un hogar con: 1) pisos, 2) techos y 3) muros firmes, y 4) que no viva en hacinamiento (Coneval, 2014). Esta claridad en los objetivos facilitó la labor de definir qué programas debían estar vinculados a qué carencia, de forma que, en conjunto, fueran suficientes para atenderla. Pero es en este punto en donde se hace evidente un problema en la Cruzada: la lista de programas asociados a cada carencia fue definida de forma inadecuada. Se asociaron decenas de programas de casi todas las dependencias del Gobierno federal a las siete carencias. En muchos casos, no todos los programas asociados a una carencia sirven para abatirla (son innecesarios en la lógica de la Cruzada). En otros, el conjunto de programas asociados a una carencia no es suficiente para atenderla (aunque consiguieran sus objetivos, la carencia permanecería). Es decir, los programas asociados a ciertas carencias son incoherentes entre sí y, por ello, incapaces de atenderlas de manera eficaz. Hasta ahora, los ajustes a las reglas de operación de los programas no han corregido este problema. Por tanto, aunque todos los programas asociados lograran su objetivo, la Cruzada no alcanzaría los resultados esperados en términos de carencias atendidas.

El componente de la Cruzada relacionado con la integración de políticas supone la puesta en marcha de diversos instrumentos, unos orientados a la generación de información para lograr una focalización y planeación dirigidos al abatimiento de carencias, y otros para comprobar que esto efectivamente suceda. En teoría, esta serie de instrumentos en la Cruzada es adecuada, pues *la integración de políticas* implica un proceso de retroalimentación constante entre sus dos dimensiones: la operativa y la sustantiva. La operativa genera información relativa a las fallas en la implementación de los programas, no en su desempeño individual, sino como instrumentos para

lograr un objetivo más amplio (en este caso, abatir cada carencia). La sustantiva, por su parte, genera información sobre la suficiencia y pertinencia de sus programas, una vez más, no como instrumentos en lo individual, sino como parte de un conjunto que busca contribuir, de manera diferenciada, a abatir una carencia. Desde un punto de vista teórico, las dos dimensiones, en conjunto, se manifiestan en acciones integradas de Gobierno; es decir, en acciones motivadas por una lógica integral. Por ejemplo, la asignación presupuestaria debería ser un reflejo no del desempeño de los programas en lo individual, sino del avance en la atención a cada carencia. De esta forma, si en un año fiscal se avanzó en el abatimiento de la carencia de calidad y espacios de la vivienda, por ejemplo, en el siguiente se deberán destinar más recursos a los programas vinculados con la carencia en la que menos avances hubo.

Las acciones integradas de Gobierno solo pueden tener lugar si existe la información necesaria para tomar decisiones de esa naturaleza. Por eso, se ven reflejadas en la toma de decisiones presupuestales y de planeación, y en instrumentos de gestión que, en el caso de la Cruzada, toman la forma del Padrón Único de Beneficiarios, los CUIS, el tablero de control, o de la propia información que generan los Comités Comunitarios y que fluye a través del personal involucrado en la implementación de la Cruzada (o a través de certificaciones). En la práctica, sin embargo, la Cruzada no está generando la información necesaria para lograr estas acciones integrales. El PUB aún está en proceso de construcción, no todas las secretarías técnicas de los estados tienen la posibilidad económica (o la voluntad) para aplicar periódicamente el CUIS, el tablero de control únicamente da cuenta de la cantidad de recursos que cada programa federal ha invertido en cada municipio, los certificados solo reflejan la implementación de acciones de Gobierno en toda una comunidad sin brindar información sobre la atención integral que supone el abatimiento de una carencia, y los Comités Comunitarios se enfrentan a importantes limitantes para transmitir la información que generan. En materia de planeación, los Comités generan información sobre las carencias sociales que desean que sean atendidas prioritariamente, pero los apoyos se siguen entregando a partir de la oferta disponible y no de la demanda generada (y hecha explícita por los Comités). En materia de focalización, los Comités Comunitarios, en el mejor escenario, pueden evitar problemas de inclusión en la población objetivo de la Cruzada, pero no pueden evitar los problemas de exclusión, ni mucho menos

La CNCH es un ejemplo de cómo puede atenderse la fragmentación de las intervenciones del Gobierno, pero es también una muestra de los desafíos de implementación que cualquier estrategia de coordinación enfrenta.

intervenir para lograr que los apoyos se repartan con una lógica de integralidad (por ejemplo, si un programa llega a la comunidad a ofrecer pisos firmes, se dé prioridad a aquellas personas que ya tienen muros, techos y cuartos, para que con ese apoyo dejen de padecer la carencia de calidad y espacios de la vivienda). En otras palabras, los instrumentos de gestión y monitoreo únicamente permiten informar parcialmente las decisiones estratégicas para la toma de decisiones desde una perspectiva integral.

Conclusión

La Cruzada Nacional contra el Hambre es el intento más reciente y ambicioso del Gobierno mexicano por atender el problema de fragmentación de la política social. Se trata de un problema real, identificado por sucesivas administraciones, que tiene efectos indeseables en el desempeño de la política social: la duplicidad de esfuerzos, la falta de conexión entre intervenciones que podrían ser complementarias, la ausencia de flujos de información que permitan una mejor toma de decisiones y, como consecuencia de todo ello, un problema complejo y multidimensional, como la pobreza, enfrentado de manera desintegrada, parcial e ineficaz.

La CNCH, como estrategia de coordinación, busca modificar las rutinas operativas de las agencias gubernamentales, los procesos de decisión de los programas sociales y los mecanismos de colaboración entre los gobiernos estatal, federal y municipal, además de generar un mecanismo de participación ciudadana con los Comités Comunitarios. Al proponerse todo eso, puede incidir directamente en las tres dimensiones analizadas: la coordinación de estructuras y procesos, la coherencia entre políticas públicas y la integración de la acción gubernamental. La CNCH es un ejemplo de cómo puede atenderse la fragmentación de las intervenciones del Gobierno, pero es también una muestra de los desafíos de implementación que cualquier estrategia de coordinación enfrenta: la dificultad de generar interés por coordinarse en agencias y funcionarios acostumbrados a operar de manera independiente; los problemas para incorporar la información recabada en la operación de los programas en la toma de decisiones (ya sea en planeación, presupuestación o implementación) en una lógica integral; las presiones que algunos mecanismos de gestión (la planeación, la evaluación o el control) ejercen contra la coordinación, a pesar de las decisiones políticas a favor de ella; el reto de coordinar gobiernos con capacidades institucionales distintas e incentivos políticos contrapuestos.

El reto de la fragmentación no es un reto específico de la política social de México. Una abundante literatura, con diferentes conceptos y matices, ha señalado el reto práctico e intelectual de resolver problemas complejos con una acción integrada de los gobiernos. En una especie de péndulo, las doctrinas administrativas dejan atrás la sobreespecialización, la agencificación y la focalización extrema, para intentar recuperar una visión integral de la acción de los gobiernos y atender de forma cabal problemas complejos. Pero la agenda de investigación no se agota. Quedan pendientes muchas preguntas sobre la forma en que coexiste la coordinación con la coherencia y ambas con la integración de políticas. Hay otras sobre los factores que propician e inhiben la acción integrada. Y, con una visión más práctica, se requieren herramientas analíticas y metodológicas para estudiar empíricamente la coordinación de estructuras, la coherencia de programas y la integración de políticas. La capacidad del Gobierno para resolver problemas complejos depende de ello.

Notas

(1) A finales de 1990 se volvió obligatoria la publicación de las reglas de operación para todos los programas federales que realizaran transferencias o subsidios directos.

(2) Con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 se creó el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social en México (Coneval), responsable de definir, identificar y medir la pobreza, así como de coordinar la evaluación de la política social.

(3) Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), Opciones Productivas (OP), Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI), y Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).

(4) Algunos autores equiparan el término con conceptos como *Joined-Up Government*, *Holistic Government* o *Whole of Government* (ver Metcalfe, 1994; Lie, 2011; Pollitt, 2003; Christensen y Lægheid, 2008; Peters, 2004 y 2015).

(5) En específico, se trata de siete carencias sociales: ingreso, 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.

(6) La carencia por calidad y espacios de la vivienda se refiere a las viviendas en donde el material de los pisos es de tierra; el techo es de lámina de cartón o desechos; los muros son de barro, carrizo, palma, lámina

de cartón, metálica o material de desecho; y las personas que habitan en dicho hogar viven en hacinamiento.

(7) Los Comités son el mecanismo pensado para incluir a la comunidad en la toma de decisiones sustantivas relacionadas con los programas sociales y, por eso, su eficacia depende en buena parte de una efectiva coordinación interinstitucional. De ahí que en este documento los Comités Comunitarios, como máxima expresión de la participación ciudadana en la Cruzada, no se estudien por separado, sino como un componente de la coordinación interinstitucional.

(8) En algunas actas de instalación de estos comités se mencionan algunas funciones, pero estas varían de comité a comité.

(9) Aunque la creación de dichos grupos es optativa, de acuerdo con lo señalado en las normas de organización y funcionamiento interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCH.

(10) Los diagnósticos comunitarios constituyen una lista de necesidades, en orden de prioridad, que la comunidad considera que deben ser atendidas a partir de programas sociales. Los planes de desarrollo comunitarios son las metas y acciones que la asamblea general del Comité establece para el logro de sus objetivos de corto, mediano y largo plazo (Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la CNCH).

(11) Para el año 2013 se seleccionaron 400 municipios como parte de la primera etapa de la Cruzada. En 2014, como parte de la estrategia de expansión de la CNCH, este número se amplió a 1.012.

(12) La mayoría de los órganos que se anunciaron en el diseño de la Cruzada fueron creados, excepto los Consejos Estatales (pensados como foros para incorporar al sector privado) en los estados, pues hasta el momento no existe evidencia de su creación.

Bibliografía

ASF (2010), *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008. Sector desarrollo social*, México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. Tomo VIII, <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2008i/Tomos/T8V1.pdf>.

_____ (2011), *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2011*,

México, Auditoría Superior de la Federación, http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0358_a.pdf.

_____ (2013), *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2013. Grupo funcional desarrollo social*, México, Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx/Trans/>

- Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0261_a.pdf.
- Brachet-Márquez, Viviane (2004), "El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822- 2002)", en *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, Julio Boltvinik y Araceli Damián (eds.), México, Siglo XXI, Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Cejudo, Guillermo, y Michel, Cynthia (en prensa), "Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo", en *Gestión y Política Pública*.
- Centro de Estudios Estratégicos (2007), *Evaluación de la estrategia de microrregiones: reporte de diseño*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1745/1/images/A_Reporte_diseno.pdf.
- Cheng, Joseph L. (1983), "Interdependence and Coordination in Organizations: a Role-System Analysis", en *The Academy of Management Journal*, Vol. 26 N° 1, pp. 156-162.
- Christensen, Tom y Læg Reid, Per (2008), "The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: the Norwegian Case", en *Public Organization Review*, Vol. 8 N° 2, pp. 97-116.
- Coneval (2011), *Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- _____ (2013a), *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISEÑO_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf.
- _____ (2013b), *Inventario de programas y acciones federales de desarrollo social 2004-2013*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- _____ (2014), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2. ed.
- _____ (2015), *Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortés, Fernando (2014), "Gasto social y pobreza", México, Universidad Nacional Autónoma de México. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

- (Documento de Trabajo; N° 9), <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/009.pdf>.
- Cruzada Nacional contra el Hambre. Secretaría Técnica (s.f.), “Estrategia de coordinación interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, México, CNCH.
- Cunill Grau, Nuria (2014), “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 23 N° 1, pp. 5-46.
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (2013), *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de enero.
- Levy, Santiago (2007), *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progres-Oportunidades?*, Washington, BID, <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2684/Productivity%2c%20Growth%20and%20Poverty%20in%20Mexico.%20What%20follows%20Progres-Oportunidades%3f.pdf;jsessionid=C690DE6DEB5B44E9046404547AA5399E?sequence=1>.
- Lie, Amund (2011), “Coordination Processes and Outcomes in the Public Service: the Challenge of Inter-Organizational Food Safety Coordination in Norway”, en *Public Administration*, Vol. 89 N° 2, pp. 401-417.
- Márquez, Javier (2013), “¿Cuántos municipios en la Cruzada contra el Hambre no son los de mayor pobreza?”, en *Políticamente correcto: elecciones y estadística*, 24 de abril, <http://javier-marquez.com/2013/04/24/cuantos-municipios-en-la-cruzada-contra-el-hambre-no-son-los-de-mayor-pobreza/>.
- Merino, José (2013), “La cruzada por encontrar explicaciones”, en *Animal Político*, 13 de mayo, <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/05/13/la-cruzada-por-encontrar-explicaciones/>.
- Metcalf, Les (1994), “International Policy-Coordination and Public Management Reform”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60 N° 2, pp. 271-290.
- Navarro, Alejandro (2012), “Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados”, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Documento de Trabajo; N° 127).
- Ordaz, Juan Carlos (2012), “La estrategia 100x100: hacia la elaboración de un modelo de implementación de políticas públicas de atención integral”, México, FLACSO, <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/>

- handle/123456789/2556/Ordaz_JC.pdf?sequence=1.
- Paz Pellat, Marco Antonio ...[et al] (2012), *Política social en México: logros recientes y retos pendientes*, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Desarrollo Social.
- Pérez Yarahuán, Gabriela (2007), "Social Development Policy, Expenditures and Electoral Incentives in Mexico", en *Ibero Forum*, Vol. 2 N° 3, pp. 1-26, <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/3/pdf/gabrielap.pdf>.
- Peters, B. Guy (1998), "Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination", Ottawa, Canadian Centre for Management Development (Research Paper; N° 21).
- _____ (2004), *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?*, Pittsburgh, University of Pittsburgh. Department of Political Science.
- _____ (2015), *Pursuing Horizontal Management: the Politics of Public Sector Coordination*, Kansas, University Press of Kansas.
- Plan Nacional de Desarrollo (1994), "Decreto del 31-05-89, por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", México, PND, <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>.
- Pollitt, Christopher (2003), "Joined-Up Government: a Survey", en *Political Studies Review*, Vol. 1 N° 1, pp. 34-49.
- PNMSH (2014), Programa Nacional México Sin Hambre, México, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/2014_04_30_VES_sedesol7a.pdf.
- Schermerhorn, John (1975), "Determinants of Interorganizational Cooperation", en *The Academy of Management Journal*, Vol. 18 N° 4, pp. 846-856.
- Sedesol (2013a), *Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional*, México, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Lineamientos_CNCH.pdf.
- _____ (2013b), *Segundo informe trimestral de actividades de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre*, México, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/ComisionIntersecretarial_CNCH/Segundo_Informe_Trimestral.pdf.
- _____ (2014a), *Información del programa*, México, Secretaría de Desarrollo Social,

http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informacion_del_Programa_PDZP.

_____ (2014b), *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México sin Hambre*, México, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Mexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf.

_____ (2014c) “¿Qué es la Cruzada?”, México, Cruzada Nacional contra el Hambre, <http://sinhambre.gob.mx>.

Underdal, Arild (1980), “Integrated Marine Policy: What? Why? How?”, en *Marine Policy*, Vol. 4 N° 3, pp. 159-169.

Yaschine, Iliana; Ochoa, Sara; y Hernández, Citlali (2014), “Cruzada Nacional Contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria”, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (Documento de Trabajo; N° 10), <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/010.pdf>.