

HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL



Primera edición, 2018

Hacia una Política Social Integral

Coordinador: Guillermo M. Cejudo

Investigadores: Damián I. Lugo y Cynthia L. Michel

Equipo de trabajo: Nayeli Aguirre, Juan Londoño, Brenda Galicia, Maleni Aguila, Gabriela Alemán, Giovanni Escamilla, Jorge Lozano, Tlacaelel Mendoza, Raúl Mosco, David Núñez, José Olvera, Adriana Oseguera, Jorge Ramos, Armando Sobrino y Brenda Valdez.

Este reporte pertenece al proyecto *Hacia una Política Social Integral* del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. Las opiniones y datos contenidos en este documento son exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE como institución ni del LNPP.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

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

Carr. México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México D.F.

<http://lnpp.cide.edu/politica-social-integral/>

Impreso en México / *Printed in Mexico*

HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL

Guillermo M. Cejudo,
Damián I. Lugo y Cynthia L. Michel



Laboratorio Nacional
de Políticas Públicas



CIDE

ACCIÓN CIUDADANA
**FRENTE A LA
POBREZA**



OXFAM



ÍNDICE

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	9
LA POLÍTICA SOCIAL ESTÁ FRAGMENTADA	10
LOS PROGRAMAS SOCIALES SE DUPLICAN Y EMPALMAN	12
LOS PROGRAMAS SOCIALES SON INSUFICIENTES	13
LA POLÍTICA SOCIAL ATIENDE REZAGOS ESPECÍFICOS, NO DERECHOS	14
LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL NO HA LOGRADO REVERTIR LA FRAGMENTACIÓN	17
LA POLÍTICA SOCIAL CARECE DE INFORMACIÓN PARA SER INTEGRAL	19
HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL	20
REDISEÑO PROGRAMÁTICO	22
COORDINACIÓN INTERSECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL	23
PLANEACIÓN ORIENTADA A RESOLVER PROBLEMAS	24
UNA POLÍTICA SOCIAL BASADA EN INTERVENCIONES INTEGRALES, EN LÓGICA DE CICLO DE VIDA, PARA GARANTIZAR DERECHOS	25
REFERENCIAS	27
NOTA METODOLÓGICA	29





PREFACIO

Este documento resume los resultados del proyecto de investigación *Hacia una Política Social Integral*, del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Este proyecto es parte de las líneas de investigación de la División de Administración Pública del CIDE. Se ha contado con el apoyo de instituciones federales y estatales que facilitaron información sobre programas sociales, así como con el de la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza para extenderlo a los espacios estatales.

Los resultados detallados, los datos y algunas herramientas de visualización de los programas sociales federales y estatales analizados pueden encontrarse en:

<http://lnpp.cide.edu/politica-social-integral/>



INTRODUCCIÓN

En México hay **53.4 millones** de personas en situación de pobreza, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en la Medición de Pobreza de 2016. Esta situación es aún más grave en ciertos grupos poblacionales (77.6% de las personas hablantes de lengua indígena se encuentran en condición de pobreza) o regiones (en Chiapas, tres cuartas partes de la población padece este fenómeno). Es un problema reconocido, medido y para el cual el Estado mexicano ha dedicado cada vez más recursos (el gasto social ha crecido sostenidamente en las últimas décadas) y más programas sociales (Cortés, 2014). Aún más, México ha sido pionero en iniciativas de desarrollo social que se han vuelto referentes mundiales: el programa de transferencias condicionadas Progres-a-Oportunidades-Prospera (Yaschine, 2015) y la medición multidimensional de la pobreza y el modelo de evaluación de la política de desarrollo social. Además, se han lanzado sucesivas estrategias ambiciosas (el Programa Nacional de Solidaridad, la Estrategia de Microrregiones o la Cruzada Nacional contra el Hambre, por mencionar algunas) y se cuenta con un marco legal, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que responsabiliza a los tres ámbitos de gobierno de la política de desarrollo social.

¿Qué ha faltado? La pobreza es explicada no solo por los resultados de la política social, sino también por condiciones del mercado laboral, el sistema de protección social (Coneval, 2018c), la política fiscal (Esquivel, 2015), el desempeño de la economía e incluso contingencias climáticas. Pero la política social, por lo menos como ha sido construida en México, sí tiene un papel como instrumento para garantizar derechos básicos de las personas. La LGDS la define como la herramienta mediante la cual el Estado mexicano pretende asegurar “el disfrute de los derechos sociales, individuales

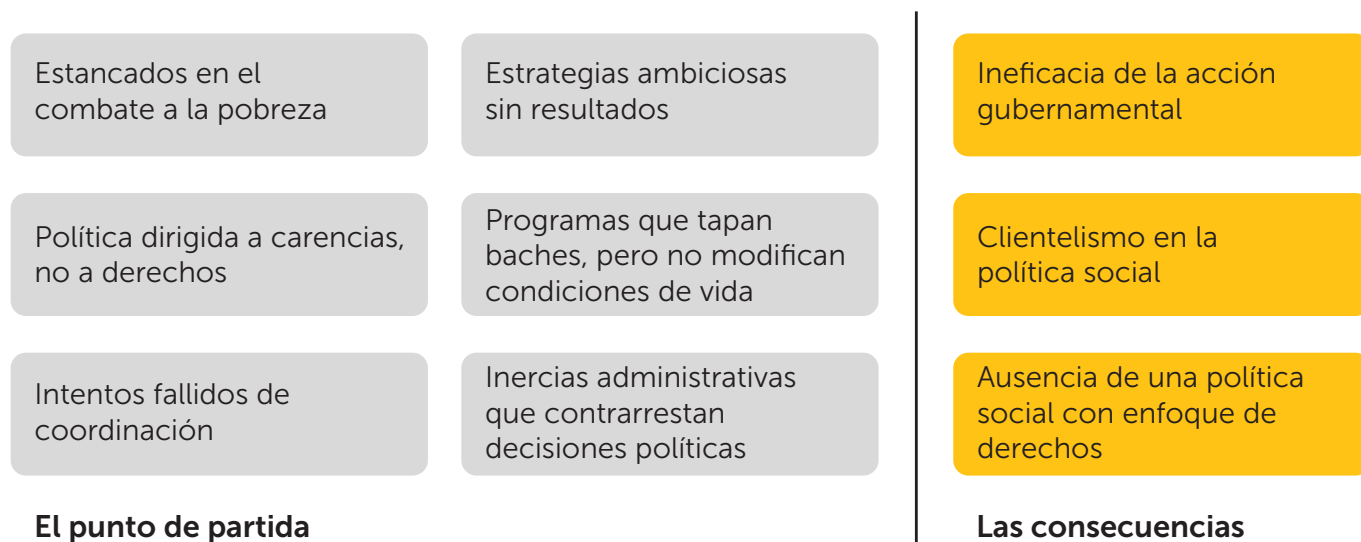
o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social” (fracción I, artículo 11). Además, señala que se sujetará al principio de integralidad entendido como la “[a]rticulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los beneficios sociales” (artículo 3).

Este documento presenta los resultados de un proyecto de investigación sobre los programas sociales en México y una propuesta para construir una política social integral. En los últimos años, se ha puesto énfasis en algunos elementos importantes para mejorar la política: se ha pedido más transparencia y mejor evaluación, se ha insistido en la necesidad de padrones únicos, se ha promovido el blindaje de los programas sociales para evitar su uso clientelar y electoral, se ha mejorado el diseño de programas específicos y se ha intentado coordinar las intervenciones de los tres ámbitos de gobierno en torno a carencias específicas identificadas en la medición multidimensional de la pobreza. Todos son esfuerzos que podrían redundar en una mejor política social. No obstante, pese a que podría haber una política social perfectamente transparente, evaluada, con un padrón único y con blindaje electoral, ésta podría estar mal diseñada, desarticulada y no tener el alcance suficiente.

En consecuencia, es preciso, y ese es el propósito de este documento, analizar el conjunto de la política social, para ver si sus partes —los programas— son los necesarios y son suficientes para efectivamente garantizar derechos y para analizar la efectividad de los elementos que podrían propiciar la integralidad de la política social: la coordinación intersectorial e intergubernamental, la información para la toma de decisiones y la distribución de responsabilidades.

Este análisis permite identificar características de la política social vigente que han contribuido a la poca eficacia de la acción gubernamental para mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza. Por un lado, se evidencia la desarticulación de las múltiples intervenciones que coexisten en el país, su alcance insuficiente para garantizar derechos, la ausencia de estrategias de coordinación efectivas, así como la falta de correspondencia entre las intervenciones y una agenda de combate efectivo a la desigualdad.

Figura 1. Características de la política social



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el documento identifica y describe una ruta crítica que permita transitar hacia una política social integral que no se dedique a “pegarle al indicador”, a atender rezagos específicos o a dar asistencia temporal, sino que garantice derechos, revierta determinantes de la desigualdad y resuelva problemas públicos. No se ofrece el diseño de la política social, pues esa responde a las prioridades políticas de un gobierno y condiciones cambiantes en el entorno, sino que se definen los atributos que esa política debería tener, las preguntas que debería responder y los instrumentos de los que no puede prescindir si es que quiere ser integral.

Los destinatarios de este documento son el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales que diseñan e implementan instrumentos de la política social, los legisladores que aprueban presupuestos

y exigen cuentas por los resultados y las organizaciones sociales que monitorean y buscan incidir en una mejor política social.

LA POLÍTICA SOCIAL ESTÁ FRAGMENTADA

A pesar del mandato legal establecido en la LGDS que señala que el Estado mexicano debe contar con una única política social que sea responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno, la política social está fragmentada. En lugar de que la acción de gobierno cuente con programas sociales dirigidos hacia metas comunes y con responsables definidos, **en el país conviven miles de programas sociales desarticulados y con efectos limitados sobre la garantía mínima de derechos.**

Tabla 1. Número de programas y acciones de desarrollo social



Fuente: Elaboración propia con base en información de los Inventarios de Programas y Acciones Desarrollo Social de Coneval 2014, 2015-2016 y 2018.

Hay programas sociales con una teoría causal clara (como el Programa de Estancias Infantiles de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)), con sistemas de información y mecanismos eficaces de coordinación (como Prospera) y con alcance casi universal (como la Pensión para Adultos Mayores de la Ciudad de México), pero son excepciones. Buena parte de los programas sociales de los tres ámbitos de gobierno carecen de una teoría clara sobre los problemas que buscan resolver y los instrumentos que emplean, no cuentan con información para dar seguimiento o para transparentar sus apoyos, no se articulan con otras intervenciones y tienen una cobertura limitada.

Desde luego, los niveles de pobreza no son solo resultado de la política social, sino del desempeño de la economía, de las condiciones del mercado laboral y de otros factores. Pero es notable que la fragmentación de la política social en miles de programas pequeños se haya traducido en intervenciones que, en el mejor de los casos, atienden de manera aislada pequeños atributos de la pobreza. Esta "pedacería" de programas, lejos de responder a una lógica de complementar recursos y esfuerzos para potenciar los efectos de la acción gubernamental, ha implicado la existencia de intervenciones que se estorban, que se duplican y de las cuales difícilmente podemos saber sus efectos.

Por ello, en cualquier lugar del país es fácil saber de programas que consisten en la entrega o provisión de pisos firmes, aparatos funcionales, zapatos, becas, apoyos emergentes, despensas alimenticias, brigadas médicas, tinacos o cortes de pelo. La mayoría de estos apoyos sociales se agotan por sí mismos: basta con que el presidente municipal, el gobernador o el titular de alguna dependencia como las secretarías de desarrollo social o los sistemas de desarrollo integral familiar entreguen estos "apoyos" a sus beneficiarios, para que la intervención haya cumplido con su propósito.

No existe un esfuerzo deliberado por parte de los responsables de estas intervenciones por articularlas con otras acciones, a fin de que las personas con mayor vulnerabilidad en el país gocen plenamente de sus derechos y tengan mejores capacidades y oportunidades para superar su situación de pobreza. Por tanto, no transforman las condiciones que generan la pobreza y, por el contrario, refuerzan la lógica asistencialista y el potencial uso clientelar en la entrega de bienes o dinero.

Otro síntoma de la fragmentación son las duplicidades y empalmes entre las intervenciones tanto de un mismo gobierno como entre ámbitos de gobierno. En lugar de que los programas estén diseñados, desde su origen, para crear sinergias y complementariedades, éstos se estorban o compiten entre sí. El siguiente apartado detalla esta situación.

LOS PROGRAMAS SOCIALES SE DUPLICAN Y EMPALMAN

Los programas sociales federales, estatales y municipales se duplican entre sí. Una política integral requiere que sus instrumentos —los programas y tipos de apoyo que los componen— sean coherentes entre sí, que no se empalmen ni se dupliquen, sino que, por el contrario, se complementen. La coherencia representa un proceso en el que se diseñan políticas que, si son implementadas de manera adecuada, son capaces de lograr un objetivo más amplio (Nilsson, et al., 2012; May, et al., 2016). Cuando una política no es coherente, los programas en lo individual pueden ser efectivos (ser consistentes en la relación objetivo del plan, problema público, objetivos e instrumentos), pero al valorarlos desde una perspectiva más amplia, son redundantes, empalman poblaciones objetivo, generan vacíos y en ningún caso queda claro como contribuirán a un objetivo común (Cejudo y Michel, 2016). Por ello, la coherencia procura que las intervenciones tengan objetivos e instrumentos que sean capaces de lograr complementariedades y sinergias a fin de

garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a las personas más vulnerables en el país.

De acuerdo con el informe *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019* de Coneval (2018b), hay 58 programas que tienen una similitud del 98% o más en 43 variables analizadas. Actualmente coexisten, por ejemplo, dos programas federales que entregan pensión para adultos mayores: Pensión para Adultos Mayores (PAM) y Prospera. Estas intervenciones conviven, a su vez, con 13 programas estatales y 11 intervenciones a cargo de algún municipio o alcaldía. A pesar de que las reglas de operación de algunos de estos programas señalan que evitarán las duplicidades en la entrega de los apoyos, el mecanismo para excluir a beneficiarios de otros programas es poco claro o efectivo, pues no existen los registros administrativos adecuados para compartir efectivamente información.

La tabla siguiente ilustra algunas de las múltiples duplicidades que ocurren entre los instrumentos de política (becas y pensiones), al interior de una entidad federativa, la Ciudad de México (CDMX).

Tabla 2. Duplicidades y empalmes de programas y acciones federales, estatales y delegacionales en la CDMX

Instrumento	Federal	CDMX	Alcaldías
Pensión para adultos mayores	<ul style="list-style-type: none"> • PAM • Prospera 	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	5 programas delegacionales de pensión
Becas	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Becas • Prospera 	Becas Escolares para niñas y niños en Condición de Vulnerabilidad	Becas a niñas y niños de Educación Básica (Delegación Xochimilco)

Fuente: Elaboración propia con base en información de las reglas de operación de los programas.

Además de las duplicidades y empalmes de intervenciones, la política social está conformada por múltiples programas que tienen poco presupuesto, que están dispersos y que tienen cobertura limitada.

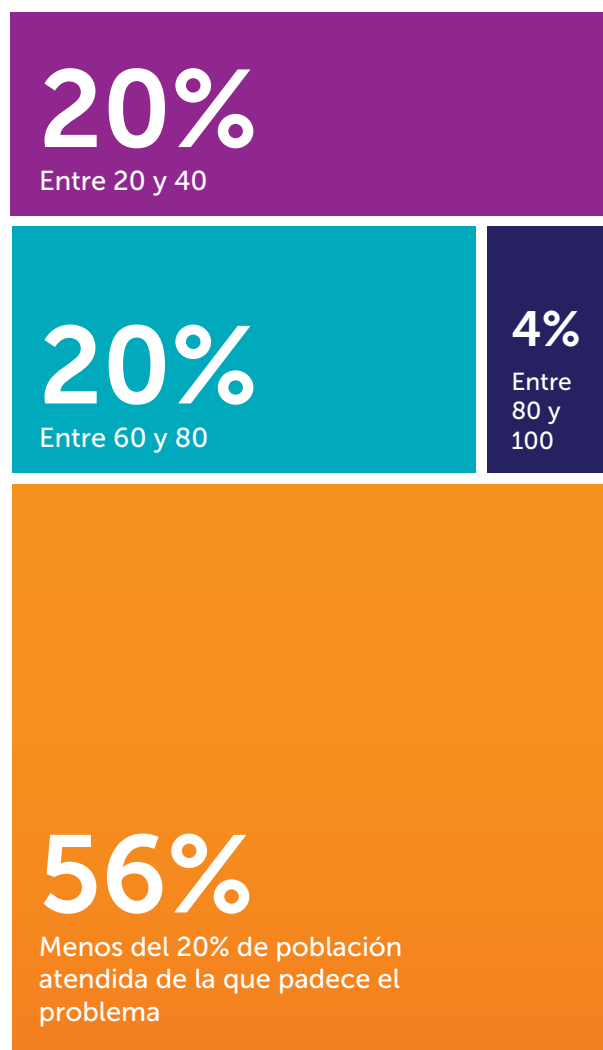
LOS PROGRAMAS SOCIALES SON INSUFICIENTES

El alcance de los programas federales es insuficiente para resolver el problema de la pobreza.¹ Incluso si existieran programas bien diseñados y operados por oficinas que se coordinan entre sí para evitar duplicidades, si no están articulados en torno a la misma población que padece el problema, el efecto de la política social continuará diluido. Por ejemplo, puede existir un conjunto de programas coherentes, todos orientados a garantizar el derecho a la educación para todas las personas: uno brinda becas; otro, apoyos para mejorar la infraestructura educativa; otro, apoyos para uniformes y útiles escolares, y otro más otorga un apoyo a las escuelas para pagar el salario de los maestros. Por el tipo de apoyos que cada uno brinda, la complementariedad es total. No obstante, el primero tiene capacidad para atender a cincuenta por ciento de la población en edad escolar, y el resto de los programas, a noventa por ciento, quince por ciento y cinco por ciento de su población objetivo, respectivamente. Así, aunque por diseño los programas son coherentes, su alcance es tan limitado que, incluso si todos operaran eficazmente, no lograrían garantizar el derecho a la educación para toda la población en rezago.

Actualmente, en México alrededor del 80% de las intervenciones federales dirigidas a combatir la pobreza en el país atienden a menos del 40% de la población que padece el problema. El alcance limitado de los programas ocasiona, en consecuencia, desigualdades en el ejercicio y goce de los derechos.

¹ El alcance de un programa alude al porcentaje de la población que padece el problema y que es atendida por la intervención.

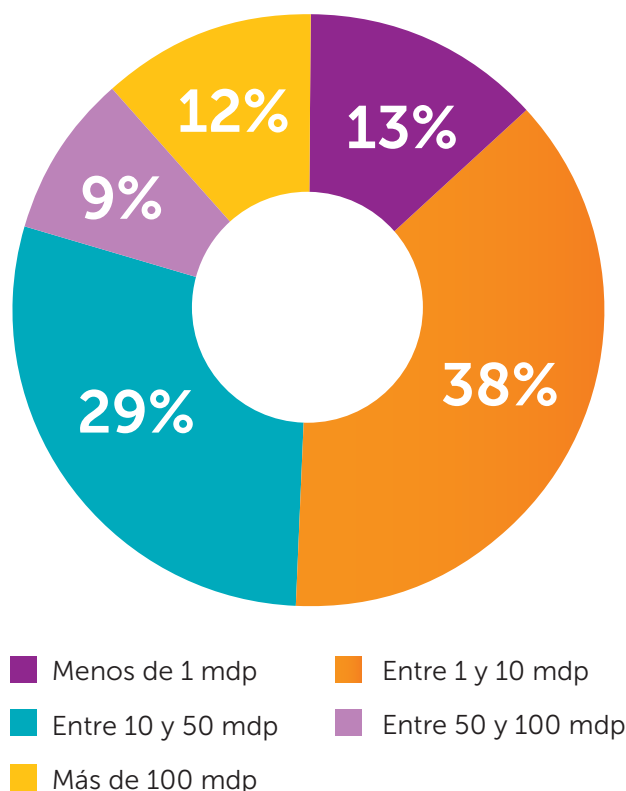
Gráfica 1. Porcentaje de población que padece el problema y que fue atendida por los programas sociales federales (Alcance)



Fuente: Elaboración propia con base en información de Inventarios Coneval, Transparencia presupuestaria y Registro de la Oferta Social.

A nivel local, el alcance de los programas sociales es aún más limitado. **En términos presupuestales, más del 50% de los programas estatales tienen un presupuesto igual o menor a diez millones de pesos (mdp).** De acuerdo con datos del Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2014, 13% de las intervenciones tiene un millón de pesos o menos y 38% tiene entre uno y diez millones. De todos los programas, sólo un quinto cuenta con más de cincuenta millones de pesos o más.

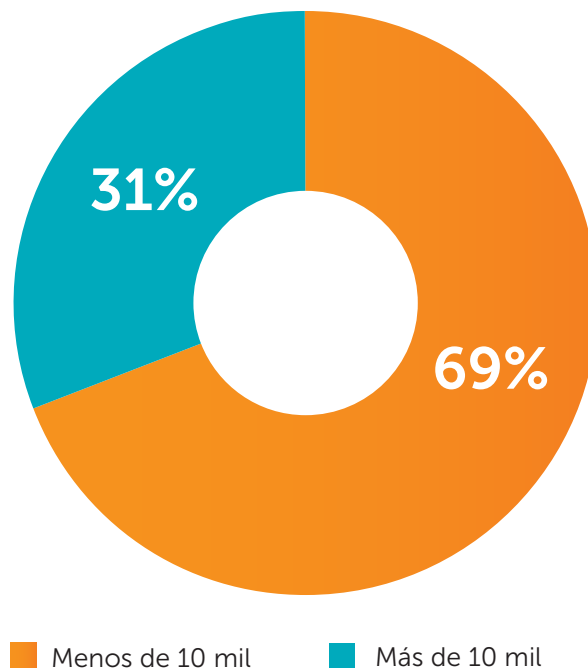
Gráfica 2. Presupuesto asignado a los programas y acciones estatales de desarrollo social



Fuente: Elaboración propia con base en información de Inventarios Coneval.

La **cobertura de los programas estatales es también insuficiente para resolver el problema.** En ese mismo año, 69% de los programas sociales estatales tuvieron un número igual o inferior a diez mil beneficiarios.

Gráfica 3. Número de beneficiarios de los programas y acciones estatales de desarrollo social



Fuente: Elaboración propia con base en información de Inventarios Coneval.

La visión asistencialista de la política social, la competencia por clientelas y la orientación de programas hacia la disminución de indicadores específicos como las carencias sociales, además de fragmentar la política social, han desviado el que debiera ser el propósito principal de la política: garantizar el goce de los derechos a todas las personas. En el siguiente apartado del Informe se describe este problema.

LA POLÍTICA SOCIAL ATIENDE REZAGOS ESPECÍFICOS, NO DERECHOS

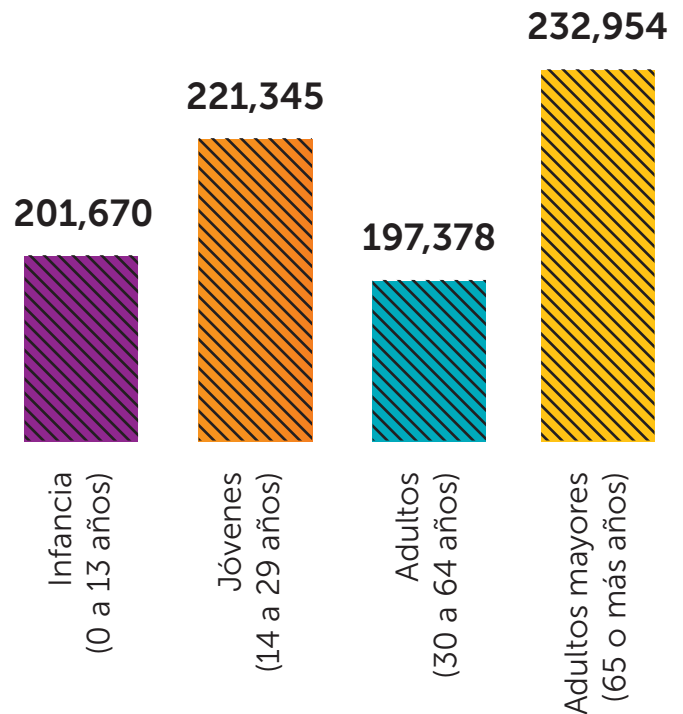
La medición multidimensional de la pobreza representa uno de los avances más significativos en materia de desarrollo social en el país. **La política social, sin embargo, tiene que transitar de un modelo que atiende carencias a uno que garantice el ejercicio pleno de derechos.** Como bien señala el Coneval (2018d) en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, “los indicadores de carencias han permitido orientar la política de desarrollo social hacia objetivos claros. [...] [S]in embargo, es necesario enfatizar que estos indicadores representan mínimos de acceso a bienes o servicios, mientras que la política social debería considerar como uno de sus objetivos el ejercicio pleno de los derechos sociales” (p. 41).

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2017) enfatiza, en su estudio *Derechos Humanos y Pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva del artículo 1º constitucional*, la necesidad de este cambio cuando argumenta que

“[s]i bien la medición multidimensional de la pobreza tiene como punto de partida los derechos sociales, la ausencia o satisfacción de las carencias usadas en la medición no equivale al cumplimiento de los derechos. En muchos casos, se da por satisfecha la carencia con una acción sucedánea muy limitada. El caso más evidente es la carencia por seguridad social, que queda satisfecha si las personas reciben un programa de apoyo a adultos mayores” (p.5).

Esto requiere identificar los derechos de la población en situación de pobreza que no están siendo atendidos en cada una de las diferentes etapas de vida. Están ampliamente demostrados, por ejemplo, los beneficios en la movilidad social —y en la igualdad de oportunidades en los niños y niñas—, cuando se ofrece una mejor educación y se crean intervenciones dirigidas a la primera infancia (OCDE, 2017). Sin embargo, la política social federal y estatales continúan sin buscar incidir esta etapa de vida pues, entre otras cosas, el desarrollo infantil temprano no constituye un elemento que vaya a traducirse en menores niveles de pobreza según los indicadores que actualmente se utilizan para su medición. **No sorprende, entonces, que la infancia sea la segunda etapa de vida menos atendida por la federación, por debajo de los jóvenes y los adultos mayores.**

Gráfica 4. Suma del presupuesto de los programas sociales federales según su incidencia por etapa de vida (mdp)

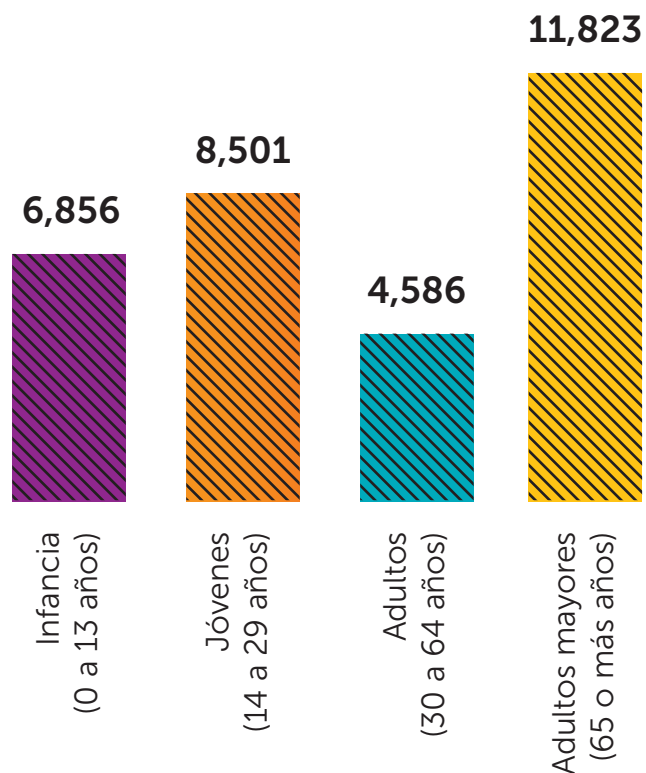


Nota: i) El objetivo del gráfico es demostrar el presupuesto de los programas que incide por etapa de vida según la(s) etapa(s) de vida que atiende la intervención. Por esta razón, si un programa incide en varias etapas de vida, el presupuesto se contabilizará en cada una de esas etapas. ii) Para este ejercicio se excluyeron los programas sociales relacionados con vivienda, medio ambiente sano y no discriminación dada su generalidad respecto a las etapas de vida que atienden.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Inventarios Coneval y las ROP de los programas.

En los estados del país la situación es similar. Una muestra de cinco estados (CDMX, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Puebla) evidencia que, al igual que la federación, la infancia es la segunda etapa de vida menos atendida. Mientras que para la atención de adultos mayores se destina un presupuesto aproximado de 11 mil 823 millones de pesos anuales, a la infancia tan sólo se dirigen 6 mil 856 millones de pesos.

Gráfica 5. Suma del presupuesto de los programas sociales estatales según su incidencia por etapa de vida (mdp)



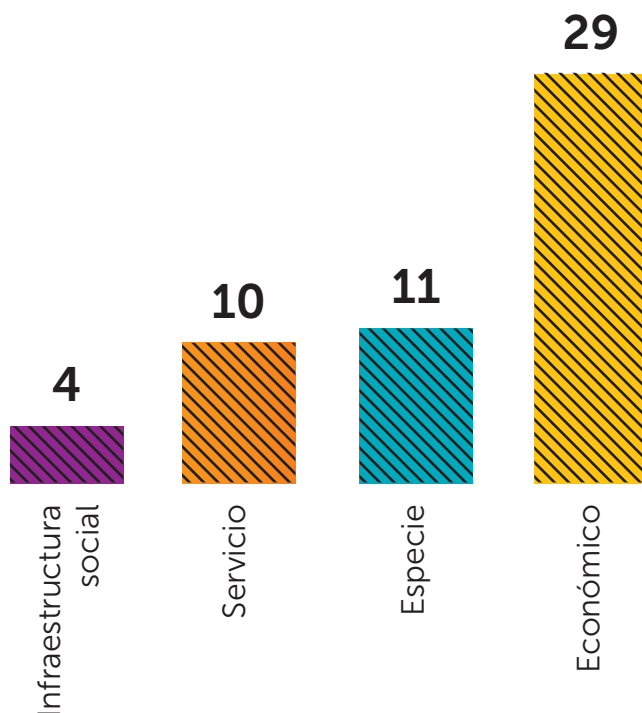
Nota: i) El objetivo del gráfico es demostrar el presupuesto de los programas que incide por etapa de vida según la(s) etapa(s) de vida que atiende la intervención. Por esta razón, si un programa incide en varias etapas de vida, el presupuesto se contabilizará en cada una de esas etapas. ii) Para este ejercicio se excluyeron los programas sociales relacionados con vivienda, medio ambiente sano y no discriminación dada su generalidad respecto a las etapas de vida que atienden.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los portales de transparencia de los gobiernos estatales y las ROP de los programas.

La política social, además de estar orientada a carencias y no a derechos consiste, en buena medida, en entregas de apoyos monetarios,

en efectivo o tarjetas electrónicas. En otras palabras, **la política social federal suele consistir en dar dinero**. Lejos de que la acción de gobierno complemente las transferencias monetarias o los subsidios con servicios u otro tipo de acciones, 53% de los apoyos que entregan los programas sociales de la federación son de tipo económico.

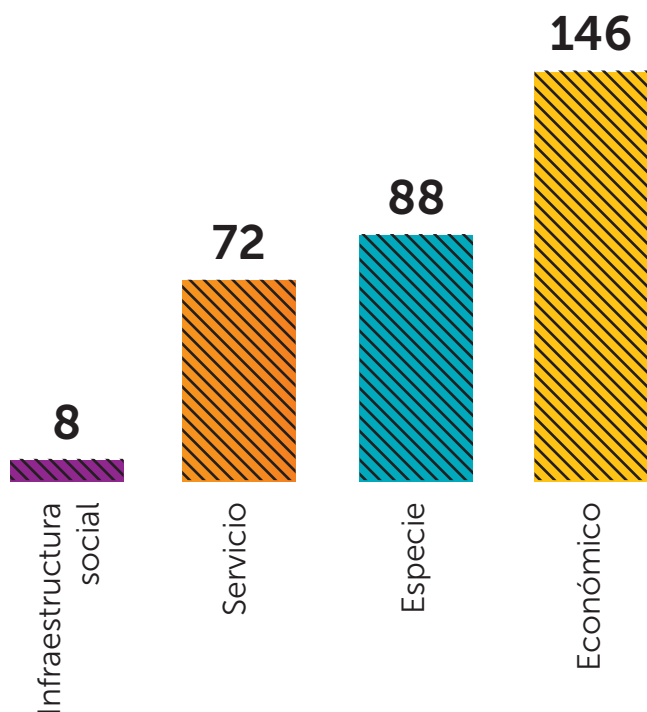
Gráfica 6. Número de apoyos de los programas sociales federales, según su tipo



Fuente: Elaboración propia con base en información de las ROP de los programas e Inventarios Coneval.

Los estados repiten este mismo patrón. El agregado de Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Puebla muestra que **los estados también entregan dinero como parte central de su política social**. Casi la mitad de los apoyos que otorgan (46%) son de índole económica.

Gráfica 7. Número de apoyos de los programas sociales estatales, según su tipo



Fuente: Elaboración propia con base en información de las ROP de los programas y las plataformas de transparencia de las dependencias administrativas.

LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL NO HA LOGRADO REVERTIR LA FRAGMENTACIÓN

La coordinación interinstitucional ha sido la respuesta tradicional de los gobiernos de distintos países para solucionar el problema de fragmentación de las políticas. La coordinación exitosa entre dependencias y ámbitos de gobierno requiere de la existencia de estructuras bien definidas, pero también de procesos que establezcan claramente el conjunto de actividades necesarias para el cumplimiento de objetivos comunes, así como de los responsables de llevarlos a cabo. En otras palabras, la coordinación implica estructuras y procesos que regulen los

patrones de interacción entre organizaciones (Peters, 2015: 6) de forma que exista un flujo de información y de recursos (económicos y humanos) (Peters, 1998; Lie, 2011) permanente para lograr objetivos comunes.

En México, el gobierno federal ha ejecutado estrategias de coordinación por más de 40 años (Coneval, 2018a). COPLAMAR, Progres-Oportunidades-Prospera, Microrregiones, Estrategia 100 x 100, Cruzada Nacional Contra el Hambre y, la más reciente, Estrategia Nacional de Inclusión Social, han tenido un éxito diferenciado. En todos los casos, estas estrategias han partido de la premisa de que, al articular las acciones que llevan a cabo las distintas áreas involucradas, lograrán eficazmente su objetivo.

La articulación de las acciones de diversas dependencias requiere la toma de decisiones conjunta y, por tanto, la definición de los responsables —y de sus respectivas tareas— de la coordinación. En las estrategias implementadas en las últimas décadas, esta definición ha ocurrido formalmente a partir de decretos presidenciales o acuerdos de coordinación entre las partes, pero no ha estado acompañada de una definición previa (desde el diseño de la estrategia) de la forma en la que las acciones específicas de cada uno de los involucrados contribuirían al objetivo de la estrategia. Como explica el Coneval (2018), a excepción de Progres-Oportunidades, **las estrategias de coordinación se han caracterizado por la ausencia de una definición clara del problema público al cual se orientan, y de las responsabilidades específicas de cada una de las partes involucradas para atenderlo.**

En consecuencia, en la mayoría de los casos las estrategias de coordinación se han reducido a acuerdos de buena voluntad entre las partes, según los cuales la aportación de cada una está en función de sus recursos disponibles e intereses políticos.

Adicionalmente, **los espacios de coordinación creados con cada estrategia suelen ser más espacios para informar las acciones que cada una de las partes lleva a cabo de manera independiente, que espacios para decidir** —de manera conjunta— sobre los aspectos de diseño o de operación que deben ser modificados en las estrategias para que éstas cumplan con sus objetivos. En efecto, el involucramiento de un creciente número de actores —que, dicho sea de paso, cada vez más incluye a los gobiernos estatal y municipales— que se reúnen en los espacios para la coordinación, ocurre sin que exista una ruta clara para lograr que la información ahí generada se use para mejorar la estrategia.

En principio, los registros administrativos de las distintas dependencias involucradas en la política social constituirían la solución a este problema, pues estos se generan de forma rutinaria. No obstante, la información contenida en ellos —incluso los de los programas de una misma dependencia— no es comparable ni es posible darle seguimiento. En efecto, **la información que generan las dependencias sobre el desempeño de los programas no es comparable**, puesto que cada una utiliza una unidad de medida distinta tanto de sus beneficiarios como de los apoyos que entrega. Los programas que registran hogares beneficiados no son comparables con aquellos que registran personas ni con los que registran comunidades o áreas geográficas beneficiadas. Tampoco se pueden comparar, por ejemplo, los registros que contabilizan “acciones de vivienda” entregadas, con los que registran los montos de inversión empleados en “acciones de vivienda”.

Lo anterior, además, **impide dar seguimiento al avance que tiene el conjunto de programas hacia el objetivo general de la política social** pues, siguiendo con el ejemplo de los programas de vivienda, al registrar montos de inversión o aspectos tan generales

como “acciones de vivienda”, no es posible conocer las causas específicas del problema que se están interviniendo en cada persona. Los programas de vivienda son un ejemplo claro de esta deficiencia en los registros administrativos, pero esto también ocurre con los apoyos registrados por los otros programas: “apoyo alimentario”, “capacitación”, “proyecto productivo”. En pocas palabras, los registros administrativos actuales impiden conocer qué hace concretamente cada programa y, por tanto, valorar la medida en la que contribuyen al logro del objetivo de la política social.

Existe un problema adicional con los registros administrativos: son pocos los casos en que se comparten entre dependencias (una excepción notable es Prospera, así como el reciente esfuerzo por crear un Sistema de Información Social Integral (SISI) en Sedesol). Pero no se trata solamente de generar y compartir información. **Las unidades responsables de cada programa toman decisiones únicamente con base en sus propias acciones**, es decir, en los avances de sus propios programas, como si junto con ellos no existieran (en otras secretarías o ámbitos de gobierno) decenas de programas adicionales que se orientan a la misma población. Esto no solo genera duplicidades, sino que evita que los apoyos del conjunto de programas se entreguen de forma estratégica, es decir, de forma que se complementen y entonces sea posible aspirar a intervenciones integrales orientadas a una misma persona.

LA POLÍTICA SOCIAL CARECE DE INFORMACIÓN PARA SER INTEGRAL

La información disponible es indispensable para lograr una política integral. El éxito de la política está en función de la información con que se cuenta para identificar a su población objetivo —es decir, para conocer sus características socioeconómicas—, contabilizarla y localizarla. Las personas en situación de pobreza son consideradas como tal por distintas razones. Una persona que vive en una comunidad marginada, sin acceso efectivo a servicios de salud y a educación, pero con una alimentación suficiente, es tan pobre como aquella que tiene garantizados esos derechos, pero no cuenta con una vivienda digna ni servicios básicos como agua potable, luz y drenaje. Ambas requieren ser atendidas por el Estado, pero de distinta forma.

La información disponible es cada vez más específica, lo que ha permitido transitar de programas que tienen una focalización territorial, en donde el despliegue del Estado está dirigido a regiones, municipios, zonas o localidades, a una focalización por hogar e, incluso, por individuo, a partir de información desagregada que permite identificar las condiciones socioeconómicas de los hogares y sus integrantes. Si bien esta información constituye un avance para lograr intervenciones articuladas, la herramienta diseñada para recopilarla no genera la información necesaria para modificar la situación socioeconómica de las personas. En efecto, con el objetivo de garantizar que los apoyos se entregan a quienes realmente los necesitan, el levantamiento de cuestionarios sobre información socioeconómica ocurre cada vez que un programa va a ser implementado en alguna localidad. Basar la política social en instrumentos de focalización que detectan una necesidad no equivale a tener la información

para modificar la condición de vulnerabilidad de una persona. Un joven puede necesitar una beca y obtenerla, pero ese apoyo no logrará que la persona deje de vivir en situación de pobreza. La lógica está invertida: no se puede aspirar a garantizar derechos sociales si los instrumentos de focalización solo validan una necesidad específica que coincide con el apoyo que da un determinado programa. En su lugar, las necesidades específicas de la población en pobreza deberían servir para diseñar los programas (con sus respectivos tipos de apoyo) que deberán entregarse.

Estos cuestionarios han fungido como el principal insumo de los más recientes y ambiciosos sistemas de información. En efecto, **los sistemas de información creados para agregar los datos socioeconómicos de las personas en situación de pobreza (como el SISI, que se alimenta del SIFODE) continúan siendo insuficientes para poder tomar decisiones.** El SISI, creado y operado desde la Sedesol, es resultado de un esfuerzo titánico por homologar los campos (unidades de medida) de los padrones de beneficiarios de los diversos programas. Ese es su principal acierto, y no es un logro menor. No obstante, el proceso previsto para actualizar este sistema no solamente impide contar con información actualizada en tiempo real, confiable y, por tanto, útil, sino que su uso difícilmente podrá convertirse en una práctica común para que los programas tomen decisiones.

En buena medida, la falta de actualización de la información ocurre porque su recolección depende del levantamiento de cuestionarios con información socioeconómica (CUIS) y del intercambio de padrones de beneficiarios entre programas, secretarías y ámbitos de gobierno. Esto es problemático por dos razones. En primer lugar, los CUIS son levantados por personal que no es experto en hacer encuestas y, por tanto, la información recabada es de poca calidad y termina siendo inutilizable.

A pesar de los esfuerzos que han hecho los gobiernos de distintos ámbitos por garantizar información de calidad (otorgando cursos de capacitación para el personal de las delegaciones federales, gobiernos subnacionales o estudiantes de universidades públicas), los cuestionarios suelen ser ilegibles o contener información contradictoria con la recabada previamente por otro programa. Esto impide tener un diagnóstico claro —que distinga las características socioeconómicas específicas— de las personas en situación de pobreza en el país. Encima de todo, los esfuerzos infructuosos de estos ejercicios son costosos en términos del tiempo y recursos (humanos y financieros) que las dependencias destinan para llevarlos a cabo. Más importante aún, la falta de personal capacitado para el levantamiento de estos cuestionarios también abre la puerta al uso clientelar de la información

y del instrumento en sí mismo. No existe forma de comprobar que la información ahí vertida no esté llenada a modo para servir ciertos intereses políticos o sesgos que responden a redes locales.

En segundo lugar, incluso si la información fuera de calidad, para actualizar los apoyos que una misma persona está recibiendo por parte de alguna institución pública se requiere el intercambio tanto de los cuestionarios socioeconómicos como de los padrones de beneficiarios. Esto, a su vez, requiere de la voluntad de los responsables de cada programa para compartir esa información y de una oficina entera (a cargo del Sistema de Información Social Integral (SISI)) dedicada a formalizar el producto de negociaciones anuales mediante convenios de colaboración con otros entes gubernamentales.

HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL

Una política social integral implica cuatro atributos: coherencia de los programas entre sí, alcance suficiente de los instrumentos para resolver el problema, coordinación efectiva entre los responsables de las intervenciones y toma de decisiones sobre el conjunto de la política (Cejudo y Michel, 2017; Candel y Biesbroek, 2016; Cunill-Grau, 2014). En efecto, es necesario **que los programas sociales sean coherentes entre sí**, que, por su diseño, convivan sin empalmarse o dejar vacíos y, por el contrario, se articulen y complementen para asegurar que existe la combinación de instrumentos para garantizar efectivamente los derechos de todas las personas que constituyen la población objetivo.

Pero no solo se necesitan programas que en su diseño funcionen adecuadamente y que sean coherentes, sino **que además sean suficientes, en su alcance efectivo, para incidir en el problema** que se han propuesto resolver o el derecho que buscan garantizar.

Se requiere también **que haya espacios de coordinación que permitan la toma de decisiones conjunta** entre los distintos actores involucrados en el diseño e implementación de la política social, para lo cual es necesario que las competencias y responsabilidades sean claras, que se conozca la contribución esperada de cada programa, cada sector y cada ámbito de gobierno y que los actores participantes generen información que alimente la toma de decisiones (Howlett y Saguin, 2018).

Dichas decisiones tendrían que tomarse **desde una plataforma de decisión** —hoy definida en la ley como la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Según los artículos 47 y 48 de la LGDS: “La Comisión Nacional es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones

que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado”. Y “[l]a Comisión Nacional tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social”. Sería necesario que este espacio tomara las decisiones estratégicas para que las acciones de los programas de cada ámbito de gobierno fueran efectivamente complementarias y contribuyeran a los objetivos de la política.

Figura 2. Atributos de una política social integral



Fuente: Elaboración propia con base en Cejudo y Michel (2017).

La ruta crítica para transitar hacia una política social integral implica cuatro pasos: el rediseño programático, la coordinación intersectorial e intergubernamental, la planeación con orientación a resolver problemas y el diseño de políticas integrales que no busquen solo atender rezagos, sino modificar las condiciones de la pobreza.

Figura 3. Ruta Crítica hacia una Política Social Integral



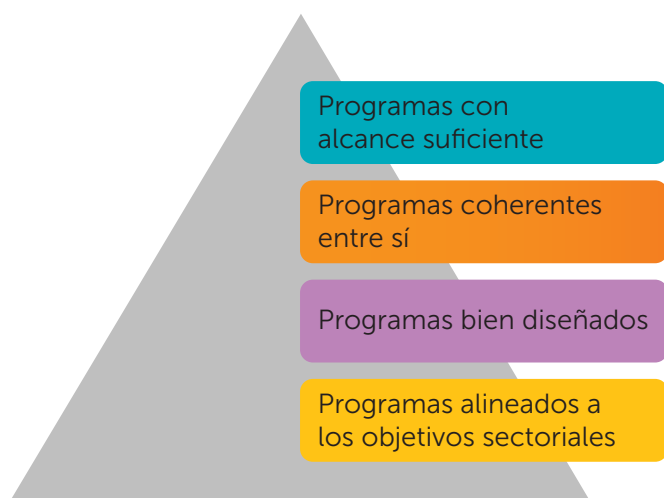
Fuente: Elaboración propia.

REDISEÑO PROGRAMÁTICO

El rediseño de programas suele plantearse en términos de la alineación de cada programa a las metas del plan de desarrollo, pero esta visión es muy limitada. Los objetivos de los planes sectoriales o nacionales, por su naturaleza, son ambiguos, de forma que prácticamente cualquier acción de política se relaciona con ellos, sin que eso signifique que estén contribuyendo a solucionar problemas públicos concretos. Por ejemplo, para el objetivo sectorial de mejorar la calidad del medio ambiente podría existir un conjunto de programas cuyos objetivos sean mejorar la movilidad de las personas, fomentar el uso de energías renovables en los hogares y reciclar la basura, respectivamente. En ese caso, la alineación de cada uno al objetivo sectorial sería incuestionable, pero eso no significa que se alcanzaría. Para ello, se requeriría que cada uno de estos programas estuviera bien diseñado, es decir, que estuvieran basados en una teoría causal adecuada y que garantizara que cada uno de sus componentes es el adecuado para lograr resolver el problema público para el cual fue creado (Peters, et al., 2018).

Pero incluso un conjunto de programas bien diseñados puede ser insuficiente para lograr los grandes objetivos de los planes de desarrollo. El rediseño programático significa también que los programas son coherentes entre sí y que tienen un alcance suficiente para resolver el problema. En efecto, la integralidad de las políticas requiere, además, llegar a toda la población que necesita la intervención (Cejudo y Michel 2017). Una política coherente es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr una política integral. Puede existir un conjunto de intervenciones perfectamente coherentes entre sí, pero cada una con un alcance distinto (Cejudo, Michel y Sobrino 2017), lo cual impediría la efectiva complementariedad entre los programas y, por tanto, el logro de un objetivo más amplio.

Figura 4. Atributos de los programas sociales en una lógica integral



Fuente: Elaboración propia.

Una política integral implica, entonces, el rediseño de los programas a partir de un análisis de sus instrumentos. No se trata de determinar si los programas están alineados a un objetivo más amplio, ni de valorar si logran sus propios objetivos; se requiere saber con qué instrumentos lo hacen, y a cuántas personas —del total que padece el problema público— llega cada uno de esos instrumentos, para posteriormente determinar si éstos permiten el logro de los objetivos individuales de cada programa, y si el conjunto de programas son los necesarios para modificar las condiciones de la población que padece el problema que dio origen al objetivo sectorial.

COORDINACIÓN INTERSECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL

Si la política no cuenta con responsables definidos, procesos claros para compartir información, así como tareas y actividades específicamente asignadas a los actores responsables de cada una de las intervenciones que conforman la política, ésta continuará operando de forma descoordinada y, por tanto, atendiendo ciertas necesidades de cada

individuo u hogar, pero no todas las necesarias para modificar la situación de pobreza en la que viven las personas.

Es indispensable una definición explícita de las responsabilidades diferenciadas de los tres ámbitos de gobierno. La responsabilidad compartida definida en la LGDS no ha significado una distribución de tareas acorde con las ventajas de cada ámbito de gobierno. La federación está a cargo de programas ambiciosos, pero también de intervenciones pequeñas y desarticuladas. Los estados replican algunas de las políticas federales (pensiones para adultos mayores, pisos firmes, entre otras.), innovan poco y no comparten información. Los gobiernos municipales, por su parte, han aumentado su participación en política social (estimulados por los nuevos lineamientos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social que los ha llevado a orientar el gasto a carencias) y han desplazado la provisión de servicios públicos básicos, que debería ser su principal función, de acuerdo con el diseño constitucional (Meza, 2016). Una vez que la nueva administración federal defina sus prioridades de política social, sería deseable una readecuación de la política social estatal, para maximizar las complementariedades, además de un fortalecimiento de la provisión de servicios públicos básicos en los gobiernos municipales.

Para lograr la coordinación de la política social es necesario, en primer lugar, identificar el problema que busca resolver, la población que lo padece y, posteriormente, las causas que lo generan. Entonces, se deberá identificar si los programas y acciones existentes son útiles para atender las distintas dimensiones y causas del problema. Esto permitirá, por una parte, determinar si es necesario crear nuevas intervenciones y, por otra, si las intervenciones existentes deberían seguir existiendo, o bien, si debieran afectarse ciertos aspectos de diseño u operación.

Conocer las intervenciones necesarias para atender los problemas que justifican una política social es central también para identificar a los actores que tienen la autoridad para decidir sobre las modificaciones que deben realizarse y, por tanto, que deberán ser considerados como responsables de aspectos específicos de la política.

La coordinación requiere información de calidad, oportuna y que sea utilizada para un rediseño constante de las intervenciones, de forma que éstas se ajusten a los cambios que van generando en las condiciones socioeconómicas de la población (véase Heckman y García, 2017). Esto significa que la política social requiere de un sistema de información socioeconómica de beneficiarios (actuales y potenciales) que además de contener información de calidad y actualizada, se utilice. Para ello, el primer paso consiste en homologar los datos que integran

los registros administrativos, de forma que sean comparables y agregables y, en segundo lugar, que la información que contiene sea necesaria (incluso quizá, obligatoria) para la operación, el seguimiento y focalización de los programas. Los avances en el SISI de Sedesol podrían ser fortalecidos y ampliados. Y la política social debería, como lo pide la ley, contar con un padrón único que no sea el agregado de los apoyos ya entregados, sino un registro de beneficiarios potenciales que se actualice con registros administrativos y permita la toma de decisiones con información actualizada, verificable y obligatoria para todos los gobiernos. Para garantizar que esa información no será utilizada con fines partidistas, deberá ser responsabilidad de una oficina independiente de la operación de los programas sociales y reconocida por su *expertise* técnico.

PLANEACIÓN ORIENTADA A RESOLVER PROBLEMAS

El diseño y operación de una política social integral implica romper con dos situaciones problemáticas en el proceso de planeación: i) la concepción del ejercicio de planeación como un solo momento al inicio del gobierno y no como un proceso continuo durante toda la gestión y ii) la desconexión del diseño de las políticas públicas, del proceso presupuestario, de la gestión de las estructuras administrativas y de la rendición de cuentas. La planeación orientada a resolver problemas tiene el objetivo de articular los planes y programas a ejercicios de planeación cotidianos, con las decisiones de personal, presupuesto, información y rendición de cuentas (Cejudo 2014).

El proceso de planeación orientado a resolver problemas implica hacer uso de dos instrumentos de planeación de forma articulada: i) aquellos que enuncian los grandes objetivos del desarrollo nacional (planes nacionales y sectoriales) y ii) aquellos que representan el ejercicio cotidiano de la planeación (Planes Operativos Anuales y la programación presupuestal). “El objetivo es que en los instrumentos de planeación más generales se establezcan los grandes objetivos del desarrollo [de la política social] del país y que, al mismo tiempo, en los instrumentos de planeación más específicos, se establezcan los resultados que se esperan de cada política, y se especifiquen los recursos humanos, organizacionales y presupuestarios para alcanzarlos” (Cejudo 2014: 13).

Figura 5. Los problemas públicos como articuladores de decisiones de planeación, estructura programática, presupuestos y estructuras administrativas.



Fuente: Elaboración propia.

La planeación orientada a resolver problemas representa un proceso que contribuye a la “alineación sustantiva” de programas, presupuestos y estructuras en la resolución de los problemas públicos y en la consecución de las aspiraciones del país. En materia de política social, representa una herramienta fundamental para dotar a las intervenciones y acciones sociales de suficiencia y capacidad para mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza. Se trata de dejar atrás aquellos programas e intervenciones que pretenden contribuir a un gran objetivo, sin contar el respaldo administrativo, operativo y presupuestario para lograr su propósito. En palabras simples: que los programas no solo estén “alineados” a los objetivos, sino que estén diseñados para resolver problemas concretos y que las decisiones sobre sus presupuestos, sus instrumentos y sus estructuras estén orientadas a garantizar que pueda cumplir con ese propósito.

UNA POLÍTICA SOCIAL BASADA EN INTERVENCIONES INTEGRALES, EN LÓGICA DE CICLO DE VIDA, PARA GARANTIZAR DERECHOS

El propósito de una política social es garantizar los derechos de todas las personas, lo cual requiere intervenciones integrales en todas las etapas de la vida. La política social debe tener un efecto transformador en las condiciones de las personas que viven en pobreza: no agotarse solamente en la entrega de bienes o servicios, sino comenzar a modificar las condiciones de la pobreza para que no solo se atiendan rezagos hoy, sino que en el futuro sean menos las personas que padecen carencias y no tienen garantizados sus derechos.

Combatir la desigualdad hoy reduce los problemas en el futuro. Una política pública que sigue una **lógica de ciclo de vida** (Daly, 2018) reconoce que hay intervenciones en momentos clave que pueden tener un efecto enorme en el futuro: las políticas para el desarrollo infantil temprano (Myers, 2015), las que buscan evitar la deserción escolar entre los jóvenes (Fernández, *et al.*, 2009), las que aseguran que territorios específicos cuenten con todos los servicios públicos, las que logran detonar la actividad productiva de una familia o comunidad (Banerjee, A., *et al.* 2015), las que buscan protección social universal (Coneval, 2018c) o las que garantizan servicios de cuidados para la población que lo requiere (Pautassi, 2007) no solo resuelven problemas inmediatos, sino que **transforman las condiciones** en que las personas beneficiadas se desarrollarán en el futuro.

Estas intervenciones integrales, que resuelven problemas y garantizan derechos tienen cuatro atributos en común:

1

Son intervenciones que suponen la articulación de esfuerzos de diversos programas, dependencias e incluso ámbitos de gobierno. Dado que buscan resolver problemas complejos –y no solo “pegarle al indicador”–, una sola oficina pública probablemente no contará con los instrumentos, recursos y capacidades para esa política pública.

2

Son intervenciones que requieren un espacio de decisión con capacidad suficiente para decidir sobre el conjunto de los instrumentos de la política social, es decir, con autoridad sobre las oficinas responsables de los programas, con capacidad de incidir en el presupuesto y con información completa para hacerlo.

3

Son intervenciones que requieren mucha información (actualizada, compartida y confiable) para poder dar seguimiento a las personas, para adecuar las intervenciones a las condiciones cambiantes y para poder tomar decisiones sobre la política.

4

Son intervenciones centradas en las personas: los niños, los jóvenes, las personas que requieren cuidados, los habitantes de una comunidad o la familia que realizará un proyecto productivo son las unidades de trabajo de esas intervenciones. No se busca alcanzar efectos aislados en indicadores fragmentados, sino garantizar derechos plenos a estas personas.

5

Son intervenciones con una lógica de operación de mediano plazo –y no solo las intervenciones anuales– puesto que los efectos no se logran con una sola entrega de un recurso o bien, sino con la atención permanente de diversos instrumentos de política. Esto supone que los procesos operativos y los flujos de información están institucionalizados, es decir, que las responsabilidades no dependen de la voluntad de los actores que participan.

Cada gobierno decide el contenido de su política social: los derechos que priorizará, los grupos de población a quienes dedicará mayor atención, el carácter focalizado o universal y los instrumentos de política que utilizará. Si el propósito de la política es trascender el carácter asistencialista de los programas sociales y reducir la fragmentación, será necesario considerar, desde el diseño de la política, los criterios que permitan una política social que articule esfuerzos, cuente con espacios de decisión e información, esté centrada en los derechos de las personas y esté institucionalizada.

REFERENCIAS

- Banerjee, A., *et al.* 2015. "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries". *Science* 348, no. 6236.
- Candel, J., y Biesbroek, R. 2016. "Toward a processual understanding of policy integration." *Policy Sciences* 49, no. 3: 211-231.
- Cejudo, G. 2014. *Planeación y rendición de cuentas*. México: CIDE-Red por la rendición de cuentas.
- Cejudo, G., y Michel, C. 2016. "Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo". *Gestión y Política Pública XXV*, no. 1 (enero-junio): 3-31. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscide/index.php/gyp/article/view/149>
- Cejudo, G., y Michel, C. 2017. "Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration". *Policy sci* 50, no. 4 (December): 745-767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- Cejudo, G., Michel, C., y Sobrino, A. 2017. *La política social en los estados: un análisis de integración*. Ciudad de México: Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. 2018a. *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. 2018b. *Consideraciones para el proceso presupuestario 2019*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. 2018c. *Evaluación de protección social en México, segunda edición*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. 2018d. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. "Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social". Acceso el 28 de septiembre de 2018. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. "Medición de la Pobreza 2008-2016". Acceso el 28 de septiembre de 2018. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx
- Cortés, F. 2014. "Gasto social y pobreza". Universidad Nacional Autónoma de México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. Documento de trabajo no. 9: 1-34. Disponible en <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/009.pdf>
- Cunill-Grau, N. 2014. "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual". *Gestión y Política Pública* 23, no. 1: 5-46.
- Daly, M. 2018. "Generations, age and life course: towards an integral social policy framework of analysis". *Contemporary Social Science*. <https://doi.org/10.1080/21582041.2018.1455107>
- "Decreto que expide la Ley General de Desarrollo Social". *Diario Oficial de la Federación* (20 de enero de 2004).
- Esquivel, G. 2015. *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. México: OXFAM.
- Fernández, M., Contini, N., Ongarato, P., Saavedra E., y de la Iglesia, G. 2009., "Estrategias de afrontamiento frente a problemas académicos en estudiantes medios y universitarios." *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación Psicológica* 1, no. 27.
- Heckman, J., y García, J. 2017. "Social Policy: Targeting programs effectively". *Nature Human Behaviour* 1, no. 19. <http://doi.org/10.1038/s41562-016-0019>
- Howlett, M., y Saguin, K. 2018. "Policy Capacity for Policy Integration: Implications for the Sustainable Development Goals (April 6, 2018). *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 18-06*. Acceso el 28 de septiembre de 2018. <https://ssrn.com/abstract=3157448> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3157448>.
- Lie, A. 2011 "Coordination Processes and Outcomes in The Public Service: The Challenge of Inter-Organizational Food Safety coordination In Norway." *Public Administration* 89, no. 2: 401-417.
- May, P., Sapotichne, J., y Workman, S. 2006. "Policy coherence and policy domains." *Policy Studies Journal* 34, no. 3: 381-403.
- Meza, O. 2016. ¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 66.
- Myers, R. 2015. "Desarrollo infantil temprano en México: avances y retos." *Boletín médico del Hospital Infantil de México* 72, no. 6: 359-361.

Nilsson, M., Zamparutti, T., J., Petersen, J., Nykvist, B., Rudberg, P., y McGuinn, J. 2012. "Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU". *Environmental Policy and Governance* 22, no. 6:395-423.

Pautassi, L. 2007. *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, Santiago, CEPAL, Serie Mujer y desarrollo, 87.

Peters, G. (1998) Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. *Canadian Centre for Management Development*. Research paper no. 21

Peters, G. (2015). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. Kansas: University Press of Kansas.

Peters, B., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M., & Ravinet, P. (2018). *Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept* (Elements in Public Policy). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108555081

Sistema de Información Social Integral [SISI]. "Registro de la Oferta Social". Acceso el 28 de septiembre de 2018. <http://plataformapreventiva.gob.mx/programs>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Transparencia presupuestaria. Observatorio del Gasto". Acceso el 28 de septiembre de 2018. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. 2017. *Starting Strong: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. París: OCDE.

Yaschine, I. 2015. *¿Oportunidades?* Política social y movilidad intergeneracional en México. México. El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México.

NOTA METODOLÓGICA

Con el objetivo de analizar las intervenciones en materia de política social a nivel federal y estatal, se construyó una base de datos que incluye el conjunto de programas sociales ejecutados durante el periodo 2017 – 2018 por el Gobierno Federal y los gobiernos subnacionales de Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Puebla.² La conformación de la base de datos se realizó en cuatro etapas: i) identificación del total de los programas implementados por los gobiernos federal y estatales, ii) selección de las intervenciones que serían consideradas como parte de la política social y, por tanto, objeto de análisis, iii) definición de las variables de análisis y iv) captura de la información.

La identificación de los programas y acciones estatales se realizó a partir de la revisión documental que incluyó a las plataformas de transparencia de los gobiernos, las páginas oficiales de las dependencias administrativas, los presupuestos de egresos, los catálogos de programas, los informes anuales de gobierno y, en algunos casos como el de Chiapas, los boletines de prensa oficiales y noticias publicadas por los diarios locales. Para el caso de la política social federal, la identificación de los programas tuvo como referencia el Listado de Programas y Acciones Federales 2018 realizado por el CONEVAL.

Una vez identificados todos los programas que implementan el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, se seleccionaron aquellos que serían considerados para el análisis, para lo cual se utilizó el siguiente criterio: programas que buscaran incidir directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. Esto significó, en primer lugar, incluir aquellos que otorgaran apoyos

o servicios, de manera directa, a personas físicas, morales, hogares, familias, grupos o poblaciones en situación de vulnerabilidad o pobreza. Este criterio de selección también implicó excluir del análisis las intervenciones cuyo propósito fuera la realización de trámites, servicios de gestión o vinculación, o de atención ciudadana, así como los programas que consistían en dar apoyos a organizaciones de la sociedad civil o dependencias administrativas, sin especificar la población objetivo que debería atender el programa con esos recursos o apoyos. Finalmente, bajo este criterio se excluyeron también los programas catalogados como sociales que destinaran recursos al mejoramiento de la calidad de un servicio gubernamental (modernizaciones administrativas o catastrales, por ejemplo) o para adquirir o mejorar equipo (laboratorios, computadoras, unidades, entre otras).

Al final de esta etapa, la base de datos quedó conformada por 210 observaciones: 32 programas del gobierno federal y 178 de los gobiernos subnacionales. De manera más específica, se analizaron 51 de CDMX, 35 de Chiapas, 42 de Guanajuato, 26 de Jalisco y 24 de Puebla.

La tercera etapa consistió en la definición de las variables que serían observadas en los programas seleccionados. Debido a que el objetivo del estudio es conocer el grado de fragmentación de la política social, se buscó que las variables de análisis ofrecieran información desagregada sobre cada programa. En concreto, se utilizaron variables que pudieran brindar información sobre las acciones específicas que realizan los programas y, por tanto, se buscó que la unidad de análisis fueran los instrumentos (es decir, la descripción del bien, servicio, o producto) de los programas.³

2 Estas entidades federativas fueron seleccionadas debido a que tuvieron elecciones en el 2018 y fue posible obtener información suficiente sobre su estructura programática. En el futuro, el estudio ampliará el número de estados analizados.

3 Las bases de datos pueden descargarse en el siguiente link: <http://lnpp.cide.edu/politica-social-integral/>

La última etapa para integrar la base de datos que sirvió como insumo de este análisis consistió en la captura de la información correspondiente a cada una de las variables, para cada programa que integra la base. Se buscó la información correspondiente a cada programa, en primer lugar, en las ROP. Del total de programas considerados, 175 tuvieron ROP. Para el resto, se consultaron, en ese orden, información oficial contenida en documentos de las plataformas de transparencia de las dependencias administrativas, informes de gobierno, boletines de prensa y, en su caso, fuentes no oficiales, como notas periodísticas.





Laboratorio Nacional
de Políticas Públicas



CIDE

ACCIÓN CIUDADANA
**FRENTE A LA
POBREZA**



OXFAM