

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



MÉTRICA DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL ESTATAL:
LOS CASOS DE COLIMA Y PUEBLA

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

DAMIÁN IGNACIO LUGO GUTIÉRREZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. GUILLERMO M. CEJUDO RAMÍREZ

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO, 2018

RESUMEN

La integración de las políticas públicas representa un proceso estratégico clave para superar la fragmentación de la política social en el país. En México existe, sin embargo, un vacío de información sobre cómo interactúan y coexisten entre sí los programas y acciones sociales de los gobiernos estatales. El objetivo de la presente investigación es proponer una herramienta que permita medir qué tan integrada está la política social a nivel estatal en México. Para ello, el estudio ofrece una definición operacional del concepto de política integrada y aporta un instrumento para calificar y agregar a sus atributos. Posteriormente, aplica la herramienta en dos casos: la política social del estado de Colima y Puebla durante el año 2017. Los resultados de la métrica evidencian que los estados de Puebla y Colima tienen intervenciones sociales incapaces de articularse, complementarse y reforzarse entre sí. Asimismo, reflejan que la política social de ambas entidades federativas es insuficiente para atender a la población que padece el problema y demuestran que los miembros responsables de los programas tienen espacios de coordinación, pero no de integración. En términos generales, esto implica que cada decisión y cada programa social no es una pieza clave de un todo articulado capaz de lograr un objetivo superior. El reto que tienen las entidades federativas involucra, por lo tanto, modificar la forma como planean y diseñan sus programas sociales, así como la manera en que interactúan y toman decisiones los responsables de las intervenciones.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
REVISIÓN DE LA LITERATURA Y MARCOS CONCEPTUALES.....	7
La integración como equivalente o continuo de colaboración, coordinación y cooperación ..	7
La integración como equivalente a la coherencia.....	8
La integración como un proceso orientado a la resolución de problemas complejos.....	8
¿Qué implica una política social integrada?	10
LA MÉTRICA DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	12
Metodología.....	12
Operacionalización.....	12
Medición.....	18
Agregación.....	21
Cálculo del Índice de Integración (II).....	21
Cálculo del Subíndice de Integración en el Diseño (Id).....	21
Cálculo del Subíndice de Integración en la Implementación (Ii).....	22
Selección de los casos.....	23
La política social de Puebla y Colima.....	25
Colima: coherencia y alcance.....	31
Puebla: coherencia y alcance.....	36
Colima: coordinación.....	40
Puebla: Coordinación.....	41
Colima: lógica y estructura decisional.....	42
Puebla: lógica y estructura decisional.....	43
¿Qué tan integrada está la política social de Puebla y Colima?.....	44
IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	47
CONCLUSIÓN.....	49
BIBLIOGRAFIA.....	50
Tabla I. Listado de programas seleccionados por estado.....	13
Tabla II. Operacionalización del concepto.....	16
Tabla III. Medición del Concepto.....	18

Tabla IV. Criterios de selección de los casos	24
Tabla V. Tipo de apoyos que otorgaron los programas por carencia social y estado	29
Tabla VI. Calificación por dimensión y atributos de la política social del estado de Colima (Coherencia y Alcance)	35
Tabla VII. Calificación por dimensión y atributos de la política social del estado de Puebla (Coherencia y Alcance)	39
Tabla VIII. Calificación de Puebla y Colima (Coordinación y Lógica de la Decisión).....	43
Tabla IX. Descripción de los posibles escenarios de integración.....	45
Tabla X. Resultados del Índice de Integración de Colima y Puebla	47
Gráfica I. Porcentaje de población con carencia social de Puebla y Colima.....	25
Gráfica II. Porcentaje promedio del Presupuesto de Egresos de Colima y Puebla destinado a desarrollo social en 2017	26
Gráfica III. Transparencia en los programas de Puebla y Colima.....	26
Gráfica IV. Presupuesto asignado a los programas sociales de Colima (mdp)	27
Gráfica V. Presupuesto asignado a los programas sociales de Puebla (mdp)	28
Gráfica VI. Número de programas por grupo de atención en Colima.....	28
Gráfica VII. Número de programas por grupo de atención en Colima	29
Gráfica VIII. Escenarios de la política social de Puebla y Colima, de acuerdo con los resultados del Índice de Integración de la Política Social	44

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los gobiernos estatales y municipales han ampliado su agenda de política social. Los procesos de descentralización del gasto, iniciados en los años 90, han incrementado la participación de los gobiernos locales en el diseño y operación de programas y acciones para resolver el problema de la pobreza (Cabrero y Zabaleta 2009; Cejudo 2016). De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política Social en México 2017 (CONEVAL 2017), las administraciones públicas estatales ejecutan alrededor de 2 mil 528 intervenciones en esta materia. La multiplicidad de programas no ha contribuido, sin embargo, a una mayor eficiencia y eficacia de la acción gubernamental. Por el contrario, muchos de estos programas, en lugar de articularse, complementarse y reforzar sus acciones de forma deliberada, a fin de potenciar sus efectos; tienen objetivos contrapuestos, apoyos que duplican y población que dejan sin atender (CONEVAL 2017). Esto significa que la política social en el país está fragmentada.

La integración de políticas públicas representa un proceso estratégico clave para superar los efectos negativos de la fragmentación de la acción gubernamental (Bonnerman 2016; Cejudo y Michel 2017; Hood 2005; Hull 2008). En México existen, sin embargo, instrumentos escasos e información limitada que permitan generar diagnósticos y análisis, en términos de integración, sobre las políticas sociales estatales (Cejudo 2018). Durante los últimos años, agencias como el CONEVAL¹ han realizado esfuerzos para ampliar y sistematizar la disponibilidad de datos sobre los programas, pero éstos sólo cubren aspectos relacionados con el listado de intervenciones, su presupuesto asignado, sus documentos normativos (reglas de operación, lineamientos o matrices de indicadores de resultados) o evaluaciones de las acciones en lo individual. Esto quiere decir que existe un vacío de información sobre cómo interactúan y coexisten entre sí las diferentes organizaciones y programas en materia de desarrollo social y combate a la pobreza.

El objetivo de la investigación es proponer una herramienta que permita medir qué tan integrada está la política social a nivel estatal en México. Para ello, el estudio ofrece una definición operacional del concepto de política integrada y aporta un instrumento para calificar y agregar a sus atributos. Posteriormente, aplica la herramienta en dos casos: la política social del estado de Colima y Puebla durante el año 2017. Las diferencias de estas entidades federativas en variables como el partido político en el poder, la existencia o no de alternancia política

¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

reciente, el tamaño de la estructura burocrática, así como la extensión territorial y poblacional, pueden sugerir cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan el proceso de integración.

La métrica proporciona una forma clasificar, sistematizar y analizar la manera en que coexisten y se articulan las organizaciones y los programas de cualquier estado, en un dominio específico de políticas. Asimismo, representa una manera útil de presentar sus resultados, ya que facilita su monitoreo o comparación con otras entidades federativas.

La aplicación de la herramienta en Colima y Puebla evidencia, en una escala de 0 a 1 (donde el cero es completa desintegración/fragmentación y el uno completa integración), que sus políticas sociales están más cerca de la desintegración que de la integración. Asimismo, identifica que la política de Puebla está más integrada que la de Colima, lo que significa que el diseño de sus intervenciones tiene mayor coherencia entre sí, y que los responsables de los programas se coordinan más eficazmente. Los resultados dan cuenta del casi nulo alcance (suficiencia) de la política social de ambos estados para atender a la población que padece el problema, así como de la existencia de espacios de coordinación, pero no de integración. Esto implica que en ninguno de los dos estados existe un proceso estratégico de toma de decisiones para incidir, con capacidad y autoridad, sobre el conjunto de la política, y no únicamente sobre las prioridades y necesidades de las organizaciones y los programas en lo individual.

La información que proporciona esta herramienta representa una forma de diagnosticar, con claridad y precisión, la situación actual de la política social en términos de integración. Contribuye, en consecuencia, a incentivar la toma de decisiones estratégicas orientadas a articular los programas y acciones estatales. La aplicación de la herramienta proporciona, de igual manera, un insumo importante que podría contribuir a definir una ruta crítica hacia el diseño y operación de una política social nacional con intervenciones articuladas y con competencias y responsabilidades claras entre los tres ámbitos de gobierno.

En un primer momento, la investigación describe los marcos conceptuales a partir de los cuales ha sido entendida la integración y explica los atributos que conforman una política integrada. Enseguida, el estudio presenta la metodología de investigación, en la que se da cuenta de los criterios de operacionalización, medición y agregación, así como de la selección de los casos. Posteriormente, se analiza la política social de Puebla y Colima, y se presentan los

resultados de la aplicación de la métrica. Finalmente, se describen las implicaciones de política pública, esto es, la aportación de los resultados a la política social.

REVISIÓN DE LA LITERATURA Y MARCOS CONCEPTUALES

Arild Underdal (1980) empleó, por primera vez, el término de integración de políticas (*policy integration*) en el contexto de políticas públicas sobre uso de aguas oceánicas (Candel y Biesbroek 2016). De acuerdo con él, el propósito de la integración consistía en reducir las externalidades que causaba la fragmentación de la toma de decisiones. Una política pública estaría perfectamente integrada cuando todas las consecuencias significativas de las decisiones fueran tomadas en cuenta con anticipación, y cuando cada uno de los elementos de la política fueran consistentes entre sí.

A partir de la propuesta de Underdal, el concepto de integración ha sido entendido desde diversos enfoques y perspectivas. La discusión conceptual es relevante para esta investigación, ya que contribuye a proporcionar claridad y a identificar las diferencias sustantivas que existen entre la integración y otros términos, como la coordinación y la coherencia de las políticas públicas. Asimismo, facilita la operacionalización del concepto y la formulación de preguntas clave para su análisis empírico. El estudio identifica tres marcos conceptuales que contribuyen a explicar la integración de las políticas públicas.

La integración como equivalente o continuo de colaboración, coordinación y cooperación

El primer marco conceptual emplea el término de integración, principalmente, en el contexto de políticas públicas de desarrollo sustentable. Desde este enfoque, la integración es el proceso mediante el cual los responsables de la política pública de un sector, logran que objetivos e indicadores de su interés sean incorporados en la ejecución de políticas públicas de otros sectores (6 2005; Adelle y Jordan 2014; Adelle y Russel 2013; Bolleyer 2011; Briassoulis 2004; Giessen 2011a, 2011b; Gerling y Stead 2003; Jordan y Lenchow 2010; McNamara 2012; Metcalfe 1994; Mickwitz y Kivimaa 2007; Norbeck y Steurer 2015; Peters 2015; Van de Pas et al. 2017). La integración se materializaría, por ejemplo, cuando los encargados de la política ambiental consiguieran que los funcionarios a cargo de la política industrial incorporaran en sus intervenciones, objetivos e indicadores relacionados con el medio ambiente, como emisiones de bióxido de carbono, utilización de energías limpias, o tipo de uso suelo. El propósito de la

integración es, entonces, crear interdependencias entre dos o más dominios de políticas, para que los miembros de las organizaciones trabajen juntos en la consecución de objetivos compartidos.

La deficiencia de este marco conceptual es que no hace explícitas las diferencias sustantivas que existen entre los conceptos de integración, coordinación, colaboración y cooperación, sino que los considera como equivalentes o continuos.

La integración como equivalente a la coherencia

El segundo marco conceptual utiliza el término de integración en contextos de planeación de políticas públicas de uso de suelo, de transporte y energéticas. Desde esta perspectiva, la integración tiene el propósito de superar la duplicidad de intervenciones, el traslape de instrumentos y la inconsistencia de objetivos (Candel y Biesbroek 2016; Rayner y Howlett 2009). La integración de las políticas públicas se observaría, entonces, a través del diseño de intervenciones que se refuerzan y complementan. Una política de mejora del transporte y la movilidad en una ciudad estaría integrada, por ejemplo, si cada una de sus intervenciones contribuyera de forma diferenciada al logro de un objetivo superior. La política tendría un programa destinado a la mejora de la calidad del transporte público, otro a la rehabilitación de vialidades y otro al aumento de los costos del uso de automóvil. Cada una de estas intervenciones se articularía y complementaría entre sí, aumentando la eficacia y eficiencia del gobierno en la resolución del problema público.

El problema con este enfoque es que considera a la integración como equivalente a la coherencia. Similar al marco conceptual anterior, este enfoque no permite diferenciar sustantivamente la integración de otros términos; en este caso, la coherencia.

La integración como un proceso orientado a la resolución de problemas complejos

El tercer marco conceptual propone, por su parte, reconocer las diferencias sustantivas que existen entre la coherencia, la coordinación y la integración, sin negar la relación entre estos procesos. Cejudo y Michel (2017) entienden a la integración como “el proceso estratégico y administrativo de toma de decisiones orientado a la resolución de problemas complejos [*traducción propia*]” (p. 758). De acuerdo con ellos, la coherencia y la coordinación son atributos necesarios, pero insuficientes de la integración de políticas.

La coordinación alude a “un proceso en el cual los miembros de las diferentes organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades y comparten información con el fin de ser más eficientes en la implementación de políticas y programas [*traducción propia*]” (Cejudo y Michel 2017: 752). La coordinación tiene lugar, sin embargo, sólo en la etapa de implementación de la política, siendo insuficiente este proceso para cambiar o modificar el diseño de las intervenciones, a fin de lograr coherencia entre ellas.

“la coherencia no es un producto de la coordinación; la coherencia únicamente puede ser lograda a través del análisis de las características de cada programa involucrado y a través del entendimiento de cómo debería ser modificado. Empezar este análisis no es una actividad de coordinación [*traducción propia*]” (Cejudo y Michel 2017: 754).

La coherencia refiere “al proceso por el cual los hacedores de políticas diseñan un conjunto de intervenciones, de tal manera que, si son implementadas adecuadamente, pueden lograr un objetivo superior [*traducción propia*]” (Cejudo y Michel 2017: 755). Un diseño coherente de políticas públicas es, sin embargo, insuficiente para garantizar que en la implementación también prevalezca la coherencia. Por tal motivo, los ejecutores de la política tienen que coordinarse para realizar modificaciones y adecuaciones, a fin de que los programas no se empalmen en la práctica y respondan a las necesidades que van surgiendo durante la implementación.

La suma de o el resultado de coherencia y coordinación no garantizan, sin embargo, que una política esté integrada (Cejudo y Michel 2017). Aun si existiera perfecta coherencia y coordinación, los hacedores y ejecutores de las políticas públicas seguirían tomando decisiones con base en sus propias necesidades y prioridades (Cejudo y Michel 2017).

“Las decisiones continuarían siendo tomadas por las organizaciones y los programas: por ejemplo, cuando se asigne presupuesto o se defina la población objetivo; las necesidades y los objetivos (así como los indicadores y los controles) de cada programa u organización continuarán siendo la prioridad, por encima de las necesidades y los objetivos del conjunto de las organizaciones y programas del dominio de políticas [*traducción propia*]” (Cejudo y Michel 2017: 757).

La integración es, entonces,

“un proceso orientado bajo un principio decisional con la capacidad de tener efectos en cada nivel de gestión y en cada etapa del proceso de políticas, y que busca modificar el comportamiento de los funcionarios de alto nivel, así como de los administradores de la política [*traducción propia*]” (Cejudo y Michel 2017: 758).

Para que una política esté integrada se requiere, además de coherencia y coordinación, de una plataforma de decisión en la que sus miembros tomen decisiones, con capacidad y autoridad, sobre el conjunto de la política. El objetivo de esta plataforma es sustituir la lógica y estructura de decisión basada en las prioridades y necesidades de los programas y organizaciones en lo individual, por una lógica y estructura de la decisión enfocada en resolver problemas complejos (Cejudo y Michel 2017).

La investigación se sitúa en este marco conceptual porque proporciona, a diferencia de las dos primeras perspectivas, una definición única de integración, es decir, que no tiene términos equivalentes, pero sin negar su relación con otros procesos como la coherencia y la coordinación. Esta claridad conceptual es útil ya que permite operacionalizar el concepto y, a partir de la recolección de evidencia, dar cuenta de qué tan integrada está una política pública.

¿Qué implica una política social integrada?

Con base en el marco conceptual señalado, una política integrada implica que el diseño de sus intervenciones es coherente entre sí; que los miembros de las organizaciones encargadas de la implementación de los programas se coordinan eficazmente; que el conjunto de los programas tiene suficiente alcance para atender a toda la población que padece el problema; y que existe una estructura y lógica de decisión que favorece que haya responsables de la política en su conjunto, que toman decisiones orientadas a resolver problemas complejos (Cejudo et al. 2017).

La coherencia significa que los programas tengan objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo que sean capaces de lograr, en conjunto, un objetivo más amplio (Cejudo et al. 2017; Cejudo y Michel 2016). En otras palabras, intervenciones que se complementen, articulen y refuercen entre sí.

“Cuando una política no es coherente, sus componentes o los programas que la conforman pueden ser efectivos, cumplir con sus objetivos y atender adecuadamente a su población objetivo, pero al valorarlos desde una perspectiva más amplia, son

redundantes, realizan las mismas acciones que otros programas, persiguen más o menos los mismos objetivos, y en ningún caso queda claro cuál es el objetivo amplio al que buscan contribuir, ni en qué medida lo harán” (Cejudo et. al 2017: 4).

La coordinación implica la existencia de responsables de programas sociales que, con el objetivo de lograr una implementación exitosa de la política, comparten información y colaboran de manera regular (Cejudo et. al 2017). Si el diseño de la política fuera sólo coherente, eso no garantizaría que hubiera responsables de cada intervención capaces de articular esfuerzos, con información suficiente, para resolver los problemas que el diseño es incapaz de prevenir. Una coordinación eficaz demanda, por lo tanto, responsables de programas que intercambien información y colaboren de manera regular en pro de una meta en común, a través de procesos claramente definidos.

Una política pública coherente entre sus intervenciones y con responsables que se coordinan eficazmente, no garantiza, sin embargo, que el conjunto de sus intervenciones sea capaz de resolver el problema (Cejudo et al. 2017). El alcance implica, por lo tanto, que la política sea suficiente para atender u otorgar sus apoyos a toda la población que padece el problema.

La estructura y lógica de decisión orientada a resolver problemas complejos, implica que existan responsables de la política en su conjunto, y no sólo de sus partes por separado. El espacio de integración es, entonces, una plataforma de decisión, cuyos miembros tienen autoridad legal y política, así como acceso a información estratégica, para determinar el cese de una intervención, el traslado de recursos de una organización a otra, o la modificación del diseño de los programas (Cejudo et al. 2017). La presencia de esta plataforma de decisión significaría que hubiera responsables con una visión completa de la política, capaces de tomar decisiones estratégicas, en cada nivel de gestión y etapa del proceso de políticas, para resolver el problema (Cejudo et. al 2017; Cejudo y Michel 2017).

Una política social estatal integrada tendría, por lo tanto, programas sociales alineados sustantivamente a alguna carencia social, mismos que se complementarían y articularían para complementarse y potenciar sus efectos. De esta manera, no habría intervenciones duplicadas (iguales) o que empalmaran sus instrumentos y sus poblaciones objetivo. Además, los programas serían capaces, en el agregado, de atender a toda la población con carencia. Esto

implica que la política tendría la capacidad presupuestaria y operativa para alcanzar su objetivo superior. Asimismo, habría responsables de cada intervención que compartirían información y colaborarían, a través de procesos claramente definidos, para lograr resolver, en conjunto, los problemas que se presenten durante la implementación. Finalmente, la política contaría con una plataforma de decisión intersecretarial o intersectorial, creada mediante un mandato legal o político, cuyos miembros, a partir de una visión completa de la política (información estratégica), podrían incidir en cada una de las etapas de gestión y del proceso de la política.

LA MÉTRICA DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Metodología

Para medir la integración de la política social se creó un instrumento a partir de tres ejercicios principales. El primero consistió en la operacionalización del concepto. Para ello, se tomó como base la propuesta conceptual de Cejudo y Michel (2017) y Cejudo et. al (2017) ya que proporcionan, a diferencia de otros enfoques, claridad y facilidad empírica para su análisis en el contexto mexicano. En esta etapa, la integración se operacionalizó a través de cuatro atributos, siete dimensiones y siete indicadores. El segundo ejercicio tuvo como propósito establecer escalas de medición que permitieran agrupar y calificar los resultados de los indicadores, según la dimensión a la que pertenecieran. Finalmente, el tercer ejercicio agregó las calificaciones de las dimensiones, según sus atributos, en dos subíndices (Integración en el Diseño e Integración en la Implementación), cuyo promedio es el Índice de Integración de la Política Social.

Operacionalización

La integración de la política social se observó en dos etapas del proceso de políticas: el diseño y la implementación. En el diseño, se valoró que éste tuviera intervenciones coherentes entre sí. En la implementación, se analizó que la coordinación entre los miembros responsables de los programas fuera eficaz, que el alcance de la política fuera suficiente, y que tuviera una lógica y estructura de la decisión orientada a resolver problemas complejos.

La coherencia entre las intervenciones se valoró a través de cuatro dimensiones: redundancia, traslape, complementariedad e inconsistencias. Para este ejercicio, se tomaron a los programas sociales estatales ejecutados en 2017 como unidades de análisis, revisándose así sus documentos normativos (reglas de operación, lineamientos, o planes operativo anuales). Los

programas fueron seleccionados de acuerdo a los criterios utilizados en la conformación del Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social (CONEVAL 2016), los cuales son:

- i) los programas están alineados con la definición de pobreza propuesta por el CONEVAL (carencias sociales),²
- ii) una entidad de la administración pública estatal es la encargada de diseñar y operar el programa, y
- iii) los programas cuentan con algún documento normativo o información sobre su objetivo, población objetivo, y apoyos que otorgan.

Asimismo, se incluyeron únicamente aquellos programas cuyos apoyos fueran destinados a beneficiarios directos y su población objetivo estuviera catalogada como personas físicas, morales, familias, hogares y/o grupos poblacionales en situación de desventaja social, vulnerabilidad, pobreza o por debajo de la línea de bienestar. Se excluyeron programas de servicios de salud, consultas médicas, asesorías jurídicas, talleres, capacitaciones, entre otros. Una limitación de la investigación es que únicamente se consideraron programas sociales diseñados y operados por gobiernos estatales. Un análisis de integración más completo tendría que considerar también los programas federales y municipales que son implementados en cada una de las entidades federativas.

Tabla I. Listado de programas seleccionados por estado

Colima	Puebla
Programa de Uniformes Escolares	Programa de Colocación de Techos
Programa de Becas para Estudiantes de Zonas Rurales	Programa de Pisos Firmes
Programa Mejorando mi Vivienda	Programa de Cuartos Dormitorio
Programa de Apoyos a Personas con Enfermedades Crónicas con Tratamiento	Programa de Captadores de Agua Pluvial
Programa de Entrega de Pensiones a Adultos Mayores	Programa de Sanitarios con Biodigestor

² Se utilizaron las siguientes carencias sociales definidas por el CONEVAL (2014): i) rezago educativo, ii) calidad y espacios de la vivienda, iii) servicios básicos de la vivienda, iv) acceso a los servicios de salud, v) acceso a la seguridad social, y vi) acceso a la alimentación. Los criterios de CONEVAL también consideraron la alineación a derechos sociales, sin embargo, sólo se tomó en cuenta los programas alineados a alguna carencia social.

Programa de Ayudas Alimentarias a Grupos Vulnerables	Programa de Unidades Móviles Alimentarias
Programa Nutriéndote Sano	Programa Apoyo Médico – Hospitalarios
Programa de Apoyos Ortopédicos a Adultos Mayores y Personas con Discapacidad	Programa de Donaciones
Programa Alimentando Capacidades	
Programa Cobijando Sueños	
Programa de Despensas al Adulto Mayor	
Programa de Adaptación de Lentes	

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de redundancia se buscó determinar en qué medida la política tenía intervenciones totalmente iguales, es decir, con objetivos, instrumentos (apoyos) y poblaciones objetivo iguales entre sí. El indicador propuesto para esta dimensión fue el porcentaje de programas entre sí con objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales.

La dimensión de traslape tuvo como propósito saber qué tanto había programas que, aunque tuvieran objetivos diferentes, contemplaban instrumentos y poblaciones objetivo iguales. El indicador utilizado en esta dimensión fue el porcentaje de programas que, aunque tuvieran objetivos diferentes, utilizaron instrumentos y poblaciones objetivo iguales.

La dimensión de complementariedad se orientó bajo la pregunta de si el conjunto de programas atendía todas las dimensiones del problema y en qué medida. El indicador propuesto para esta dimensión fue el porcentaje de dimensiones del problema que fueron atendidas por el conjunto de los programas.

Para valorar la dimensión de inconsistencias se buscó conocer qué tanto había programas cuyos objetivos no contribuían, en sustancia, a resolver el problema. El propósito de esta dimensión fue identificar aquellos programas que estuvieran alineados en forma a alguna de las dimensiones del problema o carencia, pero cuyos instrumentos en realidad no contribuían a solucionarla. El indicador para esta dimensión fue el porcentaje de programas cuyo objetivo no contribuyó, en sustancia, a resolver el problema.

El alcance del conjunto de intervenciones se valoró a través de una sola dimensión: la suficiencia. El objetivo de esta dimensión fue conocer en qué medida el conjunto de programas lograba atender a toda la población que padecía el problema. Para ello, se creó el indicador de porcentaje de la población que padecía el problema que fue atendida o beneficiaria de los programas sociales. Para analizar el alcance se tuvo como unidad de análisis a los programas sociales, y las fuentes de información fueron los reportes de cobertura de los programas o reportes de población atendida.

El atributo de coordinación se valoró a través de la dimensión de eficacia. Bajo esta dimensión se buscó conocer en qué medida las organizaciones compartían información y colaboraban de manera regular, a través de responsables y procesos claramente definidos. El indicador para esta dimensión fueron los niveles de coordinación propuestos por Cejudo y Michel (2017), que dan cuenta de diferentes grados de regularidad, claridad y formalidad en los procesos de colaboración e intercambio de información. Las unidades de análisis fueron las organizaciones que implementaron programas sociales, y para recolectar la información se utilizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las áreas de planeación de dichas organizaciones.

La estructura y lógica de la decisión orientada a resolver problemas complejos se valoró con la dimensión de integralidad. Esta dimensión da cuenta de si los miembros responsables de la política tomaban decisiones sobre la política en su conjunto. Al igual que la coordinación, las unidades de análisis fueron las organizaciones encargadas de ejecutar programas sociales y la recolección de información se realizó a través de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las áreas de planeación de estas organizaciones. El indicador utilizado para observar esta dimensión fueron los niveles de capacidad y autoridad de los responsables de la política para tomar decisiones sobre el conjunto de la política, propuestos por Cejudo y Michel (2017).

Tabla II. Operacionalización del concepto

Etapa	Atributo	Pregunta	Dimensiones	Indicador	Unidad de análisis	Fuente(s) de información	Técnica de recolección
Diseño	Coherencia	¿En qué medida hay programas con objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales?	Redundancia	Porcentaje de programas sociales con objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales	Programas sociales	Reglas de operación / lineamientos de los programas / planes operativos anuales	Revisión documental
		¿En qué medida hay programas sociales que, aunque tengan objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población?	Traslape	Porcentaje de programas sociales que, aunque tengan objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población objetivo			
		¿En qué medida el conjunto de programas atiende todas las dimensiones del problema?	Complementariedad	Porcentaje de dimensiones del problema que son atendidas por el conjunto de los programas			

		¿En qué medida hay programas cuyo objetivo no contribuye a resolver, en sustancia, el problema?	Inconsistencia	Porcentaje de programas cuyo objetivo no contribuye, en sustancia, a resolver el problema			
Implementación	Alcance	¿El conjunto de programas logra atender a toda la población que padece el problema?	Suficiencia	Porcentaje de la población que padece el problema que fue atendida/beneficiaria de los programas sociales	Programas sociales	Reportes de población atendida y de beneficios otorgados	Revisión documental
	Coordinación	¿En qué medida los miembros de las organizaciones comparten información y colaboran de manera regular, a través de responsables y procesos claramente definidos?	Eficacia	Nivel de claridad y formalidad en los procesos de colaboración e intercambio de información	Organizaciones	Fuentes primarias: funcionarios a cargo de las áreas de planeación de las dependencias involucradas	Entrevistas semiestructuradas
	Lógica y estructura decisional para resolver problemas complejos	¿En qué medida los miembros responsables de la política toman decisiones sobre la política en su conjunto?	Integralidad	Nivel de capacidad y autoridad de los responsables de la política para tomar decisiones sobre el conjunto de la política	Organizaciones		Entrevistas semiestructuradas

Fuente: Elaboración propia a partir de Cejudo y Michel (2017) y Cejudo et al. (2017).

Medición

Para medir y determinar una calificación por dimensión, se crearon escalas de medición (de 0 a 1), que agruparan los resultados obtenidos en los indicadores. En todas las dimensiones, una calificación más cercana a uno implicó un mayor grado de integración, mientras que una calificación más cercana a cero significó menor grado de integración.

Para el análisis de las dimensiones de redundancia, traslape, complementariedad, inconsistencias y suficiencia (pertenecientes a los atributos de coherencia y alcance), los programas se clasificaron según la carencia social que atendieran, pudiendo ser: i) rezago educativo, ii) calidad y espacios de la vivienda, iii) servicios básicos de la vivienda, iv) acceso a servicios de salud, v) acceso a seguridad social, y vi) acceso a la alimentación. Posteriormente, la calificación de la dimensión se obtuvo a partir de las escalas de medición establecidas (ver tabla III), cuyos insumos fueron los resultados de los indicadores (agrupados por carencia). En el caso de la dimensión de complementariedad, el rango de la escala consistió en el porcentaje de dimensiones del problema. Respecto a las dimensiones de eficacia e integralidad (pertenecientes a los atributos de coordinación y lógica y estructura de la decisión), su calificación se determinó de acuerdo con la escala establecida para esos indicadores, sin clasificaciones previas.

Tabla III. Medición del Concepto

Dimensión	Indicador	Escala	Descripción de la escala
Redundancia	Porcentaje de programas sociales con objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales	1	Menos del 10% de los programas sociales tienen objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales.
		0.75	Entre el 10% y 39% de los programas sociales tienen objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales.
		0.50	Entre el 40% y 69% de los programas sociales tienen objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales.
		0.25	Entre el 70% y 79% de los programas sociales tienen objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales.

		0	Entre el 80% y el 100% de los programas sociales tienen objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales.
Traslape	Porcentaje de programas sociales que, aunque tengan objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población objetivo	1	Menos del 10% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población.
		0.75	Entre el 10% y el 39% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población.
		0.50	Entre el 40% y el 69% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población.
		0.25	Entre el 70% y el 79% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población.
		0	Entre el 80% y el 100% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, instrumentos y poblaciones objetivo iguales.
		Complementariedad	Porcentaje de dimensiones del problema que son atendidas por el conjunto de los programas
Inconsistencia	Porcentaje de programas cuyo objetivo no contribuye, en sustancia, a resolver el problema	1	Menos del 10% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema.
		0.75	Entre el 10% y 39% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema.
		0.50	Entre el 40% y el 69% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema.
		0.25	Entre el 70% y el 79% de los programas sociales tienen objetivos que no contribuyen a resolver el problema.
		0	Entre el 80% y el 100% de los programas sociales tienen objetivos

			que no contribuyen a resolver el problema.
Suficiencia	Porcentaje de la población que padece el problema que fue atendida/beneficiaria de los programas sociales	1	Entre el 80% y el 100% de la población total que padece el problema es atendida/beneficiaria del conjunto de programas sociales.
		0.75	Entre el 70% y el 79% de la población total que padece el problema es atendida/beneficiaria del conjunto de programas sociales.
		0.50	Entre el 40% y el 69% de la población total que padece el problema es atendida/beneficiaria del conjunto de programas sociales.
		0.25	Entre el 10% y 39% de la población total que padece el problema es atendida/beneficiaria del conjunto de programas sociales.
		0	Menos del 10% de la población total que padece el problema es atendida/beneficiaria del conjunto de programas sociales.
Eficacia	Nivel de claridad y formalidad en los procesos de colaboración e intercambio de información	1	Los miembros de las organizaciones intercambian información de manera regular y formal, y son capaces de tomar decisiones en conjunto concernientes a los recursos existentes para lograr una meta en común.
		0.75	Los miembros de las organizaciones intercambian información de manera formal lo que les permite tomar decisiones respecto a sus propios recursos, así como trabajar individualmente en pro de una meta compartida.
		0.50	Los miembros de las organizaciones intercambian información para lograr el cumplimiento de sus objetivos particulares de una manera más eficiente.
		0	Los miembros de las organizaciones no intercambian información.
Integralidad	Nivel de capacidad y autoridad de los responsables de la política para tomar decisiones sobre el conjunto de la política	1	Los responsables de la política forman parte de una plataforma de decisión (creada mediante un mandato legal o político) en la cual tienen la capacidad y autoridad para modificar el funcionamiento de las organizaciones y programas, así

			como crear nuevos o eliminar los existentes.
		0.75	Los responsables de la política forman parte de una plataforma de decisión (creada mediante un mandato legal o político) donde tienen la capacidad de redefinir el diseño y la operación, así como de reasignar responsabilidades y recursos que ya tienen asignados tanto las agencias como los programas.
		0.50	Los responsables de la política forman parte de una plataforma de decisión (creada mediante un mandato legal o político) donde tienen capacidad limitada para modificar aspectos del diseño de la operación de los programas y de las agencias.
		0	No existe una plataforma de decisión creada con la finalidad de que los responsables de la política tomen decisiones sobre el conjunto de la política.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cejudo et al. (2017) y Cejudo y Michel (2017).

Agregación

Para agregar las calificaciones de cada dimensión, se creó un Índice de Integración (II) conformado por el promedio de dos subíndices. Por un lado, el Subíndice de Integración en el Diseño (Id), cuyo resultado da cuenta del grado de coherencia entre las intervenciones de la política social. Y, por otro lado, el Subíndice de Integración en la Implementación (Ii), cuyo resultado refleja qué tanto alcance tiene la política, qué tan eficazmente se coordinan los responsables de los programas, y en qué medida hay responsables de la política que toman decisiones sobre la política en su conjunto.

Cálculo del Índice de Integración (II)

$$II = \text{promedio} (Id , Ii)$$

Cálculo del Subíndice de Integración en el Diseño (Id)

$$Id = \frac{\sum_{i=1}^n c_i}{n}$$

donde $n = 6$, y

c_1 = Coherencia entre los programas en la carencia de rezago educativo.

c_2 = Coherencia entre los programas en la carencia de calidad y espacios de la vivienda.

c_3 = Coherencia entre los programas en la carencia de servicios básicos de la vivienda.

c_4 = Coherencia entre los programas en la carencia de acceso a los servicios de salud.

c_5 = Coherencia entre los programas en la carencia de acceso a la seguridad social.

c_6 = Coherencia entre los programas en la carencia de acceso a la alimentación.

Donde,

$$c_i = \frac{\sum_{i=1}^n a_i}{n}$$

donde $n = 4$, y

c_i = Coherencia en la carencia social i .

a_1 = Calificación en el indicador de redundancia.

a_2 = Calificación en el indicador de traslape.

a_3 = Calificación en el indicador de complementariedad.

a_4 = Calificación en el indicador de inconsistencia.

Cálculo del Subíndice de Integración en la Implementación (Ii)

$$I_i = \frac{\sum_{i=1}^n b_i}{n}$$

donde $n = 3$, y

b_1 = Alcance en la carencia social i .

b_2 = Calificación en el indicador de eficacia (Coordinación).

b_3 = Calificación en el indicador de integralidad (Lógica decisional para resolver problemas complejos).

Donde,

$$b_1 = \frac{\sum_{i=1}^n d_i}{n}$$

donde $n = 6$, y

d_1 = Calificación en el indicador de suficiencia en la carencia de rezago educativo.

d_2 = Calificación en el indicador de suficiencia en la carencia de calidad y espacios de la vivienda.

d_3 = Calificación en el indicador de suficiencia en la carencia de servicios básicos en la vivienda.

d_4 = Calificación en el indicador de suficiencia en la carencia de acceso a servicios de salud.

d_5 = Calificación en el indicador de suficiencia en la carencia de acceso a seguridad social.

d_6 = Calificación en el indicador de suficiencia en la carencia de acceso a la alimentación.

Selección de los casos

La selección de los casos se determinó de acuerdo a dos criterios principales: i) la pertinencia de los casos para generar información sobre posibles factores asociados a la integración de las políticas públicas y ii) la factibilidad para recabar los datos.

Respecto a la primera razón, se procuró seleccionar estados que tuvieran características diferenciadas en las siguientes variables: tiempo del gobierno en funciones, partido en el poder, alternancia política reciente, tamaño de la estructura burocrática, así como extensión territorial y tamaño poblacional.

En cuanto a la segunda razón, se tomaron en cuenta factores como recursos económicos y de tiempo para la realización de trabajo de campo (entrevistas). En este sentido, Colima y Puebla son dos entidades que contrastan en la mayoría de las variables antes mencionadas y, además, resultaron factibles de investigar.

En Colima, el gobierno estatal en turno asumió la titularidad el 11 de febrero de 2016, lo que implica una administración inicial en sus operaciones. Colima es, además, uno de los pocos estados sin alternancia política en el país y el partido en el poder es el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Finalmente, tanto su tamaño territorial y poblacional, como su estructura burocrática se caracterizan por ser de las más bajas a nivel nacional.

El gobierno de Puebla asumió, por su parte, la titularidad el 1° de febrero de 2017, lo que significa, también, un gobierno inicial en sus actividades. A diferencia de Colima, Puebla sí ha tenido alternancia política reciente y el partido en el poder es el Partido Acción Nacional (PAN). La extensión territorial del estado es aproximadamente 6 veces mayor que la de Colima y el número de habitantes es alrededor de 9 veces mayor. Finalmente, el tamaño de la estructura burocrática de Puebla es poco más de dos veces la de Colima.

Tabla IV. Criterios de selección de los casos

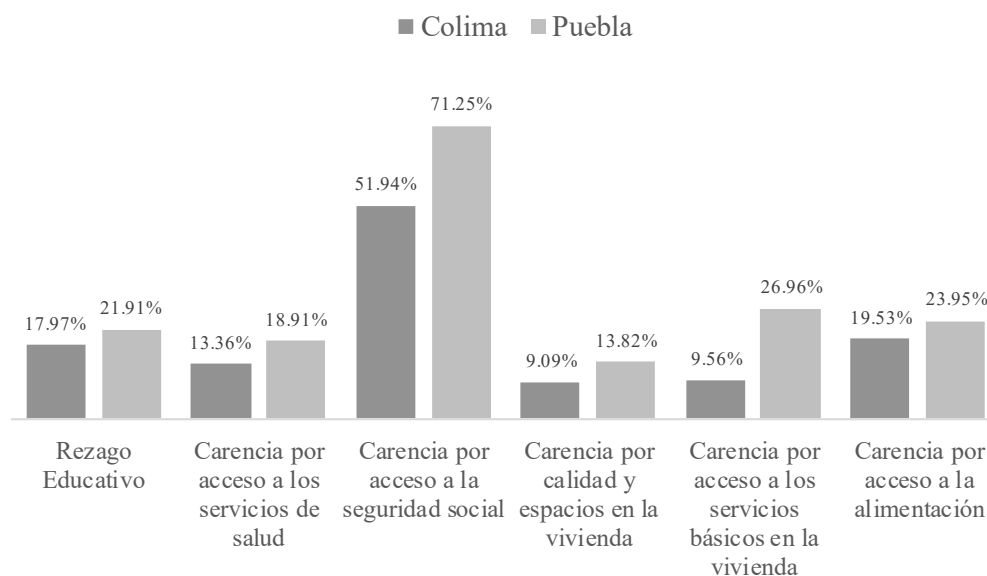
Criterio de selección	Colima	Puebla
Tiempo del gobierno en funciones	Primera mitad del sexenio	Primera mitad del sexenio
Partido en el poder	PRI	PAN
Alternancia política reciente	No (Nunca)	Sí (2011)
Tamaño de la estructura burocrática (trabajadores en la administración pública estatal)	22 mil 480 trabajadores	46 mil 094 trabajadores
Extensión territorial	5 mil 627 km ²	34 mil 306 km ²
Población	711 mil 235 habitantes	6 millones 168 mil 883 habitantes
Factible de trabajo de campo	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2015).

La política social de Puebla y Colima

La carencia social que padece el mayor porcentaje de población es la de acceso a la seguridad social, con 51.94% en Colima y 71.25% en Puebla (CONEVAL 2015). Para ambos estados, la carencia con menor porcentaje de población es la de calidad y espacios en la vivienda, con 9.09% en Colima y 13.82% en Puebla (CONEVAL 2015).

Gráfica I. Porcentaje de población con carencia social de Puebla y Colima



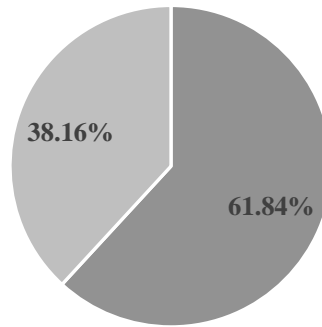
Fuente: Elaboración propia a partir de CONEVAL (2015).

En 2017, Puebla y Colima destinaron un promedio del 61.84% de su presupuesto total de egresos a gastos de desarrollo social. Esto es, aproximadamente, 9 mil 500 millones de pesos para el caso de Colima, y 49 mil millones para el caso de Puebla (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima 2016; Periódico Oficial del Estado de Puebla 2016).³ Con este presupuesto, el Gobierno del Estado de Colima ejecutó 12 programas que otorgaron algún tipo de apoyo a beneficiarios directos, y el Gobierno de Puebla implementó 8.

³ El presupuesto de egresos del estado de Colima en 2017 fue de 15 mil 517 millones 525 mil pesos, de los cuales destinó a desarrollo social la cantidad de 9 mil 469 millones 949 mil 501 pesos (61.02%). Puebla destinó, por su parte, la cantidad de 49 mil 109 millones 599 mil 351 pesos (62.66%), de un presupuesto total de 78 mil 366 millones 979 mil 720 pesos (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima 2016; Periódico Oficial del Estado de Puebla 2016).

Gráfica II. Porcentaje promedio del Presupuesto de Egresos de Colima y Puebla destinado a desarrollo social en 2017

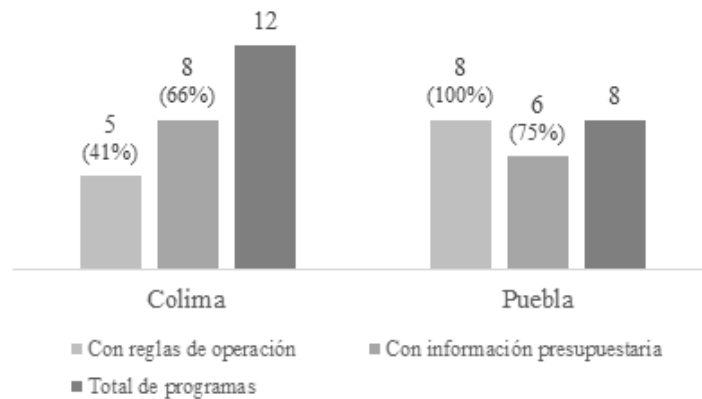
■ Gasto en Desarrollo Social ■ Otros gastos



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima (2016) y el Periódico Oficial del Estado de Puebla (2016).

Los programas fueron, sin embargo, poco transparentes. En Colima, el 41% y el 66% de las intervenciones presentaron, respectivamente, reglas de operación e información sobre su presupuesto asignado (Gobierno del Estado de Colima 2018). En Puebla, por su parte, el Gobierno del Estado publicó las reglas de operación del 100% de los programas, pero sólo brindó información del presupuesto asignado del 75% de las intervenciones (Gobierno del Estado de Puebla 2018).

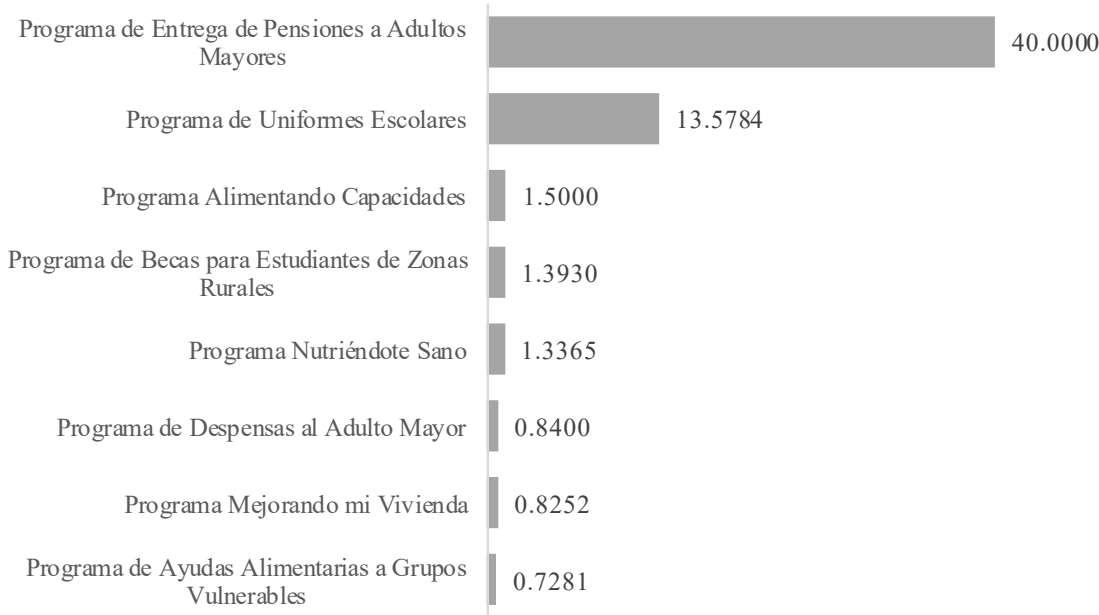
Gráfica III. Transparencia en los programas de Puebla y Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de Colima (2018) y Gobierno del Estado de Puebla (2018).

El tamaño del presupuesto asignado a los programas fue, por su parte, pequeño, en comparación con el gasto total en desarrollo social. En Colima, los únicos programas que superaron la cantidad de dos millones de pesos fueron el de Pensiones para Adultos Mayores, con 40 millones de pesos, y el de Uniformes Escolares, con 13 millones 500 mil pesos, aproximadamente. La suma de ambos representó el 0.56% del total de gasto destinado a desarrollo social. Tres programas (Despensas al Adulto Mayor, Mejorando mi Vivienda y Ayudas Alimentarias a Grupos Vulnerables) tuvieron un presupuesto asignado menor al millón de pesos.

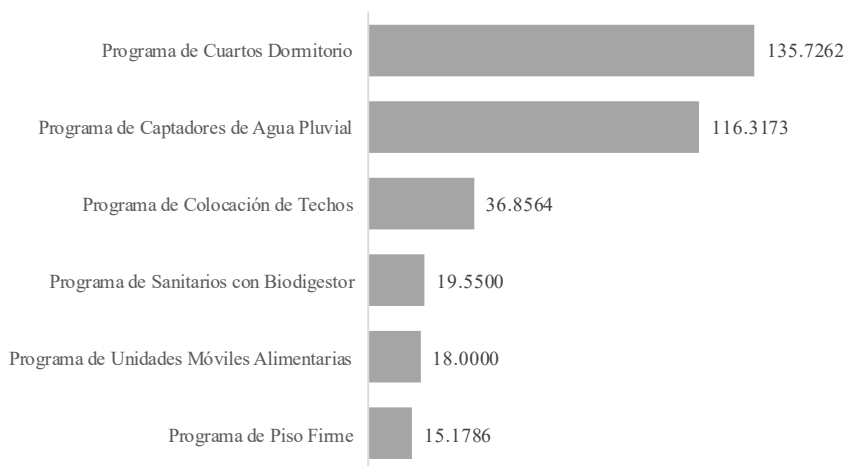
Gráfica IV. Presupuesto asignado a los programas sociales de Colima (mdp)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de Colima (2018) y Gobierno del Estado de Puebla (2018).

Por su parte, el Gobierno del Estado de Puebla asignó a cada programa social un presupuesto mayor a los 15 millones de pesos. Dos de ellos (Cuartos Dormitorio y Captadores de Agua Pluvial), tuvieron un presupuesto mayor a los 100 millones. La suma del presupuesto asignado a estos dos programas representó, sin embargo, sólo el 0.51% del gasto total en desarrollo social. Así, incluso cuando el presupuesto por programa supera considerablemente al de Colima, el tamaño presupuestario, comparado con el gasto destinado a desarrollo social, es similar en ambos estados.

Gráfica V. Presupuesto asignado a los programas sociales de Puebla (mdp)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de Colima (2018) y Gobierno del Estado de Puebla (2018).

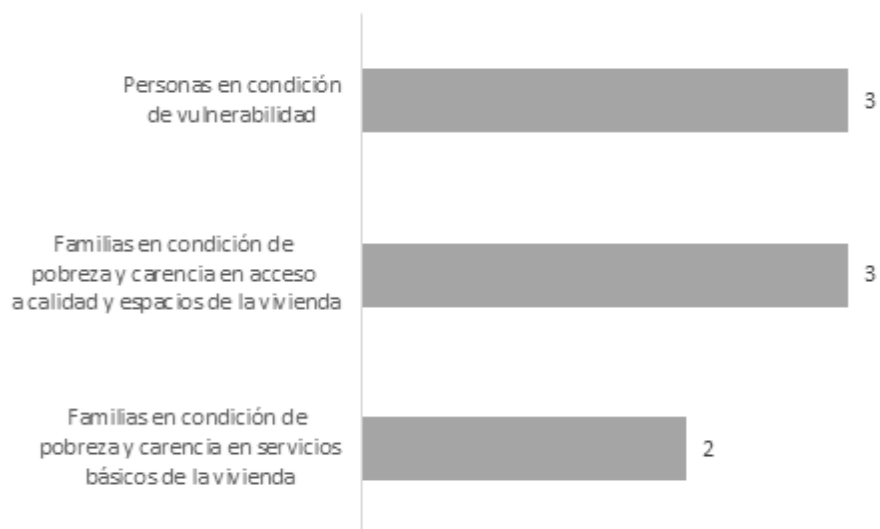
La política social ejecutada por el Gobierno del Estado de Colima fue, por otra parte, más dispersa que la de Puebla. Mientras que en Colima los grupos de atención de los programas sociales fueron adultos mayores, estudiantes, personas con discapacidad, enfermos, entre otros; en Puebla fueron familias en situación de pobreza con carencias en calidad y espacios en la vivienda o en servicios básicos en la vivienda, así como personas en situación de vulnerabilidad.

Gráfica VI. Número de programas por grupo de atención en Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de Colima (2018) y Gobierno del Estado de Puebla (2018).

Gráfica VII. Número de programas por grupo de atención en Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de Colima (2018) y Gobierno del Estado de Puebla (2018).

Los apoyos entregados por ambas políticas dan cuenta de la incapacidad de algunos programas para resolver el problema. Colima ejecutó, por ejemplo, el Programa Mejorando mi Vivienda, con la finalidad de abatir la carencia en calidad y espacios en la vivienda. Los apoyos que otorgó la intervención fueron, sin embargo, láminas y sacos de cemento. Ninguna de las dimensiones de la carencia (techos, pisos, muros y cuartos dormitorio) fue, por lo tanto, objeto de alguno de los instrumentos del programa. De este modo, la población que padece la carencia en Colima difícilmente pudo o podrá tener una vivienda digna.

Tabla V. Tipo de apoyos que otorgaron los programas por carencia social y estado

	Colima	Puebla
Rezago Educativo	- Uniformes escolares - Becas	-
Acceso a los servicios de salud	- Kits de hemodiálisis - Equipos ortopédicos (bastones, sillas de rueda, etc.) - Kits de cuidado para el recién nacido (sábanas, jabón, etc.) - Lentes a bajo costo	- Monetario
Acceso a la seguridad social	- Pensión mensual	-

Calidad y espacios en la vivienda	- Láminas y cemento	- Techos - Pisos - Cuartos dormitorio
Servicios básicos en la vivienda	-	- Sanitarios con biodigestor - Captadores de agua pluvial
Acceso a la alimentación	- Despensas alimentarias - Alimento	- Unidades móviles alimentarias (alimento)
Ninguna	-	- Bienes o apoyos materiales

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de Colima (2018) y Gobierno del Estado de Puebla (2018).

En la carencia de salud, Colima entregó kits de hemodiálisis, equipos ortopédicos, kits de cuidados para el recién nacido y lentes a bajo costo. Ninguno de estos instrumentos contribuyó, de igual forma, a la adscripción de la población a algún servicio de salud pública. Caso similar ocurre en la carencia de rezago educativo. El Gobierno de Colima entregó uniformes a los estudiantes de preescolar y primaria, así como becas a jóvenes en educación media superior y superior. Los programas fueron, sin embargo, únicos, lo que implica que no tuvieron otras acciones que los reforzaran. Además, no contribuyeron a resolver el problema, ya que no estuvieron dirigidos a la población que no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal (CONEVAL 2014).

La pensión mensual que entregó el Gobierno del Estado de Colima a los adultos mayores tendría incidencia en la carencia de seguridad social, si los apoyos hubieran estado dirigidos a la población de 65 años o más, sin embargo, el rango de edad que atiende es de 60 a 64 años.

El Gobierno del Estado de Puebla entregó, por su parte, apoyos con nula incidencia en la carencia de acceso a servicios de salud, al otorgar apoyos monetarios para la compra de medicinas o pagos de consultas a las personas en situación de vulnerabilidad. De igual manera, el Programa de Donaciones de Puebla contempló apoyos como cobertores, botellas de agua, juguetes, entre otros, a personas en alguna situación de emergencia; ninguno de estos instrumentos estuvo, sin embargo, alineado sustancialmente a alguna carencia social.

Colima: coherencia y alcance⁴

Rezago Educativo

El Gobierno del Estado de Colima ejecuta el Programa de Uniformes Escolares con la finalidad de apoyar a la economía de las familias colimenses. El programa consiste en la entrega de un uniforme genérico a todos los alumnos de preescolar y primaria en las escuelas públicas del estado. En 2017, la meta de cobertura consistió en el otorgamiento de 60 mil uniformes, pero se entregaron 67 mil 733, lo que implicó un cumplimiento de la meta al 113%. El programa tiene, sin embargo, un objetivo distinto al de abatir el rezago educativo. El fin último de la intervención es contribuir a la economía de las familias evitándoles el gasto en la compra de un uniforme escolar (Gobierno del Estado de Colima 2018). Además, aun cuando se tuvo un cumplimiento de la meta al 113%, el número de alumnos inscritos es, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (2017), 27% superior a los apoyos entregados.⁵

Además, el Gobierno del Estado de Colima implementa el Programa de Becas para Estudiantes de Zonas Rurales, el cual está dirigido a estudiantes de instituciones públicas y privadas de educación media superior y superior cuyo domicilio esté ubicado en las zonas rurales y el ingreso familiar sea menor a la línea de bienestar rural. El objetivo del programa es asegurar el derecho a la educación mediante un apoyo económico único. El objetivo no está dirigido, sin embargo, a solucionar alguna de las dimensiones señaladas por el CONEVAL (2014) en el ámbito de rezago educativo.

Para combatir el rezago educativo, el Gobierno del Estado de Colima tendría que dirigir sus acciones a personas de tres a quince años que no cuentan con la educación básica obligatoria y no asistan a un centro de educación formal, individuos que nacieron antes de 1982 y no cuentan con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa), y personas que nacieron a partir de 1982 y no cuentan con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) (CONEVAL 2014). En este sentido, el análisis de

⁴ Colima no tuvo programas dirigidos a la carencia de acceso a servicios básicos en la vivienda

⁵ En Colima, en el ciclo escolar 2016 – 2017, hubo un total de 93 mil 704 estudiantes en escuelas públicas de preescolar y primarias (22 mil 108 en preescolar y 71 mil 596 en primarias); lo que implica que el programa tuvo un alcance de sólo el 73%.

coherencia y alcance es de cero en cada uno de los indicadores debido a que los programas no están dirigidos a abatir el rezago educativo.

Calidad y Espacios en la Vivienda

Cualquier política o intervención pública que busque mejorar el acceso de las personas en la calidad y espacios de la vivienda tendría que estar dirigida a los hogares que presentaran las siguientes características: i) habitan en viviendas con piso de tierra, ii) el techo es de lámina de cartón o desechos, iii) los muros son de barro o bajareque, de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho, y iv) la razón de personas por cuarto es mayor que 2.5 (hacinamiento) (CONEVAL 2014). En Colima, la población que tiene esta carencia es de 66 mil 100 habitantes (CONEVAL 2015).

El Gobierno del Estado ejecuta el programa denominado Mejorando mi Vivienda con el objetivo de dotar a las familias más vulnerables con materiales de construcción y equipo para el mejoramiento de sus viviendas. La meta en 2017 de este programa fue de mil apoyos y sólo se entregaron 584, es decir, un 58% (Gobierno del Estado de Colima 2018).

Los apoyos que entrega el programa (láminas y cemento) no están dirigidos, sustancialmente, al abatimiento de la carencia. El programa tendría que tener la capacidad de que las viviendas tuvieran techos, pisos, muros y cuartos dormitorio sin hacinamiento. En este sentido, la medición de coherencia y alcance de la intervención pública es de cero en cada uno de los indicadores, debido a que el programa no está dirigido a alguna de las dimensiones del problema.

Acceso a los Servicios de Salud

La carencia en el acceso a los servicios de salud está determinada, de acuerdo con el CONEVAL (2014), cuando la persona no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados. En Colima hay 97 mil 200 personas que padecen esta carencia (CONEVAL 2015).

El Gobierno del Estado implementa cuatro programas orientados a garantizar el derecho a la salud de las personas. El primer programa se denomina Programa de Apoyos a Personas

con Enfermedades Crónicas con Tratamientos (diálisis, hemodiálisis y diabetes), el segundo, Programa de Apoyos con Equipos Ortopédicos a Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, el tercero, Cobijando Sueños y el cuarto, Entrega de Lentes a Bajo Costo. Los programas tienen, sin embargo, objetivos que difieren de las acciones requeridas, por el CONEVAL (2014), para abatir la carencia, que es la adscripción a servicios de salud. El primer programa entrega equipos para la atención de enfermedades como hemodiálisis, diálisis y diabetes a los pacientes que acuden al Hospital Regional Universitario y necesitan del apoyo. El segundo programa otorga andaderas, sillas de ruedas, cómodos y bastones a adultos mayores y personas con discapacidad. El tercero, otorga equipos de cuidado para los recién nacidos, y el cuarto otorga lentes. En este sentido, el análisis de coherencia y alcance es cero en los indicadores debido a que los programas no atienden la carencia.

Acceso a la Seguridad Social

A pesar de que en el estado de Colima existen 377 mil 800 personas con carencia en el acceso a la seguridad social (CONEVAL 2015), el Gobierno del Estado de Colima no implementa ningún programa social encargado de abatir o disminuir esta carencia.

El Gobierno del Estado ejecuta el Programa de Entrega de Pensiones para Adultos Mayores. Este programa está dirigido a personas que tengan la edad de 60 a 64 años, y su instrumento consiste en el otorgamiento de una pensión monetaria mensual a ésta población. En 2017, se tuvo una meta de entrega de 4 mil 269 apoyos y solamente se otorgaron 2 mil 219 (52%) (Gobierno del Estado de Colima 2018). El programa atiende, sin embargo, a una población objetivo que está por debajo de los 65 años de lo que establece el CONEVAL (2014) para solucionar la carencia al acceso de la seguridad social. Así, en términos de medición de coherencia y alcance, la calificación en cada uno de los indicadores es de cero debido a que este programa, ni ningún otro están enfocados a abatir esta carencia.

Acceso a la alimentación

Los hogares que presentan algún grado de inseguridad alimentaria moderada o severa están en situación de carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL 2014). En Colima hay 142 mil 100 habitantes que padecen esta situación (CONEVAL 2015). Para ello, el Gobierno del Estado implementa cuatro programas: i) el Programa de Ayudas Alimentarias, ii) el Programa

Nutriéndote Sano, iii) el Programa de Entrega de Despensas al Adulto Mayor, y iv) el Programa Alimentando Capacidades.

El Programa de Ayudas Alimentarias y el de Entrega de Despensas al Adulto Mayor son incapaces de incidir en la solución del problema, ya que el apoyo que entregan consiste en una despensa alimentaria única (Gobierno del Estado de Colima 2018). De este modo, el análisis de coherencia y alcance se basa solamente en el Programa Nutriéndote Sano y el Programa Alimentando Capacidades. El primero otorga raciones de alimento diario, y el segundo despensas alimentarias mensuales.

En conjunto, ambos programas atendieron a 11 mil 953 personas (Gobierno del Estado de Colima 2018). El alcance de los programas es, sin embargo, limitado, ya que representa un 8% del total de la población que sufre la carencia, por lo que la calificación en el indicador de suficiencia (alcance) es de cero.

En términos de coherencia, es posible afirmar que los objetivos de estos dos programas difieren (uno dirigido a abatir la carencia alimentaria y otro a abatir la desnutrición), por lo que menos del 10% de los programas sociales tienen objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo iguales, lo que otorga una calificación de uno en el indicador de redundancia. Estos programas, aunque tienen, sin embargo, objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población, por lo que la calificación en el indicador de traslape es de cero. La razón de ello es que la población objetivo se traslapa, es decir, los programas no especifican el mecanismo de exclusión entre las familias con niños menores de 5 años en condición de desnutrición y la población que sufre carencia alimentaria. Así, una familia con niños menores de 5 años en condición de desnutrición tendría que ser beneficiaría del Programa Nutriéndote Sano, pero también del Programa de Ayudas Alimentarias. Los programas cubren el 100% de las dimensiones de la carencia social (calificación de uno en el indicador de complementariedad) y menos del 10% de los programas implementados no contribuyen a resolver la carencia (calificación de uno en el indicador de inconsistencia).

Tabla VI. Calificación por dimensión y atributos de la política social del estado de Colima (Coherencia y Alcance)

COLIMA	Dimensiones				Atributo	Dimensión	Atributo
Carencia	Redundancia	Traslape	Complementariedad	Inconsistencia	Coherencia	Suficiencia	Alcance
Rezago educativo	0	0	0	0	0	0	0
Calidad y espacios en la vivienda	0	0	0	0	0	0	0
Servicios básicos en la vivienda	0	0	0	0	0	0	0
Acceso a servicios de salud	0	0	0	0	0	0	0
Acceso a seguridad social	0	0	0	0	0	0	0
Acceso a la alimentación	1	0	1	1	0.75	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Puebla: coherencia y alcance⁶

Acceso a los Servicios de Salud

El Gobierno del Estado de Puebla implementa el Programa de Apoyos Médico- Hospitalarios con el objetivo de brindar asistencia social y de salud a las personas que no cuenten con algún régimen de asistencia social. Entre los apoyos que otorgan son: apoyos económicos, medicamentos, prótesis quirúrgica, estudios de laboratorio y gabinete, así como apoyos de prevención (Gobierno del Estado de Puebla 2018). El programa tiene, sin embargo, un objetivo que difiere del componente necesario para abatir la carencia, que es la falta de adscripción a servicios de salud (CONEVAL 2014). De esta manera, en términos de coherencia y alcance la calificación de los indicadores es de cero, debido a que el programa no está dirigido, en sustancia, a abatir la carencia social.

Acceso a Servicios Básicos de Vivienda

Las personas que sufren la carencia en acceso a los servicios básicos en la vivienda presentan, al menos, una de las siguientes características en sus viviendas: i) sin acceso al agua, ii) sin drenaje, iii) sin electricidad, y iv) sin chimenea cuando utilizan leña o carbón para cocinar (CONEVAL 2014). En Puebla hay 1 millón 674 mil 600 personas que padecen estas condiciones (CONEVAL 2015).

Para resolver esta problemática, el Gobierno del Estado de Puebla ejecuta el “Programa de Captadores de Agua Pluvial” dirigido a las viviendas sin acceso al agua y el Programa de Sanitarios con Biodigestor para Viviendas dirigido a los hogares sin drenaje. En 2017, 8 mil 954 personas se beneficiaron con el primer programa y mil 467 con el segundo, lo que implica un alcance (suficiencia) del programa del 0.62% (calificación de cero) (Gobierno del Estado de Puebla 2018).

En términos de coherencia, la intervención, en el agregado, no tiene redundancias (ambos tienen objetivos diferentes) ni traslapes (no empalman instrumentos ni poblaciones objetivo), por lo que la calificación en estos dos indicadores es de uno. El conjunto de programas atiende, sin embargo, sólo 2 de las 4 dimensiones que componen la carencia, lo que significa

⁶ El Gobierno del Estado de Puebla no ejecutó programas destinados a la carencia de rezago educativo y de acceso a la seguridad social. Asimismo, el Programa de Donaciones no está alineado, en sustancia, a ninguna carencia.

que sólo el 50% de las dimensiones son objeto de intervención pública estatal (0.5 de calificación en el indicador de complementariedad). El número de programas cuyo objetivo no contribuye a resolver la carencia es nulo (calificación de cero en el indicador de inconsistencia).

Calidad y Espacios en la Vivienda

En Puebla existen, de acuerdo con el CONEVAL (2015), 858 mil 700 personas que sufren la carencia de calidad y espacios en la vivienda. Por ello, el Gobierno del Estado de Puebla implementa 3 programas con objetivos diferentes y alineados sustancialmente a las dimensiones de la carencia: i) el Programa de Colocación de Techos, ii) el Programa de Piso Firme, y iii) el Programa de Cuartos dormitorios.

En términos de duplicidad y empalme de los programas entre sí, menos del 10% de los programas sociales tienen objetivos, instrumentos y poblaciones objetivos iguales (calificación de uno en el indicador de la dimensión de redundancia). Asimismo, menos del 10% de los programas sociales, aunque tienen objetivos diferentes, utilizan los mismos instrumentos y atienden a la misma población (calificación de uno en el indicador de la dimensión de traslapes).

Los programas en su conjunto, sin embargo, sólo atienden 3 de las 4 dimensiones que conforman la carencia (no hay programas destinados a la construcción de muros), por lo que solamente el 75% de las dimensiones son atendidas por los instrumentos de los programas (calificación de 0.75 en el indicador de la dimensión de complementariedad). Esto quiere decir que las 38 mil 400 personas que tienen carencia de muros se quedarían sin atención. Incluso, si éstas personas se beneficiaran (en el mejor de los casos) del programa de pisos firmes, de colocación de techos y de la construcción de cuartos dormitorios (en caso de necesitarlos), continuarían sin tener una vivienda digna, ya que no tendrían muros firmes. En términos de inconsistencia, no hay alguna intervención cuyo objetivo no contribuye a resolver alguna de las dimensiones del problema (calificación de uno). Respecto al alcance, el conjunto de programas benefició a un total de 23 mil 875 personas que representa el 3% del total de personas que sufre la carencia en calidad y espacios de la vivienda (calificación de cero en el indicador de suficiencia) (Gobierno del Estado de Puebla 2018).

Acceso a la Alimentación

En Puebla hay 1 millón 487 mil 600 personas con carencia alimentaria (CONEVAL 2015). Para abatir esta carencia, el Gobierno del Estado ejecuta el Programa de Unidades Móviles Alimentarias (UMA). El apoyo consiste en la dotación de una UMA en donde se preparan desayunos y comidas hasta para 120 beneficiarios, durante 5 días a la semana (Gobierno del Estado de Puebla 2018). La población objetivo está compuesta por población en situación de pobreza de áreas rurales y urbanas marginadas, cuyas condiciones de edad, discapacidad, pobreza y carencia alimentaria los hacen elegibles para recibir acceso al consumo de alimentos. En 2017, la población beneficiada fueron 9 mil 441 personas, esto es, un alcance del 0.63%. En términos de coherencia, al ser un programa único tiene calificación de uno en los indicadores de redundancia, traslape, complementariedad e inconsistencia.

Tabla VII. Calificación por dimensión y atributos de la política social del estado de Puebla (Coherencia y Alcance)

PUEBLA	Dimensiones				Atributo	Dimensión	Atributo
	Redundancia	Traslape	Complementariedad	Inconsistencia	Coherencia	Suficiencia	Alcance
Rezago educativo	0	0	0	0	0	0	0
Calidad y espacios de la vivienda	1	1	0.75	1	0.93	0	0
Servicios básicos en la vivienda	1	1	0.50	1	0.87	0	0
Acceso a servicios de salud	0	0	0	0	0	0	0
Acceso a seguridad social	0	0	0	0	0	0	0
Acceso a la alimentación	1	1	1	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Colima: coordinación

Los miembros de las organizaciones encargadas de ejecutar programas sociales carecen de una definición única sobre el objetivo de la política social en el estado. Mientras que para la Secretaría de Desarrollo Social es “la atención a la población que está en pobreza, pobreza extrema y grupos vulnerables”,⁷ para la Secretaría de la Juventud el objetivo es “disminuir el índice de rezago educativo en el estado”.⁸ La ausencia de un objetivo claro, común e interiorizado por los ejecutores de la política social determina la lógica de las decisiones para resolver los problemas que se presenten. Así, un objetivo diferenciado fragmentará las decisiones e incidirá en el fin último que realmente buscan alcanzar las organizaciones.

El Gobierno del Estado de Colima ha creado un Subcomité de Desarrollo Social en el cual se reúnen los responsables de las organizaciones que ejecutan programas sociales con la finalidad de realizar la planeación de la política social. Este comité está obligado a reunirse por lo menos dos veces al año. Asimismo, las organizaciones comparten información a través de la Plataforma Colima en la que se capturan datos sobre cumplimiento de indicadores, objetivos y metas.

El alcance de las decisiones del Subcomité está, sin embargo, limitado al reporte de avances, y a una lógica de toma de decisiones en lo individual. Las organizaciones en lo individual son las que terminan por definir el destino de sus recursos y el diseño e implementación de sus programas sociales. La ausencia de un objetivo común acentúa aún más el alcance limitado y fragmentado de las decisiones entre los responsables de las intervenciones.

Las organizaciones son capaces, sin embargo, de lograr acuerdos para colaborar en la implementación de programas. La Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Juventud colaboran en la entrega de becas; la primera aportando el recurso económico y la segunda encargándose de la parte operativa. El acuerdo es producto, empero, de un acercamiento y negociación entre dos organizaciones en lo individual y no como una estrategia global para tomar decisiones y generar información sobre el conjunto de la política.

⁷ En entrevista con los miembros responsables de la política social en la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Colima.

⁸ En entrevista con los miembros responsables de la política social en la Secretaría de la Juventud del Gobierno del Estado de Colima.

En este sentido, el nivel de coordinación que ocurre en el Gobierno del Estado de Colima corresponde al que indica que los miembros de las organizaciones intercambian información de manera formal, pero el alcance de sus decisiones está limitado a sus propios recursos y a un trabajo individual en pro de una meta compartida. Un nivel por encima implicaría un objetivo común entre las organizaciones (que sería observable si los miembros responsables de la política social en cada dependencia mencionaran un objetivo de la política social homogéneo y común), mientras que un nivel por debajo significaría que las organizaciones sólo comparten información y toman decisiones dentro de sus organizaciones para ser más eficientes, pero sin colaborar con otras dependencias (caso que no es el de Colima, ya que son capaces de colaborar en pro de una meta compartida).

Puebla: Coordinación

El objetivo de la política social en el Estado de Puebla es, de acuerdo a los miembros de las organizaciones responsables de la implementación de programas sociales, mejorar la calidad de vida de la población a través de generar condiciones y capacidades para la población [...] y poder sacarlos del umbral de la pobreza”.⁹

El Gobierno del Estado cuenta con un Sistema Estatal de Desarrollo Social y una Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Social que estructura y define los responsables, los procedimientos, las atribuciones y las obligaciones de los encargados de implementar la política social. Es en estos espacios de coordinación en los que se comparte información y los miembros de las organizaciones toman decisiones para la ejecución de los programas. En la Comisión Interinstitucional, el gobierno ha creado grupos de trabajo que tienen por objetivo trabajar según las diversas dimensiones de pobreza definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

De este modo, la coordinación en el Gobierno del Estado de Puebla indica el nivel más alto de coordinación. En este nivel los miembros de las organizaciones intercambian información de manera regular y formal, y toman decisiones, en conjunto, concernientes a los recursos para lograr una meta en común. A diferencia del estado de Colima, que está un nivel por debajo en materia de coordinación, los responsables de la política social de Puebla persiguen

⁹ En entrevista con los miembros responsables de la política social en el Gobierno del Estado de Puebla.

un objetivo homogéneo y común (generar condiciones y capacidades en la población vulnerable y pobre, con el fin de sacarlos del umbral de pobreza). Así, por ejemplo, los responsables de los programas destinados a la carencia de calidad y espacios en la vivienda pueden, mediante la coordinación, priorizar en conjunto las zonas y los hogares que necesitan con mayor urgencia los instrumentos de la política, e ir entregando los pisos, techos y cuartos dormitorio por etapas.

Colima: lógica y estructura decisional

Colima cuenta con un Subcomité de Desarrollo Social que busca favorecer la coordinación en materia de política social y con la Plataforma Colima, en la que los responsables de las intervenciones sociales registran información concerniente a indicadores, objetivos y avances de los programas que implementan. Los miembros responsables de los programas de la política social que colaboran en el Subcomité lo hacen, sin embargo, con objetivos diferenciados y sin una definición única y compartida de pobreza. Esta fragmentación ha provocado, por lo tanto, la existencia de programas sociales sin documentos normativos o reglas de operación, programas alineados en forma, pero no en sustancia a alguna de las carencias, y la ausencia de una visión estratégica en la planeación y operación de la política social.

Para avanzar hacia la integración, el Gobierno del Estado de Colima debería definir y establecer un objetivo común de la política social entre todas las dependencias y una definición única y compartida de pobreza para el diseño de los programas sociales. Asimismo, debería crear, por mandato legal o político, una plataforma de decisión que favorezca que los responsables de la política social tomen decisiones sobre el conjunto de la política social.

En esta plataforma, los miembros responsables de la política tendrían acceso a la información de cada uno de los programas y podrían (legalmente) determinar el cese de una intervención o modificar su diseño u operación. Así, los responsables tendrían la capacidad legal y política de modificar, por ejemplo, el diseño del Programa Mejorando mi Vivienda, a fin de adecuarlo para que realmente incida en los componentes del problema. Actualmente, una decisión como la anterior se enfrenta al obstáculo de la “visión” parcial/fragmentada de la política social y a la lógica individual que orienta las decisiones.

Puebla: lógica y estructura decisional

Si bien el Gobierno del Estado de Puebla cuenta con un Sistema Estatal de Desarrollo que representa un espacio en el que los diferentes responsables de planeación e implementación de la política social comparten información y toman decisiones para lograr una meta en común, los encargados de la política social continúan tomando decisiones con una visión parcial y limitada de la política pública. Además, el alcance de las decisiones continúa favoreciendo la lógica de prioridades y necesidades de los programas y organizaciones en lo individual, y no sobre la política pública en su conjunto.

El alcance que tiene el Sistema Estatal de Desarrollo es la toma de decisiones con el fin de evitar duplicidades en la entrega de beneficios, o priorizar los apoyos. Asimismo, el Sistema fomenta la alineación de los programas sociales a una definición única de la pobreza y a la consecución de un objetivo superior y común. Los miembros responsables del Sistema Estatal de Desarrollo carecen, sin embargo, de las capacidades legales y de información suficientes para tomar decisiones sobre el conjunto de la política social. Así, una decisión que requiera transferir recursos de una dependencia a otra, o la finalización de un programa porque ha cumplido con sus objetivos está subordinada a los criterios individuales de cada dependencia.

En este sentido, en Puebla no existe una plataforma de decisión creada con la finalidad de que los responsables tomen decisiones sobre el conjunto de la política social. Avanzar hacia la integración de la política social requiere la creación, por mandato legal o político, de una plataforma de decisión en la cual los responsables tengan la capacidad y autoridad para modificar el funcionamiento de las organizaciones y programas, o crear nuevos programas. Con base en esta estructura y lógica de la decisión, los responsables de la plataforma podrían incidir en cada una de las etapas del proceso de la política de desarrollo social y superar la lógica individual y fragmentada de toma de decisiones.

Tabla VIII. Calificación de Puebla y Colima (Coordinación y Lógica de la Decisión)

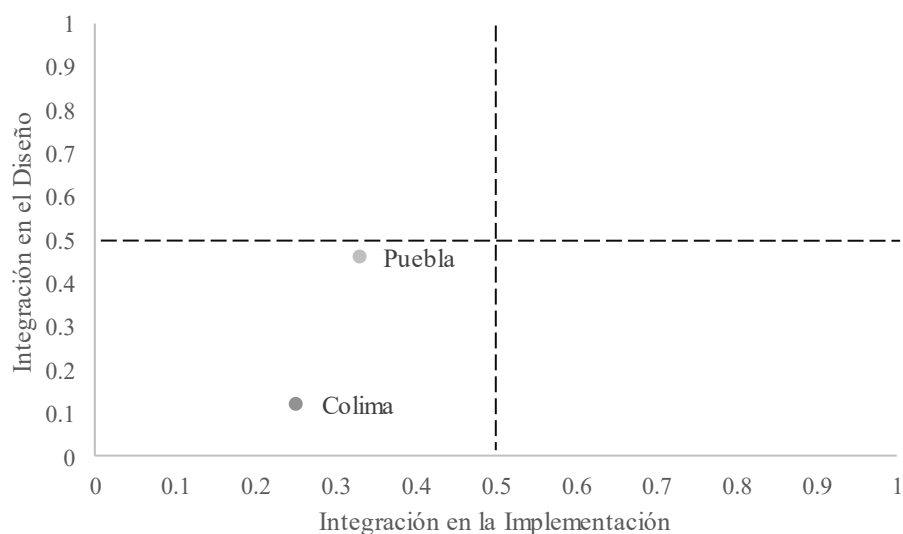
Entidad Federativa	Dimensión	Atributo	Dimensión	Atributo
	Eficacia	Coordinación	Integralidad	Lógica y estructura de la decisión
Colima	0.75	0.75	0	0
Puebla	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué tan integrada está la política social de Puebla y Colima?

El Índice de Integración de la Política Social de Puebla es de 0.39, mientras que el de Colima es de 0.18.¹⁰ Puebla obtuvo una calificación de 0.46 en el Subíndice de Integración en el Diseño y de 0.33 en el Subíndice de Integración en la Implementación. Colima obtuvo, por su parte, 0.12 en el primero, y 0.25 en el segundo.

Gráfica VIII. Escenarios de la política social de Puebla y Colima, de acuerdo con los resultados del Índice de Integración de la Política Social



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la métrica evidencian que los dos estados están más cerca de políticas sociales fragmentadas, que de políticas sociales integradas. La Gráfica VIII refleja que las dos entidades federativas están en el peor escenario (no deseado) de cuatro posibles. Este escenario implica la existencia de programas y acciones sociales incapaces de articularse y reforzarse entre sí. Asimismo, significa que la política social de ambos estados es incapaz de atender a todas las personas que padecen el problema, y que hay responsables de programas que toman decisiones con base en las prioridades y necesidades de cada componente de la política, pero no sobre el

¹⁰ En una escala que va del 0 al 1.

conjunto de la política. En este escenario, cada intervención y cada decisión deja de ser una pieza clave de un todo articulado capaz de lograr un objetivo superior.

Tabla IX. Descripción de los posibles escenarios de integración

Escenario intermedio (Cuadrante superior izquierdo)	Escenario deseado (Cuadrante superior derecho)
<p>Política social en el que el que los programas tienden a tener, entre sí, objetivos articulados, instrumentos que se refuerzan, y acciones que son complementarias. El conjunto de programas carece, sin embargo, de la capacidad para atender a toda la población que padece el problema. Existen, de igual manera, procesos poco claros por los cuales los ejecutores comparten información y colaboran, a fin de lograr una meta en común. La existencia de responsables por programas también es poco clara. En este escenario, no hay responsables de la política en su conjunto que tengan una visión completa de la política y que pueden tomar decisiones que tengan incidencia en cada etapa de gestión y del proceso de políticas.</p>	<p>La política social tiene intervenciones que se complementan, articulan y refuerzan entre sí. Tiene, asimismo, la capacidad para atender a la mayor parte o toda la población que padece el problema. Existen miembros responsables de las intervenciones claramente definidos que colaboran y comparten información de manera regular, y a través de procesos claros. Hay, además, una plataforma de decisión conformada por miembros de las diversas dependencias que son capaces de tomar decisiones sobre la política en su conjunto. Para ello, tienen los mecanismos legales y políticos necesarios, así como información estratégica. En este escenario, cada componente de la política (programas y decisiones) es una pieza clave de un todo articulado capaz de resolver un problema complejo.</p>
Escenario no deseado (Cuadrante inferior izquierdo)	Escenario intermedio (Cuadrante inferior derecho)
<p>La política social tiene intervenciones que tienden a duplicarse y empalmar sus instrumentos y poblaciones objetivo. Existen, también, programas sociales inconsistentes con el problema que se busca resolver. La capacidad de atender a toda la población que padece el problema es, además, muy limitada. En la implementación, hay procesos poco claros de coordinación, y ejecutores que toman decisiones con base en una lógica parcial del problema y de la política. En este escenario no existe en una plataforma de decisión encargada de la política en su conjunto. Las capacidades de la acción gubernamental para resolver el problema son, por lo tanto, sumamente limitadas.</p>	<p>La política social tiene una plataforma de decisión en la que hay miembros responsables de la política en su conjunto. Los responsables tienen una visión completa de la política gracias a que tienen las herramientas de información necesarias para generar información estratégica y procesos claros para compartirla y colaborar en pro de una meta en común. Tienen, además, la capacidad para incidir en cada nivel de gestión y del proceso de políticas. La política tiene alcance para atender a la población que padece el problema, sin embargo, el diseño de las intervenciones no es coherente, por lo que la capacidad de la política para resolver el problema queda sujeto al proceso de implementación. La ausencia de la coherencia, en este escenario, por lo tanto, complejiza la coordinación y la toma de decisiones integrales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En términos de integración en el diseño, la coherencia entre las intervenciones de Puebla obtuvo una calificación de 0.46, mientras que la de Colima de 0.12. Esta diferencia indica que

el Gobierno del Estado de Puebla logra una mayor complementariedad y tiene un menor número de redundancias, inconsistencias y traslapes entre sus intervenciones. La diferencia se explica, también, porque Puebla tiene un mayor número de intervenciones diseñadas con objetivos e instrumentos que contribuyen, en sustancia, a solucionar las dimensiones de las carencias de pobreza definidas por el CONEVAL (2014). Por ejemplo, mientras que Puebla entrega techos, pisos y cuartos dormitorio para abatir la carencia de calidad y espacios en la vivienda, Colima ejecuta un programa que entrega láminas y cemento. En este sentido, el programa de Colima no es coherente con la carencia que busca solucionar, ya que no está enfocado, en sustancia, a solucionar alguna de las dimensiones de la carencia, ni tiene intervenciones complementarias.

Así, uno de los retos de la política social en las entidades federativas es ejecutar una definición común de pobreza para dirigir sus intervenciones hacia la solución de componentes específicos y compartidos. Esto contribuiría al diseño de programas con objetivos e instrumentos vinculados a una definición compartida de pobreza (objetivo común), y no solamente alineados a los planes estatales, sectoriales e institucionales de desarrollo (alineación en forma, pero no en sustancia).

Respecto a la integración en la implementación (alcance, coordinación y lógica y estructura de la decisión), el estado de Puebla obtuvo una calificación de 0.33, mientras que Colima obtuvo 0.25 puntos. En términos de alcance, ambas entidades tienen programas que son, en el agregado, insuficientes para atender a la población que padece el problema. Así, aun si los gobiernos estatales de Colima y Puebla tuvieran perfecta coherencia entre sus intervenciones, serían incapaces de resolver el problema ya que la cantidad de personas que logran atender está, en todas las carencias, por debajo del 10% de la población que padece el problema.

En cuanto a la coordinación, mientras que los responsables de la política social en Puebla intercambian información de manera regular y formal y, comparten, además, una meta en común (generar condiciones y capacidades en la población y sacarlos de la pobreza); los encargados de la política social en Colima tienen objetivos diferenciados, según la dependencia en la que se desempeñen (por un lado, atender a la población que está en pobreza y pobreza extrema, y por otro lado, disminuir el índice de rezago educativo). La calificación menor de Colima explica, entonces, la lógica de fragmentación que existe en la forma en que se coordinan los responsables de las intervenciones.

En términos de integralidad, ambos estados carecen de una plataforma de decisión en la que los responsables tengan capacidad y autoridad para decidir sobre la política social en su conjunto. En este sentido, en los dos casos prevalece una lógica de decisiones que privilegia las necesidades y prioridades de las organizaciones y los programas en lo individual, en lugar de las necesidades y prioridades del conjunto de la política.

Tabla X. Resultados del Índice de Integración de Colima y Puebla

Entidad Federativa	Subíndice de Integración en el Diseño	Subíndice de Integración en la Implementación	Índice de Integración
Colima	0.12	0.25	0.18
Puebla	0.46	0.33	0.39

Fuente: Elaboración propia.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

El estudio identifica tres principales implicaciones, en términos de integración, en la política social:

1. **Poca transparencia e información sobre las intervenciones de las dependencias estatales.** Transitar hacia una política social que esté integrada implica que las intervenciones tengan documentos normativos básicos como reglas de operación y/o lineamientos. Asimismo, que proporcionen, de manera oportuna, clara y transparente información sobre el presupuesto asignado, sobre su cobertura y su cumplimiento de metas. En el estado de Colima, por ejemplo, más del 60% de los programas carecían de reglas de operación. Además, en los dos estados (Colima y Puebla) hubo programas en los que no fue posible obtener información sobre su presupuesto. Mayor transparencia contribuiría significativamente a mejorar la disponibilidad de información y a la posibilidad de realizar diagnósticos sobre cómo se articulan y coexisten las intervenciones entre sí.
2. **La definición de pobreza como elemento integrador de la política social tiene un impacto insuficiente en la planeación y operación de las intervenciones y acciones sociales de los estados.** La definición de pobreza y las diferentes dimensiones de las carencias sociales que la componen no han permeado de manera homogénea en los estados. La consecuencia de ello es que hay programas que están alineados en forma,

pero no sustantivamente a alguna de las dimensiones de las carencias. Por ejemplo, en Colima, el programa Mejorando mi Vivienda está explícitamente alineado a combatir la ausencia de calidad y espacios de la vivienda, sin embargo, sus instrumentos no contribuyen a que las personas con esta carencia tengan piso firme, techos, muros o no tengan hacinamiento. En Puebla, el programa de Sanitarios con Biodigestor está alineado a la misma carencia y su instrumento contribuye sustancialmente a solucionar una de las dimensiones del problema. El impacto insuficiente de la definición de pobreza como elemento integrador contribuye, entonces, a la ausencia de una planeación y operación de programas de forma estratégica. Esta ausencia provoca que existan, por lo tanto, programas inconsistentes y que se agotan por sí mismos, es decir, que no tienen intervenciones que los complementan y refuerzan.

3. **Existencia de espacios de coordinación, pero no de integración.** Los miembros responsables de la política social participan en comités intersectoriales o intersecretariales en los cuales socializan información y pueden llegar a acuerdos de colaboración entre dos o más dependencias para operar los programas sociales. El alcance de las decisiones de los responsables está, sin embargo, limitado a las necesidades y prioridades de las organizaciones y programas en lo individual y no de la política en su conjunto.¹¹ La ausencia de espacios de integración tiene dos consecuencias: i) propicia que las dependencias compartan información poco estratégica, ya que la información que comparten está fragmentada de acuerdo al cumplimiento de metas, apoyos entregados y personas beneficiadas de cada programa y dependencia y, ii) los responsables de los programas no tienen la capacidad ni la autoridad para tomar decisiones sobre el conjunto de la política. De esta manera, los espacios de coordinación no tienen incidencia sobre la definición de indicadores o la forma en que recolectan información los miembros de las diferentes organizaciones que implementan los programas. De igual manera, aunque tuvieran información estratégica, los diversos comités no tiene la autoridad legal o política para decidir sobre la política en su conjunto. Transitar hacia políticas sociales integradas requiere, por lo tanto, del

¹¹ En el caso de Colima, a diferencia de Puebla, los responsables tienen un nivel de coordinación menor al tener objetivos diferenciados, lo que fragmenta aún más las decisiones de política pública.

establecimiento de plataformas de decisión que permitan modificar la lógica y estructura de la decisión hacia la resolución de problemas complejos.

CONCLUSIÓN

La investigación presentó una herramienta cuya aplicación es capaz de determinar qué tan integrada está la política social de las entidades federativas. Además, proporcionó información sobre los grados de integración de la política social de Puebla y Colima durante el 2017.

En términos generales, los resultados de la aplicación de la métrica contribuyen a llenar un vacío de información que existe en el país sobre las políticas sociales estatales. Con la aplicación de la herramienta, esta investigación demostró que la política social de Puebla está más integrada que la de Colima, que ambas entidades federativas tienen políticas sociales con nulo alcance, que el diseño de sus intervenciones es poco coherente, y que existe una toma de decisiones fragmentada.

El reto que tienen las entidades federativas, en términos de integración, involucra modificar la forma en que planean y diseñan sus programas sociales. La tarea de diseño de intervenciones sociales va más allá de alinearlas en forma con algún plan institucional, sectorial o estatal de desarrollo. La política social requiere de intervenciones articuladas y decisiones integrales que busquen solucionar problemas públicos específicos, a través de alternativas que surjan del estudio de sus causas, síntomas y efectos. Asimismo, queda pendiente el establecimiento de plataformas de decisión con una lógica integral, y no sólo de coordinación. Esto es, que haya miembros responsables de la política en su conjunto que cuenten con los mandatos legales y políticos suficientes, así como con información estratégica para tomar decisiones.

Una agenda posterior para el estudio de la integración tiene que contemplar los factores que obstaculizan o promueven la integración de políticas, generar herramientas que permitan su análisis empírico, así como determinar los efectos de la integración en la resolución de problemas complejos.

BIBLIOGRAFIA

- 6, P. 2005. "Joined-up government in the West beyond Britain: A provisional assessment." In *Joined-up government*, edited by Vernon Bogdanor, 43-106. Oxford: Oxford University Press for the British Academy.
- Adelle, C., y Jordan, A. 2014. "Policy coherence for development in the European Union: Do new procedures unblock or simply reproduce old disagreements?" *Journal of European Integration* 36, no. 4 (January): 375-391. <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.845180>
- Adelle, C., y Russel, D. 2013. "Climate policy integration: A case of Déja Vu?" *Environmental Policy and Governance* 23, no. 1 (January/February). <https://doi.org/10.1002/eet.1601>
- Bolleyer, N. 2011. "The influence of political parties on policy coordination." *Governance* 24, no. 3 (July) <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01531.x>
- Bonnerman, B. 2016. "Integrative political strategies-Conceptualizing and analyzing a new type of policy field." *European Policy Analysis* 2, no. 1 (Spring): 168-195. <https://doi.org/10.18278/epa.2.1.10>
- Briassoulis, H. 2004. "Policy integration for complex policy problems: What, why and how. En *Paper presented at the Berlin conference on the human dimensions of global environmental change: Greening of policies -Interlinkages and policy integration*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.605.6681yrep=replytype=pdf>
- Cabrero, E., y Zabaleta, D. 2009. "¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias lationamericanas?" *Revista CIAD Reforma y Democracia*, no. 43 (febrero): 27-62.
- Candel, J., y Biesbroek, R. 2016. "Toward a processual understanding of policy integration." *Policy Sciences* 49, no. 3 (September): 211-231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- Cejudo, G. 2016. *La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos*. México: CIDE. <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/708/152803.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Cejudo, G. 2018. "Inventario de programas federales". Acceso 12 de febrero de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=IkkCBxtEY>

- 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.
- 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]. 2014. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL]. 2015. “Indicadores de Carencia Social”. Acceso 24 de abril de 2018. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. 2016. *Presentación y Análisis del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2013-2014*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. 2017. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*. México: CONEVAL.
- “Decreto No. 218 por el que se aprueba el presupuesto de egreso del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2017”. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima* (17 de diciembre de 2016), Tomo 101, Núm. 80.
- “Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que expide la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2017”. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla* (20 de diciembre de 2016), Tomo D, Núm. 14.
- Giessen, L. 2011a. “Horizontal Policy Integration.” In *Green Issues and Debates*, edited by H. Schiffman and P. Robbins, 293-296. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Giessen, L. 2011b. “Vertical Policy Integration.” In *Green Issues and Debates*, edited by H. Schiffman and P. Robbins, 486-489. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

- Geerlings, H., y Stead, D. 2003. "The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research." *Transport Policy* 10, no. 3 (July): 187-196. [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(03)00020-9)
- Gobierno del Estado de Colima. 2018. "Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima" Acceso 24 de Abril de 2018. <http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/>
- Gobierno del Estado de Puebla. 2018. "Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Puebla". Acceso 24 de Abril de 2018. <http://transparencia.puebla.gob.mx/>
- Hood, C. 2005. "The idea of joined-up government: A historical perspective." In *Joined-up government*, edited by Vernon Bogdanor, 19-42. Oxford: Oxford University Press for the British Academy.
- Hull, A. 2008. "Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities?" *Transport Policy* 15, no. 4 (March): 94-103. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.004>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. 2015. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015*. http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=gobyc=20
- Jordan, A. y Lenchow, A. 2010. "Environmental policy integration: A state of the art review." *Environmental Policy and Governance* 20, no. 3 (May/June): 147-158. <https://doi.org/10.1002/eet.539>
- McNamara, M. 2012. "Starting to untangle the web of cooperation, coordination, and collaboration: A framework for public managers." *International Journal of Public Administration* 35, no. 6 (May): 389-401. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.655527>
- Metcalfe, L. 1994. "International policy co-ordination and public management reform." *International Review of Administrative Science* 60: 271-290.
- Mickwitz, P., y Kivima, P. 2007. "Evaluating policy integration. The case of Policies for Environmentally Friendlier Technological Innovations." *Evaluation* 13, no. 1(January): 68-86. <https://doi.org/10.1177/1356389007073682>
- Nordbeck, R., y Steurer, R. 2015. "Multi-sectoral strategies as dead ends of policy integration: Lessons to be learned from sustainable development." *Environment and Planning C:*

- Government and Policy* 20, no. 1 (November): 1-19.
<https://doi.org/10.1177/0263774X15614696>
- Peters, B.G. 2015. *Pursuing horizontal management. The politics of public sector coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rayner, J., y Howlett, M. 2009. "Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution." *Policy and Society* 28, no. 2 (July): 99-109.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.05.001>
- Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. 2017. "Estadística del Sistema Educativo Colima. Ciclo escolar 2016 – 2017". Acceso 24 de abril de 2018.
http://www.sniesep.gob.mx/x_entidad_federativa.html
- Underdal, A. 1980. "Integrated marine policy: What? Why? How?" *Marine Policy* 4, no. 3 (July) 159-169. [https://doi.org/10.1016/0308-597X\(80\)90051-2](https://doi.org/10.1016/0308-597X(80)90051-2)
- Van de Pas, R., Hill, P., Hammonds, R., Ooms, G., Forman, L., Waris, A., Brolan, C., McKee, M., y Sridhar, D. 2017. "Global health governance in the sustainable development goals: Is it grounded in the right to health?" *Global Challenges* 1, no. 1 (Jan): 47-60.
<https://doi.org/10.1002/gch2.1022>