

NÚMERO 297

GUILLERMO M. CEJUDO

**La fragmentación de la acción gubernamental:
Intervenciones parciales frente a problemas complejos**



Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

www.cide.edu
AGOSTO 2016

D.R. © 2016, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, Álvaro Obregón, México DF,
México.
www.cide.edu

www.LibreriaCide.com

Oficina de Coordinación Editorial
editorial@cide.edu
Tel. 5727 9800

Resumen

Si el aparato burocrático de un gobierno es visto (o caricaturizado) como un ente monolítico, ineficiente e inflexible, cuya rigidez le impide atender a los ciudadanos con soluciones a la medida; la respuesta obvia sería desagregar ese aparato en porciones manejables, flexibles y lograr que sea capaz de responder de forma diferenciada a necesidades específicas. Esto explica que muchos países hayan realizado reformas administrativas, bajo distintos nombres, que buscan descentralizar, desagregar o especializar el trabajo de sus programas y agencias.

En este texto analizo la fragmentación de la acción gubernamental como consecuencia de un conjunto de procesos de reforma que buscaban hacerse cargo de los efectos indeseados de las burocracias monolíticas. Utilizo la política social del Estado mexicano como evidencia de dicha fragmentación y como ejemplo de sus consecuencias. Tras explicar cómo la fragmentación pasó de ser una solución a la rigidez burocrática a un nuevo problema, analizo dos consecuencias no deseadas: la incapacidad para resolver los problemas integralmente, y la ineficiencia en la atención de los problemas públicos y de las personas que los padecen. El texto concluye con una discusión de las implicaciones para la disciplina y para la práctica de la administración pública en México.

Palabras clave: fragmentación, especialización, políticas públicas, política social, México

Abstract

If government's bureaucratic apparatus is seen (or caricaturized) as a monolithic, inefficient, and inflexible entity, whose rigidity hamper its capacity to provide citizens with tailor-made solutions; the obvious reaction would be to unbundle that apparatus into portions that are manageable, flexible and to make it able to differentially address specific needs. That is why many countries have carried out administrative reforms, under different names, with the intention of decentralize, disaggregate or specialize the work undertook by its programs and agencies.

In this paper, I study the fragmentation of governmental action as a consequence of a set of reform processes aimed at dealing with the effects of the monolithic bureaucracies. In order to exemplify the fragmentation of governmental action, and of its consequences, I analyze Mexico's social policy. After explaining how fragmentation changed from being a solution to bureaucratic rigidity to a new problem, I study two of its unintended consequences: the incapacity for comprehensibly solving public problems, and the inefficiency in addressing

problems and the people who endure them. The paper concludes with a discussion on the implication for the discipline and the practice of public administration in Mexico.

Keywords: fragmentation, specialization, public policy, social policy, Mexico

Introducción

Las reformas administrativas no siguen trayectorias lineales ni parten de una *tabula rasa*, sino que reaccionan a los logros y fracasos de decisiones previas (Cejudo y Pardo, 2016). Muchas reformas, incluso cuando son exitosas o precisamente por serlo, generan reacciones opuestas a la dirección de la reforma (Aucoin, 1990; Norman y Gregory, 2003). Por ejemplo, cuando un país avanza en un proceso de descentralización, pronto surgen las voces que piden recuperar la uniformidad y el control desde el centro. Este fenómeno, que Christopher Hood ha llamado *policy reversals* (Hood, 1994), se extiende a muchos otros ámbitos: los excesos de regulación están seguidos del proceso de desregulación, que luego dan lugar a nuevos llamados por más reglas (Majone, 1990). La expansión del Estado hacia actividades económicas ha sido reemplazada por procesos de privatización que, en algunos países luego son también revertidos (véase Chang *et al.*, 2010). Se trata, entonces, de péndulos: centralización/descentralización, nacionalización/privatización, regulación/desregulación.

En este texto analizo los efectos de uno de esos movimientos pendulares: la reacción a un conjunto de procesos de reforma en varios países desde hace varios años que buscaban romper a las burocracias monolíticas y que han resultado, en no pocos casos, en la fragmentación de la acción gubernamental. Utilizo la política social del Estado mexicano como evidencia de la fragmentación de la acción gubernamental y como ejemplo de sus consecuencias. Argumento que el exceso de fragmentación tiene consecuencias negativas en la operación cotidiana del gobierno y en su capacidad efectiva para resolver problemas públicos.

Tras explicar cómo la fragmentación pasó de ser una solución a la rigidez burocrática a un nuevo problema, analizo dos consecuencias no deseadas: la incapacidad para resolver los problemas integralmente, y la ineficiencia en la atención de los problemas públicos y de las personas que los padecen. Con base en ello, muestro cómo ambas consecuencias afectan la política de combate a la pobreza en México. El texto concluye con una discusión de las implicaciones para la disciplina y para la práctica de la administración pública en México.

La fragmentación como solución

Si el aparato burocrático de un gobierno es visto (o caricaturizado) como un ente monolítico, torpe, inflexible, que solo ofrece respuestas estandarizadas y cuya rigidez le impide atender a los ciudadanos con soluciones a la medida, la respuesta obvia sería desagregar (*unbundle*) ese aparato en porciones manejables, flexibles y ajustadas a necesidades específicas.

Hace tres décadas, cuando la Nueva Gestión Pública (NGP) era efectivamente nueva, se postulaban diversas doctrinas administrativas (que revivían debates clásicos sobre especialización y división del trabajo) que hablaban de la conveniencia de romper las burocracias monolíticas y sustituirlas por agencias especializadas, de diferenciar el tipo de respuestas de los gobiernos dependiendo de la diversidad de poblaciones objetivo atendidas por los programas públicos, de generar soluciones específicas a problemas concretos en lugar de respuestas homogéneas, etcétera (Pollitt y Talbot, 2004; Verhoest *et al.* 2012). Aunque este proceso tomó muchos nombres (agencificación, especialización, desagregación, entre otros), el problema percibido era el mismo: la burocracia gubernamental es enorme, integrada verticalmente, con mecanismos de decisión centralizados, con procesos homogéneos y respuestas estandarizadas y, por tanto, incapaz de reaccionar de forma adecuada a una realidad heterogénea y cambiante. Las “soluciones”, impulsadas por gobiernos en países desarrollados y en desarrollo, de izquierda y derecha, como respuesta a demandas internas o a presiones de organismos internacionales, se reflejaron en una multiplicación de agencias, en la separación y especialización de funciones dentro de los gobiernos, en la descentralización de tareas y la generación de políticas públicas que atendían problemas cada vez más específicos, dirigidas a poblaciones cada vez más acotadas.

Este no fue un proceso aislado, como explican Verhoest *et al.* (2012, 3; traducción mía):

Una de las tendencias más aclamadas en la organización del sector público en los países de la OCDE es el giro de un sector público centralizado y consolidado a un sector público descentralizado, estructuralmente desconcentrado y autonomizado, incluyendo la desconexión entre el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas.

Quienes apostaban por la reinención del gobierno solo veían virtudes en la posibilidad de un gobierno menos jerárquico y centralizado. Según Osborne y Gaebler (1995), las instituciones descentralizadas serían más flexibles, más rápidas para responder a circunstancias cambiantes, más eficaces, más innovadoras, más comprometidas y más productivas (pp. 349-350). Este listado de virtudes era alcanzable con reformas que descentralizaran funcional o geográficamente, que rompieran los monopolios estatales, que separaran la función de regulación de la ejecución (ministerios centrales y agencias proveedoras de servicios), que introdujera mecanismos de mercado y contratos para diversificar la oferta de servicios públicos, que abatiera las jerarquías excesivas.

No pocas decisiones se han tomado en esta lógica: desde las famosas *Next Step* agencies en el Reino Unido, la creación de organizaciones semi-autónomas en el sector público, las contrataciones externas de servicios antes considerados como monopolio estatal, la descentralización de múltiples funciones hacia los gobiernos locales, el establecimiento de agencias especializadas y, en el terreno de políticas públicas, la

creación de múltiples programas muy específicos, dirigidos a atender problemas acotados y dirigidos a poblaciones objetivos delimitadas.

Estas decisiones, se ha dicho ya, tenían sentido, pues respondían al problema generado por el diseño homogéneo de las burocracias (weberianas o no) ancladas en la jerarquía y la uniformidad: la rigidez de las burocracias, las jerarquías dominantes, la operación lenta y los altos costos de las estructuras administrativas, la centralización y la incapacidad de responder de manera *ad hoc* a situaciones diferentes.

Las consecuencias indeseadas de la solución

En esta lógica de movimientos pendulares, frente al gobierno monolítico y homogéneo, estas reformas administrativas buscaban lograr, mediante la desagregación y especialización, que fuera más fácil asignar responsables de tareas claramente definidas y, con todo ello, facilitar la rendición de cuentas. Sin embargo, buena parte de las reformas inspiradas por la Nueva Gestión Pública encontraron resistencias y no siempre tuvieron logros a la altura de la retórica (Pollit y Bouckaert 2011; Cejudo 2008). Como explica Pollitt (2004), no existe evidencia sólida ni generalizable a partir de la cual pueda afirmarse que la desagregación de la acción gubernamental (vía la creación de agencias o paraestatales) crea gobiernos más eficientes o efectivos. Por el contrario, la evidencia más reciente apunta en la dirección opuesta. En un estudio publicado en 2015, Hood y Dixon (2015) analizan de manera sistemática los efectos de treinta años de implementación de este tipo de reformas administrativas en el Reino Unido. Los resultados, nada halagadores, pero, vistos a la distancia, no contraintuitivos, indican que los costos administrativos incrementaron en cerca de 40% y que el gobierno tuvo un peor desempeño.

Más allá de los efectos en términos de los costos y el desempeño de la gestión gubernamental, estas reformas tuvieron un efecto en la hechura de políticas públicas. Al desagregar los grandes problemas para facilitar su atención a partir de las acciones de diversas agencias, se hizo más difícil atender de forma integral dichos problemas, y se generó un problema de ineficiencia en la atención de las personas que lo padecen. A continuación, analizó ambos problemas.

a) Incapacidad para resolver los problemas integralmente

Uno de las premisas más frecuentadas en el análisis de las políticas públicas es la idea de Harold Lasswell sobre el propósito de las políticas públicas: resolver problemas públicos *concretos*. Si un problema no puede acotarse, difícilmente será tratable mediante una intervención pública. Como explica Luis F. Aguilar (2010: p. 31), las políticas públicas constituyen “un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos [...]”.

Moore (1976) propone diversas categorías para analizar un problema público. En particular, distingue entre las categorías “intermedias”, es decir, los atributos específicos del problema, y las relaciones causales que originan el problema. Atender un problema tan amplio como la corrupción, la mortalidad materno-infantil o la inseguridad es una tarea imposible si no se desagrega en sus causas. Entonces las intervenciones pueden dirigirse a atender cada una y, en última instancia, resolver el problema más amplio. Pero llevar al extremo el proceso de acotar los problemas públicos tiene el riesgo de que los propósitos queden tan acotados, que la intervención, incluso si es exitosa, logre muy poco.

En 2015, existían por lo menos cuatro programas sociales federales orientados a mejorar la calidad de la vivienda de la población en pobreza extrema¹. Cada uno de los programas tenía un propósito muy específico: poner techos firmes, pisos firmes, muros firmes, un cuarto adicional y/o construir una vivienda completa. Desde luego, si una misma persona se beneficiara de todos los programas a un tiempo, tendría una vivienda digna. O bien, si un mismo programa brindara todos los apoyos antes mencionados, y una sola persona los recibe a un tiempo, también se lograría este objetivo. En la práctica, sin embargo, los programas orientan cada tipo de apoyo a una persona distinta con el objetivo de maximizar la cobertura de los beneficios que otorgan. Como resultado, las personas beneficiadas cuentan con un mejor techo o un mejor piso, pero siguen careciendo de una vivienda de calidad. Según cifras reportadas por los programas antes mencionados, en 2015 el municipio de Xochihuehuetlán en Guerrero, por ejemplo, únicamente recibió apoyos del programa Vivienda Rural. Éste otorgó 8 pisos, 4 techos, 10 cuartos adicionales y 10 viviendas completas. Esto significa que incluso si se considerara que las 4 personas que recibieron un techo recibieron también el piso y el cuarto adicional, esas cuatro personas aún no tienen una vivienda digna, pues para ello se requeriría que tuvieran también muros firmes². Pero en Xochihuehuetlán, ninguna persona se benefició de un muro en el año 2015.

Así, de un total de 1,885³ personas en carencia de una vivienda digna en el municipio de Xochihuehuetlán, en el mejor de los casos, 32 personas recibieron un apoyo del gobierno federal para avanzar en la atención de esta carencia. Pero, al contar con programas tan fragmentados, incluso si el programa hubiera otorgado 1,800 apoyos, las personas de ese municipio continuarían habitando una vivienda que no cuenta con las condiciones mínimas para ser considerada digna.

Esto no significa que los programas de vivienda no sean efectivos, ni que no estén orientados a resolver un problema real, sino que la acotación excesiva en la definición del problema que atienden —que es solo un componente de un problema mayor— se traduce en intervenciones parciales, incapaces de resolver problemas complejos.

¹ Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa Vivienda Digna, Programa Vivienda Rural y Programa de Infraestructura Indígena.

² De acuerdo con la medición de la pobreza de Coneval, una persona presenta carencia de calidad y espacios de la vivienda cuando a) vive en hacinamiento, b) tiene muros que no son firmes, c) techos que no son firmes y d) pisos que no son firmes.

³ Esta cifra proviene de las bases de datos sobre la medición de la pobreza 2014, publicadas por Coneval en 2015.

b) Ineficiencia en la atención de los problemas públicos y de las personas que los padecen

La fragmentación de la acción gubernamental es, en parte, la consecuencia directa de la división de los problemas en sus componentes con el objeto de hacerlos “atendibles”. Sin embargo, esta división puede (y suele) hacer más ineficiente la operación de las políticas o programas por dos principales razones. La primera es que algunas de estas divisiones son demasiado específicas. Las políticas públicas acotan los territorios en los que operan, las poblaciones objetivo que atienden o el tipo de intervenciones que realizan, pero cuando esas decisiones son categorizaciones no excluyentes o poco específicas, se terminan generando empalmes y huecos entre las políticas que están más o menos vinculadas a un determinado objetivo. Por ejemplo, con el objetivo de garantizar la educación de la población más vulnerable, se crean programas de becas para mujeres, programas de becas para mujeres indígenas, programas de becas para mujeres rurales y programas de becas para madres solas.

Desde luego, hay tantas posibilidades para delimitar el tipo de población a la que puede dirigirse un programa, como atributos tiene una persona. El problema con una excesiva delimitación es que las distintas poblaciones de cada política terminan por no ser exclusivas de una sola. Es decir, que una misma población es objetivo de muchas políticas. En términos prácticos esto significa que se emplean innecesariamente recursos en el diseño, operación y evaluación de políticas que, si no existieran, de todas formas no quedaría desatendida la población a la que se dirigen. Volviendo al ejemplo de las becas, si el primer programa (becas para mujeres) funcionara adecuadamente, el resto de los programas (y la burocracia de la que éstos dependen) sería innecesaria.

La segunda razón que explica la ineficiencia de la acción gubernamental tiene que ver con que la responsabilidad para atender un mismo problema está fragmentada en diferentes políticas, agencias y ámbitos de gobierno. Si la atención a un problema público es compartida por varias agencias; si varias políticas intervienen para resolverlo o, en un sistema descentralizado, si la responsabilidad de atender a una población objetivo es de más de un ámbito de gobierno, tendremos gobiernos incapaces de atender de forma eficaz problemas complejos que, para ser resueltos, precisan de una acción integral y no del trabajo de una sola agencia (Peters, 2015).

Esta fragmentación complejiza, además, la relación entre el ciudadano y el gobierno, pues, para que una persona pueda cubrir una sola necesidad básica requiere, a un tiempo, la atención de múltiples programas, agencias y ámbitos de gobierno. Esto lleva, en automático, a la necesidad de coordinación. Pero la coordinación es un proceso complejo, costoso y que requiere superar resistencias de todas las personas involucradas. Incluso el nivel más básico de coordinación requiere el intercambio de información entre personas de distintas, áreas, dependencias o ámbitos de gobierno. Sin embargo, es frecuente que las personas, en un afán de mantener cierto grado de discrecionalidad en sus actividades, se resistan a compartir información al respecto (Cress and Kimmerle 2006). Es decir, la coordinación no puede ser sólo resultado de

una intervención desde la autoridad superior, sino que requiere la participación activa de las partes.

Desde luego, esto no quiere decir que la desagregación de los problemas y especialización de las agencias de gobierno sea indeseable. Hay problemas públicos cuya solución puede efectivamente descomponerse en partes complementarias, que pueden agregarse sin necesidad de coordinación. Pero hay muchos otros, en particular los llamados problemas complejos (Rittel y Weber 1973), que solo pueden ser atendidos con intervenciones articuladas, en el que las distintas “soluciones” interactúan y se refuerzan. Un ejemplo de ello es una intervención diseñada originalmente por una BRAC, una organización no gubernamental de Bangladesh y orquestada por la Fundación Ford y el *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas más pobres de ciertas localidades en Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú. El enfoque de esta intervención buscaba que, al combinarse, distintas intervenciones específicas lograran atender el problema de pobreza de dicha población. Así, la intervención combina seis distintas actividades diseñadas para complementarse entre sí, y así lograr que los hogares que fueron seleccionados como población objetivo no solo pudieran auto emplearse durante el tiempo que durara la intervención, sino después de finalizado el programa. Por eso, aunque el apoyo central consistía en brindarle a la población beneficiaria activos productivos (un apoyo único), éstos se complementaban con una transferencia regular (durante un año aproximadamente) monetaria o en especie para la alimentación, capacitación técnica para la operación de los activos productivos otorgados y sobre el manejo de una empresa, visitas frecuentes en los hogares de los beneficiarios para monitorear el uso de los recursos, así como para mantenerlos motivados en el desarrollo de sus proyectos, acceso a cuentas de ahorro, educación sobre salud, acceso a servicios básicos de salud y, en algunos casos, entrenamiento sobre “habilidades de vida” (Banerjee et al 2015).

Al final de la intervención, los miembros de las localidades de los seis países que fueron beneficiados mostraron un aumento estadísticamente significativo en sus ingresos. De manera más específica, el objetivo principal de la iniciativa, que consistía en aumentar el consumo de las familias beneficiadas, fue alcanzado al finalizar el programa, y el efecto se mantuvo en la medición realizada un año después. En general, se identificó el mismo patrón en todos los países en donde se llevó a cabo la intervención: por lo menos un año después de haber concluido el programa, los activos productivos generaron mayores ingresos en la población beneficiaria y, con ello, el aumento de sus ganancias (Banerjee et al 2015).

La política de combate a la pobreza en México: dos caras de la fragmentación

Antes de los años noventa, la política social en México consistía en un conjunto más o menos reducido de programas sociales que otorgaban los mismos apoyos a toda la

población, con el objetivo era expandir la seguridad social de los ciudadanos. Los programas entonces se enfocaban en garantizar salud y educación universal mediante la entrega de subsidios universales y la implementación de campañas sanitarias y de alfabetización (Brachet-Márquez 2004; Paz Pellat et al 2012). Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992, la política social tomó un nuevo giro. Dejó de ser una política que otorgaba apoyos generalizados, y se convirtió en una orientada a atender las causas puntuales de problemas muy acotados que padecían personas con atributos muy específicos. Esto, parte de una tendencia en varios países que migraban de políticas universalistas y políticas que dependen de los ingresos de los beneficiarios, tuvo como consecuencia la fragmentación de la acción gubernamental: gracias a que desde entonces se destinó un presupuesto exclusivamente para el desarrollo social, se crearon un mayor número de programas sociales, cada uno orientado a solucionar un atributo distinto de la pobreza. Esta fragmentación es evidente tanto en el diseño de los programas, como en la lógica que guía las decisiones de los funcionarios públicos que los implementan.

a) Fragmentación en el diseño

En Cejudo y Michel (2016) argumentamos que uno de los problemas del enfoque de políticas públicas es la concreción. Al construir un instrumental analítico para estudiar una política pública, se hace al lado la importancia de estudiar la coexistencia entre políticas públicas. En efecto, puede ocurrir que existan políticas que son efectivas, que cumplen con sus objetivos y que atienden adecuadamente a sus destinatarios, pero que, al valorarlas en conjunto, son redundantes, presentan vacíos o duplicidades. Se trata de un problema de incoherencia entre políticas públicas. Los programas federales orientados a la creación de opciones productivas son un buen ejemplo de ello. En 2015, Coneval presentó la Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcrédito del Gobierno Federal 2009-2012 para identificar si este tipo de programas están diseñados con un enfoque integral y territorial, si contribuyen a mejorar el ingreso de sus beneficiarios en el largo plazo, y si pueden ser considerados como instrumentos de una política pública.

Los resultados indican que, durante el periodo en evaluación, doce de los 15 programas analizados daban transferencias no reembolsables para compra de activos productivos, pero que no estaban vinculados con otros eslabones de la cadena productiva, necesarios para su distribución y comercialización. Además de que no se identificaron otros programas que pudieran complementar el financiamiento con servicios de capacitación. En otras palabras, 15 programas estaban diseñados para dar un mismo tipo de apoyo, y con ello contribuir al logro de un objetivo más amplio (generar ocupaciones o empresas viables), pero sin posibilidad de lograrlo individual o colectivamente.

Los tres programas restantes de los quince analizados, consistían en el otorgamiento de microcréditos con el objetivo de lograr que la población objetivo tuviera “acceso a los servicios integrales de microfinanzas”. Lo cierto es que, en el

diseño de estos programas, vigente en 2016, no está claro cuál es el problema que se busca resolver. Entregar microcréditos no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para un fin. Si no está claramente definido para qué se dan microcréditos, podemos asumir que no está identificado tampoco cuál es el problema público que se busca atender con estos programas, ni mucho menos la población que lo padece. No está claro, por tanto, quién debería recibir un microcrédito ni si dar microcréditos es la mejor opción para atender el problema o necesidad que se busca solucionar.

b) Fragmentación en la lógica de decisión de los funcionarios que implementan las políticas

Como se dijo antes, las políticas públicas, por su naturaleza, son intervenciones específicas para resolver problemas concretos. La implementación de cada una supone la activación de una burocracia que busca, por distintos medios, que la política cumpla con sus objetivos: se definen los fines y propósitos de la política, se generan registros sobre los apoyos otorgados y las personas beneficiadas y se desarrollan indicadores para conocer la forma en la que la política está llevando a cabo sus actividades y la medida en la que está cumpliendo con sus objetivos. Para que cada una de estas acciones ocurra, se requiere que los funcionarios involucrados en la implementación de la política (desde los promotores y personal en campo hasta los altos directivos de las dependencias responsables de la política) tomen decisiones. Y, si hacen bien su trabajo, se asegurarán de que cada uno de los insumos que generan para poder tomar decisiones, les permita conocer información útil para orientarlas al cumplimiento del objetivo de la política. La coordinación se vuelve indispensable, pero no siempre será suficiente.

Cuando la responsabilidad de la atención de un problema —o la implementación de una política— recae en una sola agencia, las relaciones jerárquicas, los flujos de información y la rendición de cuentas es relativamente directa (aunque no siempre fácil). Pero este escenario es la excepción y no la regla. Por definición, los problemas complejos están inherentemente interconectados con otros problemas y, por tanto, su atención requiere la intervención de muchas agencias (Peters y Savoie 1997).

El problema es que, en incluso en estos casos, cada agencia genera su propia información y cuenta con las estructuras y procesos necesarios para servir sus objetivos individuales. Es decir, no hay algún funcionario o instancia encargada de generar información para tomar decisiones de diseño, planeación o presupuestación sobre el conjunto de las políticas que contribuyen a un mismo fin. Cuando el desempeño de un programa de despensas se juzga a partir del logro de sus propios objetivos, no es posible conocer en qué medida éste está contribuyendo a la disminución de la población con carencia alimentaria ni, en consecuencia, si deberían de destinársele más o menos recursos para su implementación —en relación al resto de los programas que inciden esta carencia. En pocas palabras: al fragmentar la lógica de decisión de los funcionarios en el cumplimiento de los objetivos de cada política, no es posible conocer cuál es el conjunto de instrumentos con que cuenta el Estado mexicano, ni cuáles de estos son más eficientes y efectivos, ya no en la atención del

problema específico al que se orientan, sino en la atención del problema complejo al que buscan contribuir.

Conclusiones

La política de combate a la pobreza no es la única área de política en la que hay programas y agencias fragmentadas. Coneval ha identificado, por ejemplo, más de 4,000 programas sociales en los gobiernos estatales. Es poco probable que cada uno de ellos se refiera a un problema concreto claramente distinguible de los demás, que no haya empalmes entre sus poblaciones objetivos, que sean coherentes en sus instrumentos y propósitos y que se articulen bien con los programas de la federación y de los gobiernos municipales. De manera similar, en la política de fomento económico, de protección ambiental y muchas otras hay múltiples programas y agencias que responden a lógicas diferentes, con propósitos no necesariamente congruentes ni procesos de coordinación eficaces. No es un exceso de pesimismo pensar que dichos programas y agencias tienen dificultades para resolver con eficacia los problemas públicos a los que están dirigidos.

Esta situación tiene implicaciones importantes para la investigación sobre administración y políticas públicas en México. Propongo tres, como ejemplo. Primera, aún no sabemos cuál ha sido el efecto real de estas reformas orientadas a especializar y descentralizar al gobierno en México (algo similar a lo hecho en el artículo ya citado de Hood y Dixon sobre el Reino Unido). Segunda, requerimos un conjunto de explicaciones sobre los efectos de esta fragmentación en distintas áreas de política, pues hay áreas en la que quizá tenga más sentido atender problemas específicos (cuando los problemas sean acotados y con poblaciones diferenciadas) y otras donde la integración sea más efectiva (porque estemos frente a problemas complejos). Y, tercera, convendría contar con mejores herramientas analíticas y metodológicas para identificar y valorar la coherencia e integración en las políticas.

Pero esta agenda tiene también implicaciones prácticas. En primer lugar, si reconocemos que la planeación, la presupuestación y, en gran medida, la evaluación que se hace de las políticas públicas en México da por hecho la coherencia entre políticas públicas, es fundamental propiciar que estos procesos incorporen la coherencia como una categoría analítica a explorar (para saber si la hay o no) y no como una premisa que se da por hecho.

En segundo lugar, si la coordinación tiene un papel central para lidiar con la fragmentación de la acción gubernamental, es claro que la coordinación formal (sin consecuencias operativas) no basta. No se trata solo de firmar convenios y compartir información (lo que suponen buena parte de los Sistemas Nacionales, las Comisiones Intersecretariales y las agendas transversales que buscan promover la coordinación), sino de incidir en las decisiones cotidianas de los programas, en las acciones de los funcionarios y en los procesos de los distintos ámbitos de gobierno que comparten responsabilidad sobre un área de política pública.

Y, en tercer lugar, si la integración de las políticas supone contar con una plataforma de decisión que tenga como principio operativo la acción integrada del

gobierno y no solo la suma de acciones aisladas, es necesario fortalecer a un espacio de toma de decisiones con visión multisectorial. Los intentos que diversos gobiernos han hecho (desde tableros de control, gabinetes especializados u oficinas de coordinación desde la Oficina de la presidencia) no han arrojado buenos resultados. Quizá oficinas como las llamadas *Delivery Units*, o un fortalecimiento de la Oficina de la Presidencia en materia de políticas públicas podría arrojar mejores resultados. Pero esa es una especulación; lo necesario ahora es entender que estamos en una reversión del movimiento pendular entre fragmentación e integración, y que los gobiernos tendrán, por tanto, que equipados para tener eso que Maricarmen Pardo (2014) ha llamado una “mirada de conjunto”.

Bibliografía

- Aguilar, L.F (2010) "Introducción". En Aguilar, L.F (comp.) *Política Pública*. Ciudad de México: BBAPDF-Siglo XXI.
- Aucoin, P. (1990), Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3: 115–137
- Banerjee et al. (2015) "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries". *Science*. 348 (6236).
- Brachet-Márquez, Viviane. (2004), "El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822- 2002)". En Julio Boltvinik & Araceli Damián (Eds.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México: Siglo XXI y Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Cejudo, G. (2008). "Explaining Change in the Mexican Public Sector: The Limits of New Public Management". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, No. 1, pp. 111-127.
- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*. 25 (1): 3-31.
- Cejudo G. y Pardo M. (eds.) (2016), *Trayectorias de reforma administrativa en México*. México: El Colegio de México.
- Cress, U., and Kimmerle, J. (2006) Information exchange with shared database as a social dilemma: The effect of metaknowledge, bonus systems, and costs. *Communication Research*. 33(5), 370–390.
- Chang, R., Hevia, C. y Loayza, N. (2010) Privatization and Nationalization Cycles Documento de trabajo no. 16126. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w16126.pdf>
- Hood, C. (1994) *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Hood, C. y Dixon, R. (2015) What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance*. 28 (3): 265–267.
- Majone, G. (1990), *Deregulation or Re-regulation Regulatory Reform in Europe and the United States*. Londres; Pinter.
- Moore, M. (1976) Anatomy of the Heroin Problem: An Exercise in Problem Definition. *Policy Analysis*. 2(4):640-62
- Norman, R. y Gregory, R. (2003) Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*. 62(4):35-49
- Osborne, D., y T. Gaebler (1995), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, trad. M. Galmarini y F. Pardo, Barcelona, Paidós.
- Pardo, M. (2014), *Una mirada de conjunto a la administración pública en México*. México: El Colegio de México.

- Paz Pellat, M. A. et al. (2012) *Política Social en México. Logros recientes y retos pendientes*. México: Fondo de Cultura Económica y SEDESOL.
- Peters, G. (2015) *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pollitt, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011) *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford, Oxford University.
- Pollitt, C. (2004), "Theoretical Overview". En Pollitt, C., & Talbot, C. (Eds). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Pollitt, C., y Talbot, C. (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Rittel, H. y Weber, M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4 (1): 155-169.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. y Lægreid, P. (2012) *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*. London: Palgrave Macmillan.

Documentos
de trabajo
eBooks **Novedades**
Fondo
editorial
Revistas
LIBROS **Libros**

www.LibreriaCide.com