Retos y desafíos de la coordinación de la política social en México

Héctor Rodríguez Ramírez

Introducción

La situación social de México, caracterizada por una marcada desigualdad, muy altos niveles de pobreza (en sus múltiples dimensiones) y crecientes grados de vulnerabilidad y exclusión, da cuenta de que los problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes, lo que reclama intervenciones públicas integrales de alto beneficio social. Y es precisamente esa necesidad de políticas públicas sociales de carácter integral, lo que deriva en la necesidad de la coordinación de los esfuerzos de los diversos organismos ejecutores de programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población mexicana, aun cuando no se altere el marco de la clásica organización sectorial del Estado.

La coordinación se constituye así en un requisito del cómo diseñar e implementar la política social en este país, más allá de que no logre por sí misma responder a la sustancia del para qué de las intervenciones públicas ante los aspectos fundamentales de la nueva "cuestión social" mexicana. La coordinación, particularmente la que fomenta intervenciones integrales, no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a México, pero se constituye en un requerimiento necesario para mejorar las sociedades de los diversos países que la componen.

En este contexto de retos que enfrenta la política social en México, cobra singular importancia la coordinación efectiva de todos los esfuerzos que se realicen en la materia, esto con el fin de evitar la dispersión del gasto, posibles duplicidades y de aprovechar sinergias y complementariedades. Bajo estas consideraciones, el propósito del presente trabajo es

analizar las acciones que realiza el gobierno mexicano para fomentar la coordinación de la política social en el país, destacando sus limitaciones y retos.

Para lograr lo anterior, el trabajo se organiza en cuatro secciones y esta introducción. En la primera sección se realiza una reflexión conceptual de la importancia que tiene la coordinación de políticas públicas; el segundo apartado presenta de manera condensada la política social que lleva a cabo México; en la tercera sección se analiza los esfuerzos de coordinación de la política social que realiza el gobierno mexicano. Finalmente, en la cuarta sección se ofrece una serie de retos y recomendaciones que a este respecto enfrenta la política social en nuestro país.

Reflexiones en torno a la coordinación de política públicas

a) ¿Qué se entiende por coordinación de políticas públicas?

La coordinación de políticas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado a lograr la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de objetivos estratégicos. Una de las definiciones que está actualmente en boga es aquella que concibe la coordinación como un proceso que permite que las políticas y programas gubernamentales se caractericen por un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos (Repetto, 2005).

La coordinación es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por esta razón, la coordinación permite alcanzar los siguientes objetivos: (i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; (ii) reducir las inconsistencias de las políticas; (iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; (iv) atenuar el conflicto político y burocrático; (v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998a).

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos

específicos. Según Peters (1998b) se pueden distinguir cuatro tipos de sinergias:

> (i) Cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes;
>
> (ii) De procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes;
>
> (iii) De recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego; y
>
> (iv) De autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.

Adicionalmente, la sinergia que la coordinación promueve es también de carácter cultural en la medida en que la acción concertada entre los diversos actores y sectores que participan en la política social se sintoniza más con las diversas culturas de las partes involucradas, promoviendo el intercambio de conocimientos entre los distintos miembros que participan. Indiscutiblemente, este proceso sinérgico no está exento de luchas de poder, resistencias al cambio en la cultura organizacional y renuencia a aceptar nuevas prácticas de acción intersectorial.

Ahora bien, la coordinación no es un fin en sí misma. Es un instrumento que sirve para lograr la consistencia e integralidad de las políticas en ámbitos de intervención intersectorial e intergubernamental, recurriendo a mecanismos tanto de "governance" como de cambio organizacional. Por ello, la coordinación ocurre a diferentes niveles (vertical y horizontal) y con diferentes grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos entre diferentes entes).

La falta de coordinación entre departamentos y programas, uno de los problemas principales que enfrentan los gobiernos contemporáneos, es atribuida en buena parte a la desarticulación que existe entre el diseño

y la implementación de las políticas. En este contexto, la coordinación como concepto se refiere a "la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables por la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios" (Peters, 1998a).

Además de la acción intersectorial que requieren las políticas sociales, la coordinación también puede ser vista, en el contexto de la descentralización, como un instrumento que permite asegurar una mayor gobernabilidad democrática, por parte del gobierno central (Peters, 1998b). Para ello, la acción estatal se ejercerá con el liderazgo y visión necesarios para dirigir las políticas desde un conjunto de valores e ideas comunes. Pero también tendrá que recurrir a medios efectivos de coordinación que dejen de lado las formas de coordinación "negativa" (toda organización evita a las demás y no existen interacciones), para avanzar hacia una coordinación "positiva" en la cual se produzcan formas de trabajo conjunto para proveer mejores servicios. Peters (1998b) reconoce un tercer tipo de coordinación, que denomina "integración de políticas". Esta va más allá de la mera coordinación en la entrega de servicios; llega hasta generar cooperación para hacer compatibles las misiones de las organizaciones y así superar las contradicciones. En este tercer tipo de coordinación, el papel del gobierno central es clave para alcanzar, a través de la autoridad, el desarrollo de la misión de la organización de una manera más integrada.

Peters (1998b) llama "estrategias de gobierno" al nivel máximo de coordinación, el cual supone el logro de acuerdos sustanciales no solo en torno a los objetivos de las organizaciones, sino también en relación con la visión (imaginario) que se debe tener sobre el futuro de las políticas y del gobierno. En este nivel, el proceso de formación de políticas se desplazará más hacia las soluciones holísticas de los problemas públicos y a la respuesta a demandas futuras de la población.

En su dimensión política está afectada por las relaciones de poder existentes entre los distintos actores participantes en la política social, lo mismo que por la institucionalidad formal e informal en la que opera dicha política (Repetto, 2005). Por institucionalidad social entendemos, de acuerdo con Repetto, la compleja serie de reglas de juego formales e

informales, así como las prácticas, normas y procedimientos que condicionan el contenido y la dinámica de la política social.

b) ¿Cómo enfrentar los problemas de coordinación de las políticas públicas?

Repetto (2000 y 2005) señala, que los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas públicas requieren, para ser solucionados o al menos enfrentados con cierto éxito, algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados; lo cual, constituye desde la perspectiva del autor, una condición necesaria. También se necesita una cierta armonía institucional formal e informal, en el sentido de que las reglas que deben estructurar el "juego de la coordinación" deben tener algún grado importante de confluencia a efectos de no generar incentivos totalmente incoherentes para los que deben generar, con sus decisiones y acciones y prácticas pro-coordinación.

Desde la perspectiva de Repetto (2004), reducir de modo significativo la brecha entre la regla formal y la regla informal se constituye así en uno de los requisitos más necesarios en cualquier proyecto de cambio institucional que tienda a favorecer la coordinación en el espacio público.

Al respecto Subirats y Gomá (1999) señalan que las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo. De las múltiples aproximaciones al concepto de "institución", cabe optar básicamente por la propuesta por North (1993), cuando este interpreta a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, organizaciones y gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover coordinación, sea para intercambiar información con el fin de identificar problemas y potenciales soluciones, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono y contenido del proceso: quiénes son aliados y

quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2000).

La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos.

Shepsle (2003) destaca cuatro atributos que serían comunes en cualquier acepción del término "institución": a) las instituciones son creaciones sociales, tienen por ende un origen social; b) las instituciones son propiedades colectivas, con lo cual se puede afirmar que las mismas tienen una extensión social; c) las instituciones se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia, por lo cual cabe señalar la extensión temporal de las mismas; y d) las instituciones generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo en tanto función social restricciones y oportunidades.

A parte de la institucionalidad, Repetto (2005) y Peters (1998a, 1998b) señalan que hay aspectos sustantivos de la vida pública: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico, que permiten hacer frente al problema de la coordinación de políticas públicas. Para estos autores, se trata de recursos y capacidades con los cuales se debe contar para lograr participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública, incluyendo el propio proceso de coordinar actividades de gestión.

- Recursos políticos se refieren al apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva.
- Recursos económicos representan al presupuesto y al dinero para incidir en la agenda gubernamental.
- Recursos administrativos incluyen el mandato legal; organización; información; experiencia, técnica; capacidad para descifrar el contexto.

- Recursos ideológicos agrupan a ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo.

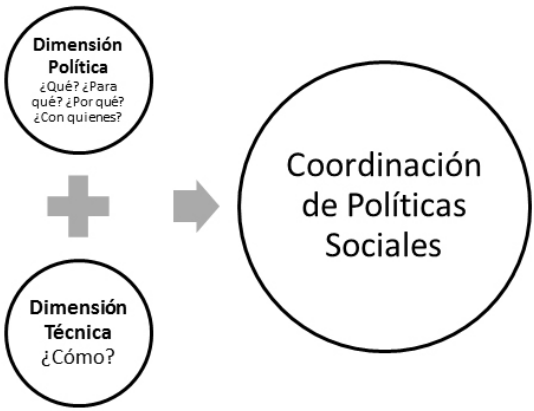
Para estos autores, estos cuatro recursos definen los espacios de coordinación y suelen operar como redes políticas muy complejas. Según el peso relativo de cada actor con base en la dotación con que cuenta de estos recursos de poder recién presentados, será la capacidad política acotada de un actor individual o colectivo, la cual será utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en dichos ámbitos de interacción.

La coordinación de políticas sociales

Desde la perspectiva de Garnier (2000), la coordinación de políticas sociales puede entenderse como un proceso político y técnico, que se orienta a la coherencia y articulación, tanto horizontal como vertical, de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos.

De modo esquemático, la dimensión política se interesaría por las preguntas ¿para qué?, ¿qué?, ¿por qué?, ¿con quiénes?, mientras que la dimensión técnica se asocia más con el ¿cómo? y remite a los instrumentos operativos que aseguran su eficiencia y eficacia.

Figura 1
Dimensiones Política y Técnica de la Coordinación



Fuente: Garnier (2000).

La coordinación de la política social en tanto proceso político, implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como con los no gubernamentales. Mientras que como proceso técnico puede ser entendido como un proceso de articulación operativo. Bajo esta óptica, lo fundamental es que las organizaciones cuenten con dispositivos y estructuras que las habiliten a implementar (en forma conjunta, eficiente y eficaz) las políticas, programas o proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos.

Siguiendo a Garnier (2000), la coordinación no se reduce a "hacer compatibles" unas acciones gubernamentales o programas con otros para evitar tanto las duplicidades e ineficiencias como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan solapamientos no planificados, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Aunque este sea un aspecto importante, desde una mirada más estratégica, coordinar políticas sociales supone también integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo.

El proceso mediante el cual se alcanza o define ese sentido estratégico es eminentemente político, porque supone, entre otros aspectos, establecer prioridades y tomar decisiones de dos tipos: a) Políticas y estratégicas, para asegurar la coherencia y articulación a través de acuerdos entre los distintos involucrados, y b) de gestión, para preservar la convergencia de las intervenciones de varias organizaciones, disciplinas o especialidades.

Cortázar (2006) brinda tres argumentos para reflexionar sobre cuán formales deben ser los mecanismos de coordinación:

> Cuanto más intensas, multilaterales y previsibles sean las interdependencias, más apropiado será formalizar la coordinación y establecer sistemas centralizados.
>
> Cuanto más cambiante y complejo sea el entorno en el que se producen las interdependencias (menos previsible), más apropiado será utilizar mecanismos informales de coordinación

que descentralicen las decisiones y generen mayor flexibilidad (adaptabilidad).

La coordinación está sujeta al criterio de contingencia. Se debe buscar, entonces, un balance adecuado entre mecanismos formales e informales. Ello implica:

- No promover un grado de coordinación mayor que el necesario (debe haber una adecuada especialización entre organizaciones).
- Evitar que los costos de la coordinación (apoyo político, reglamentación, esfuerzo, tiempo, dinero) superen a los de sus posibles beneficios.
- Promover la participación efectiva de los actores comprometidos, para que establezcan una colaboración efectiva (la percepción de la necesidad de la colaboración es importante).

En este sentido, enfatiza Cortázar (2006) que para participar activamente en la coordinación de políticas sociales, con protagonismo real y concreto, es necesario contar con dotaciones importantes de poder. Poseer ciertos medios puede significar que algunos actores materialicen sus intereses y concepciones del mundo en el plano concreto de las políticas y programas sociales. Señala que existen cuatro recursos sustantivos de la vida pública

1) Recursos políticos: apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los gobernantes; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar.

2) Recursos económicos: presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental.

3) Recursos administrativos y de gestión: mandato legal, organización, información, experiencia técnica y capacidad para descifrar el contexto.

4) Recursos ideológicos: ideas, valores, prestigio moral y concepciones del mundo.

A su vez, Cortázar (2006) argumenta que es sabido que el Estado no es monolítico, sino heterogéneo; sin embargo, hay dos factores que atentan contra una real comprensión de la dimensión política de la coordinación:

- Las organizaciones estatales son homogéneas en los criterios, mandatos y valores que poseen sus diversas gerencias, departamentos, divisiones y unidades.

- El ejercicio de la autoridad formal (la llegada de un nuevo ministro, secretario o director, por ejemplo) es condición suficiente para que esa organización redireccione su accionar hacia las nuevas prioridades fijadas por el líder político coyuntural.

En este sentido, existen aspectos políticos comunes entre los involucrados, incluso si quien encabeza el organismo que necesita coordinación tiene (o no) un fuerte liderazgo o si se trata de equipos de un mismo partido o coalición gubernamental interpartidaria. Todos ellos son relevantes:

- Es necesario reconocer los intereses particulares, de fracción o de partido que suele tener cada integrante de los equipos involucrados.

- Es importante atender a las diversas concepciones ideológicas que tienen esas personas y sus equipos, esto repercutirá en la forma de problematizar los temas sociales y en las soluciones que se propongan para enfrentarlos.

- Se deben tener en cuenta los efectos políticos de las simpatías o antipatías personales: son factores clave para fomentar confianza o generar compartimentos estancos.

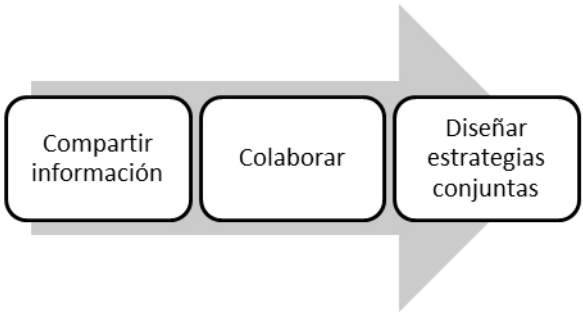
- Es fundamental entender las asimetrías de poder entre los integrantes de esos equipos, aun bajo la apariencia de tener la misma responsabilidad por ocupar cargos similares. Por ejemplo, el líder de gobierno confía más en algunos miembros de su equipo que en otros; esas personas suelen manejar más presupuesto (o tienen mayores posibilidades para asignarlo) y, por lo general, cuentan con el respaldo de grupos de interés con un alto poder de veto.

Niveles de coordinación de la política social

Diversos autores (North, 1993; Shepsle, 2003; Garnier, 2000 y Repetto, 2005, entre otros) proponen entender la coordinación de políticas sociales como un continuum que adopta diferentes niveles de profundidad y tipos de orientación. Como se muestra en la Figura 2, un proceso de coordinación de la política social puede comenzar por compartir información, por colaborar o, directamente, por el desarrollo conjunto de proyectos y programas. La complejidad técnica y política de las actividades identificadas a continuación fue ordenada de manera creciente.

> Compartir información es una actividad básica que ayuda a identificar intereses comunes entre organizaciones. Pueden comunicarse objetivos, intereses, ventajas y limitaciones. También puntos de vista, roles, responsabilidades, recursos específicos, área geográfica de operación, necesidades prioritarias y aspectos relacionados con el contexto.

Figura 2
Dimensiones Política y Técnica de la Coordinación



Fuente: Elaboración propia en base a North (1993); Shepsle (2003); Garnier (2000) y Repetto (2005).

> La colaboración implica un paso más: evaluar en forma conjunta la situación, compartir ideas sobre cómo abordar el problema e iniciar intervenciones prácticas en forma conjunta. Puede significar concertar normas de apoyo, movilizar recursos o implementar planes de capacitación conjunta.
>
> Diseño y elaboración estratégica conjunta, es un nivel más complejo de coordinación que implica desarrollar enfoques comunes, diseñar los objetivos en conjunto y compatibilizar metas interorganizacionales. Fortalece las posibilidades de obtener resultados que tiendan a la integralidad.

Los niveles de coordinación se relacionan con el tipo de interdependencia entre los actores, es decir con el hecho de que dos o más unidades organizacionales u organizaciones completas compartan un entorno de trabajo. Diferentes grados y niveles de interdependencia generarán, así, diferentes necesidades de coordinación (Echebarría, 2001). Al decir de Echebarría, "la necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambian recursos (coordinación con proveedores o clientes)

o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen" (2001).

La coordinación de la política social en México

Para entender la coordinación de la política social en México y sobre todo evaluar sus retos y desafíos, es necesario analizar primero la evolución de los indicadores más importantes que afectan el bienestar y el acceso a los derechos sociales de los mexicanos, para después analizar los mecanismos coordinación institucional con que cuenta México para este fin.

1. El bienestar social en México y las políticas públicas de atención a la población

A partir del año 2010, el Gobierno mexicano emitió una serie de criterios para la definición, identificación y medición de las condiciones de vida de la población mexicana a partir de tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y el contexto territorial.

El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso; la medición considera dos elementos: la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.[1] El espacio de los derechos sociales se integra con base en las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General

1. La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada" (CONEVAL, 2010:40). Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en $2,114.- por persona y en $1,329.- para el rural. Por su parte, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en $978.- por persona para las zonas urbanas y en $684.- por persona para las rurales.

de Desarrollo Social (LGDS), este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras), como son los asociados a la cohesión social.

Los datos referidos a las condiciones de bienestar social en México revelan la siguiente situación:

a) Hacia el año 2010, México registró un 46.2% de población en situación de pobreza, lo que representó 52 millones de personas.[2] Vale la pena destacar que entre 2007 y 2010, la economía mexicana resintió los efectos de la crisis mundial y el crecimiento de su Producto Interno Bruto evidenció estancamientos importantes. La pobreza no se expandió en la misma magnitud de la reducción del Producto Interno Bruto debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza.

b) Por lo que respecta a la dimensión de carencia social en México:

   a. La asistencia escolar por grupos normativos de edad; es decir, de acuerdo con las edades en las que se supone que los niños y jóvenes deberían encontrarse en la escuela

2.. La población en situación de pobreza, que es aquélla cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y que, adicionalmente, presentan privación en al menos uno de los indicadores de carencia social (por carencia de acceso a los servicios de salud; por carencia de acceso a la seguridad social; por carencia de calidad y espacios de la vivienda; por carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda y por carencia de acceso a la alimentación.

refieren que hacia 2010, a nivel nacional, los menores niveles se encontraban entre quienes tenían 15 años de edad o más: 66% para los jóvenes entre 15 y 17 años y 28% para quienes tenían entre 18 y 25 años. El mayor nivel lo tenían los niños en las edades que debían acudir a la primaria: 98% entre los menores de seis a 11 años.

b. Más de 31.8% de la población total del país presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud en 2010, lo que equivale a casi 36 millones de personas. Esto es casi uno de cada tres mexicano no tenía ninguna cobertura de servicios de salud.

c. El número de personas con carencia por acceso a la seguridad social en 2010 ascendió a 60.7% del total de la población del país, lo que equivale a 68.3 millones de personas. Si bien estrictamente la seguridad social se refiere a la derechohabiencia en instituciones formales tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), hay esfuerzos por parte del Estado para atender a la población mediante programas sociales de protección social. El porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales dirigidos a adultos mayores ni de seguridad social es otra forma de dar cuenta de la cobertura de seguridad social en el país; en 2010 este indicador fue del orden del 40%.

d. Para este mismo año, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda, medido a través de viviendas con pisos de tierra, número de quienes residían en condiciones de hacinamiento, así como en viviendas con techos y muros de material endeble, fue del 15.2% del total de la población del país.

e. En 2010, 16.5% de la población total carecía de acceso a los servicios básicos de la vivienda, lo que corresponde a 18.5 millones de personas.

f. La incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9% en 2010.

g. Finalmente el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar fue de 19.4%, porcentaje que representa 21.4 millones de mexicano.[3]

c) Finalmente en lo referente a la Cohesión Social es uno de los indicadores que la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial en enero de 2004, establece para ser considerados en la definición, identificación y medición de las condiciones de bienestar del pueblo mexicano. Con esta Dimensión, se le da importancia a los factores contextuales y a la interacción social en la determinación de la calidad de vida de la población. No existe consenso sobre el concepto de cohesión social y, por ende, cómo medirla. No obstante, es posible conceptuarla como un elemento del contexto social que da cuenta del entorno en el cual ocurren los procesos sociales que comprenden u originan las desventajas sociales en México. Los indicadores que utiliza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México (CONEVAL) para hacer observable este concepto refieren la siguiente información para el año 2010:

- El coeficiente de Gini, como un aproximado de la desigualdad refleja un valor de 0.57.[4]

3. La línea de bienestar, la cual se determina como la suma de los costos de la canasta alimentaria y la no alimentaria; el segundo umbral es la línea de bienestar mínimo que equivale exclusivamente al costo de la canasta alimentaria. Estas líneas permiten distinguir el porcentaje de personas con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

4. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad que se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

- El grado de polarización social, medido por la razón entre el ingreso total del décimo y primer decil fue de 25.2 veces.
- La igualdad de oportunidades, vista como el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados y de Senadores fue 27.2% y 22%, respectivamente.

- La discriminación, evaluada a través del porcentaje de discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores fue del 30%

2. Coordinación de la política social

En México, de acuerdo con el Artículo 51° de la Ley General de Desarrollo Social, el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social es la *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS)*. La CIDS se confirma como la entidad responsable de discutir y recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con la política de desarrollo social, así como revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios en materia de desarrollo social.

La CIDS está integrada por las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo y Desarrollo Social. A la CIDS también se suman representantes de los gobiernos estatales y municipales.

La Comisión Intersecretarial tiene las siguientes funciones:

I. Recomendar a las dependencias y entidades competentes mecanismos para coordinar las acciones del Gobierno Federal en materia de desarrollo social;
II. Proponer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las medidas que contribuyan a garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas de desarrollo social;
III. Recibir las propuestas que, en su caso, le hagan llegar la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a fin de tomarlas en consideración en el desarrollo de sus funciones.
IV. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
V. Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales.
VI. Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios.

De manera operativa, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), impulsa la celebración de acuerdos y convenios intersectoriales y entre los tres órdenes de gobierno que existen en México (federal, estatal y municipal), tendientes a mejorar la coordinación de acciones, estrategias y programas tanto al interior del Gobierno Federal, como entre este y las entidades federativas y los municipios.

Para tener una idea de los procesos de coordinación que se establecen dentro de la CIDS, tomamos datos del Informe Anual sobre Integralidad, Coordinación y Corresponsabilidad para el Desarrollo Social (2012) que generó la CIDS y la Secretaria de Desarrollo Social de México en el primer trimestre de este 2013. En este informe se establece que:

- Entre 2007 y 2012, las Dependencias Federales que integran la CIDS establecieron poco más de 2,000 acuerdos de colaboración los Estados y Municipios de México en materia de salud, educación, vivienda, infraestructura, recursos naturales entre otros.
- En este mismo periodo, los integrantes de la CIDS reportaron la firma de 31 acuerdos intersectoriales.
- Para este mismo lapso de tiempo, además de las acciones de coordinación con gobiernos estales y municipales y de los acuerdos intersecretariales o con otras dependencias de gobierno, las dependencias que integran las CIDS celebraron diversos acuerdos de trabajo y cooperación con organismos, instituciones y asociaciones y centros educativos de los sectores civiles, educativos y privados.

El Gobierno mexicano ha impulsado una serie de respuestas de política pública que se han implementado para hacer frente a los retos del desarrollo social descrito. De manera particular el Gobierno ha desarrollado seis grupos de programas públicos que integran la política de desarrollo social en México.

En primer lugar, destacan los programas de bienestar económico y generación de ingresos. Aquí se han implementado dos tipos de estrategias: programas que enfatizan la generación de ingresos, como los dirigidos a la capacitación para el trabajo o de formación de emprendedores, y los que se enfocan a la transferencia directa de ingresos, como los de transferencias monetarias condicionadas. Para diciembre de 2012, el Gobierno mexicano contaba 63 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso; estos representan el 23% de 273 acciones públicas que tiene el gobierno como sustento de su política social.

En segundo término, se encuentran aquellos programas que se dirigen al fortalecimiento de las capacidades educativas de los mexicanos. Aquí se operan 95 Programas y Acciones relacionados con servicios educativos, cifra que representa el 35% del universo de programas de desarrollo social.

En tercer lugar, se registra la presencia de un conjunto de 40 Programas y Acciones relacionados con la atención, acceso y mejoramiento de los servicios de salud. Estos programas representan el 15 % del universo de 273 programas de desarrollo social que operan en México hacia finales del año 2012.

En cuarto sito destaca la existencia de cinco programas relacionados directamente con la alimentación.

En quinto lugar, se registra la presencia de diez Programas y Acciones relacionados con el financiamiento, infraestructura y servicios a la vivienda. Estos programas representan 4% del universo de 273 programas de desarrollo social federales que operan en México.

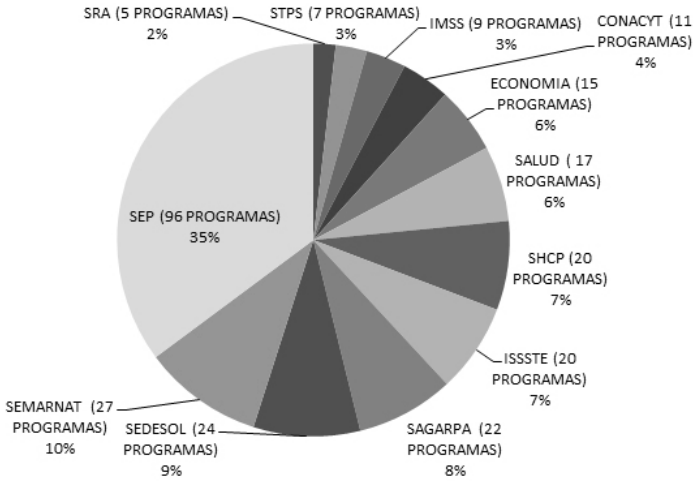
Finalmente en la sexta posición se cuenta solo con un programa de atención a la seguridad social de los adultos mayores.

3. Retos y desafíos de la coordinación de la política social en México

A pesar de los esfuerzos que realiza la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) para promover un mejor uso de los recursos públicos en materia de desarrollo social, las acciones que este organismo ha realizado no se ven reflejadas de coordinación y eficiencia en el uso de los recursos.

En general es adecuado que haya diversos Programas y Acciones presupuestarios para enfrentar los múltiples retos del desarrollo social, pero no siempre es claro que tener muchos programas se traduzca en mejor política pública. En el caso particular de México, el reto que tienen el Gobierno para atender más y mejor el bienestar económico y social de la población estriba en buena medida en el proceso de coordinación que de existir entre las diferentes dependencias que operan los 273 programas ligados con el desarrollo social.

Figura 3
Porcentajes de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social por Institución, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, México 2012.

La Figura 3 evidencia la gran cantidad de programas y dependencias involucradas en el reto del desarrollo social en México. Como se observa, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2012, 34.4% está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación, 56 a la Dimensión de Bienestar Económico, mientras que los relacionados con el Derecho a la Salud representan 20.5% y 14.7%, respectivamente. Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales; la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

La mayoría de los programas o acciones otorgan algún tipo de apoyo vinculado al Derecho a la Educación (124); de estos 19 proporcionan capacitación (15.3%), 18 brindan servicios educativos (14.5%) y 16 otorgan libros o material didáctico (12.9%).

Con relación a los Programas y Acciones vinculados a la Dimensión de Bienestar Económico (80), en 13 se proporciona capacitación (16.3

%) y en nueve se dan asesorías técnicas (11.3%). Por otro lado, de los 62 programas que atienden a la Salud, 26 de ellos brindan servicios de salud (41.9%), mientras que nueve programas (14.5%) realizan campañas o promociones.

Si bien no es posible determinar en este trabajo si los programas sociales federales tienen claras duplicidades entre sí, de esta breve revisión sobre la concentración y de los programas de desarrollo social federales puede concluirse que hay un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello se tiene una gran dispersión de programas.

Lo anterior también implica un reto de coordinación importante, que tiene que atender la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, pues la cantidad de programas en diversas instituciones que atienden problemáticas similares, hace que estas instancias tengan limitaciones. Al respecto un dato es revelador: Según datos de CONEVAL (2012), del año 204 al año 2012 el número de Programas Federales de atención al desarrollo social se multiplicó tres veces al pasar de 89 programas en el primer año a 273 en 2012. Desde luego que este crecimiento estuvo acompañado por un crecimiento más que proporcional de lo que crecieron el número de programas: entre 2004 y 2012 el presupuesto de Programas Federales de atención al desarrollo social creció nueve veces.

No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año a año. Unos son creados por el ejecutivo, otros por el legislativo y otros por las entidades federativas, a través del legislativo, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos locales. Quizá varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.

Como ya se decía anteriormente, a esta problemática es necesario añadir lo que pareciera una multiplicidad de Programas y Acciones de los gobiernos locales; no es posible conocer su totalidad porque no hay información clara al respecto, lo cual atenta contra la coordinación de la política de desarrollo social a nivel nacional.

Es importante destacar que en lo que respecta a la coordinación entre órdenes de gobierno, el avance en su formalización e incluso en su definición, es todavía muy limitada. A diferencia de la coordinación

entre Secretarías de Estado, prácticamente son escasos los mecanismos de coordinación formales entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales para ejecutar la política social con reglas claras. Este es uno de los grandes vacíos en la institucionalidad de la política social de México.

A manera de conclusión

El panorama social que hoy en día caracteriza a México, pese a los avances experimentados en muchas de bienestar social, sigue marcado por niveles importantes de pobreza, marginación y exclusión, lo cual torna la agenda social en una prioridad fundamental para el futuro. Enfrentar problemas tan complejos como los vinculados con el bienestar y sus vasos comunicantes con la pobreza en sus múltiples dimensiones y la desigualdad y exclusión social, deja en claro la necesidad de intervenciones públicas integrales.

Es precisamente ese requerimiento de acciones públicas estatales integrales lo que coloca en primer plano el tema de la coordinación entre los diversos organismos ejecutores de programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población. Esto es particularmente difícil en un país como México, con un fuerte y complejo sistema federal.

Si bien se ha fortalecido el trabajo de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, la coordinación de la política social promovida por esta institución, en tanto medio para promover intervenciones integrales, no ha resuelto por sí misma los notables problemas de bienestar social que afectan a México, pero sí es un requerimiento necesario para abordar con perspectiva de alto impacto algunas de las asignaturas pendientes más notorias en materia social.

Dado que los principales problemas sociales requieren de acciones coherentemente articuladas, es necesario buscar una visión estratégica que establezca prioridades y sirva de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas en esta materia.

A partir de estas prioridades, es preciso establecer las responsabilidades correspondientes –políticas, financieras y operativas– de manera

que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos, y se pueda exigir la consecuente y necesaria rendición de cuentas.

Es importante destacar que estos esfuerzos de coordinación deben darse dentro de los grandes campos de las políticas públicas y entre estos: la política económica, la política social y la política ambiental, entre otras. Esta integración entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo a partir de la formulación misma de las políticas y programas de gobierno, plantea nuevos retos institucionales y políticos y abre nuevas posibilidades para el desarrollo sostenible de México.

Desde la perspectiva de este trabajo, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social debe fortalecer sus capacidades institucionales como órgano regulador y coordinador de la política social: 1°) enfatizando su efectividad para mejorar los acuerdos entre los distintos órdenes de gobierno, en especial con los gobiernos locales; 2°) impulsando acuerdos intersectoriales que maximicen el uso de recursos humanos y financieros destinados al bienestar económico y social de la población y, 3°) fortaleciendo la colaboración con la sociedad civil y otras instituciones y asociaciones.

Para estos fines es necesario tomar en consideración las diez condiciones que Licha y Molina (2006) esbozan para lograr una mejor coordinación de políticas públicas de atención al bienestar social. En este sentido, se propone que la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social de México:

1. Fortalezca su voluntad y cohesión política, para desplegar el ejercicio de la coordinación al más alto nivel político.
2. Defina objetivos estratégicos y prioritarios que comparten los distintos entes, niveles de gobierno y actores sociales, con el fin de orientar y decidir las acciones prioritarias, asegurando la coherencia y pertinencia de las políticas. Para la articulación e integración de los objetivos también se requieren estructuras que vinculen el diseño con la ejecución de las políticas y sistemas de información que retroalimenten el proceso de formación de las políticas.

3. Establezca mecanismos y estructuras dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica, que aseguran la coherencia y pertinencia de las estrategias.
4. Incentive la participación de actores claves, como un criterio básico de la coordinación que permite articular y sistematizar los aportes de los distintos entes y actores de la administración federal, estatal y municipal y de los dirigentes de las Organizaciones de la Sociedad Civil involucrados en las políticas, programas y proyectos, haciendo más estratégico y concertado el proceso de formación de políticas en todas sus fases.[5]
5. Otorgue vida institucional al marco formal en el que se inscribe el funcionamiento de las acciones de coordinación de la CDIS. Ello implica un tipo de ejercicio democrático de gobierno, coherente con el interés público, que genera reglas, instancias, conductas, decisiones y prácticas legítimas y eficaces, consensuadas mediante procesos participativos incluyentes y fundamentados en los valores democráticos.[6]
6. Desarrolle capacidades políticas y técnicas que se requieren para ejercer la coordinación. Son capacidades de gestión que aseguran legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento, articulación e implementación.

---

5. El enfoque participativo y concertado de la coordinación surge como un factor de éxito del proceso, a condición de que la participación se abra genuinamente a los actores relevantes de cada sector y apunte a establecer acuerdos fundamentales entre ellos que se expresen en políticas concretas. Es importante que la participación sea amplia e incluyente para que logre llevar la deliberación sobre las mejores opciones de políticas más allá de los círculos tecnocráticos, que son los que tradicionalmente participan en el proceso de definición de las políticas.

6. Desde la perspectiva de Licha y Molina (2006), este elemento está estrechamente relacionado con la necesidad de que el gobierno federal ejerza liderazgo y desarrolle una visión para dirigir las políticas desde un conjunto de valores e ideas comunes, de manera no autoritaria ni jerárquica. También para avanzar en una transformación progresiva del Estado "estratégico", para lo cual es necesario recurrir tanto a capacidades para desarrollar y difundir ideas, como a enfoques compartidos de gobernabilidad, con la intervención de los actores claves.

7. Promueva el diálogo social como parte de la institucionalidad a crear para enmarcar y legitimar las acciones de coordinación y conduzca a la "integración de políticas", que consiste en generar cooperación para lograr armonizar las distintas misiones organizacionales entre sí, para desarrollarlas sin contradicciones y de manera más integrada.
8. Impulse sinergias de colaboración entre agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para desarrollar acciones de desarrollo social, con visiones de largo plazo y esquemas compartidos y complementarios de un conjunto de recursos técnicos y financieros.[7]
9. Fortalezca el desarrollo de valores y comportamientos proclives a la acción conjunta de las organizaciones y estructuras involucradas en los procesos de coordinación. La voluntad de trabajo conjunto y una cultura que estimula las prácticas y comportamientos cooperativos están en la base de un desempeño satisfactorio. La acción de colaboración genera un conjunto de intangibles, tales como confianza, respeto, reconocimiento, aprendizaje y relaciones sinérgicas.
10. Y finalmente, cuente con un mejor sistema de Monitoreo y Evaluación, junto con una estrategia de información y comunicación, con el fin de poder informar, sensibilizar, asegurar

7. Estos esquemas de cooperación son de alcance macro (centrados en conceptos, apelan a un enfoque holístico de las políticas para superar su fragmentación) y micro (centrados en proyectos que tienen asignados tiempos y recursos limitados) y funcionan con sinergias, esto es, con interacciones virtuosas cuyos efectos combinados permiten alcanzar mejores resultados que los que se pueden lograr sin cooperación. La articulación y coordinación de las políticas sociales requieren una visión estratégica compartida y una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren una articulación y coordinación intergubernamentales. Las sinergias cognitivas y de recursos (experiencia y habilidad e información), las de actividades (operativas), las de autoridad (mandatos organizacionales) y las sinergias culturales buscan asegurar esquemas de cooperación para desarrollar políticas complejas y de gran escala, reducir costos y desarrollar el capital social (Licha y Molina, 2006).

equidad en el acceso a la información y favorecer el diálogo entre los actores claves para mejorar la pertinencia de las políticas.

La articulación y coordinación de las políticas sociales requieren una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren articulación y coordinación intergubernamentales, para lo cual los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación constituyen un instrumento fundamental. La coordinación necesita marcos novedosos de gobernabilidad para pautar los esquemas de cooperación y que dichos marcos deben incluir: liderazgo claro, papeles y responsabilidades bien definidos, procesos concertados para el trabajo conjunto y claridad de resultados y expectativas. Para todo esto, la disponibilidad de sistemas de monitoreo y evaluación es clave.

Bibliografía

Agranoff, Robert y Lindsay, Valerie. (1983). "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level", in *Public Administration Review*, may/june.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). "Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011". México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010a). "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México". México: CONEVAL.

Echebarria, K. (2001). "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Serie Gestión Pública N°1. Santiago de Chile: CEPAL.

Licha Isabel y Carlos Gerardo Molina (2006): *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*, Serie Documentos de Trabajo I-58, INDES, marzo 2006, pp. 13-16

North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Peters, G. (1998ª). "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination". Research paper Nº 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Peters, G. (1998b). "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center?". Disponible en: www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf.

Repetto, F. (2004). "Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", en Documento de trabajo I-52, BID-INDES, julio, Washington D.C.

Repetto, F.(2000). "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90". *Desarrollo económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.

Repetto, F.(2005). "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, F. (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Programa INDES-Guatemala.

Shepsle, Kenneth (2003). "Acuerdos políticos en los marcos institucionales", en Goodin, Robert (ed.) *Teoría del diseño institucional*, GEDISA, Barcelona.

Subirats, Joan y Goma, Ricard (1999). "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en Goma, Ricard y Subirats, Joan (coords.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.