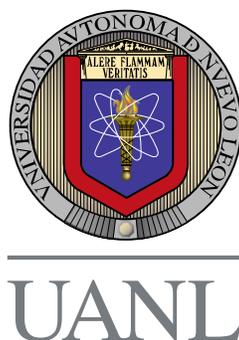


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO**



**LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN PROGRAMA DE  
DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES: UN ESTUDIO DE CASO**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORADO EN FILOSOFIA CON  
ORIENTACIÓN EN TRABAJO SOCIAL Y POLITICAS COMPARADAS DE  
BIENESTAR SOCIAL  
PRESENTA**

***GUILLERMINA BENAVIDES RINCÓN***

SEPTIEMBRE DE 2012



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO**



**LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN PROGRAMA DE  
DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES: UN ESTUDIO DE CASO**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORADO EN FILOSOFIA CON  
ORIENTACIÓN EN TRABAJO SOCIAL Y POLITICAS COMPARADAS DE  
BIENESTAR SOCIAL  
PRESENTA**

***GUILLERMINA BENAVIDES RINCÓN***

**ASESORES: RAÚL EDUARDO LÓPEZ ESRTADA  
REBECCA L. HEGAR**

**SEPTIEMBRE DE 2012**



**FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL**

*UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN*

---

*SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO*

*CARTA DE ACEPTACIÓN DEFINITIVA DE LA TESIS DE DOCTORADO*

Los suscritos, miembros de la Comisión de Tesis de Doctorado de

**Guillermina Benavides Rincón**

hacemos constar que hemos evaluado y aprobado la tesis:

**“La coordinación interinstitucional en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: un estudio de caso”**

En vista de lo cual extendemos nuestra autorización para que dicho trabajo sea sustentado en examen de grado de Doctor en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social.

---

Dr. Raúl Eduardo López Estrada  
Co-Director de la Tesis

---

Dra. Rebecca L. Hegar  
Co-Directora de la Tesis

---

Dr. José Fabián Ruiz Valerio  
Vocal de la Comisión de Tesis

---

Dra. Joan Rycraft  
Vocal de la Comisión de Tesis

---

Dr. Noé Arón Fuentes Flores  
Vocal de la Comisión de Tesis

Monterrey, N.L. a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

## RESUMEN

El propósito de esta investigación es utilizar el estudio de caso para analizar cómo se logra a la coordinación interinstitucional en el Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades. Oportunidades es actualmente la el programa más importante de combate a la pobreza en México. El predecesor de Oportunidades fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) implementado en 1997 bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo. En el 2002 el nuevo gobierno de Vicente Fox cambió su nombre a Oportunidades sin ningún cambio sustancial en su operación. PROGRESA inició en 1997 con 300 mil familias beneficiarias, actualmente, cinco millones de familias están reciben el apoyo (Sedesol, 2007). Esto significa que uno de cada cuatro mexicanos reciben Oportunidades. Se realizaron 10 entrevistas a informantes clave y las minutas de las actas del Consejo de Oportunidades y del Comité Técnico de 1997-2006 fueron analizadas utilizando el método de comparación constante. Los resultados muestran los mecanismos para lograr la coordinación pueden clasificarse en los siguientes macro-mecanismos: jerarquía, redes y mercados. El programa Progresas-Oportunidades se coordina, a nivel federal, con instrumentos de estos tres macro-mecanismos, aún cuando la estructura institucional del programa es predominantemente jerárquica-burocrática.

## TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN .....	1
1.1	Relevancia .....	2
1.2	Marco contextual de la coordinación en las políticas de combate a la pobreza en México .....	8
1.3	Antecedentes .....	19
1.4	Preguntas de investigación .....	25
1.5	Objetivos .....	27
1.6	Justificación .....	27
2	MARCO TEÓRICO .....	29
2.1	Conceptos clave .....	30
2.2	Paradigmas de administración pública .....	32
2.3	El concepto de coordinación .....	36
2.4	Marcos para el análisis de la coordinación .....	45
3	METODOLOGÍA .....	52
3.1	El estudio de caso .....	53
3.2	La selección del estudio de caso: el Programa Oportunidades .....	54
3.3	Técnicas para la recolección de datos .....	55
3.4	Selección de participantes .....	56
3.5	Modelo de análisis: institucionalismo centrado en los actores .....	56
3.6	Análisis de la información .....	58
3.7	Validez .....	74
4	PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES .....	76
4.1	Antecedentes del Programa Progresía-Oportunidades .....	76
4.2	Objetivos y componentes del Programa .....	79
4.3	Diseño institucional, mecanismos de gestión gubernamental y vinculación con otros programas .....	82
4.4	Evolución de cobertura y presupuesto .....	89
4.5	Análisis de impacto del Programa: resultados de evaluaciones previas .....	91
4.6	Síntesis: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades .....	97
5	RESULTADOS .....	100
5.1	Resultados de las entrevistas .....	100
5.2	Resultados de las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Oportunidades) .....	123
6	ANÁLISIS .....	147
6.1	Primer supuesto de investigación: Modelo de gestión predominantemente jerárquico-burocrático .....	147
6.2	Segundo supuesto de investigación: Formas de coordinación al interior del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades basadas en mecanismos de mercados, redes y jerarquía .....	152
6.3	Principales fortalezas y debilidades del Programa Oportunidades .....	169
6.4	Síntesis del análisis .....	174
7	CONCLUSIONES .....	180

7.1	Estructura de la investigación.....	181
7.2	¿Se cumplieron los supuestos de investigación?.....	184
7.3	Principales aportaciones .....	187
7.4	Recomendaciones.....	188
7.5	Limitaciones .....	189
8	ANEXOS.....	191
9	BIBLIOGRAFÍA.....	202

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución de la Pobreza en México	5
Tabla 2. Cobertura de Oportunidades	6
Tabla 3. Mecanismos de coordinación	39
Tabla 4. Vínculos para promover la coordinación	40
Tabla 5. Importancia del intercambio	42
Tabla 6. Tipo de dependencia	42
Tabla 7. Dimensiones del entorno de la tarea	48
Tabla 8. Dimensiones de las organizaciones de una red	49
Tabla 9. Dimensiones de interacción en la red	49
Tabla 10. Niveles funcionales al interior de la colectividad inter-organizacional	50
Tabla 11. Dimensiones, categorías y subcategorías para identificar la Burocracia en el Programa Oportunidades	62
Tabla 12. Dimensiones, categorías y subcategorías para identificar las formas de coordinación al interior del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	69
Tabla 13. Evolución de la Cobertura de Oportunidades (Progresía)	89
Tabla 14. Presupuesto Programa Oportunidades	90
Tabla 15. Presupuesto Coordinación	91
Tabla 16. Profesiones y cargos de los entrevistados	101
Tabla 17. Sesiones del Consejo Nacional de Oportunidades 1997-2006	123
Tabla 18. Sesiones del Comité Técnico de Oportunidades 1999-2006	124
Tabla 19. Integración del Comité Técnico de Oportunidades	126
Tabla 20. Cuadro resumen de los resultados del primer supuesto modelo de gestión predominantemente burocrático	148
Tabla 21. Cuadro resumen de la dimensión jerarquía	156
Tabla 22. Cuadro resumen de la dimensión redes	164
Tabla 23. Cuadro resumen de la dimensión mercados	167
Tabla 24. Cuadro resumen de la dimensión fortalezas Oportunidades	169
Tabla 25. Cuadro resumen de la dimensión debilidades Oportunidades	173
Tabla 26. Dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori comparados con los resultados obtenidos en el análisis del primer supuesto de investigación	177
Tabla 27. Dimensiones, categorías y subcategorías de los mecanismos de	178

Tabla 28. Dimensiones, categorías, subcategorías e instrumentos identificados con base en el análisis

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Área de la investigación orientada a la interacción política	57
Figura 2. Diseño institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	84
Figura 3. Modelo de gestión predominantemente jerárquico-burocrático	152
Figura 4. Mecanismos de coordinación al interior del Programa Oportunidades	155

## 1 INTRODUCCIÓN

La coordinación interinstitucional ha sido recurrentemente señalada en la literatura como factor de éxito en los programas sociales; sin embargo, gran parte de los estudios abordan el tema de manera tangencial. Esta investigación tiene como objetivo identificar y analizar cómo se da la coordinación interinstitucional de los programas sociales en México específicamente a través del estudio de caso del Programa de Desarrollo Humano Progresa-Oportunidades.

Existe consenso en que la pobreza debe ser abordada con una visión multidimensional y, *dada la incapacidad de una oficina o dependencia gubernamental para satisfacer el conjunto de necesidades de una población objetivo, la coordinación se vuelve indispensable* (Whetten, 1982). México implementó los primeros programas antipobreza en la década de 1970 como respuesta al aumento de la pobreza rural. Levy (1994) afirma que, en general, los programas antipobreza tienen el objetivo de atacar las causas de la pobreza y/o disminuir los efectos de la pobreza; además, requieren de una clara identificación de la población beneficiaria.

México definió una línea oficial de pobreza en el año 2002 (Comité Técnico, 2002), previo a esta fecha, las distintas secretarías y dependencias que tenían a su cargo los programas sociales utilizaban distintas fuentes oficiales para la selección de beneficiarios. Esto generó constantes críticas al gobierno ya que la falta de transparencia abría espacios para la manipulación política y disminuía la eficiencia de los programas (Campos y Vélez, 1994; Levy, 1994; Ordóñez, 2002).

Ordóñez (2002) identifica dos etapas en las estrategias de combate a la pobreza en México; la primera se centró en disminuir la brecha entre las zonas urbanas y rurales al darse una reorientación del gasto público hacia zonas rurales a través de programas como el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* (PIDER), la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR) y, el *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM). La segunda etapa inició en 1988 y buscó crear un nuevo equilibrio entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar, tanto el *Programa*

*Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa Desarrollo Humano Oportunidades, antes Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), se insertan en esta nueva visión de política social.*

La importancia del análisis de los programas antipobreza implementados hasta la fecha en México reside en que a partir del PIDER, considerado como el primer programa con un enfoque multisectorial, descentralizado y participativo basado en la coordinación y cooperación de distintas secretarías y niveles de gobierno (Cordera, 2005), todos los programas fueron diseñados para funcionar de forma coordinada entre las distintas dependencias y secretarías involucradas en su operación. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la inercia burocrática y los intereses particulares tuvieron prioridad sobre los objetivos de los programas sociales lo que limitó su posible impacto (Campos y Vélez, 1994; Contreras, 2004; Levy, 1994; Ordóñez, 2002).

La implementación del programa Progres-Oportunidades a partir de 1997 representó un quiebre con los programas antipobreza previos ya que, hasta ese momento, se había dado continuidad a las estructuras internas de gestión de los programas sociales (Ordóñez, 2002). En general, los programas contaban con una estructura de abajo hacia arriba, las comunidades y los grupos organizados canalizaban sus demandas, y la función principal del gobierno federal era otorgar el financiamiento. La operación y gestión de los proyectos recaía principalmente en los gobiernos estatales y municipales y, en los beneficiarios. Actualmente, el Programa Oportunidades tiene una estructura de arriba hacia abajo, se diseña y se opera desde el gobierno central, los beneficiarios solo deciden si se inscriben al programa o no (Levy, 2006), y los estados y municipios actúan solo como proveedores de servicios.

Los buenos resultados obtenidos hasta la fecha por el Progres-Oportunidades han permitido su vigencia durante tres administraciones federales. A lo largo de 12 años de operación los impactos de cada uno de los componentes, educación, salud y nutrición, han sido ampliamente evaluados. Sin embargo, poca atención se ha puesto a los mecanismos de gestión al interior del programa. *El constante señalamiento de la coordinación interinstitucional como factor que incide en el éxito o fracaso de un programa social pone énfasis en la importancia de este estudio.*

## **1.1 Relevancia**

El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza definió que “ser pobre significa que, dadas las condiciones sociales e individuales, las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades básicas” (Comité Técnico, 2002:18). Asimismo, se identificaron Líneas de Pobreza (LP) basadas en medidas monetarias de ingreso o gasto de las personas para la identificación y cuantificación de umbrales de pobreza. Así se determinaron 3 niveles de LP: 1) alimentaria, aquellos que no cuentan con un ingreso suficiente para adquirir una alimentación aceptable, 2) capacidades, aquellos que no pueden cubrir sus necesidades de educación y salud y, 3) patrimonio, aquellos que no pueden cubrir sus necesidades de vivienda, vestido, calzado y transporte (Székely, 2005).

La evolución de la pobreza en México desde 1992 hasta el 2008 (ver Tabla 1) muestra altos niveles de pobreza, y aunque se da un descenso en el porcentaje de pobreza alimentaria,

pasando de 21.31 de la población en 1992 a 13.76 en 2006, ésta vuelve a incrementarse a 18.24 en 2008. En números absolutos es decir, la población total que se encuentra bajo la LP alimentaria, el número de pobres ha aumentado al pasar de 18.58 millones en 1992 a 19.46 millones en 2008. En el caso de la pobreza de capacidades se muestra un descenso en el porcentaje del número de pobres al pasar de 29.56 en 1992 a un 25.09 en 2008 sin embargo, en números absolutos el número de pobres ha aumentado de 25.77 millones a 26.77 millones en 2008.

Desde la implementación del programa Oportunidades en 1997 hasta el año 2004 se da una disminución en el porcentaje de pobres alimentarios y de capacidades más alta que la tasa del incremento poblacional por lo que el número neto de pobres en México, tanto alimentarios como de capacidades, disminuyó. Lo anterior, no quiere decir que el programa fue el único factor que incidió en la disminución de los niveles de pobreza pero sí que fue posible gracias a una estrategia que combinó la expansión de programas universales, principalmente en educación, salud y suministro de agua, y medidas focalizadas de combate a la pobreza de subsidio a la demanda así como, al mejoramiento de las condiciones económicas en el país (Banco Mundial, 2004). Sin embargo, a partir del 2005 se da un incremento en los niveles de pobreza tanto alimentaria como de capacidades. Posteriormente en el 2006 se observa nuevamente una disminución importante en los índices de pobreza pero éstos vuelven a incrementarse en el 2008 debido, entre otros factores, al impacto del ambiente recesivo mundial en la economía mexicana (Hernández y Trigueros, 2008).

La ampliación de la cobertura del Programa Oportunidades desde su implementación en 1992 hasta el 2008 casi ha triplicado el número de beneficiarios atendidos al pasar de un 8.35% de la población total en 1998 a un 23.43% en el 2008 (ver Tabla 2), lo que significa que, aproximadamente, uno de cada cuatro mexicanos recibe Progres-Oportunidades (Levy y Rodríguez, 2005). Esto posiciona al programa como el principal elemento de la estrategia de combate a la pobreza en el país. La población objetivo de Oportunidades son quienes se encuentran por debajo de la LP de capacidades clasificada como pobreza extrema.

Bajo la perspectiva de *Modelos de Bienestar* definido por Esping-Andersen como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia” o bien, dicho de otro modo “(son) los arreglos entre la esfera económica, el Estado y la esfera doméstica, que tienden a institucionalizar cómo se produce y distribuye el bienestar social...” (Barba, 2004:10). La política social mexicana durante el modelo de sustitución de importaciones<sup>1</sup> fue la de un Estado institucional<sup>2</sup> aunque nunca lo

---

<sup>1</sup> El modelo de sustitución de importaciones se caracterizaba por un “intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor de bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos” (Calva, 2005:100)

<sup>2</sup> Esping-Andersen define tres tipos de modelos de bienestar: *residual* en donde la mayoría de la población puede contratar su propia provisión social y el Estado solo debe apoyar a aquellos que son incapaces de velar por su propio bienestar. *Conservador* en donde el Estado y las instituciones públicas son el centro del proceso socioeconómico y la distribución de beneficios se hace con base en criterios de clase o estatus político y no como derechos universales. *Institucional* en donde el bienestar individual es una responsabilidad colectiva y solidaria se basa en la universalidad de las políticas sociales y busca una sociedad equitativa al margen del mercado (citado en Barba, 2004).

fue plenamente, ya que los servicios sociales buscaban ser universales pero no lograron abarcar a toda la población “quienes cuestionan la existencia de un Estado social o benefactor en México reconocen que la cobertura de la seguridad social y los servicios sociales crecieron de manera gradual en el país, aunque ello no fue suficiente, para permitir la inclusión dentro de los derechos garantizados por la política social a amplios sectores sociales como los campesinos o los trabajadores informales urbanos” (Barba, 2004:26).

A raíz de las políticas de ajuste, el Estado mexicano transitó hacia un modelo residual de bienestar, aunque todavía con algunas instituciones universalistas, principalmente en educación y salud. Lo anterior, dificulta ubicar con certeza la política social mexicana dentro de alguna de estas categorías ya que nunca fue totalmente institucional, dada sus limitaciones y su forma de concepción, ni totalmente residual dada la permanencia de algunas instituciones del antiguo modelo. Sin embargo, hoy en día el modelo de bienestar del Estado mexicano, es de tendencia residual “...tres ejemplos significativos de residualización de la política social durante el sexenio de Carlos Salinas fueron la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992, la reforma al Infonavit y la instauración de Procampo...” (Barba, 2004:35).

**Tabla 1. Evolución de la Pobreza en México**

Año	Población Total	Tasa Crecimiento de población	Pobreza alimentaria (millones)	% Pobreza alimentaria	Disminución de Pobreza alimentaria	Pobreza Capacidades (millones)	% Pobreza Capacidades	Disminución de Pobreza capacidades	Pobreza Patrimonio (millones)	% Pobreza Patrimonio	Disminución de Pobreza Patrimonio
1992	87,184,832	N/A	18.58	21.31		25.77	29.56		46.14	52.92%	
1994	90,265,775	3.53%	19.02	21.07	-0.24%	26.91	29.81	0.25%	47.05	52.12%	-0.80%
1996	93,130,089	3.17%	34.65	37.21	16.14%	43.44	46.65	16.84%	63.97	68.69%	16.57%
1998	95,790,135	2.86%	31.68	33.07	-4.14%	39.75	41.50	-5.15%	60.67	63.34%	-5.35%
2000	98,438,557	2.76%	23.72	24.10	-8.98%	31.22	31.71	-9.79%	52.70	53.54%	-9.80%
2002	100,909,374	2.51%	20.14	19.96	-4.14%	27.09	26.84	-4.87%	50.41	49.95%	-3.58%
2004	103,001,867	2.07%	17.91	17.39	-2.57%	25.44	24.69	-2.15%	48.63	47.21%	-2.74%
2005	103,946,866	0.92%	18.95	18.23	0.84%	25.67	24.70	0.00%	48.90	47.04%	-0.17%
2006	104,874,282	0.89%	14.43	13.76	-4.48%	21.66	20.65	-4.04%	44.68	42.60%	-4.44%
2008	106,682,518	1.72%	19.46	18.24	4.48%	26.77	25.09	4.44%	50.55	47.38%	4.78%

Fuente: Elaboración propia con información de (Conapo, 2009; Coneval, 2009)

**Tabla 2. Cobertura de Oportunidades**

Año	Familias (miles)	Población atendida (millones)*	% de la Población Total
1998	1,595.60	8	8.35%
1999	2,306.30	11.5	11.84%
2000	2,476.40	12.5	12.70%
2001	3,116.00	15.5	15.54%
2002	4,240.00	21	20.81%
2003	4,240.00	21	20.59%
2004	5,000.00	25	24.27%
2005	5,000.00	25	24.05%
2006	5,000.00	25	23.84%
2007	5,000.00	25	23.63%
2008	5,000.00	25	23.43%

\*El número de personas totales es calculado con base en un promedio de cinco miembros por familia dicho cálculo aparece en (Mónica Orozco y Hubert, 2005)

Fuente: (Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2009b; Levy y Rodríguez, 2005)

Bajo esta perspectiva, Oportunidades representa un programa emblemático de este nuevo modelo resultado de la implementación de las políticas de ajuste neoliberal: ayuda focalizada a los grupos más vulnerables con carácter temporal para la construcción de capital humano que los ayude a salir de la pobreza. Uno de los fundamentos en los que descansa Oportunidades es que la política social mexicana se basa principalmente en “instrumentos con efectos de largo plazo que construyan capital humano y otorguen herramientas para que las personas sobrevivan y prosperen en el mundo globalizado” (Székely, 2004:28). El programa Oportunidades busca, a partir de esta visión, generar efectos a largo plazo al mejorar las capacidades de la población principalmente a través de sus componentes de educación, salud y alimentación. Así, Oportunidades busca que los individuos estén en igualdad de oportunidades para competir y poder insertarse a la economía de mercado (Millán, 2001) “el suministro de capacidades a los pobres extremos tiene como finalidad aumentar la competitividad de estos núcleos sociales, en la medida en que tal propiedad es indispensable para incurrir en el mercado y permanecer en él...” (78).

La estrategia de Oportunidades es desarrollar las capacidades básicas del individuo fundamentalmente a través de la educación, salud y alimentación para de esta manera, desarrollar habilidades laborales, que les permitan conseguir un empleo, y/o empresariales, que les ayude a iniciar un pequeño negocio, que los ayude a salir de la pobreza. Esta premisa supone que: 1) una vez que los individuos accedan a la educación están en igualdad de

oportunidades para competir y, 2) que el Estado ofrecerá suficientes oportunidades de empleo para que puedan insertarse en el mercado.

La lógica detrás de los programas focalizados es que permiten aumentar la eficiencia de los programas de combate a la pobreza ya que existe un proceso previo que asegura que los recursos lleguen a la población más vulnerable a través de las estrategias para la selección de beneficiarios (Subbarao, 1997). Oportunidades funciona bajo la premisa de que el Gobierno cuenta con recursos escasos y que éstos deben distribuirse lo más eficientemente posible para maximizar los beneficios a la población más vulnerable. Este último punto, no quiere decir que Oportunidades cuente con un presupuesto reducido sino que el Gobierno no cuenta con los recursos suficientes para atender a toda la población que se encuentra en pobreza. El último reporte de la Coneval arrojó que durante el 2008 50.5 millones de mexicanos se encontraban en alguna condición de pobreza (alimentaria, de capacidades o de patrimonio) y durante ese mismo año Oportunidades atendió 25 millones beneficiarios lo que quiere decir que cubrió a poco menos del 50% de la población total en pobreza.

El diseño institucional de Oportunidades y su estructura organizacional pone énfasis en la importancia de su estudio ya que el programa integra distintas secretarías y organismos públicos a nivel federal, y a los tres niveles de gobierno en su operación. El programa cuenta con una compleja operación mediante la estrecha coordinación interinstitucional: a nivel federal participan las secretarías de Desarrollo Social, Educación, Salud y Hacienda y Crédito Público, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social; a nivel local, los gobiernos estatales y municipales. La Secretaría de Desarrollo Social tiene a su cargo la coordinación del Programa a través de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades misma que es responsable de la coordinación y del seguimiento operativo de todo el programa.

Las políticas y normas generales de operación se establecen en el ámbito federal y su aplicación es nacional. Dado el despliegue geográfico del programa éste cuenta con Coordinaciones Estatales que son responsables de la atención de los beneficiarios, de la operación y seguimiento del Programa. La Coordinación Estatal es supervisada por los Comités Técnicos Estatales los cuales son instancias de coordinación interinstitucional en donde participan las autoridades federales, estatales y municipales y cuando se requiera de los componentes de salud, educación y desarrollo social (Sedesol, 2007b).

La Coordinación Nacional de Oportunidades es responsable de coordinar todas las instancias involucradas en la operación del programa a través de las Coordinaciones Estatales y los Comités Técnicos Estatales. La Coordinación Nacional tiene un Consejo integrado por los Secretarios de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud así como el Coordinador Nacional. Asimismo, cuenta con un Comité Técnico como órgano de apoyo de la Coordinación Nacional integrado por representantes de las Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público; Educación, Salud, IMSS y las demás dependencias que participan en la operación de Oportunidades.

El alcance, las dimensiones, la estructura organizacional y operativa del Progreso-Oportunidades resaltan la necesidad de su análisis. La replicación del programa en más de 20 países como estrategia de combate a la pobreza hace necesario su estudio, no solamente sobre el impacto de sus componentes, sino también sobre la estructura y operación del programa.

*Hoy en día, uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos es la necesidad de coordinación en sus políticas, planes y programas para ser capaces de dar mejores soluciones a problemas complejos.* La búsqueda de la coordinación en la política pública y específicamente en la política social ha sido una preocupación recurrente para administradores públicos y académicos (Anderson, 1974; Jones, 1975). La reducción de recursos para la entrega de servicios sociales y la necesidad de una estrategia coherente y menos fragmentada de bienestar ponen de manifiesto la importancia de la coordinación en los distintos niveles de gobierno (Mizrahi, 1999; Walter y Petr, 2000). *Progreso-Oportunidades ha logrado la coordinación interinstitucional a través de una compleja estructura organizacional en los tres niveles de gobierno, sin embargo poco se ha estudiado como se da esa coordinación.*

## **1.2 Marco contextual de la coordinación en las políticas de combate a la pobreza en México**

La manera en la que un Estado ofrece servicios sociales a su población es comúnmente referida como modelo de bienestar. A pesar de que las tipologías desarrolladas por Titmuss (1974) y Esping-Andersen (1999) se refieren a Estados desarrollados, su clasificación es útil para identificar las características del sistema de bienestar mexicano. Algunos autores establecen que el Estado que surgió posterior a la Revolución de 1910 y que culminó con la redacción de la Constitución de 1917 sentó las bases para un *Estado de Bienestar Institucional* (Brachet-Márquez, 2004; Ordóñez, 2002); aunque el acceso a ciertos derechos se retrasó dada la fragilidad política y económica del Estado (Ordóñez, 2002).

La Constitución de 1917 otorgaba el derecho a la seguridad social, la educación, los servicios de salud y la vivienda (Brachet-Márquez, 2004), pero no fue hasta mediados de los años 30 que el Estado Mexicano empezó a formalizar muchos de estos derechos (Brachet-Márquez, 2004; Ordóñez, 2002). Vilas (2000) y Ordóñez (2002) afirman que la formalización de la seguridad social, a partir de la aprobación de la Ley del Seguro Social y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, respondió a la necesidad de industrialización del país. A pesar de que la intención del Estado mexicano era establecer un sistema de bienestar universal, propio de un Modelo de Bienestar Institucional, esto nunca se logró. La afiliación a la seguridad social fue condicionada al empleo formal dejando importantes sectores de la población, principalmente campesinos y trabajadores urbanos informales, fuera de los beneficios de protección social (Barba, 2004).

El Instituto Mexicano del Seguro Social se diseñó para proveer una amplia gama de servicios sociales tales como: seguro médico, seguro de incapacidad, seguro de trabajo, seguro de vida, servicio de guardería, acceso a áreas deportivas y culturales, pensiones y préstamos para vivienda. Sin embargo, menos de la mitad de la población mexicana tiene acceso a la seguridad social ya que no cuentan con un trabajo formal (Levy, 2008). La falta de acceso a este grupo de servicios tuvo un impacto directo en los niveles de bienestar de la población, especialmente en el sector rural. Así, para contrarrestar los efectos adversos, el Estado empezó a ofrecer subsidios universales a alimentos básicos y programas de asistencia social; sin embargo, muchos de estos subsidios y programas llegaron a la población de las zonas urbanas extendiendo la brecha entre el sector rural y urbano (Levy, 1994; Ordóñez, 2002)

Levy (1994) afirma que la brecha de pobreza entre las áreas rurales y urbanas fue resultado de tres factores: primero, el estancamiento del desarrollo rural; segundo, el sesgo del gasto de gobierno hacia las áreas urbanas, y tercero, la política macroeconómica del país. El estancamiento del desarrollo rural empezó a finales de los años 60 con la disminución de la inversión pública y privada en el campo. Además de la existencia de un marco institucional poco favorable para los campesinos pobres quienes no contaban con acceso a crédito privado y tenían limitaciones para la explotación de la tierra de acuerdo al tipo de título de propiedad disminuyendo así la productividad rural (Campos y Vélez, 1994; Levy, 1994). El sesgo en el gasto de gobierno hacia las áreas urbanas también incrementó la pobreza rural. La falta de infraestructura básica para la agricultura, el transporte, la educación y los servicios de salud marginó a la población rural. Finalmente, la inestabilidad macroeconómica aumentó la vulnerabilidad de los pobres rurales ya que no estaban preparados para enfrentar riesgos.

La importancia del estudio de la pobreza rural en México, especialmente si el centro del análisis son los programas antipobreza, es porque en inicio estos fueron creados para atender la pobreza rural. El análisis de los programas antipobreza implementados previos al Progreso-Oportunidades se hará con especial énfasis en su estructura organizacional y en los mecanismos de coordinación.

Los programas antipobreza fueron implementados en México en la década de los 70 con el objetivo principal de atender a los pobres rurales que habían sufrido del abandono del Gobierno. Ordoñez (2002) identifica dos periodos en las estrategias de combate a la pobreza en el país. La primera fue durante las décadas de los 70 y 80 cuando hubo una reorientación del gasto de gobierno hacia las áreas rurales para promover su desarrollo dado que el Gobierno pensaba que los pobres urbanos eran una manifestación de los pobres rurales (Orozco, 1994). El segundo periodo inició a finales de la década de los 80 cuando se buscó un nuevo equilibrio entre el gobierno y el mercado como proveedores de bienestar (Ordóñez, 2002). Barba (2004) considera este periodo como la *residualización* de la política social mexicana.

### **1.2.1 Periodo de desarrollo rural**

#### *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)*

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural fue implementado en 1973 bajo la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez; su objetivo era promover el desarrollo rural para detener la migración rural-urbana (Ordóñez, 2002). El programa fue una iniciativa presidencial y su administración fue delegada a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1980, bajo la Presidencia de José López Portillo, se le cambió el nombre a *Programa Integral para el Desarrollo Rural* el cual duró hasta 1982. La población objetivo fue definida ambiguamente como comunidades rurales de más de 500 habitantes y menos de 5000.

El PIDER fue considerado como el primer programa multisectorial, descentralizado y participativo; fue también considerado el primer programa antipobreza basado en la coordinación y colaboración entre secretarías y dependencias federales y estatales (Cordera, 2005). De acuerdo a Ordoñez (2002) el PIDER contó con la participación de 27 secretarías y dependencias federales, 31 gobiernos estatales y 1,051 municipios. Sus objetivos específicos

eran: 1) aumentar la producción de cosechas básicas, 2) incrementar el número de empleos permanentes en el sector rural, 3) aumentar la productividad por trabajador e ingreso, 4) contribuir a una distribución equitativa del ingreso, y 5) mejorar el nivel de bienestar especialmente en nutrición, salud, educación y vivienda.

Los proyectos desarrollados por el programa estaban clasificados como: productivos, servicios de apoyo a la producción y de bienestar social (Ordóñez, 2002). Los proyectos productivos tenían el objetivo de aumentar los excedentes económicos otorgando infraestructura de bajo riesgo como unidades de ganado y la habilitación de tierras para la agricultura. Los servicios de apoyo a la producción otorgaban asistencia técnica a los campesinos e infraestructura básica como electricidad y la construcción de caminos rurales. Finalmente, los proyectos de bienestar social incluían una amplia gama de actividades como acceso a agua potable, construcción de escuelas primarias y clínicas de salud, pláticas nutricionales y programas de apoyo a la vivienda.

La Secretaría de Programación y Presupuesto era la unidad de coordinación responsable de establecer los objetivos del programa, las reglas de operación y las normas generales. Además de ser la entidad responsable de planear, presupuestar, ejecutar y evaluar. Sin embargo, otras secretarías y dependencias federales podían desarrollar normas y reglas específicas para los proyectos en los que tenían alguna participación. Los gobiernos estatales también participaban en la planeación, presupuesto, administración y ejecución de los proyectos de acuerdo a su capacidad técnica y administrativa. Diversos mecanismos fueron creados a nivel estatal y regional para promover dicha coordinación tales como los *Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados* (COPRODES) y el *Subcomité para el Desarrollo Rural* encabezado por el Gobernador del Estado con la participación de dependencias federales y estatales involucradas en el desarrollo rural, y el *Subcomité Regional para el Desarrollo Rural* coordinado por un representante del Gobernador (Cordera, 2005; Ordóñez, 2002). Los COPRODES después se transformaron en los *Comités de Planeación para el Desarrollo* (COPLADES) que permanecen hasta el día de hoy como mecanismos de coordinación entre la administración federal, los gobiernos estatales y los municipios. Cada estado tiene un comité para la promoción de la coordinación vertical, entre niveles de gobierno sin embargo, su área de acción ya no está limitada al desarrollo rural (Cordera, 2005; Rivas, 1984).

Otra característica importante del programa es que promovía un enfoque de abajo hacia arriba, los proyectos eran propuestos por la comunidad y los beneficiarios jugaban un papel importante en su ejecución. PIDER fue el primer programa que buscó la coordinación vertical y horizontal a través de un enfoque intersectorial e interministerial y la planeación participativa. Desgraciadamente, la burocracia gubernamental, la falta de capacidad de los estados y municipios y la inercia de las comunidades limitó su posible impacto (Herrera, 2009).

#### *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)*

COPLAMAR fue creado en 1977 bajo la Presidencia de José López Portillo y como el PIDER duró hasta 1982. COPLAMAR estaba dirigido al sector rural con el objetivo de estudiar y atender las necesidades de las áreas rurales deprimidas y los grupos marginados (Campos y

Vélez, 1994); el diseño y operación del programa estaba basado en un sistema de coordinación interinstitucional para la acción conjunta de secretarías y dependencias federales (Campos y Vélez, 1994).

El Programa fue diseñado para atender las causas y los efectos de la pobreza, su objetivo era incorporar a los sectores marginados de la población al desarrollo nacional. El discurso del gobierno era que el crecimiento económico no era un fin sino un medio para el desarrollo humano y que éste debería manifestarse en el grado de satisfacción de necesidades básicas. La planeación gubernamental estaría basada en esta idea de satisfacción de necesidades básicas para definir la estructura productiva de país (Campos y Vélez, 1994).

La población objetivo se definió como grupos indígenas y campesinos que habitaban en 30 mil localidades dispersas en el desierto, semidesierto, pantanos y zonas montañosas; la población estimada era de 20 millones de personas (Ordóñez, 2002). Los proyectos de COPLAMAR eran coordinados por regiones y sectores, el Programa inicio con 10 programas institucionales operados conjuntamente con distintas dependencias gubernamentales con experiencia en grupos marginados. Las dependencias proveyeron su experiencia profesional y técnica, su presencia territorial, comunicación y contacto con la población objetivo, recursos materiales y humanos e identificación de necesidades.

En 1979 COPLAMAR fue ampliado a través de los *Acuerdos de Coordinación Sectorial* suscritos con otras secretarías y dependencias públicas llevando a su expansión territorial y a la diversificación de la oferta de servicios. Los programas sectoriales se convirtieron en el principal componente del programa al absorber 83% de su presupuesto total. Entre los más importantes se encontraban: IMSS-COPLAMAR para el establecimiento de clínicas de salud en áreas rurales. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)-COPLAMAR, paraestatal que regulaba la producción y provisión de alimentos básicos y también fue utilizada como mecanismo de control de precios para productos básicos. CONASUPO contaba con varias tiendas de conveniencia especialmente en áreas urbanas, con COPLAMAR el objetivo fue ampliar su cobertura en áreas rurales. Comisión Federal de Electricidad (CFE)-COPLAMAR cuyo objetivo principal fue llevar electricidad a las comunidades rurales. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas-COPLAMAR se creó para dar acceso a agua potable y construir caminos rurales y proyectos de vivienda. Finalmente, la Secretaría de Educación-COPLAMAR tenía el objetivo de crear un sistema de educación en casa para niños de comunidades rurales que no tenían acceso a la escuela (Campos y Vélez, 1994; Ordóñez, 2002).

COPLAMAR fue una iniciativa presidencial cuya administración y coordinación fue delegada a la Oficina de la Presidencia. La iniciativa era en si misma un mecanismo de coordinación entre dependencias y secretarías federales, y entre niveles de gobierno. También se utilizaron los COPRODES como mecanismo de coordinación entre niveles de gobierno y se crearon *Convenios Únicos de Coordinación* (CUC) entre la administración federal y los estados para establecer prioridades y acordar sobre financiamiento compartido (Edmonds, 1997). Los CUC aún se utilizan como mecanismos de coordinación bajo el nombre de *Convenios Únicos de Desarrollo* (CUD). COPLAMAR también promovía la participación comunitaria pero principalmente para la ejecución de proyectos a través de mano de obra y apoyo para la provisión de servicios sociales.

### *El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)*

El SAM fue creado en 1980 bajo la presidencia de José López Portillo. El programa duró hasta 1982 año en el cual se llevaron a cabo elecciones federales. El SAM fue la respuesta a la crisis alimentaria que enfrentó México y a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria (Barkin, 1987; Campos y Vélez, 1994; Cordera y Cabrera, 2008). Los objetivos del programa eran alcanzar la autosuficiencia alimentaria en cosechas básicas, especialmente en maíz y trigo, y ofrecer subsidios en productos básicos para mejorar el nivel nutricional de los pobres rurales (Barkin, 1987). De acuerdo a Barkin (1987) cuatro líneas de acción fueron propuestas: (1) apoyar y aumentar la producción agrícola en zonas áridas pequeñas con el objetivo de aumentar los empleos y el ingreso atacando el problema de la desnutrición de este grupo social; (2) estimular las agroindustrias del pequeño campesino, grupos privados o el Estado; (3) promover la producción de bienes de capital, tecnología e insumos para la agricultura y la industria alimentaria; y (4) garantizar la oferta y la distribución de una canasta básica alimentaria así como insumos para la agricultura. (285).

A pesar de que el programa tuvo un impacto significativo, la producción agrícola creció 5.2% de 1980 a 1982, hubo críticas debido a su alto costo. Una razón era que los subsidios iban dirigidos a los productos en lugar de a los consumidores; esto llevo al fenómeno de *free riders* especialmente en las áreas urbanas, mientras que los consumidores rurales no tenían acceso o no consumían los productos subsidiados (Campos y Vélez, 1994).

Como el PIDER y COPLAMAR, el SAM también fue una iniciativa de la oficina presidencial. Campos y Vélez (1994) afirman que una de las principales fallas en su implementación fue la falta de coordinación intersectorial. El diseño y organización del programa estaban bajo la Oficina de la Presidencia pero su implementación descansaba en distintas instituciones públicas como CONASUPO, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y el Banrural. El SAM no contaba con la autoridad política para coordinarse con éstas instituciones para su buen funcionamiento. El financiamiento del SAM provenía en gran medida de las rentas petroleras ocasionando que para 1982, cuando el país enfrentó la crisis económica, el programa no fuera sostenible y fuera eliminado (Campos y Vélez, 1994).

### **1.2.2 El mercado y el gobierno como proveedores de bienestar**

#### *El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*

El PRONASOL inició en 1988 bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. El nuevo Gobierno provenía de un proceso electoral muy controvertido bajo la acusación de fraude electoral. Dresser (1997) afirma que el PRONASOL fue una estrategia de gobernabilidad para evitar disturbios civiles y crear el consenso político necesario para la adopción de políticas económicas neoliberales. Durante la crisis económica de 1982 el presidente Miguel de la Madrid implementó un conjunto de reformas económicas y eliminó todos los programas antipobreza PIDER, COPLAMAR y SAM. De acuerdo al Consejo Consultivo del PRONASOL de 1981 a 1987 la población que vivía en pobreza extrema en México pasó de

19.2 a 21.3 por ciento y en pobreza moderada de 25.8 a 29.5 por ciento (citado en Guevara, 1997).

A diferencia de todos los programas antipobreza anteriores, PRONASOL estaba dirigido a toda la población, rural y urbana, en pobreza (aproximadamente 41.3 millones) pero especialmente aquellos que vivían en pobreza extrema (17.3 millones) (Ordóñez, 2002). Los objetivos del programa eran mejorar el bienestar de la población ofreciendo medios productivos para la creación de un piso social básico (Ordóñez, 2002). Los programas de PRONASOL estaban organizados en tres áreas: Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional.

Solidaridad para el bienestar social estaba conformado por programas de apoyo alimentario a través de tres mecanismos: 1) subsidios generales; 2) transferencias directas para pobres rurales y urbanos a través de la distribución de vales de despensa y el acceso a alimentos básicos subsidiados a través de las tiendas CONASUPO; y 3) provisión de suplementos alimentarios y servicios de salud a los grupos más vulnerables, mujeres y niños. Solidaridad para la producción otorgaba préstamos para la promoción de actividades generadoras de ingreso. Solidaridad para el desarrollo regional apoyaba la construcción de infraestructura básica en las comunidades pobres; principalmente acceso a agua potable, construcción caminos y vivienda y el otorgamiento de títulos de propiedad (Campos y Vélez, 1994; Ordóñez, 2002).

El PRONASOL también fue una iniciativa de la Oficina Presidencial y su administración se delegó a la Secretaría de Programación y Presupuesto; aunque el programa fue después transferido a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992. PRONASOL, como el PIDER y el COPLAMAR, promovía la coordinación entre niveles de gobierno a través de los COPLADES y los CUD; el Programa también creó *Comités Municipales de Solidaridad* y *Comités Comunitarios de Solidaridad* a nivel local. Estos comités eran utilizados para canalizar las demandas de los beneficiarios, los Comités Municipales de Solidaridad integraban la lista de programas y proyectos que después eran discutidos en los COPLADES. Los proyectos aprobados eran después incluidos en los CUD entre la administración federal, los gobiernos estatales y los municipios donde se acordaban los montos a financiar. El PRONASOL requería que parte del financiamiento para los programas y proyectos proviniera de los gobiernos estatales y locales (Favela, 2003).

A nivel federal el PRONASOL promovió la coordinación intersectorial con la creación de la *Comisión Nacional* cuya misión era coordinar y definir políticas, estrategias y acciones, y supervisar la ejecución de los programas. El Presidente presidía la comisión y todas las secretarías federales estaban representadas. El *Consejo Consultivo del PRONASOL* fue creado para legitimar el Programa. El Consejo estaba conformado por representantes de diferentes sectores de la población como indígenas, campesinos, sectores populares, organizaciones no gubernamentales, sector privado y académicos (Ordóñez, 2002).

En 1994 después de que la nueva administración del Presidente Zedillo tomó el poder, México enfrentó otra crisis económica y el PRONASOL fue eliminado gradualmente. El Programa fue altamente criticado por diversas razones: dada su diversidad sus efectos estaban diluidos, sus altos costos, y su uso como mecanismo para la manipulación política beneficiando a aquellos

que estaban mejor organizados pero no necesariamente a los más necesitados (Favela, 2003; Guevara, 1997; Ordóñez, 2002). El estudio de Guevara (1997) muestra que el presupuesto de gasto del PRONASOL no estaba distribuido proporcionalmente con respecto a la población en pobreza. En algunos casos los estados con los niveles más bajos de pobreza recibían los mismos recursos que aquellos estados con un porcentaje mucho mayor de población en pobreza.

### *El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) fue implementado en 1997 bajo la administración del Presidente Ernesto Zedillo. En el 2002 el nuevo gobierno del Presidente Vicente Fox cambió su nombre a Oportunidades, el Programa aún se encuentra en operación. El Progres-Oportunidades inició en 1997 atendiendo 300 mil familias, actualmente 5 millones de familias conforman el padrón de beneficiarios (Sedesol, 2007a:345).

Progres-Oportunidades representó un nuevo modelo de política social dirigido a eliminar los subsidios universales y focalizar los recursos a aquellos que más los necesitaran. Antes de su implementación, la política social mexicana se basaba en la provisión de quince programas de subsidios a alimentos básicos de los cuáles cuatro eran universales y once focalizados a diferentes poblaciones rurales y urbanas (Levy, 2006:5). Sin embargo, estos programas eran altamente ineficientes para atender a la población más pobre del país, los niveles de pobreza en áreas rurales eran más altos que en áreas urbanas. La dificultad de acceso a regiones aisladas para la provisión de subsidios en especie ocasionaba la concentración de recursos en las áreas urbanas mismas que recibían el 75 por ciento del presupuesto total (Levy, 2006). La distribución de los recursos entre los programas universales y focalizados era muy desigual, los subsidios generalizados, especialmente el pan y la tortilla, recibían dos terceras partes de los recursos totales de los subsidios alimentarios (Levy, 2006).

Triano (2008) afirma que el Progres-O se constituyó como un elemento de la reforma rural en curso porque el diseño del programa se basó en tres hallazgos: que la pobreza estaba más extendida en áreas rurales que urbanas, que la pobreza era más intensa en el campo que en las ciudades, y que los rasgos sociodemográficos de las familias pobres ocasionaban la transmisión intergeneracional de pobreza (Triano, 2008:45). Bajo estos supuestos Progres-O se desarrolló como un programa focalizado de transferencias monetarias condicionadas a la creación de capital humano de las familias pobres. La propuesta inicial planteada por Levy era:

“a) focalizar los recursos de tal forma que se atienda a la población más pobre del país, especialmente a los grupos más vulnerables: niños y madres; b) concentrar los esfuerzos en la dotación de un paquete básico de servicios: educación, capacitación en higiene, salud y nutrición; medicina preventiva ‘de mínima calidad pero eficaz’: revisiones, vacunas, anticonceptivos, e información; y racionamientos alimenticios siguiendo un sistema de cupones; c) centralizar en una sola entidad la provisión de dichos servicios; y d) asegurar que las acciones del programa sean ofertadas de manera sostenida” (citado en Ordóñez, 2002:190-191).

Lo que buscaba el programa era concentrar la atención en la población pobre a través de un programa centralizado evitando la descoordinación entre agencias de gobierno, la dispersión de objetivos y las duplicidades que los programas anteriores, especialmente PIDER, COPLAMAR y Pronasol, habían tenido dada su diversidad y amplitud (Ordóñez, 2002). Levy y Rodríguez (2005) afirman que un esfuerzo concentrado y coordinado ayudaría a resolver los problemas de gestión al interior del Ejecutivo Federal en donde cada dependencia “impulsada por una lógica burocrática o aún de imagen política, busca o promueve sus propias acciones, sin considerar acciones paralelas o complementarias realizadas por otras instancias del propio Ejecutivo Federal” (51). Además de maximizar los beneficios en la misma población objetivo.

Previo a la implementación del Progres-a-Oportunidades, en octubre de 1995, se realizó un programa piloto en el estado de Campeche denominado *Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia* que otorgaba transferencias monetarias para la compra de alimentos pero condicionaba dicha transferencia a la asistencia regular a los centros de salud. El objetivo era evaluar la aceptación, el impacto y los costos de otorgar subsidios alimentarios vinculados al estatus de salud de las personas (Levy y Rodríguez, 2005:68). Los resultados mostraron que el 97% de los beneficiarios consideraron que el nuevo programa era mejor y que las familias no tenían inconveniente de asistir a las clínicas de salud. Sin embargo, también se detectaron posibles problemas en su operación como el seguimiento operativo y la coordinación entre sectores y dependencias (Levy y Rodríguez, 2005). Además de la ausencia del elemento educativo en el programa.

Para la implementación del programa piloto se seleccionaron a los beneficiarios que ya recibían los programas de subsidio focalizado de leche y tortilla. Posterior a su implementación se detectó la necesidad de desarrollar mecanismos más sistemáticos y objetivos para la selección de beneficiarios. Así, con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo) se desarrollaron los instrumentos como la *Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares* (Encaseh) y la *Encuesta de Características Económicas de las Localidades* (Encasel) para el levantamiento de la datos y la selección de beneficiarios a través de un sistema de puntajes.

La metodología permitió una definición única de pobreza extrema y una sola manera para su identificación. Así, todas las dependencias y secretarías federales concentraron sus esfuerzos en el mismo grupo de población (Levy, 2006:16). En el diseño del Progres-a-Oportunidades participaron funcionarios de distintas secretarías y dependencias tales como desarrollo social, educación pública, hacienda y salud, el Conapo y el IMSS (Levy y Rodríguez, 2005).

El cambio de estrategia en la política antipobreza en México presentó dificultades y fue un proceso largo de construcción de consensos. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias y el impacto de la crisis económica de 1995 en los pobres extremos representó un contexto favorable para su implementación. Los trabajos previos a la implementación del Progres-a-Oportunidades iniciaron en 1995 con la implementación del programa piloto en Campeche. Los trabajos continuaron durante los dos años siguientes en donde se discutió la propuesta con las distintas secretarías y dependencias involucradas en su operación, el Congreso de la Unión, gobernadores, secretarios de salud y educación estatales y partidos políticos. Finalmente, a principios de 1997 con la ayuda del Conapo, se terminó el levantamiento y el procesamiento

de los datos. Sin embargo, dado que era año de elecciones federales se retrasó su inicio hasta agosto de ese mismo año (Levy y Rodríguez, 2005).

El largo proceso de negociación del Progres-Oportunidades trajo como beneficio un diseño cuidadoso con la participación de distintas dependencias y secretarías que integró desde su inicio mecanismos para la coordinación eficiente del programa. Esto ayudó a superar la visión vertical de las secretarías hacia sus planes y programas:

“El Progres se basó en un análisis horizontal de las acciones del gobierno federal en el ámbito de fomento a la inversión en el capital humano de las familias pobres. Su diseño estableció la coordinación de diferentes dependencias y organismos no sólo a nivel geográfico, sino el otorgamiento simultáneo y complementario de sus acciones en los mismos individuos y al mismo tiempo. Además, se insertó una estrategia general de cambio que implicó recaudaciones significativas de los programas existentes y reasignaciones presupuestarias entre secretarías e instituciones. Todo ello requería de una visión horizontal del gobierno federal, basada en información actualizada y seguimiento sistemático de todos estos programas, así como en facultades legales, instrumentos de poder político para negociar los cambios y monitorear los procesos. En este caso, la institución que cumplió estas funciones fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)” (Levy y Rodríguez, 2005:86-87)

El Progres inició en 1997 como un programa focalizado a hogares rurales en condiciones de extrema pobreza. Aunque en esa fecha no existía en México una línea oficial de pobreza, el cálculo se hizo a partir de la evaluación del ingreso mensual per cápita de los hogares en comparación con el costo de una canasta básica alimentaria (Sedesol, 1999). El costo de la canasta básica correspondía a la Canasta Normativa Alimentaria definida por la COPLAMAR para satisfacer los requerimientos mínimos para evitar la desnutrición, enfermedades y deficiencias antropométricas.

La selección de beneficiarios se hacía en tres etapas. Primero, se identificaban las localidades con mayor marginación a partir del Índice Básico de Marginación basado en información generada por el INEGI para después verificar el acceso de las localidades a servicios de educación básica y salud. Posteriormente, se hacía la recolección de información mediante las cédulas de características socioeconómicas de los hogares y de las localidades. Una vez con la información se procedía al análisis de los puntajes, obtenidos a partir del método de análisis discriminante, para determinar qué hogares vivían en condiciones de pobreza extrema. Finalmente, una vez hecha la identificación de las posibles familias beneficiarias se presentaba en una asamblea la lista de familias seleccionadas para que expresaran opiniones para su depuración o sugerencias de inclusión (Sedesol, 1999).

El objetivo general del Progres es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación (Sedesol, 1999). Los objetivos específicos son: 1) mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, niños, niñas y mujeres embarazadas y en lactancia; 2) integrar acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de niños y

jóvenes, y que no se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar; 3) procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; 4) inducir la responsabilidad y participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación; y 5) promover la participación y el respaldo comunitario de las acciones de Progresa para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera (Sedesol, 1999).

Los beneficios ofrecidos a través del Progresa consistían en tres componentes: educación, salud y alimentación. El componente de educación tenía dos elementos: una beca escolar mensual durante los 10 meses del ciclo escolar a niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, menores de 18 años, inscritos en escuelas primaria y secundaria de modalidad escolarizada desde el tercer grado de primaria hasta el tercer grado de secundaria. El monto de las becas es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto y en secundaria las becas de las niñas es superior a la de los niños. Las familias también reciben una transferencia monetaria para útiles escolares, para aquellos niños inscritos en primaria la transferencia monetaria se otorga al inicio y a mitad del año escolar, a excepción de las escuelas primarias apoyadas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) que otorga un paquete de útiles escolares a todos los niños que asisten a la escuela (Levy y Rodríguez, 2005). Los niños inscritos en secundaria reciben una transferencia monetaria cada año escolar para útiles escolares. Sin embargo, hay un techo en el monto total de transferencias monetarias para evitar el incentivo de tener familias grandes (Levy, 2006).

El componente de salud cuenta con cuatro estrategias: 1) proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico de Servicios de Salud que se enfoca en la promoción de la salud y en la detección oportuna de enfermedades; 2) prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación; 3) fomentar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene; y 4) reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional (Sedesol, 1999).

Para prevenir la desnutrición se entregan mensualmente suplementos alimenticios, de forma gratuita, a niños y niñas de 4 meses a dos años de edad, a niños y niñas menores que 5 años que presenten algún grado de desnutrición, y a mujeres embarazadas y en lactancia. El fomento al autocuidado de la salud está dirigido principalmente a las madres y se desarrollan a través de sesiones de educación para la salud y el reforzamiento de mensajes educativos durante las consultas. Las sesiones educativas para las titulares de las familias beneficiarias se llevan a cabo mensualmente y se imparten 25 temas educativos. El reforzamiento de la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional busca que las unidades médicas cuenten con el personal, equipamiento, medicamentos, y materiales suficientes y necesarios para dar una atención de calidad a la demanda adicional que genera el programa.

Finalmente, el componente alimentario consiste en la entrega de un apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad del consumo de alimentos y así elevar su estado nutricional.

Los beneficios monetarios de cada componente se distribuyen a las madres bimestralmente. La transferencia monetaria del componente nutricional está condicionada a la asistencia de los miembros de las familias a las clínicas de salud y a la asistencia de las titulares a las sesiones educativas mensuales. Las becas escolares para los niños están condicionadas a la asistencia escolar de al menos 85% cada mes. Los funcionarios locales de salud y educación registran periódicamente la asistencia del hogar a las clínicas de salud y a la escuela y envían la información cada dos meses a la Coordinación Nacional del programa donde se verifica la inscripción de la familia en el Progreso y el cumplimiento de los requerimientos durante los dos últimos meses. La unidad calcula el monto a pagar, basado en el número, sexo y grado escolar de los niños o jóvenes, y en la asistencia escolar de cada niño y las visitas a las clínicas de salud. El monto se envía a un centro de pago, donde las madres recogen el dinero y después disponen de él como deseen. Este proceso se repite cada dos meses (Levy, 2006:97-98).

Posterior a su implementación en 1997 el programa ha ampliado los servicios que ofrece en sus componentes. A partir del 2001 el componente educativo amplió la oferta de becas educativas hasta la educación media superior para jóvenes menores de 22 años y el componente de salud amplió el número de temas, de 25 a 35, de las pláticas de educación para la salud. Además, 10 temas de educación para la salud se hicieron obligatorios para los jóvenes becarios en educación media superior. En el mismo año el programa expandió su universo de atención a localidades semiurbanas y urbanas. El proceso de incorporación de familias urbanas fue el mismo que en las comunidades rurales sin embargo, en el 2003, una vez que se confirma la disponibilidad de los servicios de salud y educación, se instalan módulos en lugares accesibles a los hogares considerados como posibles beneficiarios para que las familias soliciten su incorporación. Las familias que califican al programa con base en los resultados de un instrumento aplicado en el mismo módulo de atención son visitadas posteriormente en sus hogares para verificar su información socioeconómica. La incorporación de las familias beneficiarias en zonas urbanas se realiza mediante reuniones de orientación (Sedesol, 2003).

Durante el 2002 el nombre del programa cambió de Progreso a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. También se sustituyó a la Promotora Comunitaria por los Comités de Promoción Comunitaria cuyo objetivo es contribuir a establecer una mejor vinculación entre las titulares beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, así como canalizar solicitudes y sugerencias de las familias (Sedesol, 2002a). Los Comités de Promoción Comunitaria se eligen por las titulares beneficiarias de entre ellas mismas a dos vocales, una para educación y otra para salud, durante las asambleas comunitarias o reuniones de orientación, su participación es voluntaria y no reciben ninguna remuneración por la labor que realizan.

En el 2003 se sumó el Componente Patrimonio al programa que consiste en la entrega de una transferencia monetaria otorgada a los jóvenes que terminan la educación media superior antes de cumplir 22 años “este componente consiste en el otorgamiento de un apoyo monetario de 3,000 pesos por estudiante, generado conforme se concluyen los grados de tercero de secundaria a tercero de preparatoria” (Levy y Rodríguez, 2005:178; Sedesol, 2003), para el año 2008 este monto es de \$3,598 dicha cantidad se actualiza semestralmente. Durante el 2003 se sumó al programa el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA). Después de un periodo de tres años las familias beneficiarias deben de pasar por un proceso de recertificación que evalúa

nuevamente las características socioeconómicas del hogar. Las familias que han mejorado su situación son candidatas al EDA que consiste en otorgar sólo los apoyos monetarios educativos para educación secundaria y media superior, jóvenes con oportunidades, el acceso al Paquete Básico de Servicios de Salud, y los suplementos alimenticios.

En el 2001 los resultados de evaluaciones de impacto nutricional en niños de corto y mediano plazo en zonas rurales y de corto plazo en áreas urbanas arrojaron un impacto limitado en la reducción de los niveles de anemia debido a que el hierro utilizado en la fórmula original no era propiamente absorbido por los menores. En 2005 se modificó la fórmula del suplemento alimenticio utilizando otro compuesto de hierro e incrementando su contenido de ácido fólico y vitamina C (Levy, 2006). Finalmente, en el 2006 se sumó un cuarto componente para adultos mayores que consiste en una transferencia monetaria bimestral de un apoyo mensual por cada miembro de la familia mayor de 70 años (Sedesol, 2006).

*Es interesante señalar que a pesar de los cambios en el programa tanto su objetivo general como sus objetivos específicos permanecieron sin cambios sustantivos desde la publicación de los lineamientos de operación del programa en 1999 hasta las reglas de operación de Oportunidades del 2006. A partir del 2002 al objetivo general se le sumó un elemento de vinculación del programa con otros servicios y programas para propiciar el mejoramiento de las condiciones económicas y calidad de vida de los beneficiarios. En el caso de los objetivos específicos su sentido prácticamente no cambió y solo se ampliaron en relación a las modificaciones en los componentes del programa.*

### **1.3 Antecedentes**

#### **1.3.1 Estudios de coordinación en México**

La existencia de estudios sobre la coordinación de la política pública en México son limitados. La gran mayoría de ellos centran su análisis en la coordinación vertical, entre niveles de Gobierno, de los programas sociales. En general, los temas que se abordan son la descentralización de los recursos<sup>3</sup> y los mecanismos de coordinación a partir de los Convenios de Desarrollo Social. Los diversos documentos coinciden en que la descentralización se ha dado de la Federación a los Estados y que éstos a su vez deben descentralizar hacia los municipios. Desgraciadamente, esta parte del proceso de descentralización es aún problemática debido a la debilidad institucional de algunos municipios.

No obstante la relevancia de la coordinación vertical, *esta investigación busca centrar su análisis en la coordinación a nivel horizontal*. Es decir, aquella que se da para la formulación e implementación de la política pública en la administración pública federal. Nuestro interés por estudiar esta parte de las políticas sociales responde a que la mayor parte de éstas se

---

<sup>3</sup> El Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12 (Salud), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y 26 (Solidaridad y Desarrollo Regional), con el objetivo de impulsar los procesos de descentralización (Cámara de Diputados, 2006).

diseñan a nivel central para luego ejecutarse en los estados y municipios sin ninguna modificación sustantiva.

A lo largo del documento se expuso que la lógica de la coordinación multisectorial era dar respuesta a problemas complejos que no pueden atacarse de manera aislada sectorialmente. Las ventajas de una visión multisectorial de la política pública redundan en mejores soluciones, la suma de esfuerzos, recursos mejor utilizados, eliminación de duplicidades, entre muchos otros. De ahí, nuestro interés en abordar esta dimensión.

Aunado a lo anterior, *los distintos estudios de coordinación resaltan el material tan limitado que existe sobre el tema en la región latinoamericana*. En México, es aún más escaso. En general, los estudios del caso mexicano se encuentran insertos en documentos regionales que toman al país como caso de estudio. Sin embargo, vale la pena exponer las principales conclusiones arrojadas por los mismos y hacer algunas reflexiones preliminares sobre a dónde queremos llegar con esta investigación.

Cunill (2005) identifica que la coordinación de las políticas sociales en México se da en varios niveles: a) para la formulación e implementación de algunas de las políticas sociales, b) para la formulación de toda la política social y c) para la formulación de algunas políticas sociales.

- Formulación e implementación de algunas políticas sociales: se refiere específicamente al Programa Oportunidades que lo define como un programa interinstitucional en el que participan diversas secretarías y dependencias como Educación, Salud, IMSS, Desarrollo Social, los gobiernos estatales y municipales. Es un programa “coordinado, intersectorial e interinstitucional de operación permanente con participación de los tres órdenes de Gobierno” (Cunill, 2005:30). La operación del programa se coordina a través de una Coordinación Nacional que es un órgano desconcentrado y dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, cuenta con distintos mecanismos de coordinación tales como: un Consejo Nacional integrado por las Secretarías, un Comité Técnico, integrado por las Subsecretarías respectivas y los Comités Técnicos Estatales.
- Formulación de la política social: la LGDS creó el Gabinete de Desarrollo Social en México para “coordinar esfuerzos de las secretarías y demás instituciones” (Cunill, 2005:41). En el Gabinete participan 12 dependencias pero es coordinado por una Junta Ejecutiva conformada por los secretarios de Desarrollo Social, Educación y Salud que de manera rotativa presiden la Junta del Gabinete. Asimismo, se creó el Sistema Nacional de Desarrollo Social presidida por la secretaría de Desarrollo Social e integrada por los mismos participantes del Gabinete y los gobiernos estatales y municipales y las Cámaras de diputados y Senadores. También se diseñó la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social como “el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social” (Cunill, 2005:42).
- Formulación de políticas sociales específicas: en esta parte se refiere a los servicios de atención a la infancia que es compartida por un número amplio de instituciones de los sectores público, privado y social. Los organismos creados para fomentar la coordinación de las políticas y programas a favor de la infancia son: La Comisión Nacional para el Monitoreo y Evaluación del Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Grupo Informal de Trabajo

Encargado de Definir indicadores de Bienestar para Niños Menores de Seis Años (Cunill, 2005:46).

Cada caso de intersectorialidad del gobierno mexicano identificado por Cunill es un caso de análisis. Sin embargo, el enfoque de esta investigación se centra en el primer nivel: aquella coordinación que se da para la formulación e implementación de una política pública específica. En este caso, nuestro interés se centra en el Programa Oportunidades. Algunas preguntas que surgen al reflexionar son: ¿cómo se da la coordinación entre las distintas secretarías dentro del marco de operación de Oportunidades? ¿cómo se vincula Oportunidades a otros programas sociales? ¿qué papel juega la Coordinación Nacional de Oportunidades para la vinculación de acciones? ¿Porqué el Programa Oportunidades opera bajo una coordinación exitosa como lo señalan los diversos estudios?

Ramírez y Peñaloza (2006) hacen un recuento de los programas de combate a la pobreza que llevan implícita la coordinación de las políticas públicas. Así, identifican que Oportunidades tiene un modelo de coordinación de arriba hacia abajo, jerárquico, que vincula la participación de varias secretarías de gobierno para su formulación e implementación y de varios niveles de gobierno solamente para su ejecución.

Finalmente, el artículo de Cortéz (2008) toca un aspecto específico de la coordinación que es la vinculación con otros programas sociales analizando específicamente el caso de Oportunidades. La Coordinación Nacional del programa tiene como objetivo promover acciones de vinculación con otros programas sin embargo, se destaca que dicha vinculación no se logra ya que “la vinculación del Programa Oportunidades encierra complejidades que rebasan las atribuciones de facto de la Coordinación Nacional del Programa o que no se generaron los mecanismos idóneos para encauzar bien los bienes y servicios de otros programas sociales hacia las familias beneficiarias de Oportunidades...” (Cortéz, 2008:350). Las principales conclusiones que se puede extraer y que refuerzan el interés en el tema son: 1) que la articulación de los programas sociales requiere de una intervención directa y sistemática de una instancia superior de gobierno, 2) que una política social basada en la articulación institucional va más allá de lograr que dos o más programas compartan beneficiarios o lleguen a las mismas unidades territoriales, y 3) que la articulación de programas supone la definición de una estrategia de concertación y coordinación interinstitucional como el diseño de un programa operativo de trabajo (Cortéz, 2008).

Aunque los otros niveles de coordinación también plantean preguntas interesantes, la selección del caso Oportunidades responde a dos factores: el primero, es la única política en la que se da la coordinación para su formulación e implementación y el segundo, el que diversas publicaciones lo señalan como un caso en donde la coordinación interinstitucional funciona.

En síntesis, se puede afirmar que México está buscando coordinar sus instancias de gobierno para ofrecer políticas sociales multisectoriales capaces de abordar problemas complejos. Sin embargo, cabe cuestionarse si el modelo elegido es una vía factible para el marco institucional de la política social. Debido a lo anterior se busca estudiar a profundidad la coordinación para proveer información sobre qué formas o modelos de coordinación podrían llevar a políticas sociales integrales.

### 1.3.2 La coordinación de la política pública en otros países

#### *La coordinación en Brasil*

El documento de Licha y Molina (2006) expone el caso de la coordinación en la política de protección social en Brasil. Los autores resaltan en primera instancia la complejidad política de aquel país y hacen un recuento de los programas sociales existentes al contabilizar más de 50 programas de protección social “cuyo diseño y ejecución están sujetos a las complejas relaciones entre ministerios y niveles de gobierno” (Licha y Molina, 2006:9). Brasil ha buscado la coordinación a través de cámaras sectoriales y mecanismos de integración de políticas. Un caso de éxito es la Cámara de Política Social la cual ha mostrado un buen desempeño. Algunos factores de éxito que se identifican son:

- Empeño de las autoridades centrales del gobierno
- Convergencia de perspectivas entre los ministros de las principales áreas sociales (previsión, salud, educación, trabajo, agricultura y reforma agraria)
- Técnicos de reconocida capacidad y personal de la estricta confianza del presidente de la República
- Sensibilidad y disciplina de las autoridades económicas frente a las decisiones de la cámara social (Licha y Molina, 2006:9)

El análisis expone que el mayor factor de éxito son las cámaras por área temática o macroproblemas que les han permitido alcanzar acuerdos. Sin embargo, se señala que toda estructura de coordinación deberá estar en función de factores como el tamaño y heterogeneidad del país, la complejidad del aparato estatal, el volumen de los recursos financieros, la forma de organización del Estado, los sistemas de gobierno y las modalidades prevalecientes. Es decir, no hay recetas comunes si no que cada respuesta depende de las características particulares de cada país.

Por otro lado, el documento de Ramírez y Peñaloza (2006) hacen una revisión de los programas de combate a la pobreza en América Latina y concluyen que en la mayoría de ellos se clasifican dentro de la categoría de programas complejos porque involucran diversos sectores, niveles de gobierno, fuentes de financiación, operadores internos y externos, con un direccionamiento de política de arriba hacia abajo, en el que el centro lidera el diseño de la política, define los instrumentos, regula la ejecución, emite normativas si se requieren y, en algunos casos, monitorea y evalúa su ejecución. Estos programas cuentan con una institución líder, responsable de la coordinación y, en algunos casos, también es responsable de la ejecución. De ahí, que su estudio particular sea importante para identificar qué mecanismos y herramientas de coordinación existen y cómo se da la coordinación entre los actores.

#### *La coordinación en Canadá*

En Canadá se ha adoptado una política social conjunta bajo el esquema del Social Union Framework Agreement (SUFA). Canadá al ser un estado federal tiene un conflicto de coordinación vertical ya que en el Estado canadiense se ha debatido sobre quién debe hacerse cargo de la política social si bien el gobierno federal, los gobiernos de las provincias o bien

hacerlo conjuntamente. A raíz de este conflicto surge el SUFA que busca crear un nuevo marco para la política social. Además de plantear reglas de cómo deben interactuar el gobierno federal con los gobiernos de las provincias (Saint-Martin. D., 2004).

Un programa que se rige por los principios establecidos en el SUFA es el National Child Benefit este programa busca 1) reducir la pobreza infantil, 2) promover el trabajo de los padres y 3) disminuir las duplicidades y traslapes entre los gobiernos (Canada, 2009). De esta manera, el SUFA busca generar un marco para una coordinación colaborativa entre las instancias (dependencias, sociedad civil y gobiernos) como entre los niveles de gobierno (federal y provincias).

*La coordinación como resultado de la fragmentación de la Nueva Gerencia Pública (NGP):  
Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Suecia y Francia*

El renovado interés en la coordinación y en la coherencia de la política pública es consecuencia de las reformas impulsadas por la NGP que llevó a los países a descentralizar y desconcentrar los servicios públicos en busca de la eficiencia y eficacia. La tendencia era delegar el mayor número de servicios públicos y adelgazar el aparato burocrático que se consideraba altamente ineficiente. Esta tendencia llevó a una extrema fragmentación y a la pérdida de control por parte de los gobiernos centrales bajo la idea de que la especialización horizontal, la fragmentación de oficinas y organismos con una tarea específica definida, y vertical, la diferenciación de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno, llevaría a un mejor desempeño (Verhoest, Bouckaert, y Peters, 2007).

Esta especialización llevó a tanta fragmentación que los gobiernos se vieron en la necesidad de reimplementar mecanismos de coordinación apoyando la teoría de la organización que afirma que a mayor especialización y fragmentación es también mayor la necesidad de coordinación (Verhoest y otros, 2007). Peters (1998) considera que la NGP y las reformas participativas no consiguieron el nivel necesario de integración y coordinación por lo que propone un enfoque de gobierno integral u holístico para superar la fragmentación a consecuencia de los cambios impulsados por la NGP.

Verhoest, Bouckaert y Peters (2007) hacen un análisis de las reformas hacia la especialización y la posterior implementación de medidas de coordinación llevadas a cabo en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Suecia y Francia. Los resultados se resumen a continuación.

Posterior a las reformas de la NGP a mediados de 1990 el gobierno británico se dio cuenta que la proliferación organizacional había disminuido la capacidad del gobierno central para dar respuesta a problemas complejos y transversales. Por este motivo, a partir de 1997 se lanzó la iniciativa de vincular las iniciativas (joining up) en estructuras de cooperación entre las organizaciones. De esta manera, surgieron nuevos instrumentos de administración financiera como los presupuestos compartidos y de administración estratégica para tratar de enlazar la rendición de cuentas organizacional con los incentivos de colaboración. Así, se crearon varias unidades de coordinación dentro de la Oficina de Gabinete centradas en los temas de política transversales y se dio más atención a la coordinación entre las dependencias centrales y las agencias (Verhoest y otros, 2007). La trayectoria del Reino Unido muestra que pasó de ser altamente centralizado a altamente fragmentado debido a las reformas de la NGP ahora

nuevamente se busca la coordinación con un mayor control gubernamental pero sin llegar a los niveles de centralización previo a las reformas del NGP. Es importante mencionar, que como lo establece Ghymers “Coordinación es lo contrario a la centralización: sirve para limitar la centralización y defender la soberanía e intereses de los actores individuales durante su interacción” (citado en Ramírez y Peñaloza, 2006:3).

El caso de Nueva Zelanda es similar al de Reino Unido pero fue aún más radical. El país también adoptó las recomendaciones de la NGP y proliferó la creación de agencias de gobierno. El énfasis era plantear objetivos muy limitados que permitieran una rendición de cuentas contractual. Sin embargo, a partir de 1990 esta situación empieza a cambiar con algunos esfuerzos por impulsar la coordinación entre las secretarías de gobierno. El enfoque era lograr esta coordinación a partir de mecanismos de mercado no obstante, estos mecanismos demostraron ser insuficientes y a partir de 1995 se impulsó la creación de comités de trabajo y de consulta interdepartamental. El gobierno introdujo un sistema de agenda cruzada con resultados de áreas estratégicas a las cuales los objetivos y metas de los departamentos estaban vinculados. Finalmente, se impulsó la iniciativa “Review of the Center” (Revisión desde el centro) que enfatizaba la cooperación transversal en las unidades y los temas fortaleciendo así como la uniformidad y la coordinación entre las agencias utilizando mecanismos de jerarquía y de redes (Verhoest y otros, 2007).

Licha (2006) hace un recuento de los cinco problemas clave que ha identificado el gobierno de Nueva Zelanda que afectan la coordinación: a) preponderancia de una visión de corto plazo en la elaboración de políticas; b) demanda desigual de insumos para la elaboración de políticas (información, investigación, consulta externa, evaluación); c) capacidad departamental desigual (liderazgo, compromiso, altos estándares de calidad, alta calidad de insumos; trabajo en equipo); d) alta y persistente complejidad de las políticas (dificultades para priorizar, concatenar y coordinar una masa importante de actividades); y e) déficit de expertos en gestión de políticas (los gerentes públicos aprenden junto con sus asesores en el propio trabajo) (Licha, 2006:1).

El caso de Suecia es similar pero al mismo tiempo distinto, Suecia contaba con un alto nivel de proliferación organizacional combinada con una fuerte coordinación entre los departamentos. La coordinación se daba a través de fuertes redes informales. Debido a la implementación de las reformas de la NGP las redes informales se fueron debilitando. A partir de 1995, se introdujeron iniciativas para fortalecer la coherencia de las políticas públicas. El gobierno enfatizó las iniciativas conjuntas basadas en las redes, para temas como el gobierno electrónico, la coordinación regional y la capacitación. Posterior a esta reforma se evidenció la necesidad de mayor control por lo que se unieron distintos departamentos y se centralizó la coordinación. De la misma manera que el Reino Unido y Nueva Zelanda no se alcanzaron los niveles de control previos a la reforma de la NGP (Verhoest y otros, 2007).

Finalmente, Francia sigue una ruta diferente ya que cuenta con una estructura jerárquica fuerte, la desconcentración y descentralización fue supervisada cuidadosamente por el gobierno central. En un periodo de 25 años Francia transfirió facultades a sus regiones y departamentos de manera muy controlada. Se crearon consejos de coordinación regionales y oficinas departamentales. La trayectoria francesa es muy distinta ya que no se sumó a la ola de reformas de la NGP (Verhoest y otros, 2007).

### *La Coordinación en la Unión Europea*

En el caso de la Unión Europea se da una coordinación comunicativa es decir, al no ser un Estado-Nación, la Unión Europea no tiene los medios para obligar a los gobiernos de los Estados a implementar sus políticas. Este tipo de coordinación se da a nivel supranacional y básicamente comprende el compartir experiencias exitosas de política social, evaluar el desempeño de cada Estado con base a una serie de indicadores y generar ranking de quien fue el mejor y quien fue el peor.

El ejemplo más concreto de este sistema de coordinación europea es la *Estrategia Europea de Empleo* (EEE), también conocida como proceso Luxemburgo, que se planteó en 1997 y “constituye un programa anual de planificación, seguimiento, examen y ajuste de las políticas de los Estados miembros con objeto de coordinar los instrumentos que éstos utilizan para combatir el desempleo” (Europa, 2009).

En el 2000 se creó el Método abierto de coordinación (MAC)<sup>4</sup> el cual se basa en la identificación común de objetivos, instrumentos de medidas definidos conjuntamente y la evaluación comparativa de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de mejores prácticas (Europa, 2009). Sin embargo, legalmente no hay nada establecido que obligue los Estados miembros a adoptar dichos lineamientos de ahí su nombre de una coordinación comunicativa. Sin embargo, el análisis de impacto del EEE plantea que la estrategia llevó a los Estados miembros a adoptar una política basada en el crecimiento del empleo (De, Pochet, y Room, 2001).

#### **1.4 Preguntas de investigación**

La etapa de diseño del Progreso-Oportunidades fue un proceso largo y de construcción de consensos entre las distintas dependencias y secretarías involucradas, de alguna manera, en su operación e implementación. Desde la publicación de los Lineamientos Generales para la Operación del Progreso en 1999 se describe al programa como un conjunto de acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de aquellas familias que viven en pobreza extrema que busca asegurar “la coordinación de acciones con otras áreas para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos” (Sedesol, 1999). Asimismo, basa su operación en el compromiso conjunto del Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales para establecer la coordinación necesaria para alcanzar sus objetivos.

La visión horizontal del Progreso hizo necesaria la creación de una unidad de coordinación central con el poder suficiente para coordinar efectivamente a las distintas dependencias involucradas en su operación, y como mecanismo eficiente para el control del presupuesto del programa dada su distribución entre las distintas secretarías y dependencias involucradas en

---

<sup>4</sup> El método abierto de coordinación (MAC) se creó en el marco de la política de empleo y se definió como instrumento de la estrategia de Lisboa (2000) que proporciona un marco de cooperación entre los Estados miembros para lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. El método abierto de coordinación se aplica a los ámbitos de empleo, la protección social, la educación, la juventud y la formación (Europa, 2009).

su implementación (Levy, 2006:92-93). Así, en 1997 se creó la *Coordinación Nacional del programa de Educación, Salud y Alimentación* (Conprogesa), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social con autonomía técnica, cuyo objetivo era formular, coordinar y evaluar la ejecución del Progresas. En el 2002, a la par con la nueva denominación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Conprogesa se transformó en la Coordinación Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (Sedesol, 2002b).

Una de las características principales del programa es su administración centralizada, a partir de una Coordinación Nacional, y la provisión de servicios de educación y salud descentralizada siendo los gobiernos estatales los responsables de su entrega. La administración centralizada se refiere a aspectos normativos y esenciales del programa, como el manejo de los recursos que se transfieren a los hogares pobres, pero no a la provisión de los servicios (Levy, 2006:97).

El programa utiliza la infraestructura existente en las localidades para proveer los servicios de salud y educación. Los lineamientos operativos determinan que una vez que se elige una localidad, con base en sus niveles de marginación, se procede a validar la accesibilidad de los servicios. En caso de que la localidad no cumpla con esta condición, debido a la falta o a la saturación de los servicios de salud y/o educación, la incorporación de las familias al programa será postergada hasta que el servicio se pueda proporcionar (Comité Técnico, 2009:3). Este diseño permitió una rápida expansión en la cobertura del programa, ya que a decir de Levy (2006), de otra manera su alcance hubiera estado limitado a la capacidad de expansión de nueva infraestructura en servicios de salud y educación.

Desde la creación de Conprogesa como mecanismo de gestión gubernamental para coordinar las acciones entre las distintas dependencias federales involucradas en la operación del programa y entre los distintos niveles de gobierno para la provisión de servicios, se le atribuyeron entre otras funciones las de: formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar la ejecución del programa; contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud y alimentación, con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza; planear y programar, conforme al presupuesto, la incorporación gradual de regiones y familias en pobreza extrema; y promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, con instituciones de investigación y educación superior, y con los sectores social y privado (Sedesol, 1997). Para el cumplimiento de estas funciones se creó un Consejo, un Comité Técnico y la figura de un Coordinador Nacional, además de unidades administrativas propias de la Coordinación. La compleja estructura organizacional y los elementos implícitos de coordinación interinstitucional en el diseño e implementación de Oportunidades lo convierte en un caso de estudio único por lo que la pregunta central que intentaremos responder en esta tesis es:

¿Cómo se da la coordinación interinstitucional del Programa Oportunidades entre las distintas secretarías y dependencias que participan en su operación a nivel federal?

Las preguntas de investigación específicas son:

- ¿Cómo influye el marco institucional en las opciones de coordinación disponibles al interior del Programa Oportunidades?

- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación formales establecidos a partir del diseño institucional del programa?
- ¿Cuáles son las herramientas de coordinación formales que utiliza el Programa Oportunidades?
- ¿La coordinación del programa se da solo a través de canales institucionales formales?
- ¿Cuáles son los mecanismos y/o herramientas de coordinación informales?

## 1.5 Objetivos

### Objetivo General

A partir de las percepciones de funcionarios públicos y del examen de documentos oficiales analizar como se da la coordinación interinstitucional horizontal, entre las distintas secretarías y dependencias a nivel federal, del programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

### Objetivos Específicos

- Identificar los mecanismos de coordinación interinstitucional formales
- Identificar las herramientas de coordinación interinstitucional formales
- Analizar los mecanismos de coordinación interinstitucional informales
- Analizar los mecanismos de coordinación interinstitucional informales
- Analizar la articulación de actores y los elementos que intervienen en la coordinación

## 1.6 Justificación

Diversos académicos de la región latinoamericana han resaltado la relevancia que ha cobrado el tema de la coordinación o intersectorialidad de las políticas sociales y han insistido en la escasa cantidad de estudios sobre el tema. Repetto (2005) resalta que la cantidad de necesidades sociales insatisfechas y los escasos resultados de la intervención estatal sectorizada evidencian la urgencia visiones multisectoriales. Asimismo, Cunill (2005) destaca que el fundamento teórico de la coordinación es la generación de mejores soluciones ya que permite la suma de recursos propios de cada sector tales como perspectivas y especialidades.

*En México, se ha señalado en repetidas ocasiones que la falta o poca coordinación interinstitucional de los programas sociales ha sido un problema recurrente (Campos y Vélez, 1994; Contreras, 2004; Levy, 1994; Ordóñez, 2002). Sin embargo, no se han desarrollado estudios que estudien a profundidad como se logra dicha coordinación en una política pública específica. El principal aporte de esta investigación es analizar, a través del estudio de caso del programa Oportunidades, la articulación de mecanismos y herramientas formales e informales de coordinación interinstitucional. El identificar cómo ha sido posible la coordinación en un programa tan complejo como Oportunidades permitirá plantear nuevas hipótesis de investigación que redundarán en un mejor diseño e implementación de políticas sociales ya que, a decir de Aguilar (2007a):*

Nuestros politólogos han prestado gran atención a la historia de la formación del sistema político, a los alcances y límites de su funcionamiento, a los canales y procesos de producción del consenso, a las varias patologías del sistema. Contamos con estudios extraordinarios. Pero pocas han sido comparativamente las

investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo de elaborar políticas, acerca de sus éxitos y fracasos en diversas áreas de asuntos públicos...

(6)

El programa Progres-Oportunidades representa una oportunidad de análisis interesante ya que en su diseño se crearon diversos mecanismos para la coordinación interinstitucional del programa entre sectores y entre niveles de gobierno. Su estructura administrativa cuenta con instancias de coordinación y vinculación entre sectores, y con una estructura operativa basada en coordinaciones estatales para la implementación del programa en los estados.

Además, la importancia de estudiar cómo se da la coordinación radica en que la literatura muestra que los conceptos de coordinación y colaboración nos son conceptos claramente definidos. A pesar de que comúnmente nos referimos a ambos conceptos simultáneamente, no hay un entendimiento claro de dónde empieza un concepto y donde termina. Algunos autores señalan que la colaboración es un tipo inferior de coordinación (Alexander, 1995), pero la falta de consenso hace imposible el llegar a conclusiones definitivas.

De la misma manera, el grado de desarrollo teórico depende del nivel en el cual la coordinación ocurre. La literatura demuestra que es más fácil estudiar la coordinación que sucede en los niveles superiores de la administración pública, bajo estructuras jerárquicas, que aquellos que se dan a nivel micro a través de canales informales. Esto es debido a que es más fácil estudiar los intercambios que dejan evidencia que aquellos en los que la única interacción fue la comunicación personal.

La falta de consenso sobre la coordinación hace necesario su estudio para alcanzar una mejor comprensión sobre su importancia y conveniencia. La reciente tendencia de gobernanza pública ha resaltado la importancia de la coherencia política y la integración de servicios pero sin un entendimiento claro sobre cómo lograrla. No existe mucha evidencia sobre cómo la coordinación es promovida, y menos aún existe evidencia de su posible impacto.

El estudio de la coordinación es difícil. El concepto involucra grandes complejidades y distintos niveles de interacción. La teoría toma elementos de la teoría organizacional, la teoría de juegos y la sociología para sus antecedentes y análisis. La dificultad es que dependiendo del nivel y del tipo de estructura, diferentes conceptos aplican y se utilizan distintos enfoques para su estudio. La literatura muestra que no existe un método específico para estudiar la coordinación; algunas investigaciones analizan el concepto utilizando métodos cuantitativos, mientras otras utilizan un abordaje cualitativo. Aquellos que utilizan métodos cuantitativos hacen la observación que estudiar un fenómeno complejo cuantitativamente da la fotografía general pero no da información sobre las motivaciones de los actores. Por otro lado, los estudios cualitativos han utilizado en su mayoría el caso de estudio, y la principal crítica es que los resultados de cada estudio aplican solamente para esa situación particular; además como no ha habido replicación de los estudios, los resultados también son limitados. Finalmente, a pesar de que las razones para promover la colaboración y la coordinación son diversas, es necesario estudiarla y entenderla para enfrentar los retos que imponen la entrega de servicios y la coherencia política.

## 2 MARCO TEÓRICO

El estudio del diseño e implementación de políticas públicas inter-gubernamentales ha sido abordado principalmente a partir de la década de los setenta, especialmente en Alemania y Estados Unidos, en investigaciones realizadas por diversos autores (Aldrich, 1975; Scharpf, 1978; Van de Ven, Emmet, y Koenig, 1975; Warren, Burgunder, Newton, y Rose, 1975). No obstante la existencia de dichos estudios, la falta de consenso en sus resultados mostró la prevalencia de dos distintas perspectivas teóricas para su análisis (Scharpf, 1978). Algunos estudios utilizaron la perspectiva prescriptiva de la política pública que centró su análisis en la evaluación de los resultados de la política pública frente a sus objetivos. Por otro lado, la perspectiva positiva centró su interés en el proceso empírico del diseño e implementación de la política pública y buscó una explicación en términos de causas y condiciones estructurales pero sin tomar en cuenta los objetivos de la política pública (Scharpf, 1978).

La necesidad de vinculación de ambas perspectivas teóricas para el estudio del diseño e implementación de políticas públicas responde a que difícilmente un solo actor diseña e implementa una política pública. El diseño e implementación de las políticas públicas son resultado de la interacción entre actores distintos, con intereses distintos y estrategias distintas (Scharpf, 1978:347). *La dependencia existente entre políticas públicas o la necesidad de que distintos actores contribuyan a la implementación de una misma política hace necesaria la coordinación para el éxito potencial de la mayoría de los procesos de política.* De ahí, la necesidad de identificar: a) la necesidad de distintos tipos de coordinación interorganizacional con base en los requerimientos de cada política tomando en cuenta las limitaciones propias de la estructura organizacional, y b) los factores empíricos que facilitan o inhiben la coordinación intrainstitucional necesaria para el proceso de política (Scharpf, 1978:350).

Existe consenso en la necesidad de coordinación y colaboración interorganizacional en la política pública dada la imposibilidad de una dependencia u oficina gubernamental para proveer todos los servicios requeridos por un grupo (Whetten, 1982). Van de Ven y otros (1976) definen el concepto de coordinación como la integración o vinculación de distintas partes de una organización para la ejecución de un conjunto de tareas colectivas. Asimismo, algunos autores coinciden en la existencia de diversas estrategias y estructuras que promueven la coordinación interinstitucional (Rogers y Mulford, 1982; Scharpf, 1978; 1997; Van de Ven

y otros, 1975; 1976) así como, identifican distintas formas de coordinación en relación al tipo de interdependencia entre organizaciones o unidades (Peters, 1998, 2004, 2005a; Rogers y Mulford, 1982).

*Una de las principales dificultades para el estudio de la coordinación y colaboración es la escasez de estudios sobre el tema sumado a la diversidad de enfoques y metodologías de análisis que no permiten llegar a una teoría general.* Además existe una falta consenso sobre su significado, Longoria (2005) afirma que la literatura ofrece definiciones amplias y diversas resultando en un concepto poco claro.

Dada la falta de consenso en el estudio de la coordinación y la diversidad de teorías utilizadas para su análisis. La presente sección tiene como objetivo ofrecer una revisión sobre cómo los diferentes autores se han aproximado al estudio de la coordinación identificando las distintas metodologías y marcos de análisis así como las teorías utilizadas en cada una de ellas. Con este objetivo en mente esta sección está estructurada de la siguiente manera: la primera parte define los conceptos claves utilizados en esta investigación, no se pretende ahondar en cada concepto sino solo definir que se entiende por cada uno ellos. La segunda sección expone la evolución del paradigma burocrático de la administración pública hacia el paradigma post-burocrático o nueva gestión pública/gobernanza y los nuevos retos que ésta plantea para el proceso de coordinación en la política pública. La tercera parte hace una revisión detallada sobre los conceptos de coordinación y colaboración como conceptos centrales de la investigación. Finalmente, la cuarta parte presenta las metodologías utilizadas para el análisis de la coordinación así como las principales teorías implícitas en su estudio.

## **2.1 Conceptos clave**

A lo largo de esta investigación se utilizan diversos conceptos para lo que es necesario clarificar al lector que se entiende por cada uno de ellos. No se presente hacer una revisión exhaustiva sino solo plantear su significado en el contexto de este trabajo. Asimismo, esta sección define que se entiende por coordinación sin embargo, más adelante en el documento se hace una revisión detallada sobre su significado y dimensiones dado que es el concepto central de la investigación. Los conceptos clave que se definen son: política pública, política social, instituciones, organismos y coordinación.

Un paso previo para abordar el tema de la coordinación interinstitucional en la política pública, y específicamente en las políticas sociales, es definir que se quiere decir por política pública. Aguilar (2007b) identifica que las definiciones del concepto son principalmente de dos tipos, descriptivas y teóricas. Las definiciones descriptivas centran su debate en definir si política pública es solamente la decisión de gobierno o si implica algo más. Las definiciones teóricas varían de acuerdo a la teoría politológica mayor, sin embargo éstas surgen de la lucha de poder entre los actores de la arena política y su importancia depende de la utilidad final de la política pública en cuestión, es decir la “las políticas determinan la política” (Aguilar, 2007b:33). No obstante la importancia de ambas perspectivas, esta investigación utiliza la definición descriptiva de la política pública.

A decir de Dye una política pública es “cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer” (citado en Aguilar, 2007a:66) sin embargo, si se toma en cuenta el proceso decisional

detrás de una política y los efectos de ésta se llega a una definición más completa como la planteada por Aguilar (2007a) como: “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (26). Dentro de esta definición amplia de política pública se inserta la política social.

Titmuss (1974) define la política social como los principios de la acción de gobierno, medios y fines, que tienen como objetivo proporcionar bienestar incluyendo objetivos económicos y no económicos. Marshall la define como “aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo vivienda y servicios sociales” (citado en Montagut, 2000:20). Esta investigación entiende por política social como un subtipo de política pública preocupado por la asignación de recursos para mejorar el bienestar individual y colectivo en la sociedad (Dobelstein, 2003). Bajo esta línea de análisis, Montagut (2000) identifica dos objetivos principales de la política social: 1) la cobertura de las necesidades humanas y, 2) la reducción de las tensiones sociales. Así, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la asistencia y los servicios sociales son necesidades humanas que la política social de Estado debe buscar satisfacer.

De acuerdo a Levy (2005) dentro de las acciones que el Estado realiza para mejorar el bienestar, individual o colectivo, se incluyen las acciones de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes puesto que, la impartición de justicia y el otorgamiento de derechos sociales mediante leyes es también política social. Sin embargo, la política social también puede analizarse diferenciando el tipo de población atendida, ya sea población rural o urbana, de acuerdo al nivel de ingreso o por regiones. Esta clasificación de política social permite diferenciar aquella que se dirige a la población en general y aquella dirigida a combatir a la pobreza extrema en particular. Así, la política social en México se puede clasificar en acciones amplias dirigidas a beneficiar a toda la población y en acciones “específicamente dirigidas a apoyar a la población en condiciones de pobreza extrema dado su mayor nivel de rezago” (Levy y Rodríguez, 2005:6). Asimismo, las acciones dirigidas al combate de la pobreza extrema pueden clasificarse en (Levy y Rodríguez, 2005:6-7):

- Acciones dirigidas a desarrollar las capacidades y potencialidades de las familias pobres, a través de inversiones en su capital humano, es decir, en su nutrición salud y educación.
- Acciones con el objetivo de generar empleos, facilitar el acceso al crédito y, en general, mejorar las condiciones de inserción de las familias en actividades productivas para que obtengan mayores ingresos.
- Acciones dirigidas a desarrollar la infraestructura social básica con el fin de mejorar el entorno físico en que se desenvuelven las comunidades marginadas, particularmente, en lo que se refiere a infraestructura eléctrica, de transporte, hidráulica y de telecomunicaciones.

El programa Oportunidades es entonces una política social dirigida a combatir la pobreza extrema a través de acciones específicas dirigidas a desarrollar las capacidades a través de la creación de capital humano para las familias, específicamente en las áreas de educación, salud y alimentación. Una vez definidos los términos política pública y política social que a su vez

son implementadas a través de distintas instituciones y/o organismos se define qué se entiende por ambos conceptos.

North (1993) define a las instituciones como las “reglas de juego en una sociedad” (13), éstas reglas pueden ser formales o informales, y son las “limitaciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (13). La función de las instituciones es reducir la incertidumbre al crear una estructura estable para la interacción humana. El mismo autor afirma que las instituciones están en cambio permanente pero de manera incremental, es decir el cambio institucional no se da de forma radical, esto es resultado de que aún en el cambio institucional discontinuo (por ejemplo una revolución) el cambio siempre será incremental debido a la persistencia de instituciones informales y a pesar de que las reglas del juego formales se modifiquen radicalmente. Esto nos lleva a diferenciar una institución formal de una informal.

Las instituciones formales son aquellas reglas escritas con el objetivo de facilitar el intercambio político, económico o social. Estas reglas escritas pueden ser políticas y económicas además de los contratos. Por otro lado, las instituciones informales son aquellas que provienen de la información transmitida socialmente y que son parte de la cultura. Boyd y Richerson definen cultura como la “transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta” (citado en North, 1993:55). North (1993) argumenta que las instituciones informales surgen para coordinar las interacciones humanas repetidas y consisten en “extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente” (North, 1993:58-59).

La dirección del cambio incremental en las instituciones, tanto formales como informales, es resultado de la vinculación entre instituciones y organismos. Los organismos son definidos como grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. La vinculación entre estos dos conceptos, instituciones y organismos, determina la dirección del cambio institucional ya que las instituciones determinan las oportunidades prevalecientes en una sociedad y las organizaciones son creadas para aprovechar esas oportunidades y conforme evolucionan alteran las instituciones (North, 1993). El objetivo de esta investigación es analizar cómo se coordinan las instituciones y organismos que participan en la elaboración e implementación de la política pública, en este caso una política social, representada por el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El término de coordinación se define como dos o más organizaciones trabajando juntas creando o utilizando reglas formales o informales, instituciones o marcos institucionales, para la consecución de sus objetivos individuales y/o conjuntos (Rogers y Mulford, 1982) teniendo como resultado niveles mínimos de redundancia, duplicidades y vacíos (Peters, 1998). La literatura muestra que la coordinación puede lograrse a través de mecanismos formales o informales sin embargo, el objetivo de esta sección es dejar claro que se entiende por coordinación en la presente investigación, más adelante se analizará a detalle el concepto.

## **2.2 Paradigmas de administración pública**

La importancia de plantear como contexto general para el análisis de la coordinación los paradigmas de administración pública radica en que el entorno influye en las opciones de coordinación disponibles. Asimismo, la evolución del paradigma burocrático de gobierno hacia uno posburocrático conlleva a nuevos retos para el Estado y para la acción conjunta del gobierno. Esta sección describe el paradigma burocrático de la administración pública para después analizar su evolución hacia la nueva tendencia de gobernanza y nueva gestión pública con el objetivo de poner en perspectiva los retos que ésta presenta para la coordinación al interior de los gobiernos.

Bajo el paradigma burocrático de administración pública el tipo de coordinación predominante es aquella que se da por jerarquía, dadas las características de la organización. Weber “consideraba que la burocracia era la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades y técnicas indispensables” (Harmon, Mayer, Tamayo Castroparedes, Convián, y Utrilla de Neira, 1999:104). Las características de la organización burocrática evitan la pérdida de dichas capacidades y aísla de la corrupción interna a sus administradores ya que ésta opera en un área jurisdiccional definida (Harmon y otros, 1999). Las características de la burocracia según Weber son: un sistema jerárquico ordenado con líneas claras de superioridad y subordinación, la administración de la oficina se hace con base en documentos escritos (el expediente) preservados en su forma original, la administración de la oficina presupone un entrenamiento técnico de su personal, en caso necesario la oficina demanda la capacidad total del funcionario público sin respetar el hecho de que exista un horario predefinido de trabajo, y la administración de la oficina sigue reglas generales que son más o menos estables y más o menos exhaustivas que pueden ser aprendidas (Weber, 2001).

Durante las últimas décadas del siglo pasado se dio un aumento en la burocratización de las instituciones públicas y privadas a pesar de las constantes críticas al modelo<sup>5</sup>. La evidencia empírica de países occidentales muestra un aumento en el número de personal de las organizaciones, un incremento en la cantidad de leyes y regulaciones formales que guían la acción del sector público, la tendencia hacia una administración más centralizada y una tendencia hacia la especialización del personal así como un mayor número de diferentes profesiones laborando en el sector público (Grunow, 1991).

El incremento en el número de organizaciones burocráticas tanto al interior como al exterior del gobierno conllevó a un aumento de las redes existentes entre las mismas así como a una mayor complejidad e intensidad de las relaciones entre las organizaciones lo que llevó a la multiplicación de dependencias y a la burocratización de las relaciones entre las mismas, a través un incremento en el número de procesos de intercambio, coordinación y cooperación (Grunow, 1991:106).

### **2.2.1 La crisis del paradigma burocrático**

La crisis enfrentadas a partir de la década de los sesenta por los Estados de bienestar y los problemas financieros e inflacionarios en los Estados Unidos generaron una percepción de crisis a nivel global que tuvo como trasfondo el desequilibrio entre los ingresos y gastos del

---

<sup>5</sup> Véase Crozier, 2010.

los gobiernos ocasionado por “el incesante ascenso de las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida, mientras la economía nacional permanecía estancada o retrocedía con el resultado lógico de la alza de precios” (Aguilar, 2006:60). En los países latinoamericanos la crisis fiscal fue ocasionada por el aumento en el endeudamiento externo con el objetivo de reactivar el crecimiento económico y en un intento por responder a las demandas sociales. A decir de Aguilar (2006):

En ocasión de la crisis el gobierno mostraba que había sido incapaz de conducir a la sociedad hacia metas aceptables de desarrollo, bienestar y seguridad social o que, por lo menos, era una agencia insuficiente para dar respuesta a los problemas que su sociedad enfrentaba para la realización de las condiciones de vida deseadas o constitucionalmente exigidas. La crisis exhibía en mayor o menor grado la incompetencia financiera, normativa, política y administrativa del gobierno: su incapacidad o insuficiencia directiva. Más aún, por sus resultados desastrosos, exhibía al gobierno como factor de desgobierno, daño, costos, desorden, decadencia, que desencadenaba hechos de conflictos, delincuencia, desafección a las identidades sociales (y a la identidad nacional, en casos extremos), empobrecimiento, con el efecto último de desunir y provocar la deserción de numerosos de sus miembros hacia otros países (61).

La crisis manifestó las fallas del paradigma burocrático de administración pública y sus esquemas de organización jerárquica. Las tendencias hacia la gobernanza y la nueva gestión pública (NGP) centraban sus críticas al paradigma burocrático en su gran tamaño, el formato vertical de mando, el gran número de personal, el número de empresas públicas para el ofrecimiento de bienes y servicios y sus altos costos para la sociedad (Aguilar, 2006). Esto abrió paso a la implementación del paradigma posburocrático de administración pública siendo los pioneros para su implementación los gobiernos de Inglaterra, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

### **2.2.2 El paradigma posburocrático: Gobernanza /Nueva Gestión Pública**

El tránsito de los gobiernos de una administración pública burocrática hacia los principios de gobernanza implicó reconocer que el Estado ya no era el actor único para gobernar “se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides” (Aguilar, 2006:73).

En la nueva gobernanza el Estado se convierte en un facilitador de los procesos de coordinación entre los distintos actores gubernamentales, privados y sociales con el objetivo de facilitar la acción colectiva. Así, Aguilar (2006) define el concepto como “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (99). Para el autor dicha coordinación ya no puede lograrse a través de estructuras jerárquicas o mercados sino a través de redes inter-organizacionales.

La perspectiva de gobernanza coincide con los marcos de análisis de la coordinación, sin embargo amplía su campo de análisis hacia al exterior del gobierno, al reconocer que ningún actor, público, privado o social, tiene los recursos necesarios para el logro de sus objetivos. La

interdependencia recíproca de recursos es lo que hace necesaria la coordinación y colaboración.

Por el lado gerencial, el concepto de nueva gestión pública (NGP) abarca menos que el término gobernanza y se centra en las reformas administrativas y gerenciales llevadas a cabo en la administración pública para mejorar su funcionamiento. En general los elementos de la NGP planteados por diversos autores son: un énfasis en la economía, eficacia y eficiencia en las operaciones administrativas, la disminución del tamaño del aparato burocrático, la descentralización administrativa hacia niveles inferiores, la separación entre la elaboración de la política pública y la implementación de la política pública, el uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro y fuera de la administración pública para promover un desempeño eficiente, la introducción de formas de gestión de calidad para involucrar a los usuarios, énfasis en el desempeño y evaluación de las unidades y personal, y la implantación de sistemas de medición y evaluación de desempeño creando estándares e indicadores de desempeño y medición (Aguilar, 2006:150-152).

A partir de la década de los noventa distintos organismos internacionales se sumaron a la tendencia de la NGP al publicar diversos documentos con su propia versión de los principios de la nueva gerencia: la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos a través de su documento “Governance in Transition” (1995), el “Consenso Santiago” resultado de la Segunda Cumbre de las Américas (1998), el “Consenso CLAD” del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (1998), y el “Consenso de Santa Cruz” resultado de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2003)<sup>6</sup>.

El giro hacia este nuevo modelo de administración pública representó para los gobiernos nuevas demandas principalmente en las áreas de gerencia pública y en las actividades de planeación. La mayor fragmentación, desregulación y descentralización del gobierno representó una mayor necesidad de coordinación al interior de los gobiernos, sin embargo poco se ha estudiado el tema. Así se afirma que:

la coordinación representa una actividad compleja de naturaleza esencialmente política que, a través de medios de concertación formal o informal, tiene que ver con la conciliación de intereses, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad de gobierno; es decir dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno, así como en la conexión con actores sociales no gubernamentales y entidades de carácter internacional” (Covarrubias, 2007:4).

*La creciente fragmentación de los gobiernos y la transversalidad de los problemas públicos, resaltan la necesidad de la identificación de estrategias para la coordinación inter-organizacional.* La falta de estudios empíricos en la región latinoamericana y específicamente en México, son una limitante para la comprensión del fenómeno. Hasta ahora, las actividades de coordinación han tenido sustento en la fase de planeación sin embargo, es necesaria la identificación de estructuras que promuevan mejor el proceso de coordinación.

---

<sup>6</sup> Un resumen de los principales puntos de los documentos puede consultarse en Aguilar (2006): 184-218.

La actividad de planeación en los gobiernos es vista como necesaria para tener una visión de conjunto de largo plazo y evitar así visiones sectoriales o institucionales de corto plazo. Así, Garnier (2000) plantea a la coordinación estratégica como una de las herramientas de la planificación que permite avanzar en la construcción del balance necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política (53).

El mismo autor señala que la coordinación “desde la óptica de la planificación (...) de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo” (Garnier, 2000:10). El proceso de planeación involucra definir la estrategia política que guiará las acciones de gobierno, definir las prioridades a través de las cuales el gobierno planea alcanzar sus metas y sentar las responsabilidades, políticas, financieras y operativas, que permitan la rendición de cuentas (Garnier, 2000).

La planeación estratégica debe ser un proceso guiado a través de actores sin intereses sectoriales a través de una entidad o cuerpo colegiado cuya función sea conciliar los intereses sectoriales bajo una visión integral sobre la estrategia política. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), considera que la única forma de orientar el proceso de desarrollo es el enfoque unificado de la planificación, mediante el cual se tiene en cuenta todos los aspectos interdependientes de ese desarrollo. La planificación regional del desarrollo representa uno de los instrumentos más importantes para lograr este enfoque, pues ayuda a formular con coordinación los planes sectoriales y los programas y proyectos de las regiones (Ortega, 1988:233).

No obstante la implementación de los principios de la NGP en la región latinoamericana en su mayoría las reformas tendieron a favorecer el restablecimiento y el equilibrio de finanzas públicas sanas centrándose en las “reformas de los sistemas de presupuestación pública, la eficiencia económica de las operaciones de gobierno, el equilibrio de ingreso-gasto, el alto rendimiento administrativo además de transparentar el gasto de gobierno” (Aguilar, 2006:19). Las reformas administrativas en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos quedaron pendientes.

### **2.3 El concepto de coordinación**

La importancia del tema de la coordinación en la política pública nos lleva a que ésta es necesaria cuando el nivel de bienestar agregado por acciones unilaterales es menor que el nivel de bienestar que pudiera ser obtenido cuando las decisiones se toman conjuntamente (Scharpf, 1994). En el área de política social esto es de capital importancia ya que su fin último es proporcionar bienestar a sus ciudadanos, bajo esta premisa, si la acción conjunta (coordinada) genera mayores niveles de bienestar por consecuencia la acción individual (descoordinada) estaría generando pérdidas relativas.

Bajo esta línea de análisis, Ramírez y Peñaloza (2006) establecen que “en la coordinación se trata de sacar provecho de sinergias para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales, y contribuir a un mejor entendimiento entre vecinos y socios”. Asimismo, North (1993) afirma que la cooperación interinstitucional permite reducir costos de información y generar mayor desempeño económico. Sin embargo, la coordinación no sucede

automáticamente, es necesario crear la estructura adecuada y proveer los incentivos necesarios para promover la coordinación y colaboración entre las organizaciones (Challis, 1988). Alexander (1995) afirma que toda organización es interdependiente con otra y que la coordinación es el resultado de lidiar con estas interdependencias, es decir, la coordinación interorganizacional significa el reconocimiento de las interdependencias y las maneras de enfrentarlas (Alexander, 1995:7).

Mulford y Rogers (1982) identifican tres tipos de interdependencias entre las organizaciones. La primera la llaman “agrupada” en donde cada organización o unidad contribuye al objetivo final, en el sector público encontramos interdependencia agrupada, cuando cierto número de agencias o dependencias dan servicios al mismo sector de la población (Alexander, 1995:33). La segunda es “secuencial”, cuando las salidas (resultados) de una organización sirven de insumos (entradas) de otra. La tercera es llamada “recíproca”, cuando las salidas (resultados) de toda unidad son insumos (entradas) de otras unidades. Los intercambios que resultan de estas interdependencias pueden ser formales o informales. Dependiendo del nivel y la frecuencia de las transacciones, estas pueden convertirse en mecanismos formales de coordinación o mantenerse como canales informales de coordinación entre unidades.

Diversos autores han identificado los beneficios de la coordinación en la acción de gobierno, Repetto (2005) señala que la coordinación es útil para reducir los costos administrativos y promover cuentas públicas sanas, fortalecer los sistemas de información, monitoreo y evaluación evitando la duplicación de esfuerzos de los programas, articular las intervenciones de las distintas secretarías, y equilibrar las relaciones de poder al interior del gobierno. Asimismo, Peters identifica que las principales funciones de la coordinación en la política pública son: “(i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; (ii) reducir las inconsistencias políticas; (iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; (iv) atenuar el conflicto político burocrático; (v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas” (citado en Licha, 2006:1).

En síntesis, se puede concluir que una política pública coordinada o intersectorial permite abordar de manera holística problemas complejos como la pobreza por lo que, existe la necesidad de pasar de una visión por secretaría o ministerio a una visión multisectorial que permita acciones coordinadas, articuladas y dirigidas para satisfacer las múltiples necesidades de un grupo poblacional o territorio.

### **2.3.1 Definición: coordinación o colaboración**

A pesar de que la mayoría de la literatura trata a la coordinación y colaboración como conceptos distintos, se puede argumentar que es el mismo concepto aplicado a diferentes niveles organizacionales. El término que se centra en la macro-estructura es comúnmente referido como coordinación, mientras aquel que se refiere a los intercambios que se dan a nivel meso (entre unidades) es normalmente llamado colaboración. Esta sección explora las distintas definiciones para ambos conceptos encontradas en la literatura y propone un concepto integrador de coordinación.

Intentar una definición para colaboración es tarea difícil. Longoria (2005) hace una revisión de literatura e identifica 15 definiciones concluyendo que intentar estandarizar el término colaboración es difícil ya que parece no existir una comprensión consensuada sobre el concepto (125). De acuerdo a diferentes estudios, la colaboración puede ser definida como un proceso en el cual agencias y organizaciones trabajan juntas basadas en un conjunto de valores específicos para proveer un grupo de servicios integrados (Dunlop y Holosko, 2004; Harley, Donnell, y Rainey, 2003; Longoria, 2005; Mizrahi, 1999; Springer, Sharp, y Foy, 2000; Walter y Petr, 2000).

El problema con esta definición es que es tan amplia que cualquier interacción entre las agencias puede ser clasificada como colaboración. El estudio de Walter y Petr (2000) es el único que afirma que la colaboración requiere actividades conjuntas, estructuras conjuntas y recursos compartidos (495). El estudio señala que la colaboración de dos agencias u organizaciones requiere un cambio en la estructura de la agencia además de ceder parte de su autonomía (495). Esta definición va más allá de los mecanismos informales de ajuste mutuo entre las organizaciones hacia las estructuras formales de coordinación. Esto quiere decir, que como la coordinación, la colaboración puede ir desde acuerdos informales e intercambios entre unidades y agencias hasta estructuras formales que promuevan la colaboración porque ninguna agencia es capaz de proveer todos los servicios necesarios requeridos por la población objetivo.

El concepto de coordinación es utilizado más frecuentemente cuando se refieren a política pública y dependencias o secretarías de gobierno. A pesar de que algunos autores utilizan la coordinación y la colaboración como términos intercambiables, los artículos que se refieren a la colaboración analizan el proceso de cómo las diferentes agencias trabajan juntas, mientras aquellos que se refieren a la coordinación dirigen su atención a la coherencia e integración de las políticas públicas.

*La coordinación ha sido definida como el proceso donde dos o más organizaciones crean y/o utilizan las reglas de decisión existentes que han sido establecidas para negociar colectivamente su espacio compartido (Rogers y Whetten, 1982:12). Sin embargo, la coordinación también puede ser definida como el resultado de un proceso en donde las políticas y los programas de gobierno se caracterizan por niveles mínimos de redundancia incoherencias y vacíos (Peters, 1998:296).*

Analizando ambas definiciones podemos concluir que ambos conceptos se refieren a la misma idea: dos o más organizaciones trabajando juntas creando o utilizando reglas formales o informales para la consecución de sus objetivos individuales y/o conjuntos. En el nivel macro, los objetivos pueden ser disminuir los niveles de pobreza a través de una estrategia conjunta y a nivel micro puede ser proveer un grupo de servicios a una población objetivo. El resultado del proceso también sería el mismo, el tener niveles mínimos de redundancia, duplicidades y vacíos Peters (1998).

La coordinación y colaboración pueden promoverse por estructuras formales o informales. La revisión de literatura muestra que la coordinación puede ser promovida principalmente por tres tipos de interacción a pesar de que los distintos autores se refieren a ellas con nombres

distintos: ajuste mutuo (mercados), alianzas (redes), y corporativa (jerárquica) (Alexander, 1995; Peters, 1998, 2004; Rogers y Whetten, 1982).

La coordinación por ajuste mutuo (mercados) se basa en el principio de la teoría económica el cual dice que la coordinación ocurrirá si dejan actuar a las fuerzas sin interferencia. La coordinación por alianza (redes) ocurre a través de las organizaciones y depende de la existencia de voluntad e interés por cooperar. Finalmente, la coordinación corporativa (jerárquica), es la forma más común de coordinación al interior de los gobiernos, es un mecanismo de arriba hacia abajo en donde la estructura promueve la coordinación a través de la autoridad y estructuras formales (Peters, 2004). Estas tres estructuras de coordinación no son independientes la una de la otra y frecuentemente suceden simultáneamente.

**Tabla 3. Mecanismos de coordinación**

	Definición	Actores	Medios	Dificultades
Mercados	Presupone la existencia de una mano invisible (como en el mercado) que permite la coordinación sin interferencia.	Requiere de la voluntad de los actores para intercambiar recursos y obtener niveles mayores de bienestar colectivo.	Medios de intercambio diversos: clientes (o usuarios de los planes y programas), información.	La política no se ve como una relación de compradores y vendedores. Marcos legales estrictos que dificultan esta concepción.
Redes	Mecanismo de coordinación principalmente entre el Gobierno y otros actores: tercer sector, Sociedad Civil y mercado.	Requiere la conciliación de intereses de distintas redes (con distintos intereses particulares) dificultando la gobernanza.	El intercambio se da a raíz del interés en el mismo tema. Importancia de los valores y lógica entre las organizaciones para que la coordinación sea exitosa.	La multiplicidad de actores dificulta la coordinación. Mayor necesidad de mediación y negociación.
Jerarquía	Tipo de coordinación más común. Se da dentro de la misma administración pública a través de diversas instancias y/o mecanismos.	Depende de las agencias centrales de gobierno. Perspectiva de arriba-abajo. Establecido legalmente y se impone a través de los servidores de alto rango.	Necesidad de integración (arriba-abajo) y lineamientos claros sobre las atribuciones de cada nivel.	Organizaciones flexibles (ya que las facultades y/o responsabilidades no están claramente definidas) Temas de política complejos que involucran la interdependencia de distintas organizaciones.

Fuente: Elaboración propia con información de Peters, 1998; 2005

La forma en la que las organizaciones promueven la coordinación depende de sus incentivos y de las características de su ambiente. La literatura ha resaltado la importancia de la colaboración entre agencias para proveer servicios integrados a la población en respuesta a la tendencia reciente de fragmentación, reducción de personal y recortes presupuestales (Mizrahi, 1999). La dificultad surge cuando no existe una comprensión clara de cómo la coordinación y colaboración pueden y deben ser promovidas (Dunlop y Holosko, 2004; Longoria, 2005).

**Tabla 4. Vínculos para promover la coordinación**

Vínculos administrativos	Vínculos de servicios directos
1. Fiscales <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Presupuestación conjunta</li> <li>b. Financiación conjunta</li> <li>c. Transferencia de fondos</li> <li>d. Compras de servicios</li> </ul>	1. Servicios básicos <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Alcance</li> <li>b. Ingreso</li> <li>c. Diagnóstico</li> <li>d. Remisión</li> <li>e. Seguimiento</li> </ul>
2. Prácticas de Personal <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Administración de personal consolidada</li> <li>b. Uso compartido de personal</li> <li>c. Transferencia de personal</li> <li>d. Personal flexible</li> <li>e. Co-ubicaciones</li> </ul>	2. Modos para la coordinación de casos <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Conferencia de casos</li> <li>b. Coordinadores de caso</li> <li>c. Equipos de caso</li> </ul>
3. Programación y planeación <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Desarrollo conjunto de políticas</li> <li>b. Planeación conjunta</li> <li>c. Programación conjunta</li> <li>d. Compartir información</li> <li>e. Evaluación conjunta</li> </ul>	
4. Servicios administrativos de soporte <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Manejo de archivos</li> <li>b. Administración de donaciones</li> <li>c. Servicios centrales de apoyo</li> </ul>	

Fuente: Grans and Horton citado en Rogers y Whetten, 1982:28  
(Traducción de la autora)

La literatura muestra que la estructura más difícil de analizar es la coordinación que se da por ajuste mutuo (mercados) (Rogers y Whetten, 1982), dado que no se guardan registros sobre este tipo de colaboración y comúnmente se basa en el historial previo de colaboración y en las relaciones personales de los trabajadores de primera línea. El segundo tipo de estructura utilizada son las alianzas o redes basadas en herramientas para promover la coordinación entre unidades, tales como presupuestos compartidos y planeación conjunta. Finalmente, la búsqueda de coherencia política en el nivel macro muestra que usualmente los gobiernos prefieren estructuras jerárquicas de coordinación.

Una conclusión general es que a pesar de que ha habido presión gubernamental para promover la colaboración y la coordinación, se ha hecho muy poca investigación en cómo una o más organizaciones trabajan juntas y bajo qué tipo de estructuras de coordinación y colaboración. Longoria (2005) afirma que últimamente la colaboración y la coordinación son consideradas como la solución para enfrentar necesidades y problemas complejos, sin embargo, nadie ha analizado si los resultados son superiores a los costos. Algunos beneficios de la coordinación son:

- Lograr la integración de los servicios (Longoria, 2005)
- Resolver el problema de dependencias que no trabajan juntas en los tres niveles de gobierno (Longoria, 2005)
- Atender a la población que no cuenta con servicios (Longoria, 2005)
- Ahorrar dinero y aumentar la eficiencia en la entrega de servicios (Mizrahi, 1999)
- Integrar servicios fragmentados (Harley y otros, 2003)
- Atender las múltiples necesidades de la población específica como familias, niños, adultos mayores y los discapacitados. (Harley y otros, 2003; Walter y Petr, 2000)

### **2.3.2 Relaciones de intercambio y coordinación**

Scharpf (1978) argumenta que en la mayoría de los casos las relaciones de coordinación están basadas en el intercambio de beneficios. Incluso afirma que si alguna de las partes no recibe beneficio de la coordinación la relación difícilmente se mantendrá. Esto lleva a diferenciar aquellas relaciones de intercambio con beneficio para ambas partes, beneficio mutuo, y aquellas en las que se beneficia solamente una de las partes, beneficio unilateral. En aquellas relaciones en donde el beneficio es unilateral la coordinación dependerá de la presión que ejerza la parte interesada en el intercambio. El mismo autor plantea el estudio de la coordinación desde una perspectiva estructural ya que proporciona elementos más estables para el análisis. Sin embargo, afirma que aunque los factores estructurales no proporcionarán información sobre los resultados de las interacciones de intercambio, sí permiten identificar la factibilidad de estrategias de coordinación y permitirán explicar la imposibilidad o improbabilidad de ciertas interacciones (353).

Utilizando como marco de análisis el intercambio de beneficios como la principal motivación de los actores para coordinarse, el interés también dependerá de las características de los recursos o bienes que se intercambian. Es decir, para ambas partes el interés en la coordinación dependerá de la importancia relativa del recurso que se recibe del intercambio con base en dos dimensiones: su posibilidad de sustitución y la importancia del recurso. Así, se obtienen las siguientes combinaciones (Scharpf, 1978):

- Alta dependencia: una relación caracterizada por la alta importancia del recurso y una baja capacidad de sustitución.
- Baja dependencia: se caracteriza ya sea por una combinación de baja importancia y baja capacidad de sustitución del recurso, ó alta importancia y alta capacidad de sustitución del recurso.
- Independencia: es resultado de la combinación de baja importancia y alta capacidad para la sustitución del recurso.

**Tabla 5. Importancia del intercambio**

		Importancia del recurso	
		Alta	Baja
Posibilidad de sustitución del recurso	Alta	Alta dependencia	Baja dependencia
	Baja	Baja dependencia	Independencia

Fuente: (Scharpf, 1978)

Una vez identificada el nivel de dependencia de cada una de las partes en el recurso o bien de intercambio se podrá determinar el tipo de relación entre las partes, ya sea de dependencia mutua o bien dependencia unilateral (véase Tabla 4). Una relación de dependencia mutua facilita el proceso de coordinación sin embargo, si la relación el bien o recurso a intercambiar no es importante o bien tiene una capacidad de sustitución alta ninguna de las partes estará interesada a cooperar. En el caso contrario cuando para ambas partes el recurso o bien a intercambiar es importante y no puede sustituirse fácilmente, ambas harán todo lo posible por mantener la relación de intercambio y estarán dispuestas a ceder en ciertas condiciones con tal de mantener la relación, con el tiempo este tipo de relaciones pueden formalizarse en reglas escritas (Scharpf, 1978).

**Tabla 6. Tipo de dependencia**

		Dependencia de A sobre B	
		Alta	Baja
Dependencia de B sobre A	Alta	Dependencia mutua	Dependencia unilateral
	Baja	Dependencia unilateral	Dependencia mutua

Fuente: (F. Scharpf, 1978)

Aunque hasta ahora se han identificado marcos de análisis para la identificación de incentivos de coordinación entre dos partes existen también situaciones en donde se da la *coordinación externa* y *coordinación indirecta*. La coordinación externa se da cuando un organismo C busca promover la coordinación por sus propias razones entre A y B. Esto sucede ya sea en las relaciones jerárquicas en donde A y B son subordinados de C. Sin embargo, este tipo de estructura de coordinación también se ha identificado cuando C depende simultáneamente de ahí el interés de promover la coordinación entre A y B a esto se le ha denominado coordinación desde abajo (Scharpf, 1978).

La coordinación interna se da cuando A tiene interés de coordinarse con B pero utiliza a C como intermediario. Esto puede suceder porque A no tiene medios de intercambio con B pero sí con C. No obstante este tipo de coordinación es posible es una estrategia costosa para A ya que deberá ofrecer a C un beneficio para poder acceder a B (Scharpf, 1978).

No obstante la utilidad de estos marcos de análisis para el estudio de la coordinación, una descripción precisa de las redes de coordinación de una política pública no podrá predecir las consecuencias de la política misma. Mientras que para la implementación de algunas políticas

puede funcionar mejor una estructura centralizada para otro tipo de políticas una estructura menos rigurosa puede reportar mejores resultados (Scharpf, 1978:363).

La vinculación del estudio empírico de la estructura de la redes de coordinación de una política pública así como la identificación de formas prescriptivas sobre la solución a los problemas a los que van dirigidos dichas políticas públicas será útil para identificar fallas de política potenciales en su implementación. Esto se logrará a partir de la comparación entre el modelo prescriptivo de política pública frente a la estructura de la red empírica prevaleciente en dicha política. Una vez identificada la diferencia entre ambas se podrá modificar la estructura organizacional para hacerla más compatible con la política pública a implementar (Scharpf, 1978). Asimismo, es importante tomar en cuenta que un organismo o dependencia normalmente participa no solamente en la implementación de una política pública si no de varias políticas públicas por lo que se deberá ponderar que actores son necesarios para la estructura de la red de implementación de la política.

### **2.3.3 Niveles y factores contextuales de la coordinación**

Esta revisión de literatura muestra que la coordinación ha sido clasificada en distintos niveles en relación al grado de integración política y al nivel de la organización en la que se da la coordinación. En relación a la integración política, Scharpf (1994) define coordinación *positiva* y *negativa*, y Peters (2004) identifica un tercer nivel de coordinación llamado *integración política* y un último nivel denominado *estratégico*.

La coordinación negativa ocurre cuando políticas nuevas no interfieren con u obstaculizan a otras políticas públicas (Peters, 2004; F. Scharpf, 1994). La coordinación positiva va un poco más allá e intenta maximizar la efectividad y eficiencia del gobierno trabajando de manera conjunta a través de estrategias comunes (Peters, 2004; F. Scharpf, 1994). La integración política se refiere a objetivos comunes a través de distintos departamentos o secretarías (Peters, 2004). Finalmente, la integración estratégica es tener y compartir una visión clara de la política y del gobierno futuro.

La coordinación puede ocurrir en distintos niveles: en la meta-estructura que es el nivel más alto de gobierno; en la meso-estructura definida como un sistema interorganizacional particular o un campo de acción donde un grupo de organizaciones interactúan para obtener un objetivo común (Alexander, 1995), o en un campo de implementación donde un grupo de organizaciones participan en la implementación de un programa o política (Alexander, 1995). Finalmente, hay micro estructuras que son puntos de conexión para vincular centros de decisiones inter o intra organizacionales (Alexander, 1995:52-53). Los puntos de conexión pueden ser vínculos informales entre las organizaciones o pueden ser mecanismos formales como presupuestos compartidos o unidades de coordinación. En todos los niveles, la coordinación puede variar desde un ajuste mutuo (mercados) es decir vínculos informales hasta una estructura jerárquica con reglas y normas definidas.

A partir del nivel de coordinación que se logre, el tipo de sinergias que se generarán pueden clasificarse como: “(i) cognitivas, que promuevan el intercambio de información y conocimiento entre las partes; (ii) de proceso y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; (iii) de

recursos para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y competencias en juego; y (iv) de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales (Licha, 2006:1).

Halpert (1982) establece que hay condiciones organizacionales y ambientales que facilitan o dificultan la decisión de las agencias para coordinarse (54). Existen dos supuestos: que el principal incentivo de las organizaciones para coordinarse es la búsqueda de la supervivencia, y que toda estrategia de coordinación conllevará a un ajuste en la estructura interna de la organización.

Dos factores que facilitan o inhiben la coordinación son los factores interpretativos y los factores contextuales (Halpert, 1982). Alexander (1995) define a los factores interpretativos como perceptivos y subjetivos, ya que se relacionan con la imagen que los miembros de una organización tienen de otra. Los factores contextuales son aquellos que realmente existen en la organización o en su ambiente y que afectan la relación potencial entre ésta y otras organizaciones.

Las organizaciones tienen tres razones para coordinarse: 1) para evitar una pérdida potencial de su autonomía, recursos, tareas o áreas de poder, 2) para prevenir una crisis futura y 3) para disminuir su vulnerabilidad frente a organizaciones más poderosas. A pesar de que la necesidad de coordinarse existe, los factores interpretativos y contextuales pueden promover o dificultar las posibilidades de coordinación. Es por eso que se requiere poner atención a la lógica interna y externa de la organización (Halpert, 1982:56).

En general, el factor interpretativo que facilita la coordinación es el conocer las ventajas y beneficios que traerá. Podría ser mejorar la entrega de servicios, un conjunto de valores compartidos, ética profesional común, consenso ideológico, un buen historial e imagen positiva de la otra organización (Halpert, 1982). La percepción de los beneficios potenciales de la coordinación debe comunicarse desde el nivel más alto de la organización hasta los trabajadores de primera línea, para que la coordinación sea exitosa. Los factores contextuales que facilitan la coordinación y la colaboración son los beneficios reales. Estos pueden ser disminuir los costos en la entrega de servicios, ampliar la cobertura (atender más clientes) y, aumentar la profesionalización de la entrega de servicios (Halpert, 1982)

Además, es importante diferenciar el tipo de coordinación ya que, por un lado está la coordinación horizontal que se da a nivel de las Secretarías de Estado que tiene que ver más con el diseño de las políticas públicas y por ende es un ejercicio totalmente político y por otro lado, está la coordinación vertical (más administrativa) que se da de arriba hacia abajo y tiene que ver con la implementación de las políticas. Para que un Gobierno sea realmente efectivo se requieren ambos tipos de coordinación. Además la coordinación vertical (entre niveles de Gobierno) es necesaria para una eficiente coordinación horizontal y viceversa. Bajo esta misma perspectiva, Cooper identifica “tres esferas superpuestas de acción: i) la gerencia dentro de la misma institución gubernamental o coordinación vertical [...], ii) la gerencia a través de organizaciones gubernamentales o coordinación horizontal, que ha derivado en una competencia y rivalidad por los recursos y apoyo político, en vez de un esfuerzo cooperativo

para ejecutar y operar la política pública; y iii) la gerencia fuera de gobierno” (citado en Ramírez y Peñaloza, 2006).

## **2.4 Marcos para el análisis de la coordinación**

La Teoría Organizacional estudia como los grupos y los individuos actúan bajo diferentes estructuras y circunstancias organizacionales (Shafritz y Ott, 2001). Gulick (2001) considera a la coordinación como una de las principales funciones de las organizaciones ya que, mientras más grande es la organización, se requiere la subdivisión del trabajo por lo que la coordinación se vuelve necesaria. Gulick (2001) identifica dos maneras para lograr la coordinación: la primera es de forma jerárquica, en donde los niveles superiores ordenan a los niveles inferiores sobre sus labores específicas, es decir, la coordinación va de arriba hacia abajo. La segunda es estableciendo objetivos comunes, sin embargo, afirma que en organizaciones grandes la coordinación por objetivos compartidos puede no ser suficiente ya que los actores tienden a actuar con base en su interés individual.

A pesar de que la coordinación es vista como una función de cualquier organización, la forma en la que una organización promueve la coordinación es distinta. Para algunos autores la principal fuerza detrás de la coordinación es la búsqueda de la racionalidad en la política pública. Para otros, esta perspectiva es muy ingenua ya que el poder y el interés individual entran en juego y la coordinación dependerá de las ventajas que tendrá cada organización como resultado de la coordinación.

Bajo la perspectiva racionalista, las organizaciones son instituciones racionales con metas y objetivos. La búsqueda de la eficiencia y la consecución de sus objetivos guiará a las organizaciones a coordinarse, usualmente a través de un conjunto de reglas definidas y estructuras de poder (Shafritz y Ott, 2001). Challis et al. (1988) afirman que la coordinación es la estrategia racionalista para hacer frente a las complejidades de los problemas sociales. Los racionalistas afirman que la coordinación requiere de un proceso y una estructura. El proceso de coordinación resulta de las acciones basadas en el interés individual y en la maximización de utilidades, y la estructura es el diseño organizacional que promueve la coordinación de manera más eficiente (Challis, 1988). La pregunta más importante bajo esta perspectiva es qué diseño organizacional promueve de mejor manera la eficiencia y la consecución de los objetivos.

La perspectiva de poder considera como ingenua la visión racionalista de las organizaciones. Esta perspectiva ve a las organizaciones como sistemas complejos conformados por individuos con intereses propios (Shafritz y Ott, 2001). Desde esta perspectiva, el conflicto es inevitable ya que las organizaciones compiten por recursos escasos. La colaboración y la coordinación entre las organizaciones sucede solamente cuando existen beneficios mutuos o porque una organización tiene más poder que la otra. De esta manera, los procesos interactivos que llevan a una mayor coordinación incluyen relaciones de negociación/intercambio y de poder/dominación (Challis, 1988). Además, esta perspectiva toma en cuenta también la coordinación que sucede a través de canales informales. Mientras que la perspectiva racionalista se centra en la estructura para la promoción de la coordinación, la perspectiva de poder ofrece un marco para analizar la coordinación y colaboración que ocurre a través de canales informales.

La mayoría de la literatura que estudia la coordinación y la colaboración en los servicios sociales utilizan como marco de análisis ambas perspectivas: la coordinación y colaboración que resulta del esfuerzo racional de la organización para promover una mayor eficiencia a partir de su estructura, y la coordinación y colaboración que resulta por acuerdos de ajuste mutuo que ocurren entre diferentes unidades organizaciones o agencias bajo ningún acuerdo formal. Ambas perspectivas son necesarias para entender como la literatura ha estudiado el tema de coordinación y colaboración.

Las perspectivas racional y de poder ponen énfasis en las elecciones hechas por los individuos que participan en los procesos de coordinación. La perspectiva racionalista analiza las estructuras que pueden promover mejor la coordinación sin embargo, su unidad de análisis es la elección individual de los actores. Scharpf (1997) argumenta que las motivaciones de los actores están basadas en su propia percepción de la realidad, poniendo de manifiesto la naturaleza subjetiva de las decisiones de los actores. El autor concluye que sería imposible para las ciencias sociales encontrar regularidades generalizadas y explicaciones y predicciones basadas en teoría (19).

Por estas razones, académicos han desarrollado distintos marcos de análisis para ser capaces de analizar la influencia de las instituciones en la elección racional, dado que las instituciones son una “suma de actores”. Peters (2005b) identifica la perspectiva de Dunlevy de “elección pública institucional” y la visión de Keman “elección racional institucional” (48). Scharpf (1997) cita los modelos desarrollados por Ostrom, Gardner y Walker llamado “análisis institucional y desarrollo” por Burns, Baumgartner y Deville como “dinámicas de sistemas y actores” y por Michael Zurn conocido como “marco de situación estructural” (36). El modelo de Manytz y Scharpf de “institucionalismo centrado en los actores” está basado en la idea que los procesos de política son impulsados por la interacción de actores individuales y corporativos dotados con ciertas capacidades y orientaciones cognitivas y normativas específicas, dentro de un marco institucional dado y dentro de una determinada situación externa (37).

Estos modelos simplifican el estudio de los procesos de coordinación, posicionándolos en un nivel de análisis superior; desde el actor individual hacia el actor corporativo limitado por las instituciones. Las perspectivas racional y de poder son necesarias para entender la motivación de los actores, pero las instituciones limitan sus opciones disponibles y el uso de distintos mecanismos y herramientas para promover la coordinación. La presente sección describe los modelos planteados por Sharpf (1997) y Van de Ven y otros (1975) así como las teorías inherentes a cada uno de estos modelos. Asimismo, se identifican dimensiones de análisis identificadas por otros autores para el estudio de la coordinación (Aldrich, 1975; Van De Ven, Delbecq, y Koenig, 1976).

#### **2.4.1 Modelo de Scharpf (1997): Institucionalismo centrado en los actores**

Scharpf (1997) afirma que los fenómenos sociales pueden ser explicados como el resultado de las interacciones entre actores intencionales ya sean individuales, colectivos o corporativos. Dichas interacciones están estructuradas y sus resultados dependen de las características de la estructura institucional en donde ocurren. El autor propone un marco de análisis basado en el

pensamiento estratégico de la teoría de juegos en donde las interacciones entre los actores pueden ser cooperativas ó no cooperativas.

En los juegos cooperativos existen dos posibilidades: la primera, en la que los jugadores involucran acuerdos obligatorios entre ellos antes de que cada uno haga su elección; la segunda, en la que las estrategias pueden elegirse conjuntamente a través de un acuerdo obligatorio. En los juegos no cooperativos los jugadores desconocen la estrategia que elegirá su contrincante. Existe una diferencia importante en los juegos no cooperativos, estos pueden ser simultáneos o secuenciales. En los juegos simultáneos cada jugador debe seleccionar su estrategia sin conocer la estrategia elegida por su contrincante. En los juegos secuenciales un jugador debe mover primero y después el otro jugador elige su estrategia conociendo el movimiento hecho por su opositor. La acción de pensar estratégicamente puede resumirse en dos conceptos: interacción estratégica y resultados de equilibrio. En la interacción estratégica los actores están conscientes de su interdependencia y tratarán de anticiparse a los otros jugadores a través de su elección sabiendo que los otros jugadores harán lo mismo. En el punto de equilibrio no existe un mejor resultado para ningún jugador aunque se cambie de estrategia.

La investigación orientada a problemas busca entender las causas de los problemas públicos, identificar soluciones potenciales y los efectos de la política pública implementada en el problema y en su entorno. La investigación orientada a la interacción política estudia la capacidad de los sistemas de política para alcanzar buenas decisiones y varía de acuerdo al tipo del problema político a ser resuelto, de la constelación de actores políticos y de los modos de interacción institucionalizados.

A lo largo de la historia, las ciencias sociales han utilizado dos mecanismos para descubrir patrones regulares en la conducta humana y desarrollar explicaciones. Las *teoría de la elección racional* y la *teoría de la construcción social de la realidad*. No obstante ambas perspectivas tienen limitaciones importantes, ya que no es realista pensar que el ser humano buscará siempre maximizar su utilidad y que aprovechará todas las oportunidades para su ganancia personal. Así como, tampoco es real que su comportamiento estará determinado solamente por factores culturales.

Los actores responden de manera distinta a las amenazas externas, limitaciones y oportunidades debido a las diferencias en sus percepciones y preferencias sin embargo, dichas percepciones y preferencias también se ven influidas por la estructura institucional en la cual interactúan. De ahí, la necesidad de un marco de análisis que conceptualice los procesos de política llevados a cabo por la interacción de actores individuales y/o corporativos dotados con capacidades y orientaciones cognitivas y normativas específicas, en una estructura institucional dada y con una situación externa también dada. Dicho marco de análisis integra la teoría de la elección racional con el institucionalismo al plantear que las instituciones son sistemas o reglas que limitan e influyen en las opciones de acción disponibles de los actores. Además, son también la influencia más importante y la fuente de información más útil sobre los actores y sus interacciones.

El objetivo del modelo de análisis es tratar de explicar las elecciones de política pública con la intención de generar conocimiento sistemático útil para desarrollar recomendaciones de

política ó para el diseño de instituciones que promuevan la elaboración e implementación de políticas públicas. La unidad de análisis del modelo es el conjunto de interacciones entre los actores colectivos que producen los resultados de política. Los elementos del modelo son:

- Actores: capacidades, percepciones y preferencias
- Constelación de actores: conjunto de actores, sus estrategias, los distintos resultados que tendrían lugar a partir de cada estrategia y las preferencias o valoraciones de los actores con respecto a los resultados posibles.
- Modos de interacción: formas en que los actores se conducen con respecto a los otros – acción unilateral, acuerdo negociado, voto mayoritario o dirección jerárquica.
- Marcos institucionales: conjunto de reglas constitutivas que delimitan los cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables – campos anárquicos; redes, regímenes o sistemas de decisión conjunta; asociaciones, circunscripciones o asambleas representativas, y organizaciones jerárquicas y el Estado.

#### 2.4.2 Modelo de Van de Ven (1975)

Van de Ven (1975) afirma que el análisis del entorno es necesario para examinar como las organizaciones funcionan e interactúan en él, ya que se le considera como: un fenómeno externo limitativo; un grupo de organizaciones, grupos o personas en interacción; y un sistema social.

Al analizar el entorno como un fenómeno externo limitativo, Hall identifica dos tipos de entorno: el *general* y el *específico*. El entorno general se define como las condiciones que indirectamente afectan a la organización tales como tecnología, el marco legal, la política, el económico, el demográfico, el ecológico y el cultural. El entorno específico se define como entorno de la tarea o el entorno relevante conformado por las organizaciones, grupos y personas con las cuales la organización está en contacto directo. Las tres dimensiones principales del entorno de la tarea son:

**Tabla 7. Dimensiones del entorno de la tarea**

Variabilidad	Mide la frecuencia, el grado e irregularidad de los cambios
Complejidad	Heterogeneidad, rango y actividades externas
Amenazas	Factores externos de estrés

Fuente: Van de Ven (1975)

A mayor nivel de incertidumbre que enfrente la organización mayor la cantidad de problemas de coordinación y control al interior. Las estrategias y tácticas que se pueden utilizar en la organización para disminuir la incertidumbre son: añadir componentes de entradas y salidas; anticipar fluctuaciones externas a través de la planeación, la prospectiva y la programación; y racionalización. Además, la organización puede influenciar el proceso de interacción con el entorno en términos de cooperación ó competencia o cooperación a partir de técnicas de negociación, formación de coaliciones, y cooptación.

El análisis del entorno como un grupo de organizaciones, grupos o personas en interacción se basa en el hecho de que las organizaciones no cuentan con todos los recursos necesarios

para la obtención de sus objetivos por lo que deberán establecer relaciones de intercambio con otras organizaciones. A partir del análisis del entorno como un conjunto de interacciones de intercambio se pueden identificar dos propiedades: la comparativa y la relacional. En la dimensión comparativa el análisis se centra en comparar las diversas atribuciones de las organizaciones participantes en la red de intercambio con base en las siguientes dimensiones

**Tabla 8. Dimensiones de las organizaciones de una red**

Homogeneidad	Similitudes funcionales y estructurales de las organizaciones
Consenso en el área	Incluye las siguientes características comparativas: a) grado en que los objetivos o metas de una organización son rivalizados; b) la compatibilidad de las metas organizacionales, filosofías y orientaciones de referencia; y c) el nivel de traslapes en los objetivos.
Reconocimiento de otros actores	El grado de conocimiento o ignorancia de los objetivos, servicios y recursos de los otros participantes de la red.
Estabilidad	La permanencia de las organizaciones como miembros de la red y el grado de rotación de miembros de la red.
Distribución de recursos	La cantidad y el tipo de recursos de cada miembro de la red, y la cantidad y tipo de recursos requeridos por cada miembro, o el balance de poder entre los miembros.
Número de fuentes de recursos	Número de fuentes alternativas donde cada organización puede obtener sus recursos necesarios.
Tamaño de la red	El número de organizaciones en la red.
Traslapes en la membresía	El número de actores que representan múltiples organizaciones en la red.

Fuente: Van de Ven (1975)

Existen cuatro dimensiones clave para examinar la relación de vinculación entre las organizaciones:

**Tabla 9. Dimensiones de interacción en la red**

Formalización	El grado de formalización de los intercambios entre las organización y el grado en el que un intermediario coordina las relaciones.
Intensidad	El grado de involucramiento de las partes en el intercambio con base en los recursos invertidos y la frecuencia de la interacción.
Reciprocidad	Las dirección del intercambio (unilateral, reciproca o conjunta), y el grado de consenso mutuo de las condiciones del intercambio.
Estandarización	La estabilidad de los procedimientos y de las unidades de intercambio.

Fuente: Van de Ven (1975)

El estudio del entorno como un sistema social centra su interés en el estudio de las interacciones del conjunto de organizaciones de la red con su entorno social. El interés del estudio deja de ser en las interacciones entre las organizaciones participantes en la red y se

centra en análisis del entorno como sistema social. Sin embargo, no existe una teoría general para el análisis del medio como sistema social.

El análisis inter-organizacional puede ser definido como el estudio de la colectividad inter-organizacional como sistema de acción social. La definición de los distintos conceptos de la definición son:

- Sistema de acción: es un conjunto de acciones dirigidas a la consecución de objetivos específicos. Las acciones están orientadas al logro de los objetivos del sistema y entre una acción y otra hay relaciones de causa-efecto.
- Sistema social: las acciones interdependientes son llevadas a cabo por diversos participantes en interacción mutua. Con el tiempo los participantes toman roles especializados y desarrollan expectativas de comportamiento sobre cada uno. Si el sistema social busca permanecer estable el rol de cada uno de los participantes debe de compartir un conjunto de reglas y valores sobre los derechos y obligaciones de cada participante frente a los demás.
- Colectividad: la estructura de roles del sistema de acción social le permite actuar como una unidad. Las implicaciones son: 1) los participantes de la colectividad pueden tomar decisiones que serán obligatorias para la colectividad en su conjunto; 2) los participantes de la colectividad son interdependientes en relación a las decisiones de la red; 3) la colectividad puede actuar de forma similar a la de un participante independiente; y 4) la colectividad puede participar y debe adaptarse a otros colectividades o a otros sistemas sociales más amplios.

Una colectividad inter-organizacional está conformada por dos o más organizaciones unidas como sistema de acción social para obtener objetivos específicos a través de un conjunto de acciones. Los principales objetivos de una colectividad son aquellos que ninguna organización puede alcanzar de forma individual, son objetivos de mayor nivel que no son alcanzables sin una acción coordinada.

Según Parsons (citado en Van de Ven, 1975) todo sistema social debe resolver cuatro problemas funcionales:

1. Consecución de sus objetivos: permitir a los participantes del sistema el alcanzar sus objetivos.
2. Integración: la articulación conjunta de las acciones de los miembros del sistema.
3. Adaptación: el mantenimiento de los límites entre el sistema social y el entorno.
4. Mantenimiento del patrón instrumental: asegurar que las actividades, normas y valores de los participantes sean consistentes con las del sistema social.

Finalmente, se identifican que existen al menos tres niveles funcionales diferenciados o subsistemas al interior de la colectividad inter-organizacional:

**Tabla 10. Niveles funcionales al interior de la colectividad inter-organizacional**

Nivel I	Unidades de producción primaria Logro de objetivos subóptimo cuando los recursos necesarios para alcanzar los fines instrumentales son externos a cada organización.
---------	---

	Unidad de análisis: entradas, salidas, actividades instrumentales
Nivel II	La principal orientación funcional es la integración de los miembros diferenciados pero interdependientes del nivel I de la organización Principales requisitos funcionales: coordinación, control y contratación Unidad de análisis: vinculación relacional
Nivel III	Gobernanza del conjunto de objetivos y políticas Apoyar el área de la IC frente a otras colectividades Unidad de análisis: Junta de directores, accionistas

Fuente: Van de Ven (1975)

La selección del modelo de Scharpf (1997) para el análisis de la coordinación en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades responde a que corresponde, en mayor medida, al modelo de gestión pública que prevalece en México así como a la provisión de servicios públicos. En la sección de metodología se detalla como se instrumentaron los elementos del modelo para estudiar la coordinación interinstitucional al interior del Programa.

### 3 METODOLOGÍA

La investigación cualitativa se define como aquella “investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas y la conducta observable” (Taylor y Bogdan, 1996:20). La investigación cualitativa busca entender el porqué las personas actúan de cierta manera, sus sentimientos, sus miedos y sus motivaciones de acción. Es decir, permite analizar la compleja realidad en la que vive el ser humano al estudiar pocos casos específicos a profundidad a partir de un proceso inductivo.

La elección del método cualitativo para abordar el tema de la coordinación en la política social responde al interés de estudiar de manera holística la naturaleza del fenómeno para comprender cómo se da y porqué se da. No se busca cuantificar la coordinación ni llegar a generalizaciones sino entender porqué los actores cooperan. Martínez (1999) señala que cuando se busca descubrir la estructura compleja o el sistema de relaciones que conforman una realidad social “habrá que partir no de elementos aislados, ya que perderían su verdadero sentido, si no de la realidad natural en que se da la estructura completa, es decir, de casos o situaciones ejemplares o paradigmáticos: situaciones más representativas y típicas, estudiadas cualitativamente a fondo en su compleja realidad estructural” (6).

La metodología cualitativa cuestiona el paradigma positivista (o naturalista) de construcción del conocimiento que centra su interés en la verificación y predicción de los hechos y traslada su enfoque hacia la interpretación de lo que es a partir del paradigma hermenéutico “que le permita al investigador entender lo que está pasando con su objeto de estudio, a partir de una interpretación [...] a aquello que está estudiando” (Orozco, 1996). El investigador acepta que la construcción del conocimiento es resultado de la dialéctica que se da entre los intereses, valores y creencias del individuo y el objeto de estudio por lo que el método es hermenéutico y dialéctico (Martínez, 2006).

La pertinencia epistemológica del uso de los métodos cualitativos para abordar el tema de la coordinación de las políticas sociales es que no se busca la generalización a partir del estudio. Lo que se busca es la comprensión profunda del fenómeno para refinar el proceso de teorización a partir de lo que se observa y llegar a nuevos descubrimientos para poder plantear nuevas hipótesis (Ambert, Adler, Adler, y Detzner, 1995).

Maxwell (2005) establece que el objetivo principal de un estudio cualitativo es la adecuada descripción, interpretación y explicación de un caso en particular. Asimismo, identifica cinco fines científicos de los estudios cualitativos: ayudan a comprender el significado que los participantes dan a los eventos, situaciones, experiencias y acciones que forman parte de la realidad que el investigador busca entender y dar significado a partir de un enfoque interpretativo. Asimismo, ayudan a comprender el contexto particular en el cual los participantes actúan y como dicho contexto influye en sus acciones y decisiones. Además, la investigación cualitativa ayuda a identificar posibles fenómenos e influencias no anticipadas para generar nuevas teorías. También busca entender el proceso en el cual las acciones y los eventos se desenvuelven al no centrarse en las consecuencias si no al tratar de explicar el proceso de como  $x$  fue determinante de  $y$  por lo que finalmente, desarrolla explicaciones causales de dicho proceso.

La pertinencia del uso de la metodología cualitativa radica en que se busca entender cómo se da el proceso de coordinación en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Así la pregunta que se busca responder es:

¿Cómo se lleva a cabo la coordinación horizontal del Programa Oportunidades entre las distintas secretarías y dependencias que participan en su operación a nivel federal?

El interés del investigador radica en estudiar los factores, acciones y/o características del proceso de coordinación entre los distintos actores que participan en la operación del programa Oportunidades, con el objetivo de identificar a través de qué mecanismos, instrumentos y tipos de interacción, formales e informales, se logra dicha coordinación.

### 3.1 El estudio de caso

Creswell (2007) define al estudio de caso como una estrategia metodológica cualitativa en la que el investigador explora un caso específico o varios casos específicos en el tiempo, a través de una recolección detallada y minuciosa de datos que incluye diversas fuentes de información, para finalizar con un reporte sobre la descripción del caso y los temas que surgieron del mismo (73). Asimismo, Yin (2009) lo define como una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo a profundidad en su contexto cuando, las fronteras entre el fenómeno y el contexto no están claramente definidas, es decir, no se puede separar al fenómeno de su contexto como sucede en los estudios experimentales.

A decir de Yin (2009) el uso del estudio de caso es pertinente cuando la pregunta de investigación a responder se centra en descubrir el *cómo* o el *porqué* ocurre un fenómeno sobre el cual el investigador no tiene control. El estudio de caso resulta en una comprensión detallada sobre las situaciones y el significado para aquellos implicados en el mismo. Hancock y Algozzine (2006) afirman que el uso del estudio de caso es, generalmente, más exploratorio que confirmatorio, es decir, se utiliza en mayor medida cuando el interés del investigador es identificar temas o categorías de comportamiento.

Existen distintos tipos de estudios de caso que persiguen fines distintos. Stake (1998) identifica el estudio de caso *intrínseco* el cual lo define como un estudio de caso dado ya que

el interés del investigador se centra en lo que podamos aprender sobre ese caso en particular. A diferencia del estudio de caso *instrumental* que es aquel en el cual el investigador está frente a una cuestión “que se debe investigar, una situación paradójica, una necesidad de comprensión general, y consideraremos que podemos entender esa cuestión mediante el estudio de un caso particular” (16). En esta situación el estudio de caso es un instrumento para conseguir la comprensión de un determinado fenómeno que se da en ese caso en particular. Bajo el estudio de caso instrumental el investigador puede elegir un solo caso de estudio o bien varios casos de estudio para estudiar el mismo fenómeno. Hancock y Algozzine (2006) identifican un tercer tipo de estudio de caso con base en el uso de varios casos de estudio y lo denominan como estudio de caso *colectivo* en donde el propósito es aportar elementos a la teoría con base en la replicación del estudio a través del estudio de múltiples casos.

Asimismo, Yin (2009) identifica cuatro distintos tipos de diseño para la realización del estudio de caso: dos involucran la selección de un solo caso, el holístico, con una sola unidad de análisis y el integrado, con múltiples unidades de análisis; y dos que involucran la selección de múltiples casos ya sea con una sola unidad de análisis por caso o con múltiples unidades de análisis en cada caso.

La elección del investigador sobre el tipo de diseño que utilizará en su estudio dependerá de su objetivo de investigación. La elección de un solo caso de estudio está basada en cinco lógicas: el caso representa un caso *crítico* en donde ya existen suficientes elementos para la confirmación de una teoría, el caso es un caso *único* en el que su sola existencia hace necesario su estudio, el caso es un caso *representativo* o *típico* donde el objetivo es entender las circunstancias y condiciones del mismo y que a su vez es representativo de otros casos similares, el caso puede ser un caso *revelación* que se da cuando un investigador tiene la oportunidad y el acceso de observar y analizar una situación que antes era inaccesible para la investigación social, y finalmente, el caso es un caso *longitudinal* en donde el investigador tiene interés de estudiar el mismo caso en distintos puntos en el tiempo. (Yin, 2009:47-48). Asimismo, el caso único puede también tener una sola unidad de análisis o bien tener distintas unidades de análisis, esto será determinado por la naturaleza misma del caso.

La elección de un diseño de estudio de caso de múltiples casos responde al interés del investigador de replicar el caso con el fin de confirmar una teoría. La replicación del caso puede ser idéntica con el objetivo de tener los mismos resultados o bien puede ser lo opuesto con el objetivo de obtener resultados totalmente opuestos, Yin (2009) denomina este tipo de estudio como replicación *teórica*. Sin embargo, aunque para algunos autores el uso de múltiples casos otorga al estudio de caso mayor robustez (Herriot y Firestone citados en Yin, 2009:53) también requiere de más recursos, tanto de tiempo como económicos, lo que sobrepasa las capacidades de un solo investigador haciendo inviable la investigación (Yin, 2009). Asimismo, Creswell (2007) establece que a mayor número de casos, menor la profundidad en el estudio de cada caso en particular, por lo que el análisis general se diluye.

### **3.2 La selección del estudio de caso: el Programa Oportunidades**

La selección del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como el estudio de caso para la presente investigación respondió a que bajo la tipología desarrollada por Yin (2009) representa un caso *único* de estudio dado sus dimensiones, alcances y estructura

organizacional. Actualmente, es el único programa social en México que cuenta con un órgano para la coordinación de las distintas secretarías y dependencias que participan en su operación por lo que, su sola existencia hace valioso su estudio. Sin embargo, *lo que nos interesa estudiar no es el programa en si mismo sino es el proceso de coordinación que se da al interior por lo que se define como un estudio de caso instrumental*. A decir de Stake (1998) “en el estudio instrumental de casos, el tema es dominante; se empieza y se termina con los temas dominantes” (26) En este caso, el tema dominante es el proceso de coordinación.

Tomando como referencia la tipología de Yin (2009), *el diseño es un estudio de caso único integrado*, con múltiples unidades de análisis, dado que a pesar de que es un solo programa social el estudio del fenómeno de la coordinación al interior del programa Oportunidades requiere el estudio de múltiples unidades de análisis conformadas por las distintas dependencias y organismos que participan en su operación a nivel federal: la Coordinación Nacional de Oportunidades, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La selección de los participantes en el estudio se hará con base en su participación en los mecanismos formales de coordinación de Oportunidades, en específico, que hayan participado en el Consejo y en el Comité Técnico de la Coordinación Nacional de Oportunidades hasta el año 2006.

### **3.3 Técnicas para la recolección de datos**

Las técnicas utilizadas para la recolección de los datos son el análisis documental y la entrevista. Ambas técnicas son señaladas por los diversos autores de metodología del estudio de caso como las más comunes y apropiadas para el desarrollo de un estudio de caso (Hancock y Algozzine, 2006; Stake y Filella, 1998; Yin, 2009).

Yin (2009) señala que la fortaleza del análisis documental es la capacidad de revisar el material en repetidas ocasiones además de ser una fuente de información útil para corroborar y ampliar la evidencia proveniente de otras fuentes (102). La presente investigación utiliza documentos oficiales como leyes, reglamentos y manuales organizacionales y de operación. Esta información está contenida en las páginas oficiales del gobierno mexicano como parte de la política de transparencia y acceso a la información pública. Asimismo, se solicitó a través del portal de Infomex del Gobierno Federal las actas de las sesiones de las reuniones del Consejo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (antes Programa de Educación, Salud y Alimentación) del año 1997 al 2006. Asimismo, se solicitaron al mismo organismo las actas de las sesiones bimestrales del Comité Técnico del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del año 2000 al 2006, mismas que fueron recibidas por la investigadora el 02 de febrero del 2010.

La técnica de la entrevista se utiliza intensivamente en la sociología para “adquirir conocimientos sobre la vida social” (Taylor y Bogdan, 1996:100) ya que permite al investigador entrar a la mente de otra persona, ver y experimentar el mundo como ellos mismos lo hacen (McCracken, 1988). La metodología de estudio de caso utiliza con frecuencia la entrevista profunda y la entrevista estructurada o semiestructurada como técnicas de recolección de datos (Yin, 2009).

La entrevista profunda implica una o varias entrevistas en donde el entrevistado es considerado clave para el desarrollo del estudio de caso ya que, otorga al investigador sugerencias sobre a qué otras personas entrevistar además de proporcionar, con base en las entrevistas, líneas de investigación para el desarrollo del estudio. El entrevistado a medida de que se involucra en el desarrollo del estudio del caso se convierte en informante clave. En esta clase de entrevistas las preguntas son abiertas y proporcionan al investigador la posibilidad de identificar posibles temas de análisis que no había considerado en un inicio. No obstante, el investigador debe contar con un protocolo de entrevista que guíe la plática sin embargo, este puede ser más flexible.

La entrevista estructurada o semi-estructurada, a diferencia de la entrevista profunda, es generalmente una entrevista de duración más corta con un protocolo de entrevista menos flexible. Las preguntas son también abiertas pero más estructuradas hacia el interés del investigador. Ambos tipos de entrevista son utilizados en el desarrollo del estudio de caso.

### **3.4 Selección de participantes**

La selección de los participantes se realizará con base en su participación en la operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el periodo que abarca el estudio de 1997-2006. La selección de la muestra está basada en las estrategias de muestreo identificadas por Miles y Huberman (citados en Creswell, 2007) de criterio, estratificada intencional y bola de nieve. Creswell (2007) menciona que pueden utilizarse diversas estrategias de muestreo en un solo estudio. Así, con base en la estrategia de criterio se seleccionarán los participantes con el mayor número de asistencias a las sesiones del Comité Técnico y del Consejo de la Coordinación Nacional del programa Oportunidades (véanse los anexos 6 y 7) en su condición de informantes clave. La estrategia estratificada intencional seleccionará de ese universo de participantes a uno de cada secretaria o dependencia que participaron en éstas reuniones. Finalmente, la estrategia de bola de nieve se utilizará solo en el caso que uno de los participantes seleccionados por cualquiera de los métodos anteriores recomiende al investigador el entrevistar a algún otro participante que pueda aportar información nueva o útil para el análisis.

Las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del programa Oportunidades muestran que el número de secretarías y departamentos que participaron en estas reuniones fueron 12 en total de las cuales 8 participaron un mayor número de veces. Utilizando la estrategia estratificada intencional realizar de 10 a 12 entrevistas proporcionará al investigador acceso a todas las secretarías o dependencias involucradas en la operación del programa Oportunidades. Estas 10 o 12 entrevistas se realizarán buscando la saturación teórica definida como el punto en donde ya no se encuentra, a partir de la entrevista, información nueva que sume para comprender mejor el fenómeno (Creswell, 2007).

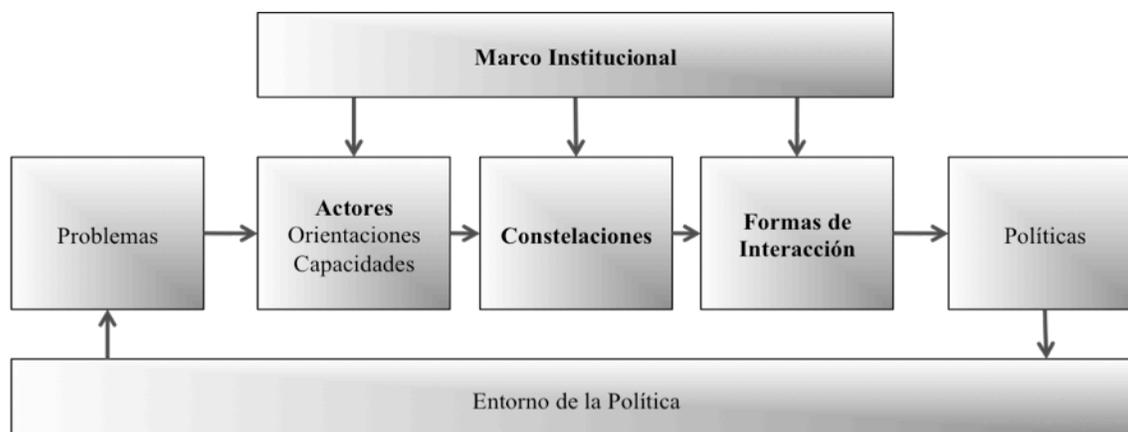
### **3.5 Modelo de análisis: institucionalismo centrado en los actores**

El marco de análisis que utiliza la presente investigación es el *institucionalismo centrado en los actores* (Scharpf, 1997) desarrollado por Fritz Scharpf y Renate Mayntz durante la década de los setenta. La elección responde a que a diferencia de los modelos tradicionales para el

análisis de la política pública, que se basan en la identificación de un problema público y en las posibles soluciones para aminorarlo o resolverlo, el institucionalismo centrado en los actores dirige su atención a la dinámica entre los distintos elementos de un problema público y como éstos influyen en la política pública y sus resultados. Para el modelo, la política pública resulta de la interacción de los actores con racionalidad limitada dotados de un conjunto de capacidades, preferencias y percepciones circunscritos por reglas formales e informales es decir, las instituciones, en las cuales interactúan.

La investigación orientada a la interacción política estudia el comportamiento de los actores que conforman a su vez una constelación de actores de una determinada política pública a través de distintas formas de interacción lo que permite llegar a conclusiones sobre la capacidad de las diferentes estructuras institucionales para la resolución de problemas públicos. Los elementos del modelo, como se mencionó en el marco teórico, son: 1) los actores con capacidades (personales, físicas y de acción), percepciones y preferencias; 2) la constelación de actores que participan efectivamente en la política pública, sus estrategias y preferencias sobre los posibles resultados; 3) las formas de interacción determinadas por el diseño institucional que son las formas en la que los actores se conducen con respecto a los otros y que pueden tomar como forma la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario o la dirección jerárquica, y finalmente 4) el marco institucional definido como el conjunto de reglas que delimitan los cursos de acción, los modos de interacción y los resultados deseables (véase Figura 1).

**Figura 1. Área de la investigación orientada a la interacción política**



Fuente: Scharpf (1997:44) Traducción de la autora.

Existen distintos modelos de análisis para el estudio de la interacción inter e intra organizacional tanto en la política pública como en el sector privado. Especialmente a partir de la década de los setenta, tanto en Estados Unidos como en Europa y principalmente en Alemania, se desarrollaron modelos de análisis para su estudio, aunque bajo diferentes denominaciones. No obstante, no se logró un consenso que permitiera la identificación de una teoría general sobre la interacción inter o intra organizacional. Una de las principales diferencias respondió a la naturaleza misma de las instituciones. Mientras que los estudios realizados en los Estados Unidos centraron sus análisis en la interacción de las distintas

agencias bajo marcos institucionales de redes o de campos anárquicos dada la limitada existencia o inexistencia de estructuras jerárquicas de gestión en la provisión de servicios sociales, en Alemania los estudios giraron alrededor de modos de interacción insertos en una estructura administrativa burocrática más centralizada.

Las diferencias existentes en la estructuras institucionales para la provisión de servicios sociales entre México y Estados Unidos dificulta la utilización de modelos de análisis que basen su estudio en la cuantificación de transacciones entre agencias de gobierno, en las similitudes funcionales y estructurales entre las agencias que proveen un mismo servicio o bien un servicio similar y en la distribución de los recursos. Además, la provisión de los servicios sociales en Estados Unidos se da de forma descentralizada y a través de organismos públicos y no públicos mientras que en México sucede de forma centralizada y solamente a través de entidades gubernamentales. Dadas las características del sistema de organización pública en México el modelo de análisis de institucionalismo centrado en los actores cuenta con un enfoque estructuralista que se adecua en mayor medida al sistema de gestión pública en México y por ende aporta más elementos para el análisis.

La pertinencia de la perspectiva estructural del modelo es sin embargo una de sus principales debilidades no obstante, la importancia que otorga el modelo a las instituciones ésta es contrastada con la combinación de la teoría de la elección racional limitada o circunscrita a las instituciones en donde se desenvuelven los actores. Es decir, las instituciones son sistemas o reglas que limitan e influyen en las opciones de acción disponibles de los actores. Ahora, la unidad de análisis del modelo no es el actor individual sino el actor colectivo dentro de una constelación de actores, la utilidad del modelo radica en que los actores no solo actúan con base en sus intereses personales sino también como representantes de unidades más grandes como familia, grupos, naciones, partidos políticos, secretarías de gobierno, entre otros. La aplicación del modelo requiere relacionar la actuación del actor individual con base en una unidad de referencia superior de acuerdo al rol que desempeña en la misma y por la cual actúa (Scharpf, 1997:61).

Así, el principal aporte de esta investigación es identificar, a partir del enfoque de la investigación orientada a la interacción política, bajo qué marco institucional se da el proceso de coordinación en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y cómo se coordinan las distintas secretarías y dependencias que participan en su operación a nivel federal a partir del análisis de los mecanismos, formas de interacción e instrumentos, ya sean formales o informales.

### **3.6 Análisis de la información**

Esta investigación busca identificar cómo se da la coordinación interinstitucional en el Programa Oportunidades al identificar de qué manera influye el marco institucional en los procesos de coordinación entre los actores. Así, este trabajo descansa en los siguientes supuestos:

1. A pesar del tránsito hacia el modelo de nueva gestión pública en la administración pública y en la estructura administrativa gubernamental prevalece el modelo de

administración pública jerárquico-burocrático. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a nivel federal, opera bajo éste modelo de gestión.

2. Sin embargo, a pesar de la prevalencia de un marco institucional de gestión jerárquico-burocrático, el proceso de coordinación entre los actores al interior del Programa se da a través de distintos mecanismos, formas de interacción e instrumentos tanto formales como informales.

La investigación se realizará a partir del análisis de documentos oficiales desde la creación del Programa Oportunidades (antes PROGRESA) hasta el año 2006. La fecha de corte de la investigación responde a que no se incluye el gobierno que se encuentra actualmente en funciones hasta el año 2012. Ésta decisión se tomó porque se busca analizar periodos terminados de gestión pública dadas las implicaciones políticas que pueda traer aún estar en el cargo pudiendo afectar la información proporcionada por los entrevistados. Asimismo, el objetivo de la investigación es analizar cómo se ha dado el proceso de coordinación del programa Oportunidades que ha permitido su vigencia desde 1997, prácticamente sin cambios sustantivos en sus reglas de operación, por lo que se consideró pertinente hacer el análisis cubriendo solamente ese periodo de tiempo.

### **3.6.1 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades opera bajo un modelo de gestión pública jerárquico-burocrático**

Weber (2001) identifica las características principales del paradigma burocrático de administración pública tales como: 1) la existencia de áreas jurisdiccionales definidas ordenadas por reglas formales ya sean leyes o reglas administrativas, 2) un sistema jerárquico ordenado con líneas claras de superioridad y subordinación, 3) la administración de la oficina se hace con base en documentos escritos (el archivo) preservados en su forma original, 4) la administración de la oficina presupone un entrenamiento técnico de su personal, 5) en caso necesario la oficina demanda la capacidad total del funcionario público sin respetar el hecho de que exista un horario predefinido de trabajo, y 6) la administración de la oficina sigue reglas generales que son más o menos estables y más o menos exhaustivas que pueden ser aprendidas.

Tomando en cuenta las características planteadas por Weber, a partir de la década de los sesenta se realizaron diversos estudios que buscaron identificar el nivel de burocracia en las organizaciones tanto públicas como privadas (Hall, 1963; Hall y Tittle, 1966; Pugh, Hickson, Hinings, y Turner, 1968; Samuel y Mannheim, 1970). Las dimensiones que se utilizaron para determinar si el programa Oportunidades opera bajo el paradigma burocrático de administración pública son las dimensiones identificadas por Hall (1963) las cuales se apegan a las características del modelo de burocracia puro de Weber. La principal crítica a los modelos que pretendían medir el nivel de burocracia en las organizaciones fue que se tomaba a la burocracia como la ausencia o presencia del modelo sin embargo, en su mayoría las organizaciones tienden a tener un modelo de gestión pública predominante con la presencia de ciertos aspectos y/o características de otros modelos de gestión. Lo que se buscó descubrir fue si el Programa Oportunidades opera bajo un modelo de gestión pública predominantemente burocrático.

Las dimensiones para identificar el nivel de burocracia al interior del Programa Oportunidades son: a) división del trabajo basada en la especialización; b) estructura jerárquica definida; c) reglas escritas sobre los derechos y responsabilidades de los funcionarios públicos; d) manuales de procedimientos sobre situaciones laborales y; e) promoción y selección del personal basado en competencias técnicas.

La dimensión *división del trabajo basada en la especialización* busca identificar si la división del trabajo está basada en un área de competencia definida y si el personal que labora en el área está ahí con base en su preparación técnica. Además, existe una clara diferenciación de funciones organizada con base en la especialización basada en criterios técnicos. La categoría del grado de especialización de las agencias/departamentos busca identificar si las agencias y los cargos corresponden a actividades y profesiones claramente definidas a partir de las siguientes subcategorías: a) los departamentos y cargos cuentan con atribuciones, funciones y obligaciones definidas por escrito; b) las agencias/departamentos se basan en la tradición institucional histórica y pueden tener o no tener atribuciones definidas; y c) las estructuras son definidas de manera *ad hoc* por el líder, los departamentos y los cargos son de reciente creación y no cuentan con atribuciones, funciones y obligaciones definidas. Las unidades de observación para el análisis serán son las agencias/departamentos y los cargos involucrados en la operación del Programa Oportunidades.

La dimensión *estructura jerárquica definida* busca identificar si el Programa cuenta con una jerarquía administrativa rigurosa y una línea de mando definida en donde las autoridades superiores tienen facultades de regulación e inspección sobre las inferiores y éstas cuentan con derecho a queja o apelación ante las superiores. La categoría de las características de la organización del trabajo busca identificar si la estructura organizacional está definida claramente, con facultades y obligaciones establecidas para cada una de las agencias/departamentos y los cargos. Las subcategorías que se observarán son: a) la existencia de un organigrama con una línea de mando definida organizada con base en cargos y funciones; b) la estructura organizacional está definida con base en instituciones históricas que son resultado de la tradición histórica o bien definidas por el soberano o líder; y c) la inexistencia de una estructura organizacional debido a que las instituciones son de reciente creación, no están consolidadas y por ende no existe una jerarquía administrativa. La unidad de observación será la estructura organizacional de las instituciones.

La dimensión *sistema de reglas escritas que abarca los derechos y responsabilidades de los funcionarios* busca identificar si existe una clara delimitación de los derechos y responsabilidades inherentes al cargo que desempeña el funcionario y éstos son independientes a la persona que desempeña el cargo. La categoría de las características institucionales busca identificar si las reglas delimitan claramente los derechos y responsabilidades de los funcionarios a partir de las siguientes subcategorías: a) las reglas son formales y escritas de forma rigurosa en consecuencia el funcionario está sujeto a normas para el desempeño de su cargo; b) las reglas pueden ser formales e informales, son públicamente conocidas y son resultado de la tradición histórica; y c) las reglas son informales y *ad hoc* creadas al momento a partir de casos específicos sin jurisdicción ni competencias. La unidad de observación será la existencia de manuales de funciones y manuales de organización.

La dimensión *procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales* busca identificar si existe la necesidad de actuar con base en el expediente. Es decir, si la operación administrativa, propuestas, decisiones, disposiciones y ordenanzas de toda clase, se registran por escrito. La categoría de las reglas para la solución de conflictos y la toma de decisiones busca identificar si éstas se basan en procesos previamente establecidos a partir de las siguientes subcategorías: a) existen manuales de procedimiento que detallan el proceso de toma de decisiones y la solución de conflictos con base al expediente; b) la toma de decisiones y la solución de conflictos se da con base en patrones históricos ya sea regulados de modo tradicional tomando en consideración normas y precedentes o bien por decisión del líder; y c) la toma de decisiones y la solución de conflictos provienen del líder dada la inexistencia de reglamentos y la ausencia de precedentes históricos las decisiones se toman caso por caso. La unidad de observación son los manuales de procedimiento.

La dimensión sobre la *promoción y selección del personal basado en competencias técnicas* busca identificar si la forma de organización y administración burocrática se concentra en manos de funcionarios que están profesionalmente calificados a través de pruebas realizadas con éxito. La categoría de selección y promoción del personal busca identificar si la calificación profesional fundamenta la selección y promoción del personal a partir de las siguientes subcategorías: a) un servicio profesional de carrera que basa la selección y promoción del personal en su preparación profesional mediante pruebas realizadas con éxito; b) es miembro de la élite en donde el cuadro administrativo puede ser reclutado de modo tradicional o por las relaciones de confianza con el líder; y c) es miembro de la camarilla en donde el personal es elegido con base en sus cualidades carismáticas y no existe ninguna carrera o ascenso solo el nombramiento del líder. La unidad de observación es el servicio profesional de carrera.

**Tabla 11. Dimensiones, categorías y subcategorías para identificar la Burocracia en el Programa Oportunidades**

Dimensiones	Unidades de observación	Categorías	Subcategorías
<p><b>División del trabajo basada en la especialización</b> La división del trabajo está basada en un área de competencia definida y el personal que trabaja en el área está ahí con base en su preparación técnica. Existe una clara diferenciación de funciones organizada con base en la especialización basada en criterios técnicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencias/ Departamentos</li> <li>- Cargos</li> </ul>	<p><b>Grado de especialización de las agencias/ departamentos:</b> Identificar si las agencias y cargos corresponden a actividades y profesiones claramente definidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamentos con atribuciones y funciones claramente definidas (las funciones y obligaciones de los departamentos y cargos están definidas por escrito).</li> <li>- Agencias/Departamentos basadas en tradición institucional (las agencias y los cargos son resultado de la tradición histórica y pueden tener o no tener atribuciones y funciones definidas).</li> <li>- Estructuras ad hoc definidas por el líder (los departamentos y agencias son de reciente creación y no cuentan con atribuciones y funciones definidas)</li> </ul>
<p><b>Estructura jerárquica definida</b> Existe una jerarquía administrativa rigurosa con una línea de mando definida en donde las autoridades superiores tienen facultades de regulación e inspección sobre las inferiores y éstas cuentan con</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organigrama</li> </ul>	<p><b>Características de la organización del trabajo:</b> Identificar si la estructura de la organización está claramente definida con facultades y obligaciones establecidas para cada una de las</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organigrama (la organización cuenta con una línea de mando definida está organizada con base en cargos y funciones)</li> <li>- Instituciones históricas (la organización es resultado de la</li> </ul>

<p>derecho a queja o apelación ante las superiores.</p>		<p>agencias/departamentos y los cargos.</p>	<p>tradición histórica o definidas por el soberano)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones nuevas no consolidadas (no existe ninguna jerarquía)</li> </ul>
<p><b>Sistema de reglas escritas que abarca los derechos y responsabilidades de los funcionarios</b>          Existe una clara delimitación de los derechos y responsabilidades inherentes al cargo que desempeña el funcionario y éstos son independientes a la persona que desempeña el cargo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual de organización</li> <li>- Manual de funciones</li> </ul>	<p><b>Características institucionales:</b>          Identificar si las reglas que establecen los derechos y responsabilidades de los funcionarios están claramente delimitadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglas formales escritas (existen reglas rigurosamente formales y el funcionario esta sujeto a normas para el desempeño de su cargo).</li> <li>- Reglas formales e informales y públicamente conocidas (las reglas formales e informales son resultado de la tradición histórica).</li> <li>- Reglas informales ad hoc (no existe jurisdicción ni competencias)</li> </ul>
<p><b>Procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales</b>          Existe la necesidad de actuar con base en el expediente. La operación administrativa registra por escrito las propuestas, decisiones, disposiciones y ordenanzas de toda clase.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manuales sobre procedimientos</li> </ul>	<p><b>Reglas para la solución de conflictos y la toma de decisiones</b>          Identificar si la solución de conflictos y toma de decisiones se basa en procesos previamente establecidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manuales de procedimiento (la toma de decisiones y la solución de conflictos se toman con base en al expediente).</li> <li>- Patrones históricos de resolución de conflictos (ya sea regulados de modo tradicional tomando en consideración</li> </ul>

			<p>normas y precedentes o bien por decisión del líder).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolución o decisión del líder (no existe reglamento ni tampoco precedentes tradicionales las decisiones se toman caso por caso por el líder).</li> </ul>
<p><b>Promoción y selección del personal basado en competencias técnicas</b> El personal que participa en la organización está profesionalmente calificado a través de pruebas realizadas con éxito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio profesional de carrera</li> </ul>	<p><b>Selección y promoción del personal</b> En qué medida la calificación profesional fundamenta la selección y promoción del personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio profesional de carrera (la selección y promoción del personal está basada en su preparación profesional mediante pruebas realizadas con éxito).</li> <li>- Miembro de la elite (el cuadro administrativo puede ser reclutado de modo tradicional o bien por las relaciones personales de confianza con el líder).</li> <li>- Miembro de camarilla (el personal es elegido en base a sus cualidades carismáticas, no existe ninguna carrera o ascenso solo el nombramiento del líder).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de (Hall, 1963; Hall y Tittle, 1966; Weber, 1995; Weber, Winckelmann, y Medina Echevarría, 1964)

### **3.6.2 La coordinación entre los actores al interior del Programa se da a través de distintos mecanismos, formas de interacción e instrumentos formales e informales.**

El estudio de la coordinación muestra consenso en que existen tres mecanismos *macro* de coordinación en la interacción intra e inter organizacional. La clasificación de *mercados*, *redes*, y *jerarquía* es una constante en diversos estudios que abordan la coordinación al interior y entre instituciones y organizaciones (Alexander, 1995; Bouckaert, Peters, y Verhoest, 2010; Rogers y Whetten, 1982; Thompson y Open University., 1991). El supuesto de la investigación sugiere que dentro de un marco institucional burocrático la interacción entre los actores puede darse a través de estos *macro* mecanismos con distintas formas de interacción ya sea la acción unilateral, el acuerdo negociado y la interacción jerárquica cada una con distintas subcategorías de interacción claramente delimitadas. Las unidades de observación son instrumentos de las propias organizaciones que pueden, según su forma de interacción, insertarse en alguno de estos *macro* mecanismos de coordinación, es decir, de acuerdo a la motivación de los actores para coordinarse pueden clasificarse dentro de los mercados, las redes o la jerarquía. Las categorías y las subcategorías identificadas se basan en el modelo de análisis planteado por Scharpf (1997) para el estudio de la coordinación. Sin embargo, la articulación de las dimensiones, categorías, subcategorías y unidades de observación surgió del análisis de la literatura sobre el estudio de la coordinación. Esto nos proporcionará una guía valiosa para el análisis sin embargo, el trabajo de campo nos proporcionará nuevos elementos que podrán enriquecer este modelo. La presente sección explica de manera detallada cada una de las dimensiones macro, sus categorías y subcategorías con las que se analizará la información.

#### *Mercados*

A pesar de la connotación economicista del término mercados en el cual se integran compradores y vendedores y en donde se equilibra la oferta y la demanda a partir de un mecanismo de precios, en el ámbito de la administración pública la dimensión mercados busca identificar la creación de marcos legales que regulan el intercambio entre oferentes a través del ajuste mutuo. Dicho intercambio puede darse en distintos cuerpos de gobierno en donde los recursos a intercambiar son bienes, servicios, recursos, información, autoridad, apoyo político o poder (Ilchman y Uphoff citado en Alexander, 1995).

En general, este tipo de intercambio se da solo en el producto final es decir, en la implementación y no existe la necesidad de vínculos formales entre las organizaciones ya que son resultado de procesos de interacción de ajuste mutuo y en donde cada entidad busca ajustar su realidad al entorno. Generalmente, los medios de negociación de los actores son la información y el poder o autoridad. La coordinación a través de mercados encuentra sustento en la teoría de la elección pública y el institucionalismo económico. La idea detrás es que para que las entidades públicas sean eficientes se requiere la creación de un ambiente competitivo, incentivos por desempeño y contratos con base en resultados a partir de la creación de mercados cuasi-regulados en donde el gobierno construye, regula y da forma a los mercados que involucren organizaciones del sector público (Bouckaert y otros, 2010:41).

La categoría tipo de acción unilateral de los actores busca identificar si los actores no cooperan en la fase de diseño de la política pública y solo compiten o negocian el producto final en la fase de implementación (ya sea un servicio, programa o bien público) por lo que se dan pérdidas de bienestar dada la imposibilidad de negociar el servicio, programa o bien público que se ofrece. La subcategoría ajuste mutuo identifica si los actores ajustan su comportamiento de acuerdo a las posibilidades del entorno, sin negociación o comunicación con otros actores, y se llega a un equilibrio cuando ninguno de los participantes puede unilateralmente mejorar su posición. Normalmente, este tipo de interacción se da bajo campos anárquicos o de instituciones mínimas. La subcategoría coordinación negativa busca identificar la existencia de un marco regulatorio que impone límites a los actores para no hacerse daño. Normalmente se da bajo un marco de instituciones mínimas. Las unidades de observación serán la existencia de mercados regulados o cuasi mercados, así como los sistemas para el intercambio de información.

### *Redes*

La dimensión de redes busca identificar aquella coordinación que se basa en las acciones voluntarias y cooperativas y la solidaridad entre las organizaciones. Una definición de redes es patrones más o menos estables de interacciones cooperativas entre actores interdependientes sobre temas específicos de política o administración (Bouckaert y otros, 2010). La coordinación se da de forma horizontal y depende de la voluntad de negociación de los participantes. Dentro de la red existe confianza mutua y buena voluntad que se ha desarrollado a lo largo del tiempo y a partir de interacciones repetidas. Existe la necesidad de compartir información entre los actores para lograr la coordinación y la coherencia al interior de la red. La pertenencia a una red afecta la forma de interactuar de los participantes dado que reduce el riesgo del oportunismo a través de dos formas: la mala fama que acarreará una acción nociva hacia alguno de los participantes de la red y el aumento de la visibilidad de las acciones que dañan a otros (Scharpf, 1997). Normalmente, las estrategias cooperativas involucran la interacción voluntaria y la coordinación a través de la negociación, el intercambio de recursos, el co-patrocinio y la cooptación mutua entre los participantes. Los participantes de la red se valen de estrategias comunicativas, estrategias basadas en información y persuasión, valores comunes y partidismo hacia una idea compartida para lograr la coordinación.

La categoría tipo de acuerdo negociado entre los actores busca identificar si a través de la negociación se evitan pérdidas de bienestar ya que se distribuyen las pérdidas entre los actores y se alcanza un punto óptimo gracias a la negociación. El acuerdo negociado se basa ya sea, en el intercambio ya que se depende de la contribución del otro o en la producción conjunta ya que ambos necesitan contribuir. La negociación se puede dar en la dimensión de producción, diseño, de una política pública, y normalmente es de naturaleza cooperativa y en la dimensión de distribución, implementación, de costos y beneficios y normalmente es de naturaleza competitiva.

Las subcategoría contratos al momento busca identificar aquellas interacciones en donde los valores de producción y distribución están claramente definidos y el compromiso y la ejecución son simultáneos (posiciones de tómallo o déjalo). En el sector público sucede cuando se acepta o se rechaza una propuesta o en posiciones de veto.

La subcategoría negociación distributiva busca identificar aquellas interacciones en donde se maximiza el bienestar ya que a través de la negociación los que ganan de un proyecto pueden compensar a aquellos que pierden a través de pagos u otros medios. En este tipo de negociación el proyecto, el diseño de la política pública, no está en discusión solo la distribución de los costos.

La subcategoría solución de problemas busca identificar aquellas transacciones en donde el diseño de la política pública está en discusión. El objetivo principal de este tipo de negociación es crear valor a partir del diseño conjunto de mejores soluciones, en este caso, los problemas de distribución, la implementación, no forman parte de la negociación y las partes solo buscan la mejor solución la problema.

La subcategoría coordinación positiva busca identificar cuando los actores negocian temas de producción (diseño) y distribución (implementación). Normalmente, esta clase de negociación se da cuando se crean grupos interministeriales para proyectos específicos en donde participan representantes de distintas dependencias con el objetivo de desarrollar soluciones innovadoras a problemas complejos alejados de las rutinas de su dependencia y vínculos jerárquicos. Sin embargo, es común que dichos representantes lleven a la mesa de negociación los intereses propios de los departamentos que representan por lo que la negociación es complicada. En este sentido, la coordinación positiva implica costos de transacción muy altos los cuales son mayores conforme aumentan el número de participantes en la negociación (Scharpf, 1997).

Las unidades de observación que se analizarán son las unidades coordinación inter-organizacional, los sistemas para el intercambio de información, los cuerpos de negociación y/o consulta, los cuerpos para la toma de decisiones colectiva, los organismos conjuntos, los procesos de administración estratégica, los factores culturales, los procedimientos de cultura obligatoria, y la existencia de asociaciones, organizaciones líderes y/o empresas conjuntas.

### *Jerarquía*

La dimensión de jerarquía busca identificar aquella coordinación que se basa en la autoridad y el poder como los instrumentos centrales para la coordinación. Así, la jerarquía es la estrategia de control para coordinar el comportamiento de las organizaciones limitando sus decisiones para producir acciones que de otra forma no se hubieran tomado (Alexander, 1995). La coordinación por jerarquía puede darse a partir de la estructura organizacional, coordinación por arquitectura institucional (Hood citado en Bouckaert y otros, 2010:38), o bien puede darse a partir de instrumentos administrativos o gerenciales de control impuestos sobre la estructura.

La categoría tipo de interacción jerárquica busca identificar cuando *ego* puede alterar las opciones del *otro* dada la capacidad superior de *ego* para ofrecer recompensas o la amenaza de infligir privaciones severas que descansan en la legitimidad de la autoridad jerárquica (Scharpf, 1997). La coordinación por jerarquía reduce los costos de transacción de la acción conjunta y ofrece la posibilidad de la maximización del bienestar sin embargo, la dirección jerárquica cuenta con importantes limitaciones: el problema de información y el problema de la motivación. Para que la coordinación por jerarquía sea eficiente se requiere que tanto los niveles superiores como los inferiores tengan información disponible y oportuna para su procesamiento por desgracia no en todas las organizaciones sucede esto. Otro problema que

enfrenta la coordinación por jerarquía es el problema de la motivación de los actores ya que aunque la organización cuente con los medios de información suficientes la motivación de los actores, como el interés propio, puede actuar en contra de la organización (Scharpf, 1997). La coordinación por jerarquía puede tomar distintas formas.

La subcategoría decisiones por voto mayoritario busca identificar cuando la coordinación se logra por un acuerdo obligatorio entre las partes a partir de una mayoría aunque esto signifique que probablemente la decisión vaya en contra del interés de algunos. Sin embargo, existe la necesidad de legitimar la decisión como un bienestar superior para la mayoría de los actores. En este tipo de coordinación los costos de transacción son bajos cuando el número de actores es muy alto.

La subcategoría subordinación busca identificar aquella coordinación que se basa en la estructura organizacional y en la línea de mando de la organización a partir de normas regulaciones y procedimientos.

La subcategoría negociación obligatoria-regímenes de negociación busca identificar aquella coordinación que se da bajo estructuras normativas intencionalmente creadas que gobiernan las negociaciones entre una serie de actores formalmente establecidos y que explícitamente se han comprometido a respetar ciertas posiciones de interés de otros partidos para la consecución de objetivos y a seguir ciertos procesos en interacción. Asimismo, existe la posibilidad de negociación y compensación por parte de los actores.

La subcategoría sistemas de decisión conjunta busca identificar aquella coordinación que se da a partir de grupos de actores en donde las partes están física o legalmente inhabilitadas para alcanzar sus objetivos a partir de la acción unilateral y en donde la acción conjunta depende de la aceptación unánime de todas las partes.

Las unidades de observación que se analizarán son la estructura organizacional, las líneas y niveles de mando, las unidades de coordinación, el puesto de coordinador, los sistemas para el intercambio de información, la creación de cuerpos de consulta y negociación, los organismos conjuntos o grupos inter-organizacionales, las estructuras de la cadena de administración y los procesos de administración estratégica.

**Tabla 12. Dimensiones, categorías y subcategorías para identificar las formas de coordinación al interior del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

Dimensión	Categoría	Subcategoría	Unidad de observación
<p><b>Mercados</b> Mecanismo de coordinación que integra compradores y vendedores y equilibra la oferta y la demanda a partir de un mecanismo de precios. Marcos legales que regulan el intercambio entre compradores y vendedores. Necesidad de elementos de información y poder. El intercambio se da solo en el producto final (implementación). No existe la necesidad de vínculos formales entre las organizaciones y son resultados de procesos de interacción de ajuste mutuo y en donde cada entidad ajusta su realidad al entorno. Al interior de la administración pública pueden darse a través de cuasi-mercados regulados y la creación de incentivos económicos para la coordinación de los actores. Para temas de implementación política. El gobierno construye, regula y da forma a los mercados que involucren</p>	<p><b>Tipo de acción unilateral de los actores</b> Identificar si los actores no cooperan y existen pérdidas de bienestar ya que no existe la posibilidad de negociación en la producción (diseño).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajuste mutuo: los actores ajustan su comportamiento de acuerdo a las posibilidades del entorno y se estabiliza cuando ninguno de los actores puede mejorar su posición unilateralmente. Normalmente, se da bajo campos anárquicos donde no hay instituciones para regular el comportamiento de los actores.</li> <li>- Coordinación negativa: existe un marco regulatorio que impone límites a los actores para no perjudicarse. Se da bajo un marco de instituciones mínimas (mercados regulados) y hay pérdidas de bienestar porque no existe la posibilidad de negociación y distribución de las pérdidas solo sucede en la fase de implementación de la política cuando no existe la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercados regulados</li> <li>- Cuasi-mercados</li> <li>- Sistemas para el intercambio de información</li> </ul>

organizaciones del sector público.		posibilidad de afectar el diseño de la política.	
<p><b>Redes</b> Mecanismo de coordinación que se basa en las acciones voluntarias y cooperativas y la solidaridad entre las organizaciones. La coordinación se da de forma horizontal y depende de la negociación entre los participantes. Existe confianza mutua y buena voluntad que se desarrolla con tiempo e interacciones repetidas. Existe la necesidad de compartir información entre los actores para lograr coordinación y coherencia. Las estrategias cooperativas involucran la interacción voluntaria y la colaboración a través de la negociación, el intercambio de recursos, co-patrocinio, cooptación mutua entre los participantes.</p>	<p><b>Tipo de acuerdo negociado entre los actores</b> Identificar si la coordinación se logra a través del acuerdo negociado y se pueden evitar las pérdidas de bienestar a partir de la negociación ya que se pueden distribuir las pérdidas entre los actores y llegar a un punto óptimo en la negociación. El acuerdo negociado puede basarse en el intercambio que depende de la contribución del otro o de la producción conjunta que no beneficia a ninguno de los dos actores a menos que ambos contribuyan. La negociación se puede dar en la dimensión de producción (diseño de una política pública) y normalmente es de naturaleza cooperativa y en la dimensión de distribución (implementación) de costos y beneficios normalmente es de naturaleza competitiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos al momento: sucede cuando en las transacciones los valores de producción y distribución están claramente definidos, el compromiso y la ejecución son simultáneos – posiciones de tómallo o déjalo.</li> <li>- Negociación distributiva: útil para maximizar el bienestar los que ganan de un proyecto pueden compensar a aquellos que pierden a través de pagos u otros medios, el proyecto no está en discusión solo la distribución de los costos.</li> <li>- Solución de problemas: se ocupa de la creación de valor. La producción, el diseño de la política pública, está en discusión, el objetivo central es el diseño conjunto de mejores soluciones a partir de la idea de que si se discuten los proyectos de cada parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidades de coordinación inter-organizacional</li> <li>- Sistemas para el intercambio de información</li> <li>- Cuerpos de negociación o consulta</li> <li>- Cuerpos para toma de decisiones colectivas</li> <li>- Organismos conjuntos</li> <li>- Administración estratégica</li> <li>- Factores culturales</li> <li>- Procedimientos de cultura obligatoria</li> <li>- Asociación</li> <li>- Organización líder</li> <li>- Empresa conjunta</li> </ul>

		<p>se podrá encontrar una mejor solución, en este caso, los problemas de distribución están arreglados y las partes solo buscan la mejor solución para sus intereses comunes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación positiva: los actores negocian temas de distribución (implementación) y producción (diseño). Los costos de transacción de la coordinación positiva son muy altos.</li> </ul>	
<p><b>Jerarquía</b> Mecanismo de coordinación que se basa en la idea de autoridad y poder como los instrumentos centrales para la coordinación. Estrategia de control para coordinar el comportamiento de las organizaciones limitando sus decisiones para producir acciones que de otra forma no hubieran tomado. La coordinación por jerarquía puede darse a partir de la estructura organizacional o coordinación por arquitectura</p>	<p><b>Tipo de interacción jerárquica</b> Identificar si la coordinación se da cuando <i>ego</i> puede alterar las opciones del <i>otro</i> dada la capacidad superior de <i>ego</i> para ofrecer recompensas o la amenaza de infligir privaciones severas que descansan en la legitimidad de la autoridad jerárquica. Reduce los costos de transacción de la acción concertada ofrece la posibilidad de la maximización del bienestar sin embargo, la dirección jerárquica cuenta con</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decisiones por voto mayoritario vinculantes: los costos de transacción son bajos cuando el número de actores es muy alto y la coordinación puede lograrse a partir de un acuerdo obligatorio entre las partes a partir de una mayoría aunque signifique que la decisión vaya en contra del interés de algunos, sin embargo existe la necesidad de legitimación de la decisión como un bienestar superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura organizacional</li> <li>- Líneas y niveles de mando</li> <li>- Unidades coordinación</li> <li>- Puesto de coordinador</li> <li>- Sistemas para el intercambio de información</li> <li>- Creación de cuerpos de consulta y negociación</li> <li>- Organismos conjuntos (grupos inter-organizacionales)</li> <li>- Estructuras de la cadena de administración</li> <li>- Administración estratégica</li> <li>- Sistema de administración financiera</li> </ul>

<p>o bien puede darse a partir de instrumentos administrativos de control impuestos sobre la estructura.</p>	<p>importantes limitaciones: el problema de información y el problema de la motivación.</p>	<p>para la mayoría de los actores.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoridad/subordinación: se basa en la estructura organizacional y la línea de mando de la organización a partir de normas, regulaciones y procedimientos.</li> <li>- Negociación obligatoria – regímenes de negociación: estructuras normativas intencionalmente creadas que gobiernan las negociaciones entre una serie de actores formalmente establecidos que explícitamente se han comprometido a respetar ciertas posiciones de interés de otros partidos para la consecución de objetivos y seguir ciertos procesos en interacción, existe la posibilidad de negociación y compensación por parte de los actores.</li> <li>- Sistemas de decisión conjunta: constelaciones de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura organizacional</li> <li>- Procedimientos de consulta obligatoria</li> </ul>
--	---	---	--

		actores en donde las partes están física o legalmente inhabilitadas para alcanzar sus objetivos a partir de la acción unilateral y en donde la acción conjunta depende de la aceptación unánime de todas las partes).	
--	--	---	--

Fuente: (Alexander, 1995; Bouckaert y otros, 2010; Scharpf, 1997)

De acuerdo a Yin (2009) la estrategia más utilizada para el análisis de la información en un estudio de caso es el basarse en las proposiciones teóricas en las que se diseñó el estudio de caso, es decir, centrarse en dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas durante la etapa del diseño de la investigación como resultado de la revisión de literatura. Esta investigación utiliza las dimensiones y categorías identificadas para la revisión de los documentos y el análisis de las entrevistas.

Emerson y otros establecen que el primer paso del análisis cualitativo es leer la transcripción de las entrevistas, las notas generadas y los documentos recolectados para ser analizados (citado en Maxwell, 2005:96). No obstante, la actividad de escuchar y transcribir las entrevistas así como escribir notas y hacer observaciones mientras el investigador escucha el material por primera vez es también parte del análisis cualitativo. A decir de Maxwell (2005) las estrategias de análisis de datos cualitativos se pueden clasificar en tres grupos: memos, estrategias de categorización y estrategias de vinculación. Esta investigación utilizará como técnica de análisis el proceso de categorización.

Para la categorización de las entrevistas se seguirá la metodología planteada por Martínez (1994). Primero, se transcribirán las entrevistas en su totalidad para posteriormente dividir los contenidos por unidades temáticas y proceder a la categorización y codificación por categorías y subcategorías. A decir de Strauss el objetivo de la categorización en la investigación cualitativa no es contar, como en los métodos cuantitativos, si no fracturar los datos y clasificarlos en categorías de análisis para facilitar su comparación y ayudar en el desarrollo de conceptos teóricos (citado en Maxwell, 2005:96). Una vez hecho esto se procederá a la teorización utilizando la técnica de *cruce de patrones* (Yin, 2009) que consiste en comparar si lo que se esperaba encontrar, con base en la teoría, sucede en realidad para posteriormente teorizar al respecto y llegar a nuevas hipótesis sobre el proceso de coordinación en el programa Oportunidades.

### **3.7 Validez**

Existen diversos métodos para asegurar la validez de una investigación. El presente estudio de caso utiliza distintas fuentes de información para lograr el acercamiento al fenómeno de la coordinación desde distintas perspectivas, desde la mirada de los actores y a partir de los documentos oficiales, esto proporciona validez a partir de la triangulación metodológica “con enfoques múltiples dentro de un único estudio, es probable que clarifiquemos o que anulemos algunas influencias externas. Cuando hablamos de métodos en los estudios de casos, nos referimos una vez más sobre todo a la observación, la entrevista y la revisión de documentos” (Stake y Filella, 1998). Otra estrategia que se utilizará para dar validez teórica al estudio es la revisión por pares es decir, la discusión del material con otros investigadores para la identificación de posibles problemas (Johnson, 1997).

Asimismo, algunos autores manejan que una vez completadas las entrevistas y hecho el análisis de la información una manera de confirmar la validez interpretativa del estudio es enviar el documento final para revisión a los participantes en el estudio (Hancock y Algozzine, 2006; Johnson, 1997; Maxwell, 2005; Stake y Filella, 1998). El objetivo de hacerlo es obtener retroalimentación por parte de los participantes en el estudio que respalden los resultados del

estudio de caso con base en la información que ellos proporcionaron (Hancock y Algozzine, 2006).

## **4 PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES**

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) fue implementado en 1997 bajo la administración del Presidente Ernesto Zedillo. En el 2002 el nuevo gobierno del Presidente Vicente Fox cambió su nombre a Oportunidades, el Programa aún se encuentra en operación. El Progres-Oportunidades inició en 1997 atendiendo 300 mil familias, actualmente 5 millones de familias conforman el padrón de beneficiarios (Sedesol, 2007a:345), lo que significa que uno de cada cuatro mexicanos recibe Progres-Oportunidades (Levy y Rodríguez, 2005).

Este capítulo busca responder la pregunta ¿cuáles son las principales características del programa Progres-Oportunidades? El análisis se hará con base en las siguientes preguntas específicas ¿cuáles fueron las condiciones económicas y sociales que promovieron la implementación del programa? ¿Cuáles fueron los objetivos del programa y sus principales componentes al momento de su implementación y cómo ha evolucionado hasta el año 2006? ¿Cómo se diseñó el Progres-Oportunidades y qué mecanismos y estrategias utiliza para la coordinación interinstitucional desde su implementación hasta el 2006? ¿Cómo ha evolucionado el programa en términos de cobertura y presupuesto? Y finalmente, ¿cuáles han sido los principales resultados de las evaluaciones hechas al programa?

### **4.1 Antecedentes del Programa Progres-Oportunidades**

Progres-Oportunidades representó un nuevo modelo de política social dirigido a eliminar los subsidios universales y focalizar los recursos a aquellos que más los necesitaran. Antes de su implementación, la política social mexicana se basaba en la provisión de quince programas de subsidios a alimentos básicos de los cuáles cuatro eran universales y once focalizados a diferentes poblaciones rurales y urbanas (Levy, 2006:5). Sin embargo, estos programas eran altamente ineficientes para atender a la población más pobre del país, los niveles de pobreza en áreas rurales eran más altos que en áreas urbanas. La dificultad de acceso a regiones aisladas para la provisión de subsidios en especie ocasionaba la concentración de recursos en las áreas urbanas mismas que recibían el 75 por ciento del presupuesto total (Levy, 2006). La distribución de los recursos entre los programas universales y focalizados era muy desigual,

los subsidios generalizados, especialmente el pan y la tortilla, recibían dos terceras partes de los recursos totales de los subsidios alimentarios (Levy, 2006).

En 1997 se calculó que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1994, había en México 20.2 millones de hogares de los cuales 24% vivía en pobreza extrema (Levy y Rodríguez, 2005). Esta pobreza se concentraba y era más severa en el sector rural. Levy y Rodríguez (2005) presentan un perfil de la pobreza extrema en México en 1994 en donde identifican que los hogares pobres tenían en promedio un mayor número de miembros (5.4 frente a 4.3) y un mayor número de niños (2.4 frente a 1) que los no pobres. Como consecuencia, la pobreza en su mayoría se concentraba en los niños “de cada 100 mexicanos, aproximadamente 30 eran pobres, mientras que de cada 100 mexicanos menores de 10 años, 40 eran pobres” (Levy y Rodríguez, 2005:18)

Los niveles de escolaridad para las mujeres en condición de pobreza eran inferiores a las mujeres no pobres ya que abandonaban la escuela a los 14 años mientras que las no pobres lo hacían en promedio a los 17 años. De la misma manera, las uniones maritales de las mujeres en pobreza era en promedio 3 años antes que las mujeres no pobres, 19 y 22 años respectivamente (Levy y Rodríguez, 2005). En cuanto al uso de los servicios de salud, las familias pobres utilizaban menos estos servicios manifestándose en altas tasas de mortalidad infantil en familias pobres, 49 por cada 1000 nacidos vivos, mientras que los no pobres sus tasas eran de 24 por cada 1000 nacidos vivos. La tasa de fecundidad en la población pobre era también casi el doble de los no pobres 5.08 hijos y 2.6 hijos respectivamente (Levy y Rodríguez, 2005).

En materia educativa, a partir de los 12 años la tasa de inscripción escolar en la población pobre, especialmente en las niñas, decrecía considerablemente “al llegar a los 15 años, solo aproximadamente el 33% de ellas continuaba en la escuela, en comparación con el 45% de los varones” (Levy y Rodríguez, 2005:22). Entre los 12 y 15 años 19.3% de los niños pobres ya habían abandonado sus estudios para trabajar y aportar al ingreso del hogar. En cuanto a la situación laboral, de las 10.2 millones de personas que trabajaban en el campo, 60% no contaba con tierras, y de la población en pobreza con empleo asalariado solo el 10% de los trabajadores de los dos primeros deciles contaban con seguridad social (Levy y Rodríguez, 2005).

Triano (2008) afirma que el Progreso se constituyó como un elemento de la reforma rural en curso porque el diseño del programa se basó en tres hallazgos: que la pobreza estaba más extendida en áreas rurales que urbanas, que la pobreza era más intensa en el campo que en las ciudades, y que los rasgos sociodemográficos de las familias pobres ocasionaban la transmisión intergeneracional de pobreza (Triano, 2008:45). Bajo estos supuestos Progreso se desarrolló como un programa focalizado de transferencias monetarias condicionadas a la creación de capital humano de las familias pobres. La propuesta inicial planteada por Levy era:

- a) focalizar los recursos de tal forma que se atienda a la población más pobre del país, especialmente a los grupos más vulnerables: niños y madres; b) concentrar los esfuerzos en la dotación de un paquete básico de servicios: educación, capacitación en higiene, salud y nutrición; medicina preventiva ‘de mínima calidad pero eficaz’: revisiones, vacunas, anticonceptivos, e información; y racionamientos alimenticios siguiendo un sistema de

cupones; c) centralizar en una sola entidad la provisión de dichos servicios; y d) asegurar que las acciones del programa sean ofertadas de manera sostenida” (citado en Ordóñez, 2002:190-191).

Lo que buscaba el programa era concentrar la atención en la población pobre a través de un programa centralizado evitando la descoordinación entre agencias de gobierno, la dispersión de objetivos y las duplicidades que los programas anteriores, especialmente PIDER, COPLAMAR y Pronasol, habían tenido dada su diversidad y amplitud (Ordóñez, 2002). Levy y Rodríguez (2005) afirman que un esfuerzo concentrado y coordinado ayudaría a resolver los problemas de gestión al interior del Ejecutivo Federal en donde cada dependencia “impulsada por una lógica burocrática o aún de imagen política, busca o promueve sus propias acciones, sin considerar acciones paralelas o complementarias realizadas por otras instancias del propio Ejecutivo Federal” (51). Además de maximizar los beneficios en la misma población objetivo.

Previo a la implementación del Progres-Oportunidades, en octubre de 1995, se realizó un programa piloto en el estado de Campeche denominado *Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia* que otorgaba transferencias monetarias para la compra de alimentos pero condicionaba dicha transferencia a la asistencia regular a los centros de salud. El objetivo era evaluar la aceptación, el impacto y los costos de otorgar subsidios alimentarios vinculados al estatus de salud de las personas (Levy y Rodríguez, 2005:68). Los resultados mostraron que el 97% de los beneficiarios consideraron que el nuevo programa era mejor y que las familias no tenían inconveniente de asistir a las clínicas de salud. Sin embargo, también se detectaron posibles problemas en su operación como el seguimiento operativo y la coordinación entre sectores y dependencias (Levy y Rodríguez, 2005). Además de la ausencia del elemento educativo en el programa.

Para la implementación del programa piloto se seleccionaron a los beneficiarios que ya recibían los programas de subsidio focalizado de leche y tortilla. Posterior a su implementación se detectó la necesidad de desarrollar mecanismos más sistemáticos y objetivos para la selección de beneficiarios. Así, con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo) se desarrollaron los instrumentos como la *Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares* (Encaseh) y la *Encuesta de Características Económicas de las Localidades* (Encasel) para el levantamiento de la datos y la selección de beneficiarios a través de un sistema de puntajes.

La metodología permitió una definición única de pobreza extrema y una sola manera para su identificación. Así, todas las dependencias y secretarías federales concentraron sus esfuerzos en el mismo grupo de población (Levy, 2006:16). En el diseño del Progres-Oportunidades participaron funcionarios de distintas secretarías y dependencias tales como desarrollo social, educación pública, hacienda y salud, el Conapo y el IMSS (Levy y Rodríguez, 2005).

El cambio de estrategia en la política antipobreza en México presentó dificultades y fue un proceso largo de construcción de consensos. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias y el impacto de la crisis económica de 1995 en los pobres extremos representó un contexto favorable para su implementación. Los trabajos previos a la implementación del Progres-Oportunidades iniciaron en 1995 con la implementación del programa piloto en Campeche.

Los trabajos continuaron durante los dos años siguientes en donde se discutió la propuesta con las distintas secretarías y dependencias involucradas en su operación, el Congreso de la Unión, gobernadores, secretarios de salud y educación estatales y partidos políticos. Finalmente, a principios de 1997 con la ayuda del Conapo, se terminó el levantamiento y el procesamiento de los datos. Sin embargo, dado que era año de elecciones federales se retrasó su inicio hasta agosto de ese mismo año (Levy y Rodríguez, 2005).

El largo proceso de negociación del Progres-a-Oportunidades trajo como beneficio un diseño cuidadoso con la participación de distintas dependencias y secretarías que integró desde su inicio mecanismos para la coordinación eficiente del programa. Esto ayudó a superar la visión vertical de las secretarías hacia sus planes y programas:

El Progres-a se basó en un análisis horizontal de las acciones del gobierno federal en el ámbito de fomento a la inversión en el capital humano de las familias pobres. Su diseño estableció la coordinación de diferentes dependencias y organismos no sólo a nivel geográfico, sino el otorgamiento simultáneo y complementario de sus acciones en los mismos individuos y al mismo tiempo. Además, se insertó una estrategia general de cambio que implicó recaudaciones significativas de los programas existentes y reasignaciones presupuestarias entre secretarías e instituciones. Todo ello requería de una visión horizontal del gobierno federal, basada en información actualizada y seguimiento sistemático de todos estos programas, así como en facultades legales, instrumentos de poder político para negociar los cambios y monitorear los procesos. En este caso, la institución que cumplió estas funciones fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)” (Levy y Rodríguez, 2005:86-87)

## 4.2 Objetivos y componentes del Programa

El Progres-a inició en 1997 como un programa focalizado a hogares rurales en condiciones de extrema pobreza. Aunque en esa fecha no existía en México una línea oficial de pobreza, el cálculo se hizo a partir de la evaluación del ingreso mensual per cápita de los hogares en comparación con el costo de una canasta básica alimentaria (Sedesol, 1999). El costo de la canasta básica correspondía a la Canasta Normativa Alimentaria definida por la COPLAMAR para satisfacer los requerimientos mínimos para evitar la desnutrición, enfermedades y deficiencias antropométricas.

La selección de beneficiarios se hacía en tres etapas. Primero, se identificaban las localidades con mayor marginación a partir del Índice Básico de Marginación basado en información generada por el INEGI para después verificar el acceso de las localidades a servicios de educación básica y salud. Posteriormente, se hacía la recolección de información mediante las cédulas de características socioeconómicas de los hogares y de las localidades. Una vez con la información se procedía al análisis de los puntajes, obtenidos a partir del método de análisis discriminante, para determinar qué hogares vivían en condiciones de pobreza extrema. Finalmente, una vez hecha la identificación de las posibles familias beneficiarias se presentaba en una asamblea la lista de familias seleccionadas para que expresaran opiniones para su depuración o sugerencias de inclusión (Sedesol, 1999).

El objetivo general del Progres-a es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades

para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación (Sedesol, 1999). Los objetivos específicos son: 1) mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, niños, niñas y mujeres embarazadas y en lactancia; 2) integrar acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de niños y jóvenes, y que no se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar; 3) procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; 4) inducir la responsabilidad y participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación; y 5) promover la participación y el respaldo comunitario de las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera (Sedesol, 1999).

Los beneficios ofrecidos a través del Progresá consistían en tres componentes: educación, salud y alimentación. El componente de educación tenía dos elementos: una beca escolar mensual durante los 10 meses del ciclo escolar a niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, menores de 18 años, inscritos en escuelas primaria y secundaria de modalidad escolarizada desde el tercer grado de primaria hasta el tercer grado de secundaria. El monto de las becas es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto y en secundaria las becas de las niñas es superior a la de los niños. Las familias también reciben una transferencia monetaria para útiles escolares, para aquellos niños inscritos en primaria la transferencia monetaria se otorga al inicio y a mitad del año escolar, a excepción de las escuelas primarias apoyadas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) que otorga un paquete de útiles escolares a todos los niños que asisten a la escuela (Levy y Rodríguez, 2005). Los niños inscritos en secundaria reciben una transferencia monetaria cada año escolar para útiles escolares. Sin embargo, hay un techo en el monto total de transferencias monetarias para evitar el incentivo de tener familias grandes (Levy, 2006).

El componente de salud cuenta con cuatro estrategias: 1) proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico de Servicios de Salud (ver anexo 1) que se enfoca en la promoción de la salud y en la detección oportuna de enfermedades; 2) prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación; 3) fomentar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene; y 4) reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional (Sedesol, 1999).

Para prevenir la desnutrición se entregan mensualmente suplementos alimenticios, de forma gratuita, a niños y niñas de 4 meses a dos años de edad, a niños y niñas menores que 5 años que presenten algún grado de desnutrición, y a mujeres embarazadas y en lactancia. El fomento al autocuidado de la salud está dirigido principalmente a las madres y se desarrollan a través de sesiones de educación para la salud y el reforzamiento de mensajes educativos durante las consultas. Las sesiones educativas para las titulares de las familias beneficiarias se llevan a cabo mensualmente y se imparten 25 temas educativos (ver anexo 2). El reforzamiento de la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional busca que las unidades médicas cuenten con el personal, equipamiento, medicamentos, y materiales

suficientes y necesarios para dar una atención de calidad a la demanda adicional que genera el programa.

Finalmente, el componente alimentario consiste en la entrega de un apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad del consumo de alimentos y así elevar su estado nutricional.

Los beneficios monetarios de cada componente se distribuyen a las madres bimestralmente. La transferencia monetaria del componente nutricional está condicionada a la asistencia de los miembros de la familias a las clínicas de salud y a la asistencia de las titulares a las sesión educativa mensual. Las becas escolares para los niños están condicionadas a la asistencia escolar de al menos 85% cada mes. Los funcionarios locales de salud y educación registran periódicamente la asistencia del hogar a las clínicas de salud y a la escuela y envían la información cada dos meses a la Coordinación Nacional del programa donde se verifica la inscripción de la familia en el Progres a y el cumplimiento de los requerimientos durante los dos últimos meses. La unidad calcula el monto a pagar, basado en el número, sexo y grado escolar de los niños o jóvenes, y en la asistencia escolar de cada niño y las visitas a las clínicas de salud. El monto se envía a un centro de pago, donde las madres recogen el dinero y después disponen de él como deseen. Este proceso se repite cada dos meses (Levy, 2006:97-98).

#### **4.2.1 Evolución de los componentes del Programa**

Posterior a su implementación en 1997 el programa ha ampliado los servicios que ofrece en sus componentes. A partir del 2001 el componente educativo amplió la oferta de becas educativas hasta la educación media superior para jóvenes menores de 22 años y el componente de salud amplió el número de temas, de 25 a 35, de las pláticas de educación para la salud (ver anexo 3). Además, 10 temas de educación para la salud se hicieron obligatorios para los jóvenes becarios en educación media superior. En el mismo año el programa expandió su universo de atención a localidades semiurbanas y urbanas. El proceso de incorporación de familias urbanas fue el mismo que en las comunidades rurales sin embargo, en el 2003, una vez que se confirma la disponibilidad de los servicios de salud y educación, se instalan módulos en lugares accesibles a los hogares considerados como posibles beneficiarios para que las familias soliciten su incorporación. Las familias que califican al programa con base en los resultados de un instrumento aplicado en el mismo módulo de atención son visitadas posteriormente en sus hogares para verificar su información socioeconómica. La incorporación de los familias beneficiarias en zonas urbanas se realiza mediante reuniones de orientación (Sedesol, 2003).

Durante el 2002 el nombre del programa cambió de Progres a a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. También se sustituyó a la Promotora Comunitaria por los Comités de Promoción Comunitaria cuyo objetivo es contribuir a establecer una mejor vinculación entre las titulares beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, así como canalizar solicitudes y sugerencias de las familias (Sedesol, 2002a). Los Comités de Promoción Comunitaria se eligen por las titulares beneficiarias de entre ellas mismas a dos vocales, una para educación y otra para salud, durante las asambleas comunitarias o reuniones de orientación, su participación es voluntaria y no reciben ninguna remuneración por la labor que realizan.

En el 2003 se sumó el Componente Patrimonio al programa que consiste en la entrega de una transferencia monetaria otorgada a los jóvenes que terminan la educación media superior antes de cumplir 22 años “este componente consiste en el otorgamiento de un apoyo monetario de 3,000 pesos por estudiante, generado conforme se concluyen los grados de tercero de secundaria a tercero de preparatoria” (Levy y Rodríguez, 2005:178; Sedesol, 2003), para el año 2008 este monto es de \$3,598 dicha cantidad se actualiza semestralmente. Durante el 2003 se sumó al programa el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA). Después de un periodo de tres años las familias beneficiarias deben de pasar por un proceso de recertificación que evalúa nuevamente las características socioeconómicas del hogar. Las familias que han mejorado su situación son candidatas al EDA que consiste en otorgar sólo los apoyos monetarios educativos para educación secundaria y media superior, jóvenes con oportunidades, el acceso al Paquete Básico de Servicios de Salud, y los suplementos alimenticios.

En el 2001 los resultados de evaluaciones de impacto nutricional en niños de corto y mediano plazo en zonas rurales y de corto plazo en áreas urbanas arrojaron un impacto limitado en la reducción de los niveles de anemia debido a que el hierro utilizado en la fórmula original no era propiamente absorbido por los menores. En 2005 se modificó la fórmula del suplemento alimenticio utilizando otro compuesto de hierro e incrementando su contenido de ácido fólico y vitamina C (Levy, 2006). Finalmente, en el 2006 se sumó un cuarto componente para adultos mayores que consiste en una transferencia monetaria bimestral de un apoyo mensual por cada miembro de la familia mayor de 70 años (Sedesol, 2006).

Es interesante señalar que a pesar de los cambios en el programa tanto su objetivo general como sus objetivos específicos permanecieron sin cambios sustantivos desde la publicación de los lineamientos de operación del programa en 1999 hasta las reglas de operación de Oportunidades del 2006. A partir del 2002 al objetivo general se le sumó un elemento de vinculación del programa con otros servicios y programas para propiciar el mejoramiento de las condiciones económicas y calidad de vida de los beneficiarios. En el caso de los objetivos específicos su sentido prácticamente no cambió y solo se ampliaron en relación a las modificaciones en los componentes del programa.

#### **4.3 Diseño institucional, mecanismos de gestión gubernamental y vinculación con otros programas**

La etapa de diseño del Progres-Oportunidades fue un proceso largo y de construcción de consensos entre las distintas dependencias y secretarías involucradas, de alguna manera, en su operación e implementación. Desde la publicación de los Lineamientos Generales para la Operación del Progres en 1999 se describe al programa como un conjunto de acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de aquellas familias que viven en pobreza extrema que busca asegurar “la coordinación de acciones con otras áreas para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos” (Sedesol, 1999). Asimismo, basa su operación en el compromiso conjunto del Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales para establecer la coordinación necesaria para alcanzar sus objetivos.

La visión horizontal del Progres hizo necesaria la creación de una unidad de coordinación central con el poder suficiente para coordinar efectivamente a las distintas dependencias

involucradas en su operación, y como mecanismo eficiente para el control del presupuesto del programa dada su distribución entre las distintas secretarías y dependencias involucradas en su implementación (Levy, 2006:92-93). Así, en 1997 se creó la *Coordinación Nacional del programa de Educación, Salud y Alimentación* (Conprogesa), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social con autonomía técnica, cuyo objetivo era formular, coordinar y evaluar la ejecución del Progresas. En el 2002, a la par con la nueva denominación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Conprogesa se transformó en la Coordinación Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (Sedesol, 2002b).

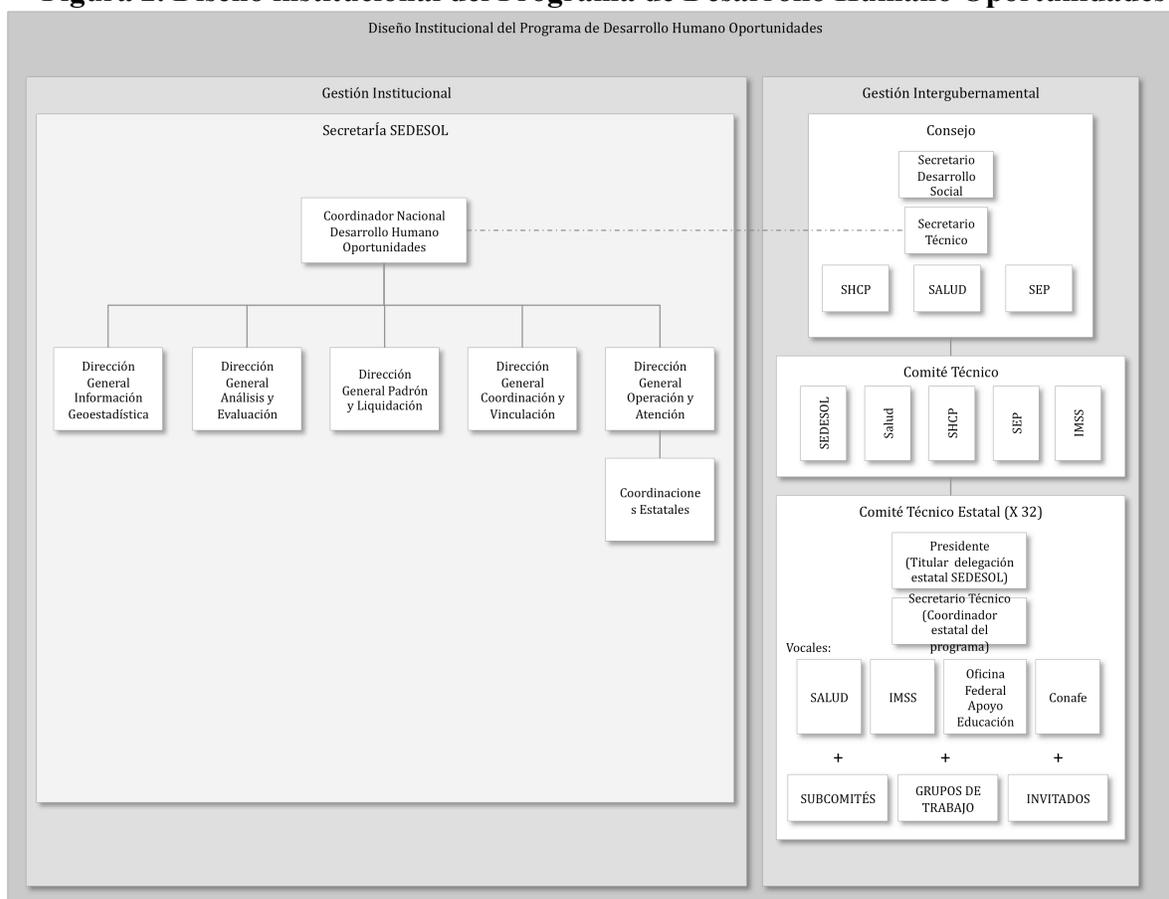
Una de las características principales del programa es su administración centralizada, a partir de una Coordinación Nacional, y la provisión de servicios de educación y salud descentralizada siendo los gobiernos estatales los responsables de su entrega. La administración centralizada se refiere a aspectos normativos y esenciales del programa, como el manejo de los recursos que se transfieren a los hogares pobres, pero no a la provisión de los servicios (Levy, 2006:97).

El programa utiliza la infraestructura existente en las localidades para proveer los servicios de salud y educación. Los lineamientos operativos determinan que una vez que se elige una localidad, con base en sus niveles de marginación, se procede a validar la accesibilidad de los servicios. En caso de que la localidad no cumpla con esta condición, debido a la falta o a la saturación de los servicios de salud y/o educación, la incorporación de las familias al programa será postergada hasta que el servicio se pueda proporcionar (Comité Técnico, 2009:3). Este diseño permitió una rápida expansión en la cobertura del programa, ya que a decir de Levy (2006) de otra manera su alcance hubiera estado limitado a la capacidad de expansión de nueva infraestructura en servicios de salud y educación.

#### **4.3.1 Mecanismos de gestión intergubernamental**

Desde la creación de Conprogesa como mecanismo de gestión Gubernamental para coordinar las acciones entre las distintas dependencias federales involucradas en la operación del programa y entre los distintos niveles de gobierno para la provisión de servicios, se le atribuyeron entre otras funciones las de: formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar la ejecución del programa; contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud y alimentación, con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza; planear y programar, conforme al presupuesto, la incorporación gradual de regiones y familias en pobreza extrema; y promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, con instituciones de investigación y educación superior, y con los sectores social y privado (Sedesol, 1997). Para el cumplimiento de estas funciones se creó un Consejo, la figura de un Coordinador Nacional, además de unidades administrativas propias de la Coordinación.

**Figura 2. Diseño institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**



Fuente: Elaboración de la autora con información de [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

El Consejo lo preside el secretario de Desarrollo Social y está integrado por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, y de Salud, así como por el Coordinador Nacional quien funge como Secretario Técnico. Los secretarios pueden nombrar un suplente que deberá tener nivel de subsecretario de la misma secretaría. Al momento de su creación, el Consejo debía sesionar en forma ordinaria cada tres meses y en forma extraordinaria las veces que fueran necesarias. Sin embargo, cuando se reformó el Decreto que transformó Conprograsa a la Coordinación Nacional de Oportunidades, se modificó la periodicidad de las sesiones ordinarias del Consejo a solamente dos veces al año. Además se definieron con mayor precisión sus dos primeras funciones: de opinar pasó a autorizar las políticas de coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación, y de participar en la definición se cambió a definir los lineamientos y las estrategias para la operación y seguimiento del programa. La tercera función permaneció sin cambio: analizar los informes de avance y cumplimiento programático de las acciones del programa así como evaluar sus resultados e impactos y emitir recomendaciones para su mejor funcionamiento. Además, el mismo decreto institucionalizó una figura que venía funcionando desde el año 2000, el Comité Técnico de la Coordinación Nacional, y al Consejo se le sumó la cuarta función de revisar, a propuesta de sus integrantes, y modificar, en su caso, las decisiones del Comité Técnico (Sedesol, 1997, 2002b).

La figura de Comité Técnico de la Coordinación Nacional se mencionó por primera vez en las Reglas de Operación del Progreso del año 2000. Ese mismo año en el Presupuesto de Egresos para la Federación para el año 2001 (SHCP, 2000) se estableció que Conprogresas contaría con un Comité Técnico que “será responsable de llevar el seguimiento del Programa; revisar el cumplimiento de las responsabilidades de cada una de las dependencias y entidades que participan en él; tomar decisiones en forma colegiada sobre las características del Programa que permitan una operación más eficiente y transparente” (SHCP, 2000:35). El mismo documento también estableció la creación de los Comités Técnicos Estatales para una mejor implementación del programa.

El Comité Técnico está integrado por representantes de las secretarías de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social. Se reúne de forma bimestral y sus principales funciones son: auxiliar al Coordinador Nacional y al Consejo; aprobar el proyecto de reglas de operación, así como sus modificaciones que le presente el Coordinador Nacional; llevar el seguimiento del programa conforme a los lineamientos que fije el Consejo; adoptar medidas que permitan una operación más eficiente y transparente; revisar el cumplimiento de las responsabilidades de las dependencias y entidades que participen en el programa; y facilitar la coordinación con las dependencias participantes, para la operación de los diversos componentes. (Sedesol, 2002b). A pesar de que el Presupuesto de Egresos para el 2001 preveía la emisión de un reglamento en el cual basara su operación, no fue hasta el año 2009 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (Consejo de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, 2009).

Los Comités Técnicos Estatales son instancias de coordinación interinstitucional donde participan autoridades federales, estatales y municipales de los componentes de salud, educación y desarrollo social, así como organismos e instituciones de los sectores social y privado o miembros de la comunidad académica (Comité Técnico de la Coordinación Nacional, 2008). Los Comités Técnicos Estatales dan seguimiento a la implementación del programa en los estados y son el enlace con la Coordinación Nacional para canalizar propuestas de mejora al programa. Su función es crítica ya que de ellos depende la correcta provisión de los servicios de salud y educación además de la atención a quejas por parte de los beneficiarios.

Los Comités Técnicos Estatales están conformados por un Presidente que es el titular de la delegación estatal de la Sedesol, un Secretario Técnico que es el coordinador estatal del Programa y quien fungirá como presidente suplente, así como un cuerpo de vocales integrado por los titulares de los servicios estatales de salud, la delegación del IMSS, los servicios estatales de educación, la oficina federal de apoyo a la educación en la entidad y la representación del Conafe. También podrán participar como invitados, sin derecho a voto, representantes del Liconsa, Diconsa, Telecom o la institución liquidadora correspondiente, el órgano estatal de control, y otros programas con los que se tenga vinculación (Comité Técnico de la Coordinación Nacional, 2008). Los Comités sesionan bimestralmente en forma ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesario.

Además, cada Comité Técnico Estatal cuenta con Subcomités de Salud, Educación y Contraloría Social que son órganos auxiliares, instalados de forma permanente, para la atención y desahogo de temas especializados con el objetivo de agilizar las sesiones. Cada

Subcomité se integra por representantes de las instituciones participantes y otros sectores que tengan competencia en el tema y es presidido por el representante institucional del tema que origina su integración. Los acuerdos y decisiones de los Subcomités que deriven de aspectos encomendados por el Comité Técnico Estatal o del análisis del Modelo de Seguimiento Operativo deberán ser presentados obligatoriamente como punto de acuerdo para su aprobación en la siguiente sesión del Pleno del Comité (Comité Técnico de la Coordinación Nacional, 2008:27).

El Reglamento Interno de los Comités Técnicos Estatales detalla las principales funciones de los subcomités, que en general están relacionadas con las provisión de los servicios de los componentes del programa en los estados. En el caso del Subcomité de Salud, sus principales funciones son: revisar periódicamente la regionalización operativa de los servicios de salud; diseñar estrategias para mejorar la entrega y consumo del complemento alimenticio en el ámbito estatal; promover que las sesiones de educación para la salud dirigidas a las titulares beneficiarias y becarios de educación media superior, se lleven a cabo de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación; y llenar el formato de validación de servicios con información del sector salud.

El Subcomité de Educación tiene la función de revisar el reporte de certificación de inscripción y la asistencia de los becarios del programa a los servicios educativos, llenar el formato de validación de servicios con información del sector educación, y analizar los indicadores de permanencia y deserción del padrón de becarios.

Finalmente, el Subcomité de Contraloría Social tiene las funciones de: promover la participación de la población beneficiaria en la vigilancia de acciones del programa Oportunidades; contribuir a lograr los objetivos de participación responsable de las familias beneficiarias en el mejoramiento de sus condiciones de vida; promover el establecimiento de mecanismos de información y atención a la población para dar transparencia al uso de los recursos; fomentar e impulsar la participación de cada uno de los componentes institucionales y de la población beneficiaria, para fortalecer y consolidar la operación de la Contraloría Social en Oportunidades; y garantizar la atención oportuna y eficiente de las quejas y denuncias, peticiones o sugerencias que presenten las familias beneficiarias y el público en general (Comité Técnico de la Coordinación Nacional, 2008:27-28).

El Comité Técnico Estatal también podrá crear, si lo considera necesario, Comisiones y Grupos de Trabajo. Cada comisión o grupo de trabajo estará presidido por uno de los vocales y se integrará con los miembros del Comité asignados e invitados pertinentes. Las comisiones o grupos de trabajo sesionarán a convocatoria del vocal con la periodicidad necesaria para cumplir con su objetivo.

#### **4.3.2 Estructuras administrativas de coordinación en la Coordinación Nacional**

La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es una estructura para la coordinación de los diversos sectores involucrados en la operación del programa. La presente sección describe a grandes rasgos la estructura administrativa interna de la Coordinación Nacional y analiza con más detalle la Dirección General de Coordinación y Vinculación como responsable de la interacción de la Coordinación Nacional y otros sectores

y cuerpos colegiados, así como la Dirección General de Atención y Operación dada su condición de enlace entre la Coordinación Nacional y los Comités Estatales responsables de la operación del programa en los estados.

La estructura administrativa de la Coordinación Nacional está conformada por cinco direcciones generales: información geoestadística, análisis y evaluación; padrón y liquidación; administración y finanzas; coordinación y vinculación; y atención y operación.

La dirección de geoestadística, análisis y evaluación es responsable de todo lo relacionado al proceso de selección de beneficiarios, la identificación de localidades y la determinación de los criterios para la selección de beneficiarios, asimismo es el área responsable de coordinar las evaluaciones externas, cuantitativas y cualitativas, del programa y difundir sus resultados.

La dirección de padrón y liquidación tiene como función principal todo lo relacionado a la elaboración del padrón de beneficiarios, la comprobación de las corresponsabilidades y la entrega de los apoyos monetarios para lo cual desarrolla las directrices y los mecanismos necesarios para la optimización de estas actividades. La dirección de administración y finanzas tiene a su cargo todo el tema presupuestal de la Coordinación Nacional, así como la administración de bienes, activos y de los recursos humanos.

La dirección de Coordinación y Vinculación tiene la función de dirigir las estrategias para la adecuada participación de los sectores involucrados en el programa, tanto a nivel federal como entre niveles de gobierno. Asimismo, tiene a su cargo la vinculación de Oportunidades con otros programas sociales que brinden nuevas oportunidades a las familias beneficiarias para desarrollar sus capacidades. La dirección general de Coordinación y Vinculación cuenta con tres direcciones: Coordinación Sectorial, Concertación con Gobiernos Estatales y Vinculación.

La dirección de Coordinación Sectorial tiene como algunas de sus principales funciones: coordinar la validación de la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación; coordinar las acciones y mecanismos de trabajo entre la Coordinación Nacional y los sectores de educación y salud; definir los lineamientos de trabajo para dar seguimiento a los acuerdos del Comité Técnico de la Coordinación Nacional; planear las acciones para la administración eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, asignados a la dirección general (Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008:104)

La dirección de Concertación con Gobierno Estatales tiene como algunas de sus principales funciones: determinar las relaciones instituciones con los gobiernos estatales y municipales, así como las acciones con el propósito de contribuir a la mejora en el funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales; administrar el funcionamiento del Sistema de Seguimiento a la Operación de los Comités Técnicos Estatales (SSECTE); determinar los mecanismos para supervisar y dar seguimiento a la operación de los Comités Técnicos Estatales; y analizar los acuerdos emanados de los Comités Técnicos Estatales que por solicitud o contenido se considere atender en el Comité Técnico de la Coordinación Nacional (Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008:112)

La dirección de Vinculación tiene como algunas de sus principales funciones: la de coordinar reuniones de concertación con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, que cuenten con oferta programática en materia de desarrollo económica, social y humano, para buscar que estos se destinen a los beneficiarios de Oportunidades; elaborar acuerdos y convenios con instituciones que cuenten con oferta programática que se busque encauzar a los beneficiarios de Oportunidades; coordinar el diseño de modelos y esquemas de vinculación del programa de instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, que cuenten con oferta programática en materia de desarrollo económico, social y humano; coordinar la elaboración de bases de datos y sistemas de información que permitan identificar y catalogar la oferta institucional pública y privada, nacional e internacional en materia de desarrollo económico, social y humano, a fin de acercarla a los beneficiarios de Oportunidades; y facilitar la incorporación de la población beneficiaria del programa a los proyectos y acciones de vinculación interinstitucional (Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008:121).

La importancia de analizar la Dirección General de Atención y Operación se debe a que, además de las funciones que realiza, tiene a su cargo las coordinaciones estatales para la implementación del programa en los estados. Algunas de sus principales responsabilidades son: elaborar manuales de procedimientos para procesos operativos a nivel nacional y estatal, desarrollar procesos de atención a quejas de los beneficiarios, coordinar las actividades de capacitación para el personal del programa, recabar información sobre el desempeño operativo del programa, promover la participación de los beneficiarios e impulsar la conformación de una red social integrada por vocales, y coordinar acciones para mejorar la atención a la población.

Las Coordinaciones Estatales son responsables de: dirigir las acciones del programa para proporcionar la atención, orientación y capacitación a las familias y a las figuras que participan en el programa; coordinar acciones interinstitucionales orientadas a vigilar el cumplimiento de los compromisos que adquieran las familias beneficiarias sobre cada uno de los componentes del programa; garantizar la confianza, responsabilidad y manejo apartidista e institucional para el cumplimiento de los objetivos de la misión del programa, dado que sus efectos inciden e influyen directamente en lo económico, político y social de la entidad federativa; dirigir y coordinar los mecanismos para la entrega oportuna de los apoyos a las familias beneficiarias; promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con los sectores social y privada para el cumplimiento de los objetivos del programa; participar y dar seguimiento a las sesiones del Comité Técnico Estatal a fin de contar permanentemente con información; verificar que el ejercicio de los recursos asignados para la operación del programa en la entidad federativa se realice con absoluta transparencia; y asegurar que el ejercicio, aplicación y resguardo de los recursos asignados a la coordinación estatal se lleve a cabo de acuerdo a la normatividad aplicable.

En cada estado hay una Coordinación Estatal del programa, sin embargo su estructura organizacional varía. Existen 13 tipos distintos de organigramas donde el número de puestos de mando tiene un rango de 4 a 16. Los puestos constantes en todos los estados son: el coordinador estatal y el jefe de administración del padrón. La mayoría de los comités cuentan

con un jefe administrativo, jefe de atención ciudadana, jefe de atención operativa y jefe de capacitación.

#### 4.3.3 En resumen: diseño institucional y mecanismos de gestión intergubernamental

Después de analizar el diseño institucional y las estructuras de gestión interinstitucional del Programa Oportunidades es evidente que la Coordinación Nacional cuenta con mecanismos de coordinación interinstitucional entre sectores y entre niveles de gobierno a través de un conjunto de cuerpos colegiados: el Consejo, el Comité Técnico y los Comités Técnicos Estatales. Además, su estructura administrativa cuenta también con instancias de coordinación y vinculación entre sectores, y con una estructura operativa basada en las coordinaciones estatales para la implementación del programa en los estados. El complejo diseño institucional del programa hace interesante su estudio.

#### 4.4 Evolución de cobertura y presupuesto

A partir de la implementación del Progres a en 1997 su cobertura se amplió de manera sostenida hasta el año 2004 en el que se atendió a 5 millones de familias, a partir de ese momento la cobertura del programa ha permanecido constante (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008). Asimismo, el programa ahora atiende a familias en todas las entidades federativas del país, dispersas en 95,819 localidades. La estrategia de expansión en la cobertura del programa se centró en atender primero las zonas rurales con los mayores niveles de marginación y a medida de que se amplió el presupuesto la cobertura incluyó a áreas urbanas con menores índices de marginación (Levy y Rodríguez, 2005:102).

**Tabla 13. Evolución de la Cobertura de Oportunidades (Progres a)**

Año	Familias (miles)	Población atendida (millones)*	Entidades Federativas atendidas	Municipios atendidos	Localidades atendidas
1997	300.7	1.5	12	357	6,344
1998	1,595.6	8	30	1,750	40,711
1999	2,306.3	11.5	31	2,155	53,152
2000	2,476.4	12.5	31	2,166	53,232
2001	3,116.0	15.5	31	2,310	67,539
2002	4,240.0	21	31	2,354	70,520
2003	4,240.0	21	31	2,360	70,436
2004	5,000.0	25	31	2,429	82,973
2005	5,000.0	25	32	2,435	86,091
2006	5,000.0	25	32	2,441	92,672
2007	5,000.0	25	32	2,444	92,961
2008	5,000.0	25	32	2,445	95,819

\*El número de personas totales es calculado con base en un promedio de cinco miembros por familia dicho cálculo aparece en (Mónica Orozco y Hubert, 2005)

Fuente: (Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2009b; Levy y Rodríguez, 2005)

La distribución de la cobertura del programa muestra que los tres estados cuentan con el mayor número de familias beneficiarias en orden de importancia son: Veracruz, Chiapas y Oaxaca. Al sumar Puebla, México y Guerrero estos 6 estados acumulan el 52.98% de las familias que han recibido los beneficios del programa (ver anexo 4). La distribución es coherente con los datos arrojados por el Coneval (2007) donde se muestra que los Estados con mayores niveles de pobreza son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. El único estado que no queda dentro de los primeros 10 estados con el mayor número de familias beneficiarias es Tabasco que se encuentra entre los estados con mayores niveles de pobreza.

El presupuesto de Oportunidades se asigna anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, esto incluye los recursos destinados a la Coordinación Nacional, la Secretaría de Educación, y la Secretaría de Salud, las tres unidades responsables de la provisión de servicios. Anualmente, la Coordinación Nacional proporciona a los sectores de salud y educación el estimado de familias a atender por el programa, el anteproyecto de presupuesto es desarrollado por cada sector y posteriormente es enviado a la Coordinación Nacional para su análisis y opinión para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa. Actualmente, los anteproyectos de presupuesto por sector deben ser autorizados por el Comité Técnico de la Coordinación Nacional. Una vez aprobados se envían a la SHCP para su incorporación en el presupuesto de egresos del año siguiente. En caso de que la Coordinación Nacional considere que el anteproyecto de alguno de los sectores es insuficiente deberá notificar a la SHCP (Sedesol, 1999, 2009).

**Tabla 14. Presupuesto Programa Oportunidades**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto (Millones)</b>	<b>% de Crecimiento</b>
1997	367.3	
1998	3,398.7	825.29
1999	6,898.7	102.98
2000	9,518.2	37.97
2001	12,296.6	29.19
2002	17,003.8	38.28
2003	22,334.5	31.35
2004	25,597.3	14.61
2005	29,964.9	17.06
2006	33,532.7	11.91
2007	36,762.2	9.63
2008	42,271.0	14.98

Fuente: Elaboración propia con información de (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008).

Es importante destacar que el presupuesto total del Programa ha crecido en forma significativa. De la misma manera, la evolución del presupuesto de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades se muestra a continuación.

**Tabla 15. Presupuesto Coordinación Nacional Oportunidades**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto (Millones)</b>	<b>% de Crecimiento</b>
2001	5.317,7	N/A
2002	7.066,9	32,89%
2003	7.920,5	12,08%
2004	8.584,0	8,38%
2005	10.761,2	25,36%
2006	11.631,5	8,09%
2007	15.608,1	34,19%
2008	16.637,8	6,60%

Fuente: Elaboración propia con información del PEF, 2001 al 2008

#### **4.5 Análisis de impacto del Programa: resultados de evaluaciones previas**

La evaluación ha sido una de las principales fortalezas del programa Progres-Oportunidades. Desde su diseño la evaluación fue considerada central para su legitimación y continuidad. Los primeros resultados de impacto proporcionaron la evidencia necesaria para su expansión, y después de las elecciones federales del 2000 aseguró su continuidad en la nueva administración. El acceso abierto a la información del programa hizo posible la replicabilidad de las evaluaciones por investigadores nacionales y extranjeros lo que dio al programa proyección internacional y legitimidad. El presente análisis de impacto se basa en resultados de evaluaciones previas.

Los resultados de las evaluaciones cuantitativas dividen el impacto del programa en áreas rurales y urbanas, esto se hace por dos razones: primero, Progres-Oportunidades inició en 1997 atendiendo solamente áreas rurales, y no fue hasta el 2002 que se introdujo en áreas urbanas. Segundo, la encuesta y métodos utilizados para la recolección de datos por hogar, rural y urbano, es distinta. La evaluación incluye grupos de control y tratamiento en áreas rurales y urbanas. El grupo de tratamiento son aquellos que fueron incorporados al Programa en el primer cohorte, en 1998 para áreas rurales y en 2002 para áreas urbanas. Los grupos de control son aquellos incorporados en la siguiente cohorte de Progres-Oportunidades, en 2000 y 2003 para áreas rurales y en 2004 para áreas urbanas (para una explicación detallada de la metodología de evaluación, ver Cruz, De la Torre, y Velázquez, 2006).

La mayoría de las evaluaciones iniciales fueron cuantitativas para obtener datos concretos de su impacto en la población beneficiaria. Sin embargo, también se han realizado evaluaciones cualitativas sobre la percepción de los beneficiarios del programa, la calidad de los servicios y la atención por parte del personal del Progres-Oportunidades. Los principales resultados de ambos tipos de evaluaciones se mostrarán a continuación.

##### **4.5.1 Patrones de consumo**

A partir de la implementación el Progres-Oportunidades en áreas rurales, la evaluación cuantitativa de Skoufias y Washburn mostró que entre marzo de 1998 y noviembre de 1999 se dio un incremento promedio del gasto en consumo del 15%. El 72% de este incremento estaba dirigido a compra de alimentos lo que llevó a un incremento en el consumo de alimento per cápita del hogar de 13.5% en comparación con las familias que no estaban en el programa. Este incremento se concentraba especialmente en un aumento en el consumo de frutas y verduras y alimentos de origen animal como pollo, res y puerco (citado en Levy, 2006). El aumento promedio del consumo de calorías en las familias beneficiarias era un 8% superior del grupo de los no incorporados. El resto del incremento en el gasto se distribuía en ropa y zapatos para los niños. El estudio de Angelucci, Attanasio y Shaw muestra que las familias de áreas urbanas incorporadas en el 2003 aumentaron el consumo total en un 6% del cual el incremento en alimentos representó un 10% especialmente en el consumo de proteínas y frutas (citado en Levy, 2006).

No obstante el aumento en el consumo de alimentos, las familias beneficiarias siguen considerando que aunque el programa les ayuda aún es insuficiente. La evaluación cualitativa de mediano plazo en zonas rurales realizada en el 2004 demuestra que la mayoría de las familias beneficiarias consideran que requieren el doble de lo que en realidad disponen para cumplir con el ideal para la compra de alimentos (Escobar y González de la Rocha, 2008:237). Aunque también reconocen que los apoyos de Oportunidades les han permitido liberar parte de su presupuesto y destinarlo a otros gastos, además de que el ingreso fijo mensual del programa les ha abierto la posibilidad de ser sujetos de crédito para la compra de muebles o electrodomésticos (Escobar y González de la Rocha, 2008:238)

#### **4.5.2 Educación**

El impacto de corto plazo de Progres-Oportunidades en el aumento de la matrícula escolar a nivel primaria en zonas rurales fue entre 0.74 y 1.07% para los niños y entre 0.96 y 1.45% para las niñas (Levy, 2006). Sin embargo, algunos estudios muestran que Progres-Oportunidades no tuvo impacto en la matrícula de primaria (Cruz y otros, 2006). Una explicación posible es que antes de la implementación del programa la tasa de matrícula era superior al 90% por lo que las oportunidades de mejora eran limitadas (Cruz y otros, 2006). En contraste, el impacto de corto plazo del programa en el tránsito de primaria a secundaria fue de 5 a 8% para los niños y de 11 a 14% para las niñas (Cruz y otros, 2006). El estudio de Parker comparó el nivel de matrícula de secundaria de 1997-98 con aquellos de 2000-03 y encontró que en promedio hay un incremento de 24% en áreas rurales. Este porcentaje es mayor para las niñas que para los niños, 28.7% para las niñas y 15.7 para los niños (Parker, 2005). El impacto a mediano plazo muestra una disminución significativa en las tasas de deserción escolar en un 10.29% y en las tasas de reprobación en un 6.44% (Cruz y otros, 2006).

En áreas urbanas Progres-Oportunidades no tuvo efecto en la matrícula de primaria, la razón es la misma que en áreas rurales, la matrícula antes del programa era cercana al 100%. El programa tuvo un impacto positivo en la matrícula de secundaria con un incremento del 4%, el aumento fue mayor para las niñas yendo de 5.8 a 7.2% por cada año escolar y entre 1.7% y 3% para los niños. La matrícula durante el primer año de educación media superior aumentó 10.1% en promedio, 9.1% para los niños y 11.2% para las niñas. En el segundo año de secundaria el incremento fue en promedio de 7.3%, 5.9% para los niños y 8.7% para las niñas

(Parker, 2005). Finalmente, las tasas de deserción escolar y reprobación disminuyeron un 4.5% y 10% respectivamente (Cruz y otros, 2006).

Los resultados de la evaluación de impacto muestran que Progres-Oportunidades tuvo un impacto positivo en aumentar la matrícula escolar, especialmente en las niñas, por lo que el objetivo se cumple. Sin embargo, no se muestran impactos significativos en el desempeño académico de los niños. Algunos maestros consideraron que debido al aumento de la matrícula escolar el desempeño general de las clases había descendido mientras otros declararon que no se han dado cambios sustantivos en el aprovechamiento escolar de los niños (Escobar y González de la Rocha, 2008:271).

A la par del incremento en la matrícula escolar, especialmente en las niñas, se da también una disminución en la participación de niños y niñas en el mercado laboral. Sin embargo, dicha disminución es menor al aumento de la matrícula lo que significa que tanto niños como niñas, aunque con mayor frecuencia las niñas, combinan la escuela con el trabajo. Las evaluaciones más recientes en áreas rurales muestran que los niños beneficiarios del programa desde su inicio tienen una disminución significativa en las probabilidades de trabajar. Los niños entre 10 y 14 años en 1997 tienen una probabilidad de 35 a 29% menor de trabajar en comparación con los niños del mismo grupo de edad no inscritos en el programa (Parker, Behrman y Todd citado en Levy, 2006:64). En áreas urbanas se da una reducción en las probabilidades de trabajar del 24% en los varones entre 19 y 22 años y de 5% en las mujeres de entre 15 y 18 años (Parker y otros citado en Levy, 2006).

Las evaluaciones cualitativas muestran que la percepción de los beneficiarios sobre la calidad de la educación depende en buena medida de la calidad del profesor, sin embargo consideran la calidad educativa es independiente al programa. Además se señaló la necesidad de contar con un mejor equipamiento en las escuelas principalmente computadoras y acceso a Internet ya que existe la percepción generalizada de que a las escuelas les falta infraestructura para poder proporcionar un servicio adecuado (Brambila y Garrocho, 2008:255). Otro problema identificado en el componente educativo es que algunos profesores dan un trato desigual a los beneficiarios del programa Progres-Oportunidades debido al papeleo adicional que requieren lo que causa descontento de la población beneficiaria (Brambila y Garrocho, 2008).

Finalmente, a pesar del reconocimiento de que Progres-Oportunidades ha logrado extender la permanencia de niños y jóvenes en la escuela, las familias beneficiarias consideran que los apoyos recibidos para secundaria y educación media superior no son suficientes. Los costos asociados a transporte, uso de computadoras y el costo de las fotocopias hace que las familias beneficiarias haga un esfuerzo adicional y sacrifiquen el presupuesto dedicado a la compra de alimentos para que los jóvenes permanezcan en la escuela (Escobar y González de la Rocha, 2008).

#### **4.5.3 Salud**

Uno de los objetivos del Progres-Oportunidades es aumentar el uso de los servicios preventivos de salud para que eventualmente mejore la salud de los beneficiarios, especialmente en las zonas rurales donde los servicios son limitados debido a la falta de infraestructura y las largas distancias entre los hogares y las clínicas de salud. El estudio de

Gertler muestra que la participación en el Programa aumenta el número total de visitas a las clínicas de salud en un 57%, también se da un aumento de 78% en el número de visitas de salud preventivas y un aumento de 45% en visitas nutricionales. También hay un incremento en la demanda de los servicios relacionados con planificación familiar y los servicios maternos en un 19% y 21% respectivamente (citado en Cruz y otros, 2006).

El impacto de mediano plazo de Progres-Oportunidades en la salud general de los beneficiarios de zonas rurales mostró una disminución significativa en el número de días de enfermedad, 20% para los niños de 0 a 5 años y 22% para las personas de 16 a 49 años. También hubo una disminución en el número de días por incapacidad de 1.3 días en las personas de 16 a 29 años (Gutierrez, Bautista, Gertler, Hernandez, y Bertozzi, 2005). El impacto de mediano plazo en la salud reproductiva muestra un incremento de 17.23% en el uso de métodos anticonceptivos para quienes se incorporaron al programa en el primer cohorte de 1998 (Cruz y otros, 2006). Finalmente, la evaluación del 2003 analiza el impacto del programa en la mortalidad materna e infantil comparando municipios con los mismos niveles de marginalización, uno con acceso al programa y otro sin acceso, en general se da una disminución de 11 y 2% en la mortalidad materna e infantil, respectivamente, en aquellos municipios con acceso al programa (Cruz y otros, 2006)

El impacto de corto plazo de Progres-Oportunidades en áreas urbanas muestran que las familias beneficiarias aumentan el número de visitas preventivas de salud en un 25% para aquellos mayores de 50 años, 26% para el grupo de 18 a 49 años, y en 30% para el grupo de 6 a 18 años. En el estado general de salud de los beneficiarios hay una disminución en los días de enfermedad de 20% y una disminución de 5.7 días en el número de días de incapacidad para el grupo de 16 a 40 años. También hay un incremento del 6% en el conocimiento de los métodos anticonceptivos aunque este aumento no tuvo un efecto significativo en el uso de métodos anticonceptivos (Cruz y otros, 2006).

Los resultados de evaluaciones cualitativas muestran que la calidad de servicios de los servicios de salud es la principal causa de inconformidad de las familias beneficiarias (Brambila y Garrocho, 2008). Las quejas son en relación a las dificultades para la obtención de la cita, los tiempos de espera en las clínicas de salud y la falta de amabilidad del personal médico y directivo, y en algunos casos discriminación a los beneficiarios de Progres-Oportunidades (Brambila y Garrocho, 2008:252). Además, en las clínicas de menor tamaño, la percepción de los beneficiarios es que los directivos tienen el poder de condicionar los apoyos y amenazar con no enviar el informe con el cumplimiento de la corresponsabilidad aunque también se denunciaron casos contrarios en donde familias no asisten a las clínicas y como quiera se les entregan sus apoyos (Brambila y Garrocho, 2008). Sin embargo, la evaluación muestra que no en todas las localidades se dan estos problemas.

Finalmente, una petición durante el desarrollo de la evaluación fue el ampliar la cobertura del componente de salud a estudios y análisis ya que a veces no se pueden cumplir con los tratamientos debido a que los beneficiarios no pueden cubrir los costos de los mismos. Asimismo, la constante petición de ampliar los horarios de los centros de salud para que los beneficiarios no se vean obligados a perder un día de trabajo por cumplir con las corresponsabilidades del programa (Brambila y Garrocho, 2008).

La evaluación cualitativa en áreas rurales realizada en 2004 muestra que se ha dado mejoras en el aseo e higiene de las comunidades gracias a las labores de limpieza, descacharrización, saneamientos, drenaje de aguas estancadas y otros que las mujeres beneficiarias han realizado. Sin embargo, en algunas comunidades las beneficiarias se muestran cansadas de las labores (Escobar y González de la Rocha, 2008:281). La evaluación también muestra que ha habido una mejoría en la disponibilidad de medicamentos sin embargo, aún existen problemas de abastecimiento “la cobertura de medicamentos básicos es de aproximadamente 70%, de los crónicos la mitad de la necesaria” (Escobar y González de la Rocha, 2008:284).

#### **4.5.4 Nutrición**

El impacto de mediano plazo del Progres-Oportunidades en la nutrición de niños rurales muestra una disminución de 7.2% en la presencia de anemia en niños de 2 a 3 años de edad. También hay una disminución en la presencia de baja talla para la edad de un 17.4% para niños de 2 a 6 años (Cruz y otros, 2006). En las áreas urbanas el impacto de corto plazo en la nutrición muestra que niños de 6 meses de edad pesan en promedio medio kilo más y miden en promedio 1 centímetro más que niños en condiciones similares. Finalmente, la presencia de anemia en mujeres no embarazadas disminuyó en un 30% del 2002 al 2004.

#### **4.5.5 Evaluación operativa**

A partir de 1998 se empezó a evaluar el desempeño operativo del Progres-Oportunidades. La evaluación se basa en el levantamiento de indicadores de seguimiento, evaluación y gestión de cada componente. Los resultados muestran que en general la cobertura y operación del programa han mejorado a lo largo del tiempo, sin embargo, aún persisten problemas en algunas áreas para garantizar la provisión de medicinas y suplementos alimenticios, el envío de reportes sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades y de acceso a materiales didácticos para las pláticas de salud. Además de la calidad insuficiente de las instituciones educativas y de salud (Levy, 2006).

Los resultados de la evaluación operativa del 2006 realizada por el Colegio Mexiquense y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey mostraron que a pesar de la constante depuración del padrón de beneficiarios siguen presentándose errores de inclusión y exclusión (Brambila y Garrocho, 2008). Los resultados de la evaluación cualitativa sobre el nivel de satisfacción de los beneficiarios mostró que en general existe muy poco contacto entre el personal del Progres-Oportunidades y las beneficiarias lo que obstaculiza la confianza de los beneficiarios hacia el programa ya que no hay nadie que aclare sus dudas. Los pocos beneficiarios que dijeron conocer al personal del programa establecieron que aunque son amables, su falta de capacitación hace que la solución de problemas sea proceso “tardado y tortuoso” (Brambila y Garrocho, 2008:250).

La evaluación cualitativa en áreas rurales realizada en 2004 muestra que el proceso de recertificación y baja permanente del programa causa confusión a las familias. Algunas familias recibieron la notificación de baja del programa con la leyenda de “errores de inclusión” pero nadie les explico que significaba esto. En la mayoría de los casos fue causa de descontento al considerar que había familias con mejores condiciones que seguían siendo

beneficiarias del programa (Escobar y González de la Rocha, 2008). La inclusión del nuevo componente de *Jóvenes con Oportunidades* mostró también problemas de información y orientación a las familias del programa se estima que “menos del 60% e los estudiantes becados que transitaron a estudios universitarios en las comunidades estudiadas hizo trámites y recibió el apoyo” (Escobar y González de la Rocha, 2008:288).

En el 2003 se sustituyó en las comunidades a la promotora por tres vocales, una de educación, salud, y control y vigilancia. Las evaluaciones previas habían mostrado evidencia que en algunas comunidades las promotoras tenían una carga excesiva y en algunos casos adquirían mucho poder sobre las familias beneficiarias (Escobar y González de la Rocha, 2008). El objetivo era designar a tres promotoras para distribuir la carga de trabajo y que cada promotora tuviera más información sobre cada componente. Sin embargo, el funcionamiento del Comité en las comunidades ha sido diverso. Existen comunidades en donde la promotora sigue siendo el principal enlace entre la población beneficiaria y los funcionarios del programa. En otras a pesar de la existencia de tres vocales a veces solo una trabaja lo que lleva a quejas de sobrecarga de trabajo y en una comunidad de estudio una de las vocales cobra cuotas a los beneficiarios para la resolución de problemas (Escobar y González de la Rocha, 2008:290-291). En general, la recomendación es capacitar a las promotoras en cada uno de los componentes para un mejor funcionamiento de los comités.

En cuanto al uso político del programa para fines políticos en general la evaluación realizada en 2008 muestra que no existe tal percepción por parte de las beneficiarias. Los resultados mostraron que el 99% de las personas entrevistadas afirmó que “no le solicitaron dinero, afiliación política o su voto para incorporarla al Programa” (Brambila y Garrocho, 2008:257). Además, los resultados de la evaluación cualitativa mostró que las beneficiarias tienen claro que si ellas vinculan el programa con propósitos partidistas serán dadas de baja definitivamente ya que esto se les dice cada vez que van a recoger sus apoyos económicos (Brambila y Garrocho, 2008)

#### **4.5.6 Impacto en los niveles pobreza**

Los estudios de Behrman, Davis y Skoufias (1999) muestran que Progres-Oportunidades disminuyó en un 16% la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza en áreas rurales. El índice creado por Foster, Greer y Thorbecke fue utilizado en el 2006 por Cortés, Solís y Banegas para calcular el número de pobres, la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza en las tres líneas de pobreza en México. El grupo de población que cae en el universo que atiende Progres-Oportunidades mostró que en áreas rurales hubo una reducción del 9.7% en el número de pobres, 18.7% en la brecha de pobreza y 28.7% en la severidad de la pobreza. En áreas urbanas la disminución fue de 2.6, 4.9 y 1.7% respectivamente (citado en Levy, 2006:67-68).

#### **4.5.7 Percepción general sobre los programas sociales de la población pobre y principales críticas**

Hernández y del Razo (2004) realizaron una evaluación de impacto de los programas sociales basada en la percepción de los beneficiarios. La metodología se basaba en la comparación de dos grupos, uno de beneficiarios de programas sociales y otro sin acceso a programas sociales,

utilizando el método de apareamiento que “busca para cada hogar beneficiario un hogar no beneficiario que sea lo más parecido posible en todas las variables observables y asume que no existe un sesgo de selección por características no observadas y diferentes entre las dos poblaciones” (G. Hernández y del Razo, 2004:14). La muestra estaba conformada por familias que recibían distintos programas sociales, entre ellos Progres-Oportunidades, el 83.7% de las familias beneficiarias encuestadas recibían el programa.

Los resultados mostraron que aunque las familias beneficiarias perciben su situación económica relativamente mejor que las familias sin beneficios ambas consideran que sus ingresos son insuficientes para vivir bien 37.3 y 43.5% respectivamente. Asimismo, ambos grupos consideran que los programas de combate a la pobreza ayudan pero no resuelven el problema de la pobreza en el país (G. Hernández y del Razo, 2004:25-26). Los resultados de la encuesta también señalan que los beneficiarios de los programas sociales también desarrollan un sentimiento de dependencia hacia la ayuda de gobierno ya que en el caso de una emergencia el grupo de beneficiarios considera que tienen menos posibilidades de superar un acontecimiento inesperado que los no beneficiarios.

Asimismo, la mayoría de los encuestados en ambos grupos consideran que el que “nace pobre, muere pobre” (G. Hernández y del Razo, 2004:29). Finalmente, consideran que hay pobres porque “es voluntad de Dios o porque el mundo siempre hay pobres y ricos” los autores consideran que esto podría ser indicativo de que las familias con programas “piensan que cuando el gobierno las ha elegido para brindar ayuda, es porque el problema es tan grande que no serían capaces de superar el problema por ellas mismas” (G. Hernández y del Razo, 2004:30).

Finalmente, el programa Oportunidades ha enfrentado serias críticas relacionadas a su diseño focalizado en la atención a los más pobres. La principal crítica ha versado alrededor de los errores de exclusión del programa ya que, no obstante los esfuerzo por la disminución de los errores de exclusión e inclusión, los esfuerzos se han concentrado en disminuir los errores de inclusión (Boltvinik, 2005). El mismo autor hace una crítica al diseño del programa al cuestionar porque si la cobertura, previo al programa, de primaria tanto en áreas rurales como urbanas es casi del 100 por ciento porque se asignan el 59.2% de las becas a nivel primaria. Además, el programa basa su operación en el fortalecimiento de las capacidades básicas de los más pobres para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, sin embargo, en los últimos 30 años en México, un nivel educativo superior no se ha traducido en mayores ingresos (Boltvinik, 2005). Ambas críticas cobran importancia al momento de analizar el impacto de las políticas de pobreza en el país.

#### **4.6 Síntesis: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

Este capítulo buscó responder a la pregunta ¿cuáles son las principales características del programa Progres Oportunidades? A continuación se tratará de responder a esta pregunta haciendo una síntesis de lo expuesto a lo largo del capítulo.

El contexto de crisis económica de los años 1994-1995 representó un contexto favorable para la búsqueda de nuevos modelos de política social. La concentración de la pobreza, principalmente en áreas rurales y la ineficiencia de los programas de subsidio generalizado

para atender a estos sectores, representó una oportunidad para la implementación de un nuevo modelo de política social. Así, el Progresá, hoy Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se concibió como un programa focalizado de transferencias monetarias condicionadas a la creación de capital humano de las familias pobres en zonas rurales con el objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

No obstante el contexto favorable, el cambio de modelo implicó un largo proceso de negociación tanto al interior de la administración pública federal, con los distintos niveles de gobierno y con las principales fuerzas políticas en el país. En consecuencia, el programa tuvo diseño cuidadoso que incorporó desde el inicio mecanismos de coordinación eficiente. Así, el programa surgió como un programa de administración centralizada a nivel federal que buscó evitar la descoordinación entre agencias de gobierno, la dispersión de objetivos y las duplicidades que otros programas de combate a la pobreza habían padecido.

El objetivo general del Progresá es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación. Los beneficios ofrecidos a través del Progresá consisten en becas educativas durante los diez meses del ciclo escolar a partir de tercero de secundaria hasta la educación media superior, la oferta de un Paquete Básico de Servicios de Salud para las familias beneficiarias y la entrega de suplementos alimenticios a niños menores de 2 años, menores de 5 años con algún grado de desnutrición y mujeres embarazadas y en lactancia. También cuenta con un componente nutricional que consiste en una transferencia monetaria mensual fija por familia. Además se ofrece un componente patrimonial que consiste en una transferencia monetaria adicional para jóvenes que terminan la educación media superior antes de los 22 años, y a partir del 2006 se sumó una transferencia mensual por cada adulto mayor que habite en el hogar.

La naturaleza intersectorial del programa al ofrecer servicios de educación, salud y alimentación hizo necesaria la creación de una unidad de coordinación central para coordinar a los sectores involucrados en su operación. Coordinación Nacional del programa de Educación, Salud y Alimentación (Conprogresá), hoy Coordinación Nacional de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, tiene el objetivo de formular, coordinar y evaluar la ejecución del programa. El diseño institucional del programa cuenta con cuerpos colegiados de apoyo a las funciones de la Coordinación Nacional, tales como el Consejo, el Comité Técnico y los Comités Técnicos Estatales, que funcionan como mecanismos de coordinación interinstitucional para el buen funcionamiento del programa. Además cuenta con una estructura administrativa que promueve una operación basada también la coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno.

A partir de su implementación en 1997 el programa se expandió de forma acelerada hasta llegar a 5 millones de familias atendidas en el 2004 a partir de ese año la cifra de beneficiarios se ha mantenido constante. A la par del aumento de la cobertura el presupuesto del programa también se ha incrementado de manera constante aunque en los últimos años la tasa de crecimiento presupuestal ha bajado debido a que ya no ha aumentado el número de familias beneficiarias. La distribución geográfica del programa muestra coherencia con los niveles de

pobreza en las entidades federativas al concentrar en 6 estados, con los mayores de pobreza, más del 50% de las familias beneficiarias.

Finalmente, los resultados de las evaluaciones de impacto de corto y mediano plazo en áreas rurales y de corto plazo en áreas urbanas muestra un impacto altamente positivo en todos los componentes del programa. Sin embargo, la percepción de los beneficiarios es que los programas sociales, implementados hasta el momento, no son suficiente para superar su condición de pobreza. Además, persisten las críticas al diseño del programa y a los procesos de evaluación motivando a la discusión nacional de la estrategia de política social implementada en el país.

## 5 RESULTADOS

### 5.1 Resultados de las entrevistas

*Marco institucional predominantemente jerárquico burocrático en el programa de Desarrollo Humano Oportunidades*

El supuesto de investigación inicial estableció que a pesar del tránsito hacia el modelo de nueva gestión pública el marco institucional predominante que prevalece en la administración pública y en la estructura administrativa gubernamental es el modelo de administración pública jerárquico-burocrático. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a nivel federal, opera bajo éste modelo de gestión.

Los resultados de las entrevistas muestran que existe consenso en que el modelo predominante de operación del Programa Oportunidades es jerárquico burocrático.

En la parte metodológica se señalaron las principales características del paradigma burocrático de administración pública según Weber (2001) a identificar las cuales son: a) división del trabajo basada en la especialización; b) estructura jerárquica definida; c) reglas escritas sobre los derechos y responsabilidades de los funcionarios públicos; d) manuales de procedimientos sobre situaciones laborales y; e) promoción y selección del personal basado en competencias técnicas.

Los resultados de las entrevistas son los siguientes:

En relación a la dimensión *división del trabajo basada en la especialización* los entrevistados coincidieron que en todos los casos las agencias y los cargos corresponden a actividades y profesiones claramente definidas. Los resultados mostraron que todos los entrevistados cuentan con una carrera profesional y la mitad de ellos (5) con estudios de posgrado. La mayoría de los entrevistados cuentan con una carrera profesional acorde al cargo/agencia en la que se encuentran laborando a excepción de un caso (E05) en donde la carrera profesional no es acorde al cargo que desempeña sin embargo la experiencia profesional de más 15 años en el

sector público desempeñando actividades relacionadas a la agencia/cargo demuestra un alto grado de especialización.

La categoría *grado de especialización de las agencias/departamentos* buscó identificar si las agencias y cargos correspondían a actividades y profesiones claramente definidas. Los resultados de las entrevistas mostraron lo siguiente:

**Tabla 16. Profesiones y cargos de los entrevistados**

<b>Entrevista</b>	<b>Profesión</b>	<b>Cargo</b>
E01	Lic. Economía	Representante de la SFP
E02	Carrera y Posgrado en Química	Director de institución pública (INEA y Conevyt)
E03	Lic. Trabajo Social y Posgrado en Administración Pública	Responsable del componente educativo de Oportunidades en CONAFE
E04	Ing. Electrónica	Director general de padrones en Oportunidades
E05	Lic. Odontología	Directora General de Administración y Finanzas en Oportunidades
E06	Médico con especialidad en epidemiología, población y administración de servicios de salud en el área de la salud pública.	Director general del programa de ampliación de cobertura y después Subsecretario de Salud
E07	Lic. en Sociología	Coordinador Nacional de Oportunidades
E08	Licenciatura y Posgrado en Economía	Director general de programación y presupuesto en la SHCP
E09	Lic. en Economía	Subsecretario de planeación y coordinación en la SEP

E10	Licenciatura y Posgrado en Economía	Coordinadora de asesores en la Sedesol
-----	-------------------------------------	--

El cuadro anterior demuestra que en la mayoría de los casos las agencias y cargos corresponden a actividades y profesiones claramente definidas.

Finalmente, en la subcategoría *departamentos con atribuciones y funciones claramente definidas* que trata de identificar si las funciones y obligaciones de los cargos están definidas por escrito en la mayoría de los casos los entrevistados afirman que sus atribuciones estaban claramente definidas por escrito, solamente hay dos entrevistados que señalan que este no era el caso debido a que el cargo y la función que desempeñaban era de reciente creación al momento del arranque del Programa Progres-Oportunidades y que a ellos mismos les correspondió crear las funciones y obligaciones por escrito. En el caso de la E05 se señala que “No había absolutamente nada. Cuando yo... yo creé la estructura de Progres. Cuando yo llegué había 17 plazas de honorarios. Yo hice la estructura de PROGRESA, la trabajé con Hacienda”. El segundo caso E03 menciona la misma situación al mencionar que:

...lo único que estaba como antecedente era ese acuerdo de junta directiva donde se asumía que el CONAFE era el responsable y se asumía una serie de tareas para que arrancara el programa, era titánico porque era todo, hasta diseñar los formatos, hacer capacitación a los profesores y entonces diseñar un material específico para capacitar a los profesores sobre qué programa venía, y como tenían que instrumentarlo y que tenían que hacer y también las secretarías de educación de los estados que en ese momento empezaron a participar.

La dimensión *estructura jerárquica definida* busca identificar si existe una jerarquía administrativa rigurosa con una línea de mando definida. En todos los casos los entrevistados afirmaron conocer saber claramente quien era su superior jerárquico.

Dentro de la categoría *características de la organización del trabajo* todos los entrevistados afirmaron conocer a su superior jerárquico y además afirmaron que su función o puesto estaba “totalmente normada”. Así la subcategoría de *organigrama* que busca identificar si la organización cuenta con una línea de mando definida y está organizada con base en cargos y funciones está presente también en la totalidad de los casos. Algunas aseveraciones de los entrevistados al preguntarles si se respetaba la línea de mando en los procesos internos fueron: “Sí, no sí, claro, de hecho los, yo he visto que la gente más obediente es la del gobierno y la de los sindicatos” (E02).

...si tu pregunta es cuál es, si un puesto en el gobierno tiene o no tiene una estructura digamos jerárquica por supuesto que lo tiene. Dos, que sí tiene, pues depende del nivel en dónde estas y depende de como está finalmente definida la estructura de la institución, y sus responsabilidades y características están claramente definidas y están publicadas en el diario oficial y son temas perfectamente normados y entonces ahí está el poder (E04).

Si no lo corren a uno. Claro que sí... es broma. No claro que sí, la línea de mando en los procesos internos tiene dos dimensiones, la que le dicen a uno que haga en base a un

programa y la que uno tiene que hacer como responsabilidad o función propia del área que tiene a su cargo. Entonces tiene estos dos y luego la de vigilar que los que están dependiendo de uno también cumplan con esta responsabilidad (E06).

Todos los participantes en el estudio confirmaron la existencia de la dimensión *Sistema de reglas escritas que abarca los derechos y responsabilidades de los funcionarios* al afirmar la existencia de una clara delimitación de los derechos y responsabilidades inherentes al cargo que desempeña el funcionario y éstos son independientes a la persona que desempeña el cargo ya que están normados por ley. De esta manera, para la categoría *características institucionales* que busca identificar la existencia de reglas claramente definidas que establezcan los derechos y responsabilidades de los funcionarios, la totalidad de los entrevistados identificaron la existencia de reglas precisas que establecen sus derechos y responsabilidades al mencionar la existencia de leyes y reglamentos precisos que detallan sus derechos y responsabilidades. Así, la existencia de la subcategoría *reglas formales escritas* fue reiterada en la totalidad de las entrevistas e identificó la existencia de reglas a las cuales los funcionarios están sujetos para el desempeño de su cargo.

El entrevistado E01 afirmó que al ser un cargo público estas reglas forman parte de “leyes generales y particulares en donde se establece cuál es nuestra participación”. Incluso el entrevistado E02 mencionó que “...en cualquier instancia del gobierno federal solo se puede hacer lo que esta uno expresamente autorizado a hacer”. El entrevistado E05 mencionó la existencia de un manual de organización en donde los derechos y responsabilidades de cada funcionario están perfectamente identificadas.

Todos los entrevistados mencionaron que la dimensión *procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales* es una constante en el sector público ya que en la mayor parte de la operación administrativa se lleva un registro por escrito. Así, la categoría *reglas para la solución de conflictos y la toma de decisiones* que busca identificar si la solución de conflictos y la toma de decisiones se basa en procesos previamente establecidos, fue un señalamiento por parte de todos los entrevistados el mencionar que el programa opera con base a reglas establecidas y al momento de surgir alguna confusión o conflicto acuden a las reglas para su solución. El entrevistado E03 mencionó que:

... nosotros estábamos sobre la idea de que si tu me pides algo es porque ya antes el sector educativo ya hizo su parte que fue certificarte y enviarte la información ¿no? Entonces nos obligo a nosotros en particular a generar una normatividad específica que delinea hasta donde llegaba nuestra responsabilidad en termino de la transferencia de los recursos ¿no?”. Asimismo, el entrevistado E05 mencionó que “En 1999 se le exige, la Cámara de Diputados, que saque las reglas de operación, es el primer programa en la historia de este país que tiene reglas de operación clara. Y las reglas de operación lo que te dicen es exactamente que es lo que tiene que hacer cada sector, cuales son sus responsabilidades, sus obligaciones y no es negociable.

El entrevistado E06 también mencionó que “Claro porque el hecho de que las reglas de operación establecieran puntualmente que era lo que había que hacer, había que informar para cada uno de los puntos, entonces sí era muy específico”.

La subcategoría *manuales de procedimiento* buscó identificar si la toma de decisiones y la solución de conflictos se toma con base en el expediente, de esta manera hubo señalamientos por parte de todos los entrevistados que en la mayoría de los casos este era el caso el entrevistado E10 menciona que:

Entonces si alguien empezaba a pedir bueno ahora que también se dé seguimiento a tal esto pues que ya a lo mejor no eran funciones que le correspondía a Oportunidades pues gracias al manual o a las reglas de operación la confrontación pues iba de acuerdo ¿no? Si querían cambiar las reglas tenían que especificar porque pero si salían de... la regla estaba ahí... las reglas de operación para que se siguieran si alguien pensaba que eso iba a mejorar el programa bueno había flexibilidad pero las reglas no se modificaban a libre albedrío ¿no?

Asimismo, el entrevistado E08 mencionó que:

(las reglas) las primeras que se hacen, que se hacen públicas y además se hace como un mecanismo que evitara, que tratara de evitar como conflictos en campo son las de Oportunidades que tratan de explicitar, hasta donde se puede, el grado de responsabilidad, la responsabilidades y las atribuciones de las secretarías no solamente a nivel federal sino a nivel local.

Finalmente la última dimensión *promoción y selección del personal basado en competencias técnicas* busca identificar si el personal que participa en la organización está profesionalmente calificado a través de pruebas realizadas con éxito. En la mayoría de los casos (7 de 10) el proceso de selección y promoción del personal se dio así a excepción de aquellos puestos de alto nivel ya sea a nivel Subsecretario o Dirección general que son puestos de confianza o políticos. Así el entrevistado E02 accedió al cargo por invitación del Presidente, el entrevistado E07 accedió al cargo a través de una promoción interna sin embargo también describe su puesto como un cargo político al cual accedió por nombramiento presidencial y el entrevistado E09 también accedió al cargo por designación presidencial. En todos los demás casos ya sea la experiencia en el sector público o bien el perfil profesional con el que contaban fue lo que los llevó a obtener esa función.

De esta manera dentro de la categoría *selección y promoción del personal* que busca identificar en qué medida la calificación profesional fundamenta la selección y promoción del personal se da en la siguientes subcategorías a través de un *servicio profesional de carrera* en donde la selección y promoción del personal está basada en su preparación profesional mediante pruebas realizadas con éxito y a través de *miembro de la élite* en donde el cuadro administrativo puede ser reclutado de modo tradicional o bien por las relaciones personales de confianza con el líder.

En la primera subcategoría se insertan la mayoría de los entrevistados al contar con amplia experiencia en la administración pública y/o con un perfil ad hoc al cargo. Así el entrevistado E01 menciona que:

...yo trabajé 15 años en la función pública, entre como jefe de departamento, me promovieron a subdirector de subdirector me fui a contralor y de contralor regreso a función pública como comisario suplente como comisario suplente una de mis

responsabilidades pues es darle seguimiento a través de los comités u órganos de gobierno al este a los objetivos y la metas de las instituciones que tenemos asignadas, y entre ella yo tenia a Oportunidades.

El entrevistado E03 menciona que:

...en ese entonces (cuando se involucró en el programa Progres-a-Oportunidades) tenia como 15 (años). Sí, yo trabajé en Gobernación y en Sedesol, en Sedesol trabajé lo que era el antecedente de Oportunidades que era niños en solidaridad que de ahí nació pero tiene una lógica de operación distinta. Ahí trabaje ya tenia como 15 años y ahorita tengo como veintitantos.

El entrevistado E04 menciona que en ese momento estaban buscando un perfil particular para el desarrollo de cuestiones técnicas

Y en el caso mío... fue un poco diferente por que ahí lo que buscaban fue a un técnico ¿no? Llegué como técnico entonces originalmente había una necesidad de definir algunos aspectos técnicos, propios informáticos de desarrollo y toma de decisiones en cuanto a estrategias enteras de apoyo entonces buscaron estrictamente una gente que tuviera cierto expertise en sistemas técnicos y así fue como finalmente yo accedí al puesto.

Esto corrobora que la selección del personal estuvo basada en la preparación profesional. Asimismo, el entrevistado E07 mencionó que en aquel momento, cuando él accedió al cargo, no existía servicio profesional de carrera pero el reclutamiento se hacia con base en la “experiencia en la administración (pública) y por el antecedente en la formación académica”. Así menciona que:

Esa es la historia en relación a esta pregunta que fue por aproximaciones sucesivas en base a la experiencia adquirida y a la responsabilidad y finalmente termine cuando fui subsecretario de salud como responsable de vigilar que se cumpliera con el programa en esa dirección general y negociar ya en esa instancia de la subsecretaria y con el secretario pues lo recursos para el programa que nos tocaba llevar a cabo.

Dentro de la subcategoría *miembro de la élite* se insertan el entrevistado E02, E07 y E09 aunque este último contaba ya con años de experiencia en el sector público. Sin embargo en estos tres casos el acceso al cargo fue resultado de una designación presidencial dado que eran puestos de alto nivel. Así el entrevistado E02 menciona que:

Entonces un promotor político ahí que tengo me recomendó y a la intuyo que también fui promovido por el Dr. Reyes Tamez, nunca me lo dijo pero lo intuyo, porque pues el ya era el Secretario de Educación entonces fui a platicar con el presidente me invitó y yo le dije que sí.

El entrevistado E07 menciona que su nombramiento en el cargo fue una “promoción interna, yo era titular de Indesol me pasaron a Progres-a, pero es un nombramiento presidencial, es un cargo político”. Finalmente, el entrevistado E09 accedió al cargo por designación presidencial aunque en ese entonces ya tenia trabajando 7 años en la administración pública. Por lo que podemos concluir que la categoría *selección y promoción del personal* predomina un el modelo burocrático de administración pública.

### *Formas de coordinación al interior del programa de Desarrollo Humano Oportunidades*

El segundo supuesto de investigación plantea que a pesar de la prevalencia de un marco institucional de gestión jerárquico burocrático, el proceso de coordinación entre los actores al interior del Programa se da a través de distintos instrumentos, tanto formales como informales, de mecanismos de coordinación basados en los mercados, las redes y la jerarquía.

Los resultados de las entrevistas muestran la presencia de distintos instrumentos para la coordinación entre los actores de estos tres macro mecanismos de coordinación sin embargo, predominan la existencia de instrumentos basados en la jerarquía y las redes y en mucha menor medida el mercado.

#### *Jerarquía*

La dimensión *jerarquía* como mecanismo de coordinación se basa en la idea de autoridad y poder como elementos centrales para lograr la coordinación. Generalmente, la coordinación por jerarquía se da con base en la estructura organizacional o bien con base en instrumentos administrativos de control impuestos sobre la estructura. La categoría *tipo de interacción jerárquica* busca identificar si la coordinación se da cuando existe una autoridad superior que obliga a una inferior a tomar decisiones que de otra manera no hubiera tomado a partir de recompensas o amenazas que descansan en la legitimidad de la autoridad jerárquica.

Los resultados de las entrevistas muestran que el Programa Progres-Oportunidades logra parte de su coordinación a través de instrumentos jerárquicos. La subcategoría *autoridad/subordinación* que se basa en la estructura organizacional y la línea de mando de la organización a partir de normas regulaciones y procedimientos es una constante para lograr la coordinación al interior del programa. En general, los elementos de coordinación utilizados en esta subcategoría se pueden agrupar en los siguientes instrumentos:

- a) Objetivos, metas y servicios claramente definidos a partir de leyes y reglamentos
- b) Procesos de operación establecidos llevando a la creación de rutinas para lograr la coordinación
- c) Presupuestos asignados
- d) Sistemas de información centralizados
- e) Mandatos expresos de una autoridad superior

#### *a) Objetivos y metas claramente definidos a partir de leyes y reglamentos*

Todos los entrevistados señalaron que todos los sectores hacen los que les toca hacer porque sus objetivos y los servicios que ofrecen están claramente definidos a través de leyes y reglamentos. El entrevistado E06 menciona que: "...todos los de SEP ya sabían lo que tenían que hacer, todos los de salud y del seguro ya sabían lo que tenían que hacer... así no había confusión de que yo lo había entendido así, no aquí dice y tu tienes que cumplir con lo que dice y eran reglas..."

El entrevistado E09 señala que "...yo mas bien creo que las reglas están pensadas en términos de que cada quien cumpliera con su parte". Asimismo, el entrevistado E08 señaló que "Sí, el programa tiene un objetivo claro y por eso las reglas, las reglas de Oportunidades también si tu comparas contra cualquier otras reglas de operación de cualquier otro programa son las más extensas...". Finalmente, el entrevistado E04 menciona que la asignación tan clara que tenia cada dependencia participante en el programa era razón del porqué la coordinación se daba al interior de Oportunidades al señalar que "mira el Comité está hoy y desde que nació con el objetivo tan claro que se tenía y con los presupuestos tan claros asignados, por eso reitero esto que me parece que son como elementos importantes para lograr una coordinación interinstitucional sería ¿no?".

*b) Procesos de operación establecidos llevando a la creación de rutinas para lograr la coordinación*

Los entrevistados señalaron que la operación del Programa se lleva a cabo a partir de procesos de operación lo que facilita la coordinación. En palabras del entrevistado E07 menciona que:

... (el Programa) es un ciclo permanente y todo tiene que suceder justo a tiempo o la máquina se para. Para entregar una transferencia atrás hay un proceso que todo, que depende de salud, de educación y de ti y de diferentes niveles de ti y de ellos ósea depende de como veas el objetivo pero cualquiera de los objetivos que veas ósea, el negocio el proceso de trabajo, el objetivo esta claro pero si el objetivo de trabajo culmina en entregar una transferencia, una señora recibe una transferencia, esto sucede cada dos meses con un conjunto de actividades y procesos que además en varios de sus puntos tocan a salud y educación.

Asimismo, el entrevistado E03 describió a detalle el proceso para la transferencia de las becas educativas a los beneficiarios lo cual reitera la percepción expresada por el entrevistado E07 en cuanto a la rutinización de los procesos:

A nosotros CONAFE el presupuesto nos lo, lo programábamos con Oportunidades, pero es el presupuesto que se va a ejercer para todo el ciclo, para todo el siguiente ejercicio fiscal este para el pago de becas y apoyo para la adquisición de útiles escolares en el contexto de Oportunidades, entonces, al inicio del ciclo del ejercicio fiscal, a CONAFE le asigna el presupuesto que va cubrir esa beca, conforme al cálculo que utiliza en coordinación con Oportunidades el cálculo que hace, se hace para todos los bimestres para el pago de los... (interrupción telefónica)

Este... y bueno nos transfieren el recurso y nosotros tenemos que coordinar a los responsables del componente educativo en las secretarías de educación de los estados ¿no? para avisarles como esta siendo el movimiento y como esta siendo la inscripción y qué universo de atención tenemos registrado por estado. Oportunidades genera los formatos E1 y E2 para la inscripción de alumnos y para el registro de las asistencias, los genera en los estados y eso lo envía, se lo entrega, por ejemplo la coordinación estatal de Nuevo León se lo entrega al responsable la coordinación estatal de Oportunidades de Nuevo León se lo entrega, entrega todos los documentos para la certificación de la inscripción o de asistencia se entrega al responsable del componente educativo en la secretaria de educación del estado, se los entrega, miles ¿no? y él los tiene que distribuir a través de su cadena operativa que ya no sé, supervisores, jefes de sector y directores de

escuela y profesores, los entregan, llegan hasta las escuelas y ahí en las escuelas los directores con apoyo de los profesores certifican la asistencia de los alumnos, esos documentos los tienen que enviar de regreso al responsable del componente educativo en el estado y el responsable del componente educativo en el estado, en la Secretaría de Educación del estado se lo entrega al coordinación estatal de Oportunidades, le entrega todo... a lo mejor dice te entrego 100 formatos para certificar asistencia entrégalos hasta cada una de las escuelas que ya están enlistadas y me los devuelves debidamente requisitados así se los devuelve, si le entrego 100 le devuelve 100 y Oportunidades en la coordinación estatal capturan la información de las inasistencias de los becarios ¿no? ellos capturan, hace el cálculo de cuanto, que cantidad de recursos van a requerir para pagar ese bimestre y con base en eso hacen la solicitud al CONAFE. Quiero tal cantidad de recursos para cubrir el monto que representa el pago de las becas del bimestre enero-febrero por poner un ejemplo ¿no?

Entonces CONAFE les transfiere el recurso y ellos hacen, los transfieren directamente a la Coordinación Nacional a la Ciudad de México y ellos hacen la transferencia de los recursos a los estados para que a su vez hagan la transferencia a los beneficiarios, y al final a nosotros nos entregan como CONAFE la relación de los becarios a los que se les entregaron los recursos.

Los entrevistados señalan que estas actividades se llevan a cabo cada bimestre y que cada sector y nivel de gobierno ya sabe lo que le toca a hacer en cada parte del proceso por lo que la operación del programa ya opera con base a una patrones repetitivos y rutinas de operación.

Otro ejemplo de la rutinización de los procesos se da en la etapa de expansión de cobertura del programa. En general, todos los entrevistados señalaron que Progres-Oportunidades opera con base en procesos establecidos tales como la validación de los servicios para poder llevarlo a nuevas localidades. Los responsables de validar la existencia de servicios son el sector Salud y Educación y si esto no sucede simplemente no opera. El entrevistado E03 señala que:

...a nosotros nos pedían como Secretaria de Educación Pública verificáramos si existían servicios educativos, en la mayoría de los casos sí había servicios educativos, lo que no había era servicio de salud, era lo que lo que hacia que eventualmente no se instalara el proyecto, el programa en alguna localidad.

Lo cual es reiterado por el entrevistado E05 al mencionar que “No tienes posibilidad de negociar, en lo que es este la validación de servicios de salud en especial, antes de levantar en una localidad tu le pides al sector la validación, si el sector no te da la validación no entras a hacer el levantamiento”. Ya que, como señala el entrevistado E07:

¿cómo metes un nuevo a este ciclo? ¿no? ósea cuál es el modo, ósea tiene que ser en este punto, tiene que ser... para... si no es en este punto no va a formar un ciclo paralelo, ósea lo único que no podemos hacer es formar ciclos paralelos, que es como empezaron "hay nos faltaron, haz otro!" No..., no, no, no con cinco millones esas cosas no se puede hacer, con auditores eso no se puede hacer, nada, nada se puede hacer como un proyecto aparte, no, no, o entra a la línea central de producción o ya no entra.

### *c) Presupuestos asignados*

La mayor parte de los entrevistados (9 de 10) coincidieron que el hecho de que el presupuesto esté “etiquetado” ayuda al proceso de coordinación entre los sectores ya que el dinero se tiene que utilizar específicamente para el Programa Progres-Oportunidades. Así, aunque el presupuesto se asigne a cada sector está etiquetado para utilizarse en la operación del Programa por lo que no existe otra manera de ejercerlo.

El entrevistado E03 menciona “...pero para instrumentar Oportunidades tienes una partida de presupuesto especial no se puede confundir, ni revolver con los demás recursos es decir, el componente educativo tiene el recurso para las becas y no lo puedes utilizar para ninguna otra cosa”. El mismo entrevistado señala que dado que ese presupuesto es adicional y específico para la operación del Programa Progres-Oportunidades “no tienes inconveniente en apostarle a instrumentar un programa”.

El entrevistado E04 también menciona el presupuesto asignado como un factor importante para la coordinación “...la asignación presupuestal etiquetada a un programa y específicamente con indicadores de seguimiento pues eran, fueron pues yo creo temas así como básicos para lograr que esto se diera...”.

Además, como menciona el entrevistado E07, no solamente el presupuesto está “etiquetado” sino que el Presupuesto de Egresos de la Federación lo blindo al establecer que “el presupuesto de Oportunidades no puede ser cambiado por nada” lo que quiere decir que no hay forma de utilizar los recursos de Oportunidades para algún otro programa dentro de la misma Secretaría.

#### *d) Sistemas de información centralizados*

Otro de los factores que mencionaron los entrevistados fue la existencia de sistemas de información centralizados que facilitan el proceso de coordinación. Al ser un programa centralizado Progres-Oportunidades cuenta con sistemas de información donde los datos fluyen desde las localidades hasta el nivel central lo que llevó también a la creación de indicadores precisos que facilitan la operación del programa. El entrevistado E07 señala que “más que registrar las actividades, los sistemas hacían que se registraban las actividades, era mucho mas padre, los ibas a usar para que el programa funcionara y registrabas las actividades, mas bonito todavía”.

Además la facilidad de acceso a estos sistemas de información lleva a que durante las juntas de coordinación con los sectores participantes en la operación del programa se pueda contar con la información del programa y llegar a plantear problemas específicos, tal como lo señala la entrevista E10 “...otra cosa que tiene Oportunidades es que es muy high tech ¿no? Entonces tiene todas las bases de datos georeferenciadas entonces tu podías ver, tu podías cruzar una base de datos de donde estaban los problemas de dengue con donde estaban los planteles por ejemplo escolares”.

#### *e) Mandatos expresos de autoridad superior*

Finalmente, dentro del programa existen mandatos expresos de instancias superiores que agregan nuevos elementos al Programa Progres-Oportunidades, generalmente sin análisis previo y que

responden en mayor medida a intereses políticos. La mayor parte de los entrevistados señaló que la instrucción proviene del Presidente y que una vez que se da “se tiene que hacer”. Así, se señala que la inclusión de componentes como el apoyo a adultos mayores, el apoyo vivir mejor y la transferencia del componente energético surgieron por cuestiones de presión política más que por la identificación de una necesidad. Ya que como mencionó el entrevistado E05 “esos apoyos se dan por instrucción presidencial”.

El entrevistado E04 menciona que “Entonces, este, nace en el 2007 (el apoyo a adultos mayores) y nace una preocupación con una presión política fundamentalmente política y esa presión política puso en la mesa, puso en la mesa, un acuerdo político en el Congreso de 6500 millones de pesos ¿no?”.

Los entrevistados coinciden también de que la estructura operativa del Progres-Oportunidades hace que sea fácil el sumarle elementos al programa ya que como señala el mismo entrevistado:

Yo creo que este, yo creo que ahí juegan otros elementos ¿no? es muy difícil y muy costoso una estructura operativa como la de Oportunidades, con la cobertura que tiene, con la capacidad de transferencia, con la transparencia que tiene, con la características de evaluación en todas las cosas que hace.

El entrevistado E06 hace el mismo señalamiento que el apoyo a adultos mayores respondió más a una cuestión política ya que este debió ser otro programa diferente y no insertarse en el Progres-Oportunidades pero comenta “...pero porque lo meten en este, porque era el que iba mejor, y el que tenía mayor control de los subsidios por eso lo metieron ósea fue una decisión política en base a que había una respuesta garantizada”.

Otro de los instrumentos utilizados para la coordinación son aquellos basados en *subcategoría negociación obligatoria*. Esta categoría busca identificar estructuras normativas intencionalmente creadas que gobiernan las negociaciones entre una serie de actores formalmente establecidos que se han comprometido a respetar ciertas posiciones de interés para la consecución de objetivos y a seguir ciertos procesos de interacción. Las entrevistas mostraron principalmente las siguientes estructuras normativas para lograr la coordinación entre los actores:

- a) Unidad de coordinación
- b) Grupos de consulta obligatoria

#### a) *Unidad de coordinación*

Los entrevistados coinciden en señalar que la creación de una Coordinación Nacional para la operación administrativa del programa fue una innovación y un acierto para el programa, lo que facilitó la coordinación interinstitucional entre los actores. El entrevistado E04 menciona que el hecho de que fuera un estructura organizacional independiente “un desconcentrado de la Sedesol” la hacía tener:

...una autonomía técnica independiente, una autonomía administrativa independiente que finalmente le dio su propia estructura y este y además la sacó dentro de este argot político

y la llevó finalmente como una situación operativa mucho más eficiente de lo que en su momento era la propia secretaria cuando nace en aquellos entonces.

Además de ser una unidad de coordinación independiente el hecho de que su función fuera solo operar administrativamente el programa pero no la entrega de los servicios a los beneficiarios fue una de las claves para lograr la coordinación. El entrevistado E06 menciona:

...ahí está la clave de la cuestión de la coordinación interinstitucional es que quien coordina no es el ejecutor ¿sí? El ejecutor es la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud. Entonces el que coordina es el que da el apoyo administrativo, técnico, de planeación y de evaluación para los incentivos. Entonces ese cambio o esa visión de no ser juez y parte fue también una innovación en su época...

Asimismo, la unidad de coordinación tiene claro cuales son sus funciones que en palabras del entrevistado E07 son:

...la coordinación es responsable de integrar el padrón, es decir la selección de los hogares y su incorporación es responsable de la entrega de transferencias, ósea de recibir la información sectorial y convertirlo digamos en el listado para integrar la transferencias y es responsable de la evaluación y del monitoreo ¿no? Y de la coordinación en el sentido de ¿no? Este de juntarlos para que las cosas funcionen en los diferentes procesos.

Sin embargo, también se identificó que la debilidad de la unidad de coordinación es que no está al mismo nivel, ni por encima de, las Secretarías por lo que la función de coordinación inter-institucional que tiene a su cargo depende de lograr la voluntad de las partes para cumplir con los acuerdos porque sino se corre el riesgo de que el Programa opere administrativamente bien pero no garantiza el cumplimiento de sus objetivos ya que como menciona el entrevistado E09 "... lo que sí me atrevo a afirmar es que los mecanismos de coordinación existentes que es el tema que le interesa a usted no garantizan, no obstaculizan pero tampoco garantizan, la participación a plenitud de cada uno de los sectores responsables del desarrollo de las capacidades".

#### *b) Grupos de consulta obligatoria*

El diseño institucional de Progres-Oportunidades llevó a la creación de dos grupos de consulta obligatoria para la coordinación del programa. Por un lado, al arranque del programa se creó el Consejo de la Coordinación Nacional del Progres cuya función es: a) autorizar las políticas de coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación, b) definir los lineamientos y las estrategias para la operación y seguimiento del programa, c) analizar los informes de avance y cumplimiento programático de las acciones del programa así como evaluar sus resultados e impactos y emitir recomendaciones para su mejor funcionamiento, y a partir de la creación del Comité Técnico en el año 2000, se le sumó la función de revisar, a propuesta de sus integrantes, y modificar, en su caso, las decisiones del Comité Técnico.

El Comité Técnico tiene el objetivo de "será responsable de llevar el seguimiento del Programa; revisar el cumplimiento de las responsabilidades de cada una de las dependencias y

entidades que participan en él; tomar decisiones en forma colegiada sobre las características del Programa que permitan una operación más eficiente y transparente” (SHCP, 2000:35).

Ambas instancias se crearon como grupos de consulta obligatoria para dar seguimiento a la operación del Programa. Los entrevistados coinciden en señalar que efectivamente esa es la función tanto del Consejo Nacional como del Comité Técnico y que dada la disponibilidad de la información las discusiones giran en torno a los objetivos y metas del programa. El entrevistado E05 menciona que “En los comités técnicos lo que llegas es a exponer el problema operativo que tienes en el momento...”. Asimismo, el entrevistado E06 menciona que “...las innovaciones se iban dando en base a los resultados y la experiencia, oigan sabes que, esto como lo estamos haciendo no se esta teniendo... sugerimos que ahora se haga de esta forma...”.

Otro de los temas que se discutían en estos cuerpos de consulta era la adición de un nuevo elemento al programa para lo cual se tenían que definir las reglas de operación previo a su implementación y delimitar la responsabilidad de cada sector sobre este tema el entrevistado E01 comenta:

...cuando se propuso incorporar el componente de jóvenes con oportunidades se estableció la negociación para saber como se instrumentaba. ósea establecer las reglas previamente antes de su ejecución. Se estableció como habría que controlarlos, manejarlos y a través de que institución realizar los pagos que también se estuvo de acuerdo en el momento de ir integrando todo el proyecto.

También existe consenso en que la discusión sobre los temas se da basada en los resultados del programa y con base en las metas establecidas. El entrevistado E07 menciona que:

Pero es un jaloneo muy técnico, muy, muy... ósea si tu ves lo que se está negociando, estás negociando listas de localidades de planeación con coberturas estimadas en este tema, me estoy centrando mucho en la expansión de cobertura, porque en la otra es la de la calidad, ese fue otro...

Finalmente, existe consenso en señalar que las discusiones se dan con mucha disposición y voluntad de todas las partes así el entrevistado E09 señala que “...realmente era muy grato asistir a esas reuniones porque el diálogo era muy amable y muy constructivo siempre”. La misma percepción es reiterada por el entrevistado E10 que señala “Yo creo que sí había, sí sí había siempre ósea siempre había voluntad para negociar algo, al menos en las, en los años que yo asistí siempre había causas de mejora, la verdad esas juntas eran muy buenas, se documentaba todo”.

Finalmente, dentro de la dimensión de jerarquía, la subcategoría *sistemas de decisión conjunta*, busca identificar grupos de actores en donde las partes están física o legalmente inhabilitadas para alcanzar sus objetivos a partir de la acción unilateral y en donde la acción conjunta depende de la aceptación unánime de todas las partes. Las entrevistas mostraron que este tipo de coordinación está presente principalmente en los siguientes cuerpos de coordinación para la operación del programa:

- a) Coordinación intrasectorial

b) Coordinación entre niveles de gobierno

a) *Coordinación intrasectorial*

Las entrevistas mostraron que además del Consejo Nacional y del Comité Técnico del Progreso-Oportunidades los sectores participantes en la operación del programa forman sub-comités para discutir temas relacionados a su sector previo a las juntas del Comité Técnico y del Consejo. Estos sub-comités sirven para que los “acuerdos llegaran planchados al Comité Técnico” (E03). Asimismo, señala que cada sector formaba un subcomité para discutir los asuntos relacionados a su sector así se señala que:

...nosotros teníamos nuestro comité del sector educativo y estaba gente en la SEP y de la SEP puede estar gente de la subsecretaría de educación básica, de la subsecretaría de media superior, de la subsecretaría de planeación que era muy importante para verificar esto de la instalación de los servicios, CONAFE, a veces hasta INEA ósea éramos varios del componente educativo y a su vez salud igual estaban los de IMSS-Oportunidades, el sector salud y dentro del sector salud pues a lo mejor el área de comunicación, el área de planeación en fin, seguro popular.

Las entrevistas mostraron que antes de llegar a una junta de Comité Técnico el sector se ponía de acuerdo sobre su postura sobre un determinado tema o bien en la propuesta que se iba a presentar en la sesión por lo que las decisiones se tomaban previamente por consenso de todas las partes.

b) *Coordinación entre niveles de gobierno*

Para lograr la coordinación entre los estados y la federación se crearon los Comités Técnicos Estatales que tienen como función el dar seguimiento a la implementación del programa en los estados y son el enlace con la Coordinación Nacional de Oportunidades para canalizar propuestas de mejora al programa. Su función es crítica ya que de ellos depende la correcta provisión de los servicios de salud y educación además de la atención a quejas por parte de los beneficiarios.

Los entrevistados coinciden en señalar que los Comités Técnicos Estatales dan seguimiento al programa en los estados. Además al ser un programa donde los proveedores de servicios están a nivel estatal y municipal estos cuerpos de coordinación son indispensables para su buena operación. Dada esta situación tanto el Consejo Nacional como el Comité Técnico a nivel federal menciona que la existía la necesidad de reglas detalladas ya que, como menciona el entrevistado E07“...por eso es tan importante que las reglas sean tan detalladas para que a nadie se le ocurra en un Comité Técnico estatal inventar otro programa”.

Sin embargo, además de la existencia de las reglas la Coordinación Nacional da seguimiento a lo que sucede en cada Comité Técnico Estatal:

...la Coordinación Nacional llevábamos un seguimiento detallado de todo lo que pasaba en los Comités Técnicos estatales y tirábamos línea de lo que tenía que pasar en los Comités Técnicos estatales y pedíamos a salud y educación que hicieran lo propio con sus contrapartes locales para que funcionara la cosa.

Este diseño institucional es mencionado como un acierto por la mayoría de los entrevistados ya que como lo señala el entrevistado E04 “Y además hay estos comités digamos de coordinación estatales que se llevan a cabo y que además sesionan de manera permanente cada bimestre para darle seguimiento a la operación, etc. etc. Que es una formula muy interesante y funcional”.

### *Redes*

La dimensión *redes* busca identificar instrumentos de coordinación basados en acciones voluntarias y cooperativas entre las organizaciones. La coordinación se da de forma horizontal y depende de la negociación entre los participantes que está basada en la confianza mutua y la buena voluntad que se desarrolla con el tiempo a partir de interacciones repetidas. Existe la necesidad de compartir información entre los actores para lograr la coordinación y la coherencia.

Las entrevistas mostraron que este tipo de coordinación se da principalmente en la interacción al interior de los cuerpos de negociación del Consejo Nacional y el Comité Técnico a nivel Federal ya que a pesar de estar creados a partir de leyes y reglamentos al interior no existen instrumentos coercitivos que obliguen a los actores a tomar decisiones además de que ninguno de los participantes cuenta con un nivel jerárquico superior. La mayoría de los entrevistados coincidieron en señalar que la negociación al interior de estos cuerpos de coordinación se basa en la gerencia administrativa y en la voluntad de los actores a cooperar. El entrevistado E05 menciona “...yo creo que es un tema de gerencia administrativa del programa, vaya es la capacidad insisto de convencer al otro sector que trabaje para ti también y que trabajes de manera conjunta y eso sí es todo una capacidad eh y una virtud”. Y agrega:

Por eso es que la función del Consejo debería ser tan importante porque el Consejo sí está formado por iguales y presidido por iguales, bueno por el secretario de desarrollo social pero con iguales, entonces eso te da la posibilidad de tratarte de una forma equitativa por eso es que para la coordinación, te repito es un arte, el poder negociar con las secretarías y sacar lo que tu quieres sacar.

Las entrevistas mostraron que al interior de ambos cuerpos de coordinación la categoría *tipo de acuerdo negociado* que identifica la coordinación que se logra a través de la negociación de las partes, evitando así pérdidas de bienestar, está presente en las siguientes subcategorías:

- a) Solución de problemas
- b) Coordinación positiva

#### *a) Solución de problemas*

La subcategoría solución de problemas busca identificar aquellas negociaciones que buscan la creación de valor a partir del diseño de la política pública en donde el objetivo central es el diseño conjunto de mejores soluciones. En este tipo de negociación los problemas de distribución están arreglados y las partes solo buscan la mejor solución para sus intereses comunes.

Las entrevistas mostraron consenso al señalar que este tipo de negociación se da al interior tanto del Consejo Nacional como del Comité Técnico ya que la mayoría de las veces los sectores trataban de confluir o bien de solucionar los problemas identificados en la operación de un componente del programa. Así, el entrevistado E03 menciona que cuando la SEP hacía las micro-planeaciones se tomaba en consideración hacia donde quería crecer el programa Oportunidades para “para instalar servicios si es que no hubiera”. El mismo entrevistado reitera que “...sí, se hacía el esfuerzo por que las cosas sucedieran se hacían esfuerzos por convocar a gente de planeación, se hacían esfuerzos por realmente apoyar el programa...”.

A la par que se buscan solucionar problemas operativos del programa también se plantean propuestas de mejora en su operación buscando ofrecer mejores alternativas a la población beneficiaria del programa. Esto queda de manifiesto al incluir una nueva modalidad para la certificación de corresponsabilidades del programa para los jóvenes de que reciben beca Oportunidades ya que una crítica constante es que siempre tienen que acudir, año tras año, a escuchar las mismas pláticas por lo que el sector de educación planteó la siguiente alternativa:

Y tienen los recursos y todo el asunto entonces sí tiene que ver la complicación con cosas que van surgiendo porque por ejemplo aquí mismo tenemos un programa que se llama tutores comunitarios de verano en donde chicos de media superior o de licenciatura van a las comunidades de donde existen servicios de educación comunitaria a atender a los niños en época de vacación con un programa especial un poco para regularizarlos porque salen mal y se negoció con Oportunidades que los chicos de media superior que entraran en este componente con este apoyo certificaran su corresponsabilidad de media superior por un tiempo y fue de hoy que se nos ocurrió, instrumentarlo negociamos y el siguiente verano ya se instrumentó.

Asimismo, el entrevistado E05 comenta que se ha logrado la coordinación tanto con salud y educación de forma valiosa “Entonces a ti como sector también te conviene aliarte conmigo porque juntos es muy probable que potenciemos el resultado mientras que separados no lo vamos a alcanzar y eso es algo que yo creo que en Oportunidades se ha dado y se ha dado de una manera muy importante”. El entrevistado menciona que con ambos sectores se intercambian padrones de beneficiarios para tratar de cubrir a aquellas familias que califican para el programa pero que por algún motivo no cuentan con el apoyo.

Por otro lado, las entrevistas también mostraron que no obstante la disposición a negociar por parte de los actores también existen dificultades al momento de hacer cambios, principalmente por lo tardado que es hacer modificaciones al programa. Un caso reiterativo en la mayoría de las entrevistas fue la modificación a la fórmula del suplemento alimenticio en donde el Entrevistado E08 afirma lo siguiente:

La fórmula de los suplementos se tardaron 4 años entre pasarse la bolita entre Liconsa, Sedesol y la Secretaría de Salud en cambiar una fórmula que todo el mundo estaba mal con un costo de 600 millones por año. Entonces la resolución de los problemas este a veces no tiene esa agilidad.

El entrevistado plantea que el principal problema en este caso en particular era que la persona que representaba al sector salud en las juntas del Comité Técnico no contaba con el perfil y la

autoridad jerárquica para gestionar los cambios al interior del sector y que una vez que se tuvo el acercamiento con la persona adecuada se lograron los cambios necesarios.

*b) Coordinación positiva*

La subcategoría coordinación positiva identifica aquellas negociaciones en donde los actores acuerdan sobre temas de implementación y diseño. En este tipo de interacción los costos de transacción son muy altos. En el caso del Progreso-Oportunidades la coordinación positiva se dio principalmente en la primera etapa durante la creación del programa o bien al momento de incorporar un nuevo componente al programa resultado de la identificación de una necesidad.

Los entrevistados coinciden en señalar que el diseño inicial del programa tomó mucho tiempo y que fue una etapa de negociación y convencimiento de todas las partes. El Entrevistado E09 menciona que “Hubo mucho análisis y debate entre las principales secretarías participantes; Hacienda, Sedesol, Salud y SEP y fue así como se fue construyendo en un proceso deliberativo”. También menciona que había serias dudas de “cómo se podría operar un programa de tal envergadura y de muchas dificultades tácticas”. Sin embargo, la solidez del empaque académico del programa fue lo que terminó por convencer a los actores participantes lo cual es reiterado por el Entrevistado E04 al señalar: “Todo ese concepto que está atrás de Oportunidades, fue un concepto que se analizó y se trabajó años, se definieron, se documentaron y sobre eso, finalmente se montó la estructura y se definió como iba a operar el programa”.

Una vez ya diseñado el programa la coordinación positiva también se da al momento de incorporar un nuevo elemento al programa ya que en estas situaciones se deben de definir las reglas y conseguir los recursos previo a su implementación. El entrevistado E01 hizo referencia al componente Jóvenes con Oportunidades para el cual se tuvo que negociar para definir

...cómo se instrumentaba. Ósea establecer las reglas previamente antes de su ejecución. Se estableció cómo habría que controlarlos, manejarlos y a través de que institución realizar los pagos que también se estuvo de acuerdo en el momento de ir integrando todo el proyecto. Finalmente, cuando se consolidan y se concretan esas reglas se suben de nivel y también se negocia el monto presupuestal para ello.

De la misma manera, el Entrevistado E02 menciona la elaboración de un proyecto implementado en conjunto por Salud y el INEA el cual buscaba atender aquellos niños que por razones médicas perdían el año escolar al estar hospitalizados. De esta manera crearon de manera conjunta un programa de plazas comunitarias en los hospitales que permitía a los niños seguir asistiendo a la escuela “Entonces, sí había un proyecto entre Salud y el INEA. Entonces Salud hacía lo que le tocaba y el INEA hacía lo que le tocaba pero el conjunto de las dos cosas se enriquecía. Si ellos reportaban 3 pesos y nosotros 2 pesos, muy bien pero esos 3 + 2 se hacían como 10...”.

*Mercados*

La dimensión de *mercados* identifica aquellos instrumentos de coordinación basados en los principios del mercado para equilibrar la oferta y la demanda. Es decir, se basan en marcos legales que regulan el intercambio entre compradores y vendedores en donde el intercambio se da solo en el producto final, es decir, la implementación y no existe la necesidad de vínculos formales entre los participantes. Las entrevistas mostraron que este tipo de interacción se da principalmente en la relación existente entre la Secretaría de Salud y el IMSS.

Tres de los entrevistados (E06, E07 y E08) señalaron que la introducción del IMSS para proveer servicios de salud en aquellas zonas en donde la Secretaría de Salud no podía ofrecer un servicio generó competencia interna entre ambas instituciones lo que llevó a una mejora en la calidad de los servicios de salud. El *tipo de acción unilateral* que se dio entre ambas dependencias fue de la subcategoría de *coordinación negativa* en donde existe un marco regulatorio que impone límites a los actores para no perjudicarse y no existe la posibilidad de afectar el diseño de la política por lo que solo sucede en la fase de implementación.

Al ampliar la cobertura del Programa Oportunidades a zonas urbanas, la secretaria de Salud no pudo satisfacer la demanda de servicio por lo que se solicitó al IMSS la provisión de os servicios. El paquete de servicios a ofrecer ya estaba definido por la normativa del Programa por lo que se utilizó la infraestructura existente del IMSS solamente para ofrecer los servicios a la población. Lo anterior generó una competencia interna entre ambas dependencias en la calidad de los servicios a ofrecer. El entrevistado E06 menciona que “(Hacían) La misma función y había competencias de quien innovaba y quien hacia más cosas y quien... tenía mejores resultados, mayor satisfacción de usuarios”.

El entrevistado E07 señala que la participación del IMSS en la oferta de los servicios de salud para los beneficiarios del Programa llevó a que se diera una competencia institucional al interior del sector salud por llevar la participación del IMSS al mínimo al señalar que:

Salió, exacto, exacto. Y mejoro todo, ósea lo que quiero decirte es que también subimos las capacidades de cobertura de las secretarías estatales de salud en urbano. Ósea no es que el IMSS hizo toda la cobertura en urbano sino nada más al meter al IMSS logramos los pedazos que faltaban y logramos subir la otra porque ciertamente le cambiaba los costos y los costos estaban en el presupuesto de la secretaria de salud, porque es el sector salud entonces sí había un incentivo para "no sí nosotros, nosotros" a bueno pues órale ayuden que crezca y que se vaya al mínimo lo que va a hacer el IMSS porque lo que haga el IMSS te va a salir más caro. Esta bonito ¿no?

Finalmente, el entrevistado E08 señala que en la mayor parte de las evaluaciones la calidad en los servicios siempre fue mejor evaluado el IMSS como prestador de servicios que la Secretaría de Salud. Aunque en este caso en particular no se puede decir que se creó un mercado para la oferta de los servicios de salud para los beneficiarios del programa, el instrumento que se utilizó para incentivar la coordinación entre ambas dependencias se basó en el mecanismo de mercado al introducir un competidor a la Secretaría de Salud que finalmente llevó a una mejora en la calidad de los servicios y al mejor uso de los recursos financieros del programa.

*Fortalezas y debilidades del programa Progres-a-Oportunidades*

Las entrevistas agregaron a este estudio un grupo de dimensiones, categorías y subcategorías adicionales que se pueden resumir en dos dimensiones: fortalezas de Oportunidades y debilidades de Oportunidades. Estos elementos surgieron de la reflexión de los entrevistados sobre el funcionamiento del programa después de casi 14 años desde su primera implementación. La mayoría de los entrevistados coincidieron en identificar las siguientes tres categorías: factores de continuidad, elementos que facilitan la coordinación y problemas de Oportunidades.

### *Factores de continuidad*

La categoría factores de continuidad busca identificar aquellas características del programa que favorecen o han favorecido la continuidad del programa. En general los factores se pueden agrupar en dos subcategorías:

- a) Factores internos
- b) Factores externos

#### *a) Factores internos*

Los factores internos son aquellos propios del diseño del programa que lo han llevado a institucionalizarse a través de los años que lleva en operación. Así, existe consenso que el transparente proceso de selección de beneficiarios a través de mecanismos claros de prospectiva y focalización así como las evaluaciones hechas por organismos externos al programa y que arrojaron buenos resultados fueron elementos importantes para su permanencia. Además, el aumento en el número de beneficiarios a lo largo de los años también juega un papel importante ya que por un lado se tiene a 20 millones de beneficiarios a los cuales no se les puede quitar el apoyo sin razón aparente y además lo vuelve un programa “políticamente rentable” (E02).

Sobre el primer aspecto los entrevistados coinciden en que el programa fue pionero en los procesos de focalización y en los procesos de selección de beneficiarios ya que al surgir Oportunidades no existía una definición de pobreza en el país por lo que “por eso es tan importante Oportunidades y hace tantos cambios importantes” (E04). Lo mismo establece el entrevistado E08 al afirmar que Oportunidades significó:

...un cambio de paradigma por muchísimas razones entonces la implementación no era solo compleja por el programa mismo, era compleja porque había una gran cantidad de asuntos no resueltos en los cuales México estaba innovando entonces el sistema de identificación de beneficiarios, el sistema de atención...

El segundo elemento importante que se planteó desde el diseño institucional del programa fueron las evaluaciones y el hecho de que con base en el resultado de las evaluaciones se hicieran los ajustes necesarios al programa ayudó a la institucionalización del mismo ya que como lo establece el entrevistado E06 “Y las innovaciones se iban dando en base a los resultados y la experiencia”. Un caso que fue mencionado en repetidas ocasiones durante las entrevistas fue la modificación a la fórmula del suplemento alimenticio que se le proporcionaba a los beneficiarios de Oportunidades el cual tomó tiempo para que se

concretara el cambio en su fórmula pero esto fue consecuencia de los resultados de una evaluación al Programa. El E05 menciona que:

...entonces cuando tu le dices al sector que su fórmula, de acuerdo a los evaluadores, digo, no al criterio de nosotros. Vuelvo a lo mismo aquí todo esta soportado, no funciona pues el sector digo, pues eran sus expertos imagínate gente del Instituto Nacional de Nutrición, de Pediatría del Infantil de México, era toda una agresión para sus estrellas, pero la realidad es que no funcionaba y lo tuvieron que cambiar”. Lo anterior llevó a que un programa “que empezó como imposición, al ver resultados te convences de que sí funciona.

Finalmente, el hecho de que sea un programa con una gran cantidad de beneficiarios hace difícil que cualquier administración de gobierno trate de eliminarlo. Al respecto, el entrevistado E06 menciona que:

...por eso cuando vino el cambio que quisieron desaparecerlo, se dieron cuenta que no lo podían desaparecer porque ya había poco más de dos millones, y dijeron bueno si lo desaparecemos pues dos millones se me van a levantar en armas y me van a decir porque me estas quitando esto que tu dijiste que era lo máximo...

#### *b) Factores externos*

Los factores externos son aquellos que han ayudado a la permanencia del programa sin embargo, no tienen nada que ver con el propio diseño del mismo ni con su operación. El primero de ellos son actores externos que han blindado el programa tales como las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El segundo elemento es su institucionalización a lo largo de los años que ha llevado a generar en los funcionarios públicos un sentimiento de aprecio hacia el programa.

A partir del 2001 el BID hace un préstamo al Gobierno Federal para la operación del Programa Oportunidades. La percepción de los entrevistados es que esto ayudó a la permanencia del programa durante el cambio de administración federal en el 2001. En palabras del Entrevistado E08 “la razón por la que se hace el préstamo en 2001 es porque a principios de esa administración había un riesgo de que el programa, el programa no sobreviviera este y por eso se firma un préstamo con el BID para aumentar, para generar un contrapeso adicional”. El entrevistado E04 cuenta con la misma percepción al afirmar que durante el año 2000 Oportunidades firmó un acuerdo con el BID y que “son estos elementos que blindaron al programa inter-sexenal ¿no?”. Asimismo, existe una disposición en el PEF que establece que los recursos destinados al Programa no pueden disminuir al respecto comenta el Entrevistado E10 “...yo creo que más bien lo que hacia exitoso no sé si tanto el compartido sino que estaba blindado ¿no? Que ya el siguiente año no podían quitarle recursos a los becarios si no que además se tenía que incrementar...”.

Por otro lado, la institucionalización del programa al llevar 14 años en operación ha llevado a que muchos de los funcionarios comenten que “tienen aprecio por el programa”. Así lo comenta el Entrevistado E03 al establecer que “...los directores generales de CONAFE y los titulares de las acciones compensatorias también de CONAFE como que le daban mucho

empuje porque creían mucho en el programa...”. De la misma manera el entrevistado E10 comenta “Yo creo que todos los que estaban presentes ¿no? Si no es que todos el 90% de los presentes ahí este estaban sensibilizados de lo que es la pobreza ¿no? Y de los beneficios del programa yo creo que todos tenían intenciones de cooperar”. Finalmente el Entrevistado E04 comenta que después de 14 años en operación Oportunidades “...ya se lleva a las instituciones, ósea digo con los monto que trae ahorita de presupuesto es otra cosa”.

#### *Elementos que facilitan la coordinación*

La categoría *elementos que facilitan la coordinación* busca identificar los elementos del Programa Oportunidades que facilitan la coordinación inter-institucional para la operación. En general, los entrevistados coinciden en que el programa cuenta con los siguientes elementos que han sido clave para lograr la coordinación entre los actores:

- a) Personal adecuado
- b) Presupuesto

#### *a) Personal adecuado*

El *personal adecuado* identifica si el personal que labora dentro de Oportunidades o en los sectores involucrados en su operación son funcionarios con el perfil y la motivación necesaria para promover el buen funcionamiento del programa además de buscar la coordinación con otros sectores. Hubo consenso entre los entrevistados en que tanto las personas que laboran en el programa Oportunidades y el personal de los sectores involucrados en su operación cuentan con el perfil adecuados además de la motivación para procurar el buen funcionamiento del programa. El Entrevistado 04 señala que el Oportunidades cuenta con “gente experta y gente realmente novedosa, digamos, inteligente yo tendría que decirlo así, además de que tenía una voluntad política total”.

El mismo comentario hace el Entrevistado E05 al mencionar que la voluntad política a la par de una “cuestión técnica perfectamente bien soportada hace que este programa sea exitoso”. Los entrevistados coinciden en señalar que la sensibilidad hacia el tema de la pobreza ha hecho que el recurso humano involucrado en la operación del programa busque por su propia motivación que el programa funcione en palabras del mismo entrevistado que menciona “...cuando tu vas con alguien del sector que está en una oficina y lo convences de que se ensucie los zapatitos este la toca y es cuando dice creo que hay que trabajar para esto”.

Finalmente, el entrevistado E10 coincide en señalar que el factor humano ha sido clave para la buena operación del programa. Ya que afirma que aunado a la sensibilidad hacia el tema de la pobreza tienen un alto nivel de preparación académica o bien compromiso hacia el programa “...yo creo que los recursos humanos que tiene Oportunidades son de muy alta calidad en dos cosas una muchos son, estudiaron un posgrado y están relacionados con la pobreza digo no por eso te lo van a dar pero están realmente comprometidos...”.

#### *b) Presupuesto*

El *presupuesto* busca identificar si el presupuesto con el que cuenta el programa Oportunidades es el suficiente para su buena operación. Además de las características del

mismo para evitar que se utilice para otros fines. Los entrevistados coinciden en señalar en que el presupuesto del programa es suficiente para su buena operación además de que dicho presupuesto no se puede utilizar para nada más que no sea la operación del programa. Los entrevistados coinciden en señalar que esto ayuda a la buena operación y coordinación del programa ya que con un presupuesto específicamente asignado no hay porqué no implementar el programa. El Entrevistado E02 señala que las secretarías contaban con recursos y gente para operar el programa. Asimismo, el Entrevistado 05 señaló que el presupuesto de Oportunidades es generoso y “...los montos suficientes para poder operar desahogadamente...”.

Finalmente, el Entrevistado E10 menciona a los recursos materiales como un factor clave para la operación del programa ya que esto le ha permitido que “...se tengan las redes a nivel federal, a nivel estatal, a nivel municipal y a nivel localidad ¿no?”. Además de permitir la buena operación del programa también permite que se tengan los recursos para realizar las evaluaciones que en el caso de Oportunidades son fundamentales.

La categoría *problemas para Oportunidades* surgió a partir de las entrevistas y busca identificar las áreas de oportunidad y los retos que tiene el programa tras estar 14 años en operación. Los entrevistados identificaron diversos temas y estos se agruparon en las siguientes subcategorías:

- a) Problemas operativos
- b) Problemas de diseño

*a) Problemas operativos*

La subcategoría *problemas operativos* busca identificar aquellas situaciones que fueron señaladas por los entrevistados como problemas que han identificado en la operación del programa. Los entrevistados coincidieron en señalar que el problema principal de Oportunidades es básicamente el compromiso de las funcionarios a nivel estatal y local para la operación del programa lo cual es básico para garantizar la calidad de los servicios que ofrece el programa. Al respecto el Entrevistado E01 menciona que aunque el programa opere bien a nivel federal en algunas zonas falta el compromiso de los funcionarios locales “este transmitirle el compromiso de esas acciones a los ejecutores, me refiero a profesores, me refiero a este a doctores, enfermeras, principalmente ¿no?”.

El tema del compromiso y calidad de los ejecutores locales está también relacionado con la falta de capacidad de atención ya que como menciona el Entrevistado 05 por un lado se cuenta con la validación de los servicios de salud y educación porque existen las clínicas y las escuelas, sin embargo esto no garantiza el tener la capacidad de atención a población beneficiaria. Esta situación está directamente relacionada con la calidad de servicio que se ofrece a los beneficiarios ya que como menciona el mismo entrevistado “Otro de los problemas que tienes, como coordinación interinstitucional, es exigirle a tus socios la calidad en la prestación de los servicios, entonces el programa tendría muchísimos mejores resultados si la calidad en la prestación de los servicios fuera mejor”.

El problema de calidad en la prestación de los servicios fue un señalamiento recurrente por todos los entrevistados ya que fue señalado como el “problema de fondo” del programa (E07).

A lo que el Entrevistado 09 afirma “...si este programa no da buenos servicios de salud y no da buenos servicios de educación, se convierte más en un programa de transferencias que de generación de capacidades”.

*b) Problemas de diseño*

Finalmente la subcategoría *problemas de diseño* identifica aquellos aspectos de diseño del programa que el Programa Oportunidades necesita atender como parte de retos a futuro. En general, hubo consenso en que el principal problema de diseño del programa es y ha sido su falta de vinculación a otros programas de política social como parte de una estrategia integral de combate a la pobreza.

El Entrevistado 01 menciona que una vez que los becarios de Oportunidades se gradúan del programa no saben que hacer con las nuevas capacidades que adquirieron. Lo mismo menciona el Entrevistado E02 al mencionar que “...se promueve que los niños lleguen hasta secundaria y entonces un muchacho con secundaria cuando va a buscar un trabajo y no tuvo capacitación para el trabajo busca un trabajo y la pregunta es que sabes hacer y su respuesta pues es...”.

Sin embargo, también coinciden en señalar que aunque es un reto de Oportunidades no solo depende del programa lograr esta vinculación si no de una política integradora superior al programa. El Entrevistado E04 menciona:

...necesitamos sentar a esos actores que son economía, la secretaría del trabajo fundamentalmente, y yo tendría que sumar, todo esto es lo que yo creo, y tendría que sumar la secretaría Semarnat como los principales actores pero no de Oportunidades eh, en la Secretaría de Desarrollo Social como parte de la política de desarrollo social ¿no?

Lo mismo opina el Entrevista E05 al señalar que esta tarea le corresponde al sector de desarrollo social y no a Oportunidades ya que este último “no tiene la capacidad de hacerlo”. El mismo entrevistado afirma que esta vinculación es necesario porque:

...tu no puedes suponer que una gente pueda salir de la pobreza con el simple desarrollo de capacidades. Vaya tu tienes que aprovechar como te decía ese desarrollo de capacidades cómo? Insertándolo a un esquema laboral que le permita ser autosuficiente y no depender de los apoyos del gobierno.

## 5.2 Resultados de las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Oportunidades)

A partir de la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) hoy Oportunidades se creó el Consejo de la Coordinación Nacional como cuerpo colegiado para la toma de decisiones y la coordinación del programa. Este cuerpo debía sesionar en forma ordinaria cada tres meses y en forma extraordinaria las veces que fueran necesarias. Sin embargo, cuando se reformó el Decreto que transformó Conprogesa a la Coordinación Nacional de Oportunidades, se modificó la periodicidad de las sesiones ordinarias del Consejo a solamente dos veces al año.

En esta investigación se analizó las minutas del Consejo que se llevaron a cabo de 1997, año de creación del programa, hasta el 2006. En total se realizaron 15 sesiones, 14 sesiones ordinarias y 1 extraordinaria. Lo que demuestra que el Consejo sesionó en promedio 1.6 veces al año es decir sesionó menos veces de lo que marca el reglamento.

**Tabla 17. Sesiones del Consejo Nacional de Oportunidades 1997-2006**

Primera sesión	Noviembre 06, 1997
Segunda sesión	Febrero 02, 1998
Tercera sesión	Julio 13, 1998
Cuarta sesión	Noviembre 18, 1998
Quinta sesión	Julio 12, 1999
Sexta sesión	Diciembre 13, 1999
Séptima sesión	Mayo 22, 2000
Octava sesión	Noviembre 23, 2000
Novena sesión	Febrero 12, 2001
Décima sesión	Octubre 26, 2001
Décima primera sesión	Septiembre 03, 2002
Décima segunda sesión	Marzo 18, 2003
Décima tercera sesión	Diciembre 16, 2003
Primera sesión extraordinaria	Abril 19, 2004
Décima cuarta sesión ordinaria	Noviembre 15, 2006

Los participantes a las sesiones del Consejo de Oportunidades son los Secretarios que participan en la operación del Programa y es presidido por el secretario de Desarrollo Social.

Asimismo, a partir del 1999 se creó también el Comité Técnico como un órgano de apoyo a la Coordinación Nacional del Programa. Este cuerpo colegiado estaba conformado por representantes de la Secretaría de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social y tiene el mandato de reunirse en forma bimestral, es decir mínimo deberá reunirse 6 veces al año, y su operación está sujeta al Reglamento Interno del Comité Técnico expedido por el Consejo.

En esta investigación se analizó las minutas del Comité Técnico que se llevaron a cabo de 1999 hasta el 2006. En total se llevaron a cabo 45 sesiones del Comité Técnico de las cuales

10 fueron sesiones extraordinarias. El Comité Técnico sesionó 6.4 veces al año lo que quiere decir que se reunieron .4 veces más de lo que marca el reglamento. A continuación se enumeran las sesiones que se llevaron a cabo del 1999 al 2006.

**Tabla 18. Sesiones del Comité Técnico de Oportunidades 1999-2006**

Primera Sesión Ordinaria	Abril 05, 1999
Primera Sesión Extraordinaria (1999)	Abril 26, 1999
Segunda Sesión Ordinaria	Agosto 09, 1999
Tercera Sesión Ordinaria	Noviembre 10, 1999
Cuarta Sesión Ordinaria	Mayo 23, 2000
Quinta Sesión Ordinaria	Julio 21, 2000
Sexta Sesión Ordinaria	Septiembre 19, 2000
Séptima Sesión Ordinaria	Febrero 15, 2001
Primera Sesión Extraordinaria (2001)	Marzo 08, 2001
Octava Sesión Ordinaria	Mayo 28, 2001
Segunda Sesión Extraordinaria (2001)	Junio 04, 2001
Tercera Sesión Extraordinaria (2001)	Julio 12, 2001
Novena Sesión Ordinaria	Agosto 06, 2001
Décima Sesión Ordinaria	Octubre 16, 2001
Undécima Sesión Ordinaria	Diciembre 13, 2001
Décima Segunda Sesión Ordinaria	Marzo 07, 2002
Décima Tercera Sesión Ordinaria	Abril 29, 2002
Décima Cuarta Sesión Ordinaria	Julio 09, 2002
Décima Quinta Sesión Ordinaria	Agosto 26, 2002
Décima Sexta Sesión Ordinaria	Octubre 29, 2002
Décima Séptima Sesión Ordinaria	Diciembre 19, 2002
Décima Octava Sesión Ordinaria	Abril 09, 2003
Décima Novena Sesión Ordinaria	Junio 03, 2003
Vigésima Sesión Ordinaria	Agosto 26, 2003
Primera Sesión Extraordinaria (2003)	Septiembre 24, 2003
Vigésima Primera Sesión Ordinaria	Diciembre 09, 2003
Vigésima Segunda Sesión Ordinaria	Marzo 16, 2004
Vigésima Tercera Sesión Ordinaria	Mayo 04, 2004
Vigésima Cuarta Sesión Ordinaria	Julio 13, 2004
Primera Sesión Extraordinaria (2004)	Agosto 06, 2004
Segunda Sesión Extraordinaria (2004)	Septiembre 02, 2004
Vigésima Quinta Sesión Ordinaria	Septiembre 21, 2004
Vigésima Sexta Sesión Ordinaria	Noviembre 29, 2004
Primera Sesión Extraordinaria (2005)	Febrero 02, 2005
Vigésima Séptima Sesión Ordinaria	Marzo 09, 2005
Vigésima Octava Sesión Ordinaria	Abril 26, 2005
Vigésima Novena Sesión Ordinaria	Julio 05, 2005
Trigésima Sesión Ordinaria	Septiembre 06, 2005
Trigésima Primera Sesión Ordinaria	Noviembre 08, 2005
Segunda Sesión Extraordinaria (2005)	Diciembre 05, 2005

Trigésima Segunda Sesión Ordinaria	Abril 03, 2006
Primera Sesión Extraordinaria (2006)	Mayo 03, 2006
Trigésima Tercera Sesión Ordinaria	Junio 13, 2006
Trigésima Cuarta Sesión Ordinaria	Septiembre 12, 2006
Trigésima Quinta Sesión Ordinaria	Noviembre 14, 2006

Como ya se mencionó en la parte de resultados de las entrevistas; el presente trabajo de investigación se basa en dos supuestos de investigación:

1. A pesar del tránsito hacia el modelo de nueva gestión pública en la administración pública y en la estructura administrativa gubernamental prevalece el modelo de administración pública jerárquico-burocrático. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a nivel federal, opera bajo éste modelo de gestión.
2. Sin embargo, a pesar de la prevalencia de un marco institucional de gestión jerárquico-burocrático, el proceso de coordinación entre los actores al interior del Programa se da a través de distintos instrumentos, tanto formales como informales, de mecanismos de coordinación basados en los mercados, las redes y la jerarquía.

*Marco institucional predominantemente jerárquico burocrático en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*

Los resultados del análisis de las minutas del Consejo y del Comité Técnico de Oportunidades muestran que las dimensiones que se pudieron identificar en referencia al primer supuesto de investigación fueron la existencia de una *estructura jerárquica definida*, un *sistema de reglas escritas que abarca los derechos y responsabilidades de los funcionarios*, y la existencia de *procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales*. A partir del análisis de las actas no se pudieron identificar las dimensiones, categorías y subcategorías referentes a la *división del trabajo basada en la especialización* y la *promoción y selección del personal basado en competencias técnicas* dado que los temas que se tocan en estas sesiones están relacionados con la implementación del programa en las localidades y no así con el proceso de selección del personal que ya labora en el mismo.

En relación a la dimensión *estructura jerárquica definida* las minutas muestran que las *características de la organización del trabajo* al interior del Consejo de Oportunidades opera bajo la lógica de la subcategoría *organigrama* ya que al definir que los “Consejeros Propietarios” deberán ser los propios Secretarios de las dependencias que participan en la operación del programa. Mientras que los Subsecretarios son “Consejeros Suplentes” facultados para la toma de decisiones solo en el caso de la ausencia de los Consejeros Propietarios. Asimismo, la reglamentación establece que “Las decisiones deberán ser adoptadas, cuando menos, por tres de sus miembros” (DOF, 2002). El artículo 5 del Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación señala que el Consejo deberá estar integrado por los Secretarios de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, y de Salud, así como por el Coordinador Nacional quien fungirá como Secretario Técnico.

Asimismo, establece que los “Los Titulares de las Dependencias referidas nombrarán a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener carácter de Subsecretario” (DOF, 2002).

El Reglamento Interno del Comité Técnico detalla su integración de la siguiente manera:

**Tabla 19. Integración del Comité Técnico de Oportunidades**

Presidente (Voz y Voto)	Subsecretario de Prospectiva y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social
Vocales (Voz y Voto)	Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
	Comisionado Nacional de Protección Social en Salud
	Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública
	Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social
Secretario Técnico (Voz)	Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Órgano de Vigilancia (Voz)	Delegado de la Secretaría de la Función Pública ante la Coordinación Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades
Invitados (Voz)	Servidores Públicos cuya presencia enriquece el Comité Técnico

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento Interno del Comité Técnico

El mismo reglamento detalla que el Comité Técnico deberá sesionar de forma bimestral con la mayoría de sus integrantes con voz y voto (50% + 1). También se señala que “Los servidores públicos que funjan como vocales podrán nombrar a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener el carácter de inmediato inferior jerárquico”. Así, se evidencia que tanto el Consejo como el Comité Técnico de Oportunidades basan su operación con base en la subcategoría *organigrama*.

La dimensión *sistema de reglas escritas que abarca los derechos y responsabilidades de los funcionarios* está presente en la categoría *características institucionales* ya que algunas de las funciones del Consejo Nacional de Oportunidades son: I. Autorizar las políticas de coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación del Programa; II. Definir los lineamientos y las estrategias para la operación y seguimiento del programa. Es decir, el mismo Consejo Nacional tiene la función de definir las leyes y reglamentos específicos que definen los derechos y responsabilidades de los funcionarios como parte de los cuerpos colegiados y como participantes en la operación del Programa Progres-Oportunidades.

El Comité Técnico por su parte tiene entre sus funciones el “Aprobar el proyecto de Reglas de Operación del Programa, así como las modificaciones que le presente el Coordinador Nacional”. Además de revisar el “cumplimiento de las responsabilidades de las dependencias y entidades que participen en el Programa”. Por lo que ambos cuerpos colegiados cuentan con una estructura de organización claramente definida con facultades y obligaciones establecidas además de tener la función de supervisar que las otras dependencias que participan en la

operación del Programa cumplan con las responsabilidades y funciones que les han sido encomendadas con base en los reglamentos y en la legislación respectiva.

La subcategoría *reglas formales escritas* estuvo presente en la mayoría de las actas del Consejo Nacional ya sea para la definición de las responsabilidades de nuevas figuras en la operación del Programa, para la definición de las reglas del Comité Técnico de la Coordinación Nacional o bien para la definición de las reglas operativas del Programa.

Durante la Octava Sesión del Consejo uno de los Acuerdos a los que se llegó fue que el Consejo tuviera como pendiente definir “el rol de los enlaces municipales y las promotoras” ya que “cada vez han ganado mayor presencia en la operación del Programa y que pueden representar alguna dificultad en la operación”. Asimismo, durante la Décima Primera sesión del Consejo el punto 10 del Orden del Día se refería a la “Presentación del Reglamento Interno del Comité Técnico” ya que en palabras del Coordinador Nacional de Oportunidades una de las atribuciones del Consejo era “aprobar el Reglamento del Comité Técnico” mismo que ya había sido aprobado por el mismo Comité Técnico.

De la misma manera el Comité Técnico basa su operación en reglas formales escritas lo cual se manifestó durante la Tercera Sesión Ordinaria del Comité donde:

La Secretaría de Hacienda expresó su desacuerdo en la modificación a los Lineamientos de Operación del Progreso que implica la aplicación de los 3 acuerdos 17/ 09-08-99, 18/ 09-08-99 y 19/ 09-08-99. Mencionó que dicha práctica viola la normatividad del Programa y que esa decisión se tomó sin el acuerdo de la Secretaría de Hacienda. Insistió en que el Decreto es muy claro en lo relativo a las facultades del Comité que no puede cambiar las reglas de un mandato del Ejecutivo.

Durante el análisis de las actas del Comité Técnico también quedó claro que cada sector tiene sus funciones y responsabilidades bien definidas a partir de reglamentos y lineamientos. Así se manifestó en la Trigésima Cuarta Sesión del Comité Técnico en relación a las responsabilidades del Sector Salud en los estados

...sugirió que la información que envía el Comité Técnico de Oaxaca sea documentada y avalada por la Coordinadora del Sector Salud a fin de estar en posibilidades de considerar la petición. El [...] manifestaron que efectivamente la tarea de la Secretaría de Salud es generar la evidencia y conocer la dimensión de la situación y se comprometió a obtener y a enviar dicha información a la Coordinación Nacional, así como, elevar el tema a las autoridades superiores del Sector.

Las minutas de las Sesiones del Consejo Nacional de Oportunidades son una clara muestra de la dimensión *procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales*. Así, la categoría *reglas para la solución de conflictos y la toma de decisiones* está presente a lo largo de todas las minutas del Consejo. La subcategoría *manuales de procedimiento* está presente en las minutas del Consejo al definir lineamientos generales y reglas de operación para la operación del Programa así como manuales de procedimiento para los distintos aspectos de su operación.

En la Cuarta Sesión del Consejo se planteó que:

...la Iniciativa de Decreto de Presupuesto que se entregó a la Cámara de Diputados contempla que los Programas Sociales cuenten con Reglas de Operación rigurosas publicada sen el Diario Oficial de la Federación. En el caso particular del PROGRESA, va a constituir una ayuda contar con las Reglas bajo las cuales opera el Programa, saber cómo se incorpora una familia, cuándo sí se paga, cuando no se paga, cuánto se paga como máximo, etc. Lo anterior, deberá definirse entre enero y febrero y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, durante la Sexta Sesión del Consejo se señala que la Coordinación Nacional cuenta con manuales y documentos que “constituyen la base metodológica de las acciones que están a cargo de esta Coordinación Nacional” y se enumera la siguiente documentación que rige la operación del Programa:

- Programa de Educación, Salud y Alimentación-Conceptualización.
- Índice de Marginación 1995, 1998.
- Índice de Marginación de las Localidades Susceptibles de ser Beneficiadas por el Progresas.
- Geografía de la Marginación y Desarrollo del Progresas.
- Manual de Operación del Componente de Salud del Progresas.
- Manual de Operación del Componente Educativo del Progresas.
- Manual de Procedimientos de Giros Telegráficos que emite Telecomm.
- Anexo Técnico del Convenio de Colaboración Suscrito con Telecomm.
- Manual de Organización de la CONPROGRESA.
- Manual de Procedimientos de la CONPROGRESA.

Estos documentos constituyen la base de la operación del Programa y en caso de que exista alguna duda sobre su operación o para la toma de decisiones los implementadores suelen remitirse a los mismos.

Asimismo, el Comité Técnico emite las Reglas de Operación del Programa Oportunidades en donde se establecen los procedimientos operativos específicos para la implementación del programa. Durante la Vigésima primera sesión del Comité Técnico durante el discusión sobre las modificaciones a las Reglas de Operación del Programa Oportunidades se revisaron los siguientes procesos operativos incluidos en las reglas:

El [...] sometió a la consideración de los integrantes del Comité Técnico para su validación, la propuesta de modificaciones a las Reglas de Operación 2003, mencionando sus aspectos relevantes: Inciso A- 1. Criterios para atender la demanda de incorporación de los hogares beneficiados, 2. Actualización del padrón activo, 3. Suspensión de beneficios, 4. Comités Técnicos Estatales; Inciso B.- 1. Recertificación, 2. Acciones con otros programas para evitar duplicar los apoyos, 3. Ejercicio del Gasto en el Componente Salud y 4. Listado de localidades incorporadas al Programa. Señaló que son los temas necesarios para iniciar la operación en el año 2004 y que posteriormente se realizarán todos los ajustes necesarios a las Reglas de Operación 2003...

*Formas de coordinación al interior del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*

El segundo supuesto de investigación plantea que el proceso de coordinación entre los actores al interior del Programa se da a través de distintos instrumentos de coordinación basados en los mecanismos de mercados, las redes y la jerarquía. Dado que las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional son resultado de un modelo de administración pública predominantemente burocrático la mayor parte de los instrumentos se basan en la jerarquía, sin embargo también se denota el uso de instrumentos de las redes para la coordinación entre los actores participantes en la operación del programa.

Las minutas del Consejo de la Coordinación Nacional muestran que la categoría tipo de interacción jerárquica de la dimensión jerarquía está presente a partir de las siguientes subcategorías:

La subcategoría *Autoridad/Subordinación* está presente principalmente a partir de los siguientes instrumentos:

- a) Objetivos, metas y servicios claramente definidos a partir de leyes y reglamentos
- b) Procesos de operación establecidos llevando a la creación de rutinas para lograr la coordinación
- c) Presupuestos asignados
- d) Sistemas de información centralizados
- e) Mandatos expresos de una autoridad superior

*Objetivos, metas y servicios claramente definidos a partir de leyes y reglamentos*

Las minutas tanto del Consejo como del Comité Técnico mostraron que todos los sectores involucrados en la operación del Programa conocen claramente qué es lo que les toca hacer gracias a las leyes y reglamentos. Asimismo, año tras año se plantean las metas y objetivos de cobertura del Programa las cuales se tienen que cumplir. Durante la Octava Sesión de Consejo se planteó que se alcanzó la meta de 2.56 millones de familias beneficiarias y durante la siguiente sesión del Consejo, la Novena Sesión, los participantes en la implementación del Programa tenían claro que para el año 2001

...la CONPROGRESA enfrenta nuevos retos en relación con los años anteriores, ya que a los 2.6 millones de hogares que actualmente atiende, deberán de incorporarse setecientos cincuenta mil nuevos hogares, incursionando en el ámbito semi urbano y urbano, además que dentro del componente educativo se atenderá a los becarios hasta educación media superior.

Los sectores involucrados además de tener las metas claras del Programa también cuentan con claridad sobre qué les toca hacer al momento de incorporar nuevos elementos al Progres-Oportunidades. Así, en la Primera Sesión Extraordinaria (2001) del Comité Técnico se planteó que en relación al componente Jóvenes con Oportunidades:

...en las Reglas de Operación debe quedar asentado el texto que deje suficientemente claro las políticas con las que Progres-Oportunidades se va a aproximar a este nuevo elemento de su modelo y componentes, al margen de que pueda quedar en una Previsión todo el aspecto técnico que refleje los tres o cuatro puntos que el grupo de trabajo analizó, sobre cómo y bajo qué procedimiento se cubre el asunto de la corresponsabilidad con las sugerencias vertidas en esta reunión, así como contemplar a quién se entregará directamente el apoyo,

si al estudiante o a la familia, anticipando que el grueso de esta meta estará en zonas semi-urbanas y quién tomará la decisión de ir a estudiar a otro lugar distinto del que vive el joven. Por ello, instó a los integrantes del Comité, a que se tenga ya un texto en el que quede clara la orientación y la postura de este programa en relación a este elemento, aunque el detalle operativo no aparezca el día 15 de marzo, trabajar a la brevedad y tomar decisiones en términos de preparación del padrón, de modalidades de pago, de liquidación y de políticas de la Secretaría de Educación Pública.

*Procesos de operación establecidos llevando a la creación de rutinas para lograr la coordinación*

Las minutas del Consejo muestran que la operacionalización de los componentes del Progreso se fue estandarizando y rutinizando conforme se ampliaba la cobertura del programa y conforme se iban estableciendo procesos operativos estandarizados a nivel nacional para enfrentar situaciones nuevas, tales como el manejo de una situación de emergencia en una entidad que enfrenta un desastre natural o bien un conflictos políticos que dificultan la operación del programa. Asimismo, a la par que el programa fue creciendo en cobertura, la transición de zonas rurales a semi-urbanas y finalmente a urbanas se fue documentando para que se contará con procesos estándar definidos para su operación a nivel nacional.

Las minutas del Consejo muestran que al inicio de la implementación del programa en algunos estados obligaba a adaptar el programa. Durante la Primera sesión de Consejo se planteó la necesidad de:

en algunas localidades es posible operar el Programa de conformidad a los procedimientos generales establecidos, en otras localidades indígenas, es indispensable trabajar y operar el Programa a través de mecanismos específicos acordes a las formas particulares de las propias comunidades.

Sin embargo, conforme se fue llevando el registro de estas situaciones los procedimientos se fueron estandarizando. Así, durante la Tercera sesión de Consejo se señaló la importancia de:

...cuidar que el Programa sea uno solo, requiriéndose que el modo de operar corresponda al aprobado, toda vez que de ajustarse a las necesidades específicas no se podrá contar con lineamientos únicos”. Lo que llevó a tomar el siguiente Acuerdo “Los apoyos otorgados a las familias beneficiarias, a través del DIF en el Estado de Oaxaca, durante los meses de julio y agosto deberán ser soportados con la validación de la asistencia a los centros de salud. CONPROGRESA se compromete a normalizarla operación a la brevedad, a fin de que para el mes de octubre PROGRESA opere en Oaxaca de conformidad a los Lineamientos de Operación aprobados para todo el país.

De la misma manera, la operacionalización de los componentes de educación y salud se fue estandarizando con base a reglas y formatos lo que se manifestó durante la Tercera sesión del Consejo al señalar que:

La comprobación mensual de la asistencia a los servicios de educación se llevará a cabo mediante un formato único en el que, por plantel educativo y grado, se lista a los alumnos de las familias beneficiarias y se indica el número total de insistencias injustificadas, individuales y durante cada mes.

Conforme el Programa enfrentó situaciones nuevas a las que tenía que hacer frente tales como desastres naturales se fueron definiendo los procesos de operación específicos. Así lo demuestra la siguiente solicitud de la Coordinación Nacional al Consejo en referencia a la situación de emergencia que enfrentaban algunas entidades:

...la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, se sirva exentar de la certificación de la asistencia a los Centros de Salud a las familias que habitan los Municipios identificados como zona de desastre en los estados de Hidalgo, Puebla, Oaxaca, Tabasco y Veracruz (víctimas de terremotos y lluvias torrenciales) y autorizar a la CONPROGRESA para que proceda a la entrega de los apoyos monetarios sin necesidad de certificar la asistencia...

En esa ocasión la situación se maneja como caso de excepción pero posteriormente este tema se incorporó a las reglas de operación del Programa (numeral 4.3) como procedimiento operativo en caso de desastre natural o de algún conflicto político que dificultara su operación.

Lo anterior quedó de manifiesto durante la Vigésima Segunda Sesión del Comité Técnico al suscribirse el siguiente acuerdo debido al conflicto político que imperaba en el Estado:

...el Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Oportunidades, en base al numeral 4.3 de las Reglas de Operación vigentes, y con el fin de no perjudicar a las familias que se vieron afectadas por contingencia de carácter social para certificar su asistencia a los servicios de salud en el bimestre enero-febrero en los estados de Guanajuato y Coahuila, por única ocasión autoriza la expedición de los apoyos correspondientes a dicho bimestre para las familias, cuya atención fue transferida en el transcurso del año 2003 del Régimen Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social al los Servicios Estatales de Salud, certificando su asistencia en el mes de marzo.

Otros procesos claramente establecidos que se fueron rutinizando conforme permanecía el programa en operación fue el proceso de validación de los servicios en los estados y la incorporación de familias beneficiarias. Así, durante la Décima Segunda Sesión de Consejo:

...los Procesos Generales para la operación del Programa, señalan expresamente que se requiere validar los accesos y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación básica en las zonas seleccionadas de acuerdo "a los criterios del Consejo Nacional de Población (numeral 4.1.1 de las Reglas de Operación 2003 ) antes del ingreso del Programa a dichas zonas y una vez satisfechos estos requisitos y antes de incorporar a las familias seleccionadas, de acuerdo al numeral 6.2 de los Procesos Generales para la Operación del Programa, los Comités Técnicos Estatales delimitan y validan, de manera conjunta, los ámbitos geográficos de responsabilidad de cada una de las instituciones que atienden a la población beneficiaria del Programa, en relación al número de familias incorporadas o por incorporar...

### *Presupuestos asignados*

Las minutas del Consejo y del Comité Técnico demuestran que el hecho de que el presupuesto este etiquetado ayuda en la operación del Programa ya que cada dependencia que participa en su operación tiene una partida presupuestal especial que debe utilizar para la implementación

del Programa no pudiendo utilizar los recursos para nada más. Además de que durante las sesiones tanto del Consejo como del Comité Técnico las dependencias deben informar cuánto de su presupuesto han ejercido y si les harán falta recursos para, en caso de ser así, solicitar a la Secretaría de Hacienda un nuevo techo presupuestal o en caso de tener economías decidir en qué se utilizarán esos recursos pero siempre dentro del Programa.

Así, en la Tercera Sesión del Comité Técnico se revisaron los montos presupuestales para cada dependencia que participa en la operación del Programa:

A continuación, presentó el presupuesto del Programa que se ha liberado hasta el 30 de septiembre. El avance en el ejercicio en las tres dependencias es de 90.65%: la Secretaría de Desarrollo Social en un 84.12%; la Secretaría de Salud, 74.5%; y Educación Pública, en un 100%. Asimismo, solicitó a Educación Pública un informe del uso de los recursos de Progresá. Ello, en virtud de que su presupuesto ha sufrido una reducción de más de 500 millones y de que los Lineamientos expresamente señalan que los recursos destinados a Progresá deberán aplicarse en acciones del mismo, siendo motivo de responsabilidad el destinar estos recursos a acciones diferentes a las contenidas en el Programa.

Asimismo, en aquellas ocasiones en donde se presentaron economías en el ejercicio del gasto las dependencias involucradas en la operación de Oportunidades debían solicitar la autorización de Hacienda para usar los recursos para otra cosa dentro del mismo Programa. Así se manifestó durante la Undécima Sesión del Comité Técnico donde:

Se informó que se consultó con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la posibilidad de ampliar el capítulo de Servicios Personales transfiriendo recursos de otros capítulos de gastos habiéndose obtenido una respuesta negativa debido a que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2001 señala que este capítulo no se puede ampliar.

En este caso, la ampliación en el presupuesto para “servicios personales” era necesaria para hacer el levantamiento de información en las áreas urbanas por lo que era necesario la contratación un mayor número de personal eventual.

Sobre la disposición de que los recursos de Oportunidades solo pueden usarse para el Programa se expresó claramente en la Vigésima Primera Sesión del Comité Técnico al señalar que:

...esta solicitud de depósito, ya la hizo la Dirección General de Padrón y Liquidación y están pendientes de depositarse 151 millones de pesos, motivo por el cual manifiesta su preocupación [...] respecto a la disposición que se hizo de ese recurso, primero porque el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 (PEF) señala, que no se puede disponer los recursos del Programa para fines diferentes, segundo que las Reglas de Operación también lo señalan y tercero dijo, que se va hacer con los niños a los que no se les a podrá pagar la beca.

Finalmente, además del blindaje que proporciona el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en relación al presupuesto asignado al Programa éste también cuenta con disposiciones para que anualmente el Comité Técnico revise sus reglas de operación y se actualicen los

montos asignados a cada uno de los componentes para su publicación en el Diario Oficial de la Federación previa autorización de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). De hecho, la Primera Sesión Extraordinaria (2005) se llevó a cabo con el propósito de

...dar cumplimiento a lo que establecen los Artículos 52 y 64 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 y aprobar el proyecto de modificaciones a las Reglas de Operación, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para la autorización y dictamen correspondientes y de esta forma, estar en posibilidades de publicarlas en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 18 de febrero de 2005, tal y como lo establece el Decreto mencionado.

A partir del análisis de las minutas de las actas del Consejo y del Comité Técnico queda claro que el tema presupuestal era constante en cada una de las sesiones ya sea para presentar el ejercicio del gasto de cada una de las dependencias, el déficit para la operacionalización de un componente o bien para el uso de las economías de los presupuestos asignados a cada una de las dependencias. Lo que resalta en el manejo presupuestal es que cada una tenía que informar a las demás dependencias involucradas sobre como se utilizaban los recursos y más aún tenían que ponerse de acuerdo para solicitar nuevos recursos a Hacienda dado que la Coordinación Nacional tenía que participar en las gestiones ya que era la responsable de informar por escrito a Hacienda sobre el déficit y hacer la solicitud de los recursos. Además conforme se fue institucionalizando el programa las mismas dependencias solicitaron la implementación de candados para el blindaje del programa en materia presupuestal así en la Décima Octava Sesión del Comité se propuso

...se tomara un acuerdo para la revisión de los presupuestos y que se firme un documento por parte de las Secretarías de Salud, de Educación, Desarrollo Social y el IMSS en el que se refrende el compromiso de no tomar recursos de Oportunidades para otros fines y solicitar a Hacienda los requerimientos para el 2004, con el propósito de asegurar el Programa.

### *Sistemas de información centralizados*

Las minutas también demostraron la existencia y el uso de sistemas de información centralizados que ayudaban a los participantes a la identificación de problemas y a la solución conjunta de los mismos; así como, a la toma de decisiones. Desde que el Progreso inició actividades durante las sesiones de Consejo los sectores participantes compartían la información operativa y conforme la operación se fue normalizando, los procesos para recabar y compartir información se fueron tecnificado con el uso de tecnologías de información. En la Octava Sesión de Consejo se comentó sobre el seguimiento de los indicadores del Programa y el levantamiento de la información a través de los Puntos Centinela

...se ha terminado con la primera ronda de los 1000 puntos centinelas y está programada para iniciar la primera semana de diciembre, la segunda ronda, ya como un sistema operativo regular que se pondrá en marcha para poder ofrecer a nivel de los estados información sustantiva sobre la evaluación del Programa.

Más adelante se incorporó el uso de tecnologías de información a través de una página de Internet de Oportunidades que “contiene información sobre los puntos de pago en las localidades Progres a y entrega de apoyos, así como de los indicadores actualizados” (Séptima Sesión, Comité Técnico). Lo importante de este recurso es que todos los sectores participantes en la operación del Programa contaban con acceso a estas bases de datos como se señala en la Décima Segunda Sesión de Comité Técnico

...se está elaborando un diseño de las bases de datos que se van a poder compartir, porque en términos de información la cantidad es inmensa, por lo que la propuesta además va unida a la que hizo la [...], para quedar como parte del seguimiento operativo que es proceso en el que se está definiendo la información que va a quedar accesible a través de Internet, pidió se defina qué información sería para el público en general, pero solicitó que el acceso a la información para los que participan en el programa sea completa.

El programa siguió trabajando en los sistemas de información buscando ofrecer a los sectores información más desagregada y con mayor detalle. Durante la Décima Tercera Sesión se mencionó el

...Sistema de Seguimiento Operativo” que buscaba “sistematizar la información de los indicadores y por otro lado tener más facilidad para compartir este tipo de información de una manera más desagregada. Presentó la propuesta del sistema que contiene la información desagregada a nivel municipio y localidad con las altas y bajas, así como datos sobre el proceso operativo de Oportunidades, mencionando que ya se cuenta con información a nivel escuela y clínica. Comentó que el objetivo es entregar a los sectores una base de datos con la misma dinámica de accesibilidad para que trabajen la misma información.

#### *Mandatos expresos de autoridad superior*

Finalmente, las minutas mostraron que también existen mandatos expresos del Presidente de la República para el establecimiento de metas de cobertura y para la adición de nuevos componentes al Programa. Durante la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo se planteó que había la necesidad de incorporar 760 mil familias para llegar a 5 millones de familias beneficiarias del Programa para “...dar cumplimiento al compromiso con la Meta Presidencial...”. En la misma sesión se acordó lo siguiente:

El Consejo instruye a la Coordinación Nacional a realizar los procesos operativos necesarios a fin de incorporar hasta 400 mil familias al Padrón Activo del Programa a partir del bimestre julio-agosto, a fin de que puedan recibir transferencias de inmediato, en cumplimiento de la Meta Presidencial 2004 acordada con la SEDESOL.

Posteriormente en Marzo del 2002 durante la Décima Segunda Sesión del Comité Técnico el Programa cambió de nombre de Progres a a Oportunidades por instrucción presidencial y se anunció el “lanzamiento del nuevo perfil, el nuevo nombre, el crecimiento y transformación de Progres a en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”. Así, en la Vigésima Sesión Ordinaria del Comité Técnico se señaló que “...el Sr. Presidente de la República indicó que hay que prepararse para que, si hay condiciones presupuestales, el Programa crezca a 5 millones de hogares y alcance la meta del sexenio en el año 2004”.

Finalmente, otro de los mandatos expresos de la Presidencia fue la suma de nuevos elementos al programa sin la identificación previa de una necesidad específica. Así se señala que el componente de apoyo a adultos mayores fue por instrucción presidencial. Durante la Trigésima primera sesión del Comité Técnico se señaló que incorporar al

...Programa un nuevo componente de apoyo a adultos mayores que ya están incorporados a Oportunidades. En caso de que dicho componente sea autorizado la Coordinación Nacional tendrá que operar una serie de transferencias y de corresponsabilidades en salud para la población mayor de 70 años y la instrucción presidencial es la de iniciar la operación de éste a partir del primero de enero de 2006.

De la misma manera que se sumó el componente de adultos mayores también se implementó un Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (MAROP) por instrucción de Consejo Nacional de Protección Social del cual se anunció durante la Trigésima Segunda Sesión del Comité Técnico:

El [...]expresó que como es del conocimiento de los integrantes del Comité Técnico el 23 de marzo pasado en la primera sesión del Consejo Nacional de Protección Social se firmó el Decreto por el que se establece el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (MAROP) el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de marzo....

Las minutas del Consejo y del Comité Técnico mostraron que dentro de la dimensión de jerarquía otro de los instrumentos utilizados para la coordinación se basan en la subcategoría *negociación obligatoria*. Las minutas mostraron el papel que desempeña la Coordinación Nacional del Programa para promover la coordinación entre los sectores participantes y por el otro lado mostraron la interacción que se da dentro de estos cuerpos de coordinación creados específicamente para lograr la coordinación entre los sectores:

- a) Unidad de coordinación
- b) Grupos de consulta obligatoria

*a) Unidad de coordinación*

Las minutas del Consejo y del Comité Técnico manifiestan claramente que la Coordinación Nacional del Programa tiene entre sus funciones principales el buscar la coordinación entre los sectores y entre niveles de gobierno. Entre sus actividades está el alimentar los sistemas de información que permiten la coordinación entre los participantes del Programa, trabajar los presupuestos del Programa junto con los sectores, además de trabajar aspectos operativos del Programa cuando sea necesario.

En la Tercera Sesión del Comité Técnico se manifestó que la Coordinación Nacional trabaja previo a las reuniones del Comité en grupos de trabajo con los sectores para resolver problemas operativos del programa para poder llegar con propuestas concretas a la Sesiones de Comité:

La Conprogesa presentó los acuerdos de la reunión de trabajo realizada el 26 de octubre en sus oficinas, para definir los mecanismos de atención a las familias beneficiarias en localidades afectadas por lluvias y sismos de los 5 estados identificados. Expresó que el tema había ameritado muchas reuniones de trabajo a fin de que sus conclusiones ya sólo se presentaran como puntos de acuerdo.

En relación a los esfuerzos de coordinación entre niveles de gobierno durante la Novena Sesión del Comité Técnico se denotó la presión por parte de la Coordinación Nacional para lograr que los sectores capacitaran a su personal a nivel estatal:

Como ejemplo, mencionó que en los procedimientos de negociación para capacitar en el sector educativo, no se ha logrado que se otorguen 30 o 45 minutos de capacitación, en lugar de 15 minutos para el magisterio en cada una de las entidades; por lo que toca a salud, están atrasados con la entrega de los materiales, haciendo mención que no es sólo tarea de Conprogesa, sino que toca a los sectores involucrados cumplir con sus responsabilidades, correspondiendo a Conprogesa coordinar y presionar nivel de los sectores federales y estatales, lo cual complica y multiplica el trabajo.

En referencia a las funciones de presupuesto, la Coordinación Nacional trabajó con los sectores para establecer los requerimientos presupuestales para la operación anual del Programa. Durante la Trigésima Primera Sesión se manifestó que:

... la Secretaría de Salud informó a la Coordinación Nacional de la existencia de un déficit en su presupuesto para la reproducción de materiales didácticos. Por ello, el 10 de Octubre de 2005, se llevó a cabo una reunión de trabajo en la que se convino que la Coordinación Nacional apoyaría la reproducción de algunos de estos materiales hasta por 4 millones de pesos y la SS absorbería el resto del gasto”. Asimismo, cuando se identifica un déficit presupuestario para la implementación de un componente la Coordinación Nacional debe de trabajar con los sectores “Los miembros del Comité Técnico instruyen a la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Coordinación Nacional a llevar a cabo una reunión de trabajo en la que también participen los representantes de las áreas presupuestales del sector salud y de la Coordinación Nacional, así como, representantes de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto "A" y "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de revisarla propuesta de actualización de la cuota capitada del Componente de Salud de Oportunidades para el ejercicio fiscal 2007.

#### *b) Grupos de consulta obligatoria*

Los grupos de consulta obligatoria creados específicamente para la coordinación del Programa Progres-Opportunidades son el Consejo y el Comité Técnico. Las minutas de ambos cuerpos de coordinación muestran que se daba seguimiento a la operación del Programa y se buscaban solucionar los problemas operativos. Asimismo, estos grupos de consulta son los responsables de definir los lineamientos o reglas de operación para la implementación de nuevos componentes al Programa así como revisar sus reglas de operación y presupuesto de forma anual. Para lograr los consensos los grupos de consulta obligatoria se valían de sistemas de decisión de consenso y si este no se lograba de mayoría.

Durante la Segunda Sesión de Comité Técnico se presentó el tema sobre el apoyo de útiles escolares a los beneficiarios de Progres-Oportunidades y cada Sector expresó su punto de vista llegando al siguiente acuerdo:

La Secretaría de Educación Pública reconoció la validez de la observación en el sentido de que, si se da todo el apoyo para útiles escolares al inicio del ciclo se corre el riesgo de que las familias no dediquen lo suficiente para los útiles escolares que requerirán a mitad del año escolar. Pero destacó la importancia de que en realidad el apoyo para útiles sea entregado oportunamente en el segundo bimestre. Conprogres solicitó se aceptara el comentario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Educación Pública y mantener la práctica de hacer una segunda entrega para reposición de útiles, vigilando que el calendario sea el adecuado.

En la mayoría de las ocasiones el acuerdo entre los Sectores se lograba de forma dialogada y relativamente sencilla pero en aquellas ocasiones en donde había diferencias de opinión había un mecanismo específico diseñado para lograr el consenso. Así se demostró durante la Tercera Sesión del Comité Técnico en donde se estableció que “El Comité da sustento y soporte a las decisiones que se toman. Ese es el modo de operar del Programa. En esa ocasión, en la que no hubo acuerdo, se votó y ese es un procedimiento aprobado en las reglas de operación del Comité y se actuó en estricto apego a las mismas”.

Al incorporar nuevos elementos al programa los sectores discutían sobre la forma de implementarlos el siguiente es un ejemplo sobre la comprobación de corresponsabilidad de los becarios del componente “Jóvenes con Oportunidades” al que no se llegaba un acuerdo entre los sectores y por este motivo se sometió a votación logrando el siguiente acuerdo “El Comité Técnico del Consejo por mayoría de votos, autoriza que en el esquema de media superior se considere el cumplimiento de corresponsabilidad de los becarios de acuerdo con los mecanismos establecidos por la Secretaría de Educación Pública...” (Octava Sesión del Comité Técnico).

Asimismo, el Comité Técnico también monitoreaba la implementación del Programa solicitando que no se hicieran modificaciones al mismo sin, previamente, notificar a sus miembros y solicitar su autorización. Esta situación se dio durante la Décima Sesión del Comité donde se acordó que:

Los miembros del Comité Técnico instruyen a Conprogres para que las metas de ampliación de cobertura del programa comprometidas para la parte rural, urbana y semi-urbana que se hayan acordado, no se modifiquen sin notificar previamente a este Comité, debiéndose recabar la autorización de los miembros para poder efectuar cualquier cambio al respecto.

Finalmente, el procedimiento para la revisión de las Reglas de Operación del Programa de forma anual seguía la misma dinámica de sistema de decisión por consenso, y en caso de no haber acuerdo, por mayoría de votos. Durante la Primera Sesión Extraordinaria (2005) se detalló este proceso de toma de decisiones era:

...indicó que el Reglamento Interno del Comité Técnico, establece que los acuerdos se toman por mayoría de votos de los Vocales propietarios, que el procedimiento lo que

busca es tratar de establecer acuerdos de consenso y, en caso de no encontrarlos, buscar el mecanismo para resolverlo y que sería la aprobación por mayoría.

La última subcategoría dentro de la dimensión jerarquía es *sistemas de decisión conjunta*. Las minutas mostraron que estos sistemas de decisión se dan principalmente en los Sub Comités, que son cuerpos de coordinación intrasectorial; en otros cuerpos de coordinación que surgen del Consejo o del Comité Técnico para la revisión de temas específicos y en la coordinación que se da entre niveles de gobierno.

- a) Sub-comités o cuerpos de coordinación intrasectorial
- b) Otros cuerpos de coordinación para temas específicos
- c) Coordinación entre niveles de gobierno

*a) Subcomités o cuerpos de coordinación intra-sectorial*

Las minutas del Consejo y del Comité Técnico mostraron que aunque se menciona la existencia de los sub comités en el desarrollo de las sesiones. En general, se encuentran menciones del trabajo previo hecho por los Sub Comités antes de la reuniones del Comité Técnico para presentar propuestas específicas o bien durante las sesiones se les asignan tareas específicas a desarrollar para su presentación durante la siguiente sesión. Así, en la Vigésima Primera Sesión se logró el siguiente acuerdo:

Los miembros del Comité Técnico, ratifican la aprobación que los Subcomités hicieron de las propuestas de modificaciones a las Reglas de Operación 2003, presentadas en la Vigésima Primera Sesión Ordinaria en el documento titulado "Aspectos Relevantes de las Modificaciones Propuestas a las Reglas de Operación para iniciar la operación del año 2004", con la precisión de que se realizará una nueva redacción al punto 3 del Inciso B.

En el segundo caso, los sub comités tienen la tarea de revisar el proceso de evaluación externa del Programa Progres-a-Oportunidades para después revisarlo y en su caso aprobarlo durante las sesiones del Comité:

Los miembros del Comité Técnico aprueban en lo general los Términos de Referencia presentados por la Coordinación Nacional para la evaluación externa de impacto 2005 e instruyen a la Coordinación Nacional para que a través de reuniones específicas con la participación de los subcomités de los componentes Salud y Educación y la Coordinación Nacional se analicen detenidamente las actividades a desarrollar e identifiquen las prioridades en el marco de la agenda de evaluación de impacto 2005 (Vigésima Octava Sesión).

De esta manera, la función de los sub comités es ponerse de acuerdo antes o después de las sesiones del Comité Técnico sobre temas específicos para la presentación de una propuesta común por sector.

*b) Otros cuerpos de coordinación para temas específicos*

Las minutas también mostraron que en aquellos temas en donde no se logra consenso o bien, a opinión de los participantes, requieren de más revisión se asignan cuerpos de coordinación específicos para discutir esos temas. Esta situación se presentaba cuando se debían de hacer

revisiones de presupuesto o bien evaluar distintas propuestas para tener suficientes elementos para la toma de decisiones. Durante la Segunda Sesión Extraordinaria (2001) se mencionó la presencia de un Grupo de Trabajo para la revisar la Evaluación Externa de la Conprogesa:

...el grupo de trabajo se ha reunido en dos ocasiones para revisar la propuesta de términos de referencia presentada por la Conprogesa y que en la reunión llevada a cabo el día de hoy, el Grupo de Trabajo consensó en lo general el documento que adopta las recomendaciones de los sectores por lo que considera que la versión final puede enviarse el próximo jueves, para publicarse en tiempo y forma en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, el siguiente acuerdo logrado durante la Décima Sesión del Comité Técnico muestra la instrucción para la creación de un grupo de trabajo “Los miembros del Comité Técnico instruyen a Conprogesa para que se forme un Subgrupo de Trabajo que revise y funcione como contraparte, al trabajo realizado por el Instituto Nacional de Salud Pública”.

### *c) Coordinación entre niveles de gobierno*

El último tipo de coordinación dentro de la subcategoría sistemas de decisión conjunta es aquella que se da entre los distintos niveles de gobierno para la operación del Programa. Esta clase de coordinación se logra a través de convenios o reuniones sostenidas con los representantes de los estados y municipios. Para este tipo de coordinación los Comités Técnicos Estatales desempeñan un papel importante como enlace con el nivel federal. Así, durante la Quinta Sesión del Comité Técnico con el objetivo de dar seguimiento operativo al programa se trabajó con los estos cuerpos de coordinación para recabar información operativa del Programa:

Con el propósito de sistematizar bimestralmente la revisión de los niveles de incumplimiento, Conprogesa ha enviado oficios conjuntos, con autoridades de los sectores salud y educación, a efecto de que los Comités Técnicos estatales de Educación y de Salud analicen las causas que motivan el bajo nivel de cumplimiento.

La coordinación con el nivel estatal y federal ha permitido dar seguimiento y resolver algunos de los problemas operativos en la implementación de Progres-Oportunidades, lo anterior se pone de manifiesto también en el siguiente acuerdo:

...el Comité Técnico instruye a la Coordinación Nacional para continuar presentando la evaluación del proceso operativo del Programa. Durante la primera quincena del mes de abril fueron integrados a nivel nacional los datos recolectados del Segundo Panel 2001 de Puntos Centinela, elaborando el Informe de Resultados correspondiente. Por su parte, las entidades federativas han venido revisando, en el seno de cada Comité Técnico Estatal, el Informe de Resultados tanto del primero como del segundo panel del año 2001, mismos que incluyen la focalización de las incidencias por unidad de servicio, lo que ha permitido atender y establecer medidas preventivas y de atención (Décima Tercera Sesión).

### *Redes*

La dimensión redes al interior de los cuerpos de consulta obligatoria como el Consejo y el Comité Técnico se da principalmente cuando los participantes buscan mejorar la implementación de un componente o bien cuando se busca adicionar un nuevo componente al programa que no provenga por un mandato expreso de un nivel superior si no por la identificación de alguna necesidad. De esta manera, la categoría *tipo de acuerdo negociado* está presente a través de las subcategorías: solución de problemas y coordinación positiva.

*Subcategoría: Solución de problemas*

Las minutas mostraron que la subcategoría *solución de problemas* se da principalmente cuando dentro de las sesiones del Consejo o del Comité Técnico los sectores trabajan juntos para solucionar problemas operativos del Programa o bien implementar mejoras a un componente ya existente del programa.

Durante la Décima tercera sesión del Consejo se planteó la idea de enriquecer el componente de Salud de Oportunidades incorporando a la población beneficiaria al, recién creado, Seguro Popular. Asimismo, se buscaba mejorar “el tema del cumplimiento de corresponsabilidades y las pláticas de salud que ya están agotadas”.

Otro ejemplo de la subcategoría solución de problemas se da cuando el sector educativo propuso un nuevo modelo para el reconocimiento de la educación secundaria bajo una nueva modalidad educativa dado que esa población no tenía acceso a la educación formal. Así, durante la Décima Quinta Sesión del Comité Técnico se llegó al siguiente acuerdo:

Los miembros del Comité Técnico instruyen al Conafe para que se presente una propuesta que contenga la equivalencia de la posprimaria comunitaria en grados de estudio y la implementación de la corresponsabilidad de los alumnos. El Conafe desarrolló la "Posprimaria Comunitaria Rural" como un modelo educativo alternativo, orientado a la atención de poblaciones altamente marginadas, que no tienen acceso a los sistemas educativos regulares para concluir su educación básica.

*Subcategoría: Coordinación Positiva*

Las minutas del Consejo y del Comité Técnico muestran que la *coordinación positiva* se da principalmente durante la etapa inicial de arranque del Programa o bien al momento de querer incorporar un nuevo elemento. Durante las reuniones iniciales de Consejo el programa presentó dificultades en su implementación las cuales eran discutidas en el seno del Consejo para encontrar mejores formas para operar el programa que después quedaron plasmados en los lineamientos y reglas de operación.

Durante la Primera Sesión del Consejo el Sector Salud señaló que:

...con el propósito de superar esta situación, se han considerado una serie de estrategias que permitan obtener la ampliación de cobertura deseada, considerándose para ello unidades móviles en la primera fase. Asimismo, se analiza la conveniencia de utilizar este equipo en las siguientes etapas del Programa, a fin de optimizarlos recursos existentes que garanticen la cobertura esperada.

En esta fase el Sector Salud coordinó la participación de la Secretaría de Salud y del IMSS para poder cubrir las necesidades del Programa.

La implementación de nuevos componentes resultado de la identificación de una necesidad también implicó la participación de los diferentes sectores para su diseño e implementación. Así, durante la Cuarta Sesión del Comité se discutió la propuesta de apoyos visuales y auditivos para beneficiarios de Oportunidades en la que:

Los asistentes coincidieron en que el proyecto tiene un objetivo muy claro que es el de apoyara los niños de las familias Progresas que requieren de ayuda visual, de atender el problema de discapacidades y elevar la capacidad de los niños con deficiencia visual y auditiva, para lo que se seleccionaron seis estados para aplicarla prueba: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Puebla, San Luis Potosí y Tabasco. Precisaron que otro de los objetivos del proyecto es pasar de la atención al daño, a la atención a la salud a través de la prevención en lugar de la curación.

El trabajo conjunto de los sectores para la implementación de un nuevo componente se manifiesta en el siguiente acuerdo logrado en la Séptima Sesión del Comité Técnico en referencia al nuevo componente del Programa “Jóvenes con Oportunidades” en donde en la Séptima Sesión del Comité:

Los miembros del Comité Técnico acordaron que se integre un grupo de trabajo encargado de definir el esquema operativo para educación media superior. Este grupo deberá analizar la viabilidad de que el joven beneficiario que esté cursando la educación media superior, sea el directamente responsable de la certificación de asistencia a la escuela, de determinar y elegir el lugar donde desee continuar sus estudios, así como la conveniencia de que reciba directamente él, lo correspondiente al apoyo por concepto de beca. También deberá analizar y determinar el límite máximo que debe recibir la familia que tenga hijos en educación media superior y las implicaciones que tendría para la familias que el menor deje el hogar para estudiar en otra localidad.

En el desarrollo de las sesiones del Comité Técnico se pueden localizar varios elementos que se buscaron sumar al programa y que a partir del trabajo conjunto de los sectores se decidió incorporarlos o no. El componente del ejemplo anterior Jóvenes con Oportunidades se agregó al Programa sin embargo, hubo elementos que a pesar de su análisis y trabajo en conjunto finalmente no se incorporaron al programa. Un ejemplo de esto fue que durante la Cuarta Sesión de Comité Técnico se acordó la revisión de un mecanismo para otorgar becas a niños migrantes e incluso se llevo a cabo un estudio piloto sin embargo este proyecto no se concretó.

### *Mercados*

La dimensión mercados no se identificó en el análisis de las minutas del Consejo y del Comité Técnico. Normalmente, los instrumentos de coordinación de esta dimensión son informales y no involucran un intercambio entre los actores. Sin embargo, la relación existente entre el Sector Salud y el IMSS se analizará con más detalle en el siguiente capítulo ya que las minutas muestran que aunque se generó entre ellos competencia institucional que llevó, en cierta medida, a la mejora de servicios en realidad el Sector Salud era el que coordinaba la oferta de

servicios de salud al interior del Programa. Lo que contradice el principio de la dimensión de mercados.

### *Fortalezas y debilidades del Programa Progres-Oportunidades*

A partir del análisis de las minutas tanto del Consejo y del Comité Técnico se pudieron identificar dos nuevas dimensiones *fortalezas Oportunidades y debilidades Oportunidades*. El análisis de las minutas muestra la evolución de determinados temas que se pueden agrupar en las siguientes categorías: factores de continuidad, elementos que facilitan o promueven la coordinación y problemas y debilidades de Oportunidades

#### *Factores de Continuidad*

Los factores de continuidad del programa Oportunidades pueden clasificarse en factores internos que son propios del diseño y operación del Programa y aquellos que llevaron al blindaje del programa pero que son factores externos y que nada tienen que ver con su diseño conceptual y operativo:

- a) Factores internos
- b) Factores externos

#### *a) Factores internos*

La subcategoría *factores internos* se relaciona con el diseño conceptual del programa, el proceso de selección de beneficiarios, y la incorporación de la evaluación desde el inicio del programa.

El proceso de selección de beneficiarios se identifica como una fortaleza del Programa ya que se considera un procedimiento transparente desde que inició operaciones Progres-Oportunidades. Durante la Tercera Sesión del Consejo se mencionó que “En todos los casos, la incorporación de las familias se ha realizado con base en la evaluación individual y a través de una asamblea comunitaria en donde, de común acuerdo con sus representantes, se conviene en la selección de las familias beneficiarias”. Además se señaló que “...que debe garantizarse que la identificación de las familias beneficiarias se haga con el rigor metodológico actual”.

Una vez que el Programa se expandió a las zonas semiurbanas y urbanas fue reiterativo en ambos cuerpos de coordinación en la necesidad de que hubiera un solo sistema nacional para la selección de beneficiarios. Así, en la Décima Tercera Sesión del Comité Técnico se “...presentó el nuevo sistema de puntajes que a diferencia del anterior, es un sistema único a nivel nacional que conjunta los sistemas regionales que se tenían subutilizados, dándole al modelo homogeneidad a nivel nacional”.

Otro de los factores que se identifica como un factor de continuidad contemplado desde el diseño inicial del Programa es el aspecto de evaluación. Durante la Segunda Sesión de Consejo se expresó que:

...el aspecto de evaluación es crítico para PROGRESA y que si bien, desde su diseño se ha conceptualizado la evaluación del Programa, es interés de la CONPROGRESA tener

cada día una mayor coordinación en los aspectos de evaluación mencionados con las diferentes instituciones y dependencias, con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos.

Otro aspecto importante en el tema de evaluación es que no solo se evaluaba el programa desde un inicio sino que se hizo un compromiso para que dicha evaluación se llevará a cabo por externos “Igualmente, expuso la necesidad de mantener los criterios de selección utilizados, observando que la evaluación del Programa debe ser llevada a cabo por terceros, ya que no son confiables los resultados obtenidos por quien opera y evalúa” (Tercera Sesión, Consejo).

Posteriormente, la necesidad de evaluar el programa se convirtió en un requerimiento establecido en el PEF tal como lo demuestra la minuta de la Tercera Sesión Extraordinaria 2001 del Comité Técnico en donde se establece que:

...se daría cumplimiento a lo señalado en el artículo 70 del Presupuesto del Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001, en el que se indica que el Programa deberá ser evaluado por instituciones académicas y de investigación, señalando la importancia de que dentro de las instituciones académicas existen tanto de carácter público como privado.

#### *b) Factores externos*

La subcategoría *factores externos* son aquellos factores que han ayudado a la permanencia del programa pero que nada tienen que ver con su diseño. En este sentido el principal factor que ayudó a la continuidad del programa fue el convenio de préstamo suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a partir del año 2001. Durante la Décima Sesión de Consejo se presentó la propuesta de financiamiento del BID mencionando que “las ventajas para el país son importantes, ya que se abren nuevos panoramas de financiamiento, además de contar con la asesoría técnica permanente proporcionada por expertos en materias que competen al buen desempeño del Progreso”.

Una vez firmado el convenio con el BID en las sesiones de Consejo y del Comité Técnico se puso en evidencia que el organismo internacional había puesto “candados” que aseguraran el buen funcionamiento del Programa. Así durante la Décima Séptima Sesión del Comité Técnico:

...externó la preocupación que existe en relación al Convenio de Préstamo que se firmó con el BID, ya que se deben presentar los techos presupuestales que aseguren la operación del Programa, autorizados anualmente por el Congreso, y el techo de la Secretaría de Salud que se presentará les resultará deficitario ya que es menor al del año 2002, obviamente al existir un déficit en este sentido no se podrán realizar los desembolsos en tiempo y forma debido a que la contrapartida no se podrá comprobar y se generará una comisión de crédito con cargo al servidor público que la genere, por lo que tendría que ser absorbida por la Secretaría de Salud al no poderse desembolsar con oportunidad.

#### *Elementos que facilitan la coordinación*

Las minutas mostraron que dentro de la categoría *elementos que facilitan la coordinación* los principales factores que han llevado a la coordinación del programa son:

- a) Reconocimiento internacional
- b) Reglas de operación

a) *Reconocimiento internacional*

El *reconocimiento internacional* busca identificar si el prestigio logrado a nivel internacional por el Programa Progres Oportunidades facilita la coordinación que participan en su operación. En general las minutas del Consejo y del Comité Técnico mostraron que conforme el programa se fue institucionalizando y obteniendo reconocimiento internacional los sectores involucrados en su operación se sentían más comprometidos a trabajar en pro del programa y a hacer que funcionara cada vez mejor, lo que llevó a mejoras tanto de diseño como operativas.

En la Séptima Sesión de Consejo uno de los participantes “expresó que estuvo en Dakar hace unas semanas y que en el ámbito de la reunión se mencionó que el Programa es un ejemplo a nivel internacional de lo que es posible hacer para favorecer la educación en el campo de la pobreza”. Asimismo se mencionó que “que el Programa tiene una proyección internacional queda mayor responsabilidad; existen 5 países de América Latina que están contemplando la aplicación de programas similares al Progres”.

Este reconocimiento al Programa llevó a que los sectores participantes y en particular los funcionarios involucrados en su operación sintieran aprecio por el programa motivándolos a buscar mejores resultados. Durante la Vigésima Primera Sesión del Comité uno de los participantes señaló que

...un conjunto de investigadores que tienen reconocimiento internacional hayan hecho un análisis de lo que estamos haciendo en México con Oportunidades todos juntos lo hayan comparado con cosas que se han hecho en otros países se están haciendo o intentando hacer en otros países de América Latina o del mundo pero básicamente en América Latina y que demuestran el carácter pionero innovador, serio porque nadie está haciendo nada pero ni de cerca con el tamaño la profundidad, la capacidad de coordinación y los resultados demostrables de los que estamos haciendo en México, entonces como yo dije ahí al final me siento más orgulloso como Mexicano y como funcionario, o como las dos cosas por lo menos...

Finalmente, en la Octava Sesión de Consejo se comentó que Progres-Oportunidades se mencionaba con mucha frecuencia “como ejemplo en varias parte del mundo, ahora el Banco Mundial lo promueve, el BID lo promueve, todos lo quieren apoyar y todos quieren financiarlo en fin, ahora sirve para créditos de rápido desembolso...” lo que finalmente ayudó a lograr el convenio con el BID y ayudó a su permanencia.

Las *reglas de operación* busca identificar si las reglas son un factor importante para lograr la coordinación entre los sectores. El análisis de las minutas mostró que gracias a las reglas de operación los sectores logran ponerse de acuerdo. Durante la Décima Sesión de Comité Técnico se manifestó que la existencia de las reglas son las que exigen llevar a cabo acuerdos de coordinación tanto con los gobiernos estatales así como con las secretarías que participan en su operación a nivel federal “...informó que de acuerdo a las previsiones contenidas en las Reglas de Operación, se deben actualizar los Acuerdos de Coordinación con todos los

gobiernos de los estados y por parte de todas las secretarías participantes del gobierno federal”.

Asimismo, la disposición contenida en el PEF sobre la necesidad de que las Reglas de Operación del Programa Oportunidades sean autorizadas por todos los miembros del Comité Técnico obliga a todos los sectores a ponerse de acuerdo para la operación e implementación del programa ya que las reglas otorgan responsabilidades a los sectores que deberán de cumplir. De esta manera cualquier cambio en los componentes del programa o adición de algún elemento los sectores tienen que sentarse a discutir porque debe de estar incluido en las reglas y como se estableció en la Décima Segunda Sesión del Comité Técnico “...el PEF (artículo 67), se especifica que las Reglas deben ser autorizadas por todos los miembros del Comité Técnico...”

Finalmente, las reglas de operación también ofrecen una guía para la coordinación a nivel estatal a partir de reglas específicas como el Reglamento de los Comités Técnicos Estatales lo cual queda de manifiesto en el siguiente acuerdo logrado en la Décima Segunda Sesión Ordinaria del Comité Técnico:

Una vez revisada la propuesta presentada por el Coordinador Nacional, los miembros del Comité aprueban se incluya la redacción contenida en el punto 5.1.1. que a la letra dice: "Con el fin de establecer la concertación de los actores que participan en el Programa, se integran los Comités Técnicos Estatales, los cuales operan bajo la coordinación de las autoridades federales correspondientes y con base en estas Reglas".

### *Problemas de Oportunidades*

La dimensión problemas Oportunidades busca identificar, a partir del análisis de las minutas del Consejo y del Comité Técnico, cuáles han sido a lo largo de la operación de Programa los problemas más recurrentes. En general, las minutas mostraron que dos temas recurrentes a lo largo de la operación del programa son:

- a) Vinculación de Oportunidades con otros programas sociales
- b) Sistemas de monitoreo

#### *a) Vinculación de Oportunidades con otros programas sociales*

El problema de la vinculación de Oportunidades con otros programas sociales es considerado dentro de la categoría *problemas de diseño* que busca identificar aquellos aspectos de diseño del programa que Oportunidades necesita atender como parte de retos a futuro. Las minutas mostraron que existe la necesidad de vincular el programa con otros programas sociales como parte de una estrategia de combate a la pobreza; durante la Décima Sesión de Consejo se señaló la “necesidad de vincular para el año entrante a Progresá con los demás Programas Sociales con los que cuenta el Sector Desarrollo Social”.

Asimismo, Durante la Segunda Sesión Extraordinaria 2001 del Comité Técnico se señaló que:

...no se puede esperar que un programa individual resuelva una problemática tan compleja como la de la pobreza en México, y no debe pretenderse que el Progresá lo resuelva por que solamente se va a enfocar a la parte nutricional, de educación y salud,

mencionando que para ello se deben instrumentar estrategias que adicionalmente incluyan más instrumentos de política económica o social, y se focalicen en las mismas regiones para potenciar el impacto en regiones definidas operando lo mejor que se pueda, haciendo caminos rurales, FONAES y todo un paquete completo.

El segundo problema recurrente a lo largo de las minutas del Consejo y del Comité Técnico está dentro de la subcategoría *problemas operativos* que busca identificar los problemas en la implementación del programa Oportunidades.

Un señalamiento constante a lo largo de las sesiones del Consejo y del Comité Técnico fue la capacidad de respuesta con base en los sistemas de monitoreo existentes. En general, el seguimiento operativo era un tema recurrente en la agenda tanto del Consejo como del Comité Técnico. Durante la Undécima Sesión del Comité Técnico se solicitó al grupo de trabajo que analizará

...tiempos y niveles de la operación, para la corrección y atención de las deficiencias reflejadas en los puntos centinela. Con base en los resultados del primer y segundo panel 2000, se realizaron reuniones para analizar la problemática y definir estrategias de solución. Resultado de lo anterior, se hicieron visitas conjuntas con el sector salud a varios estados, para revisar la situación de la entrega de suplementos alimenticios, bajas y cobertura y calidad de la atención, entre lo más importante. Con el sector educativo se ha venido trabajando con relación al tema de la capacitación, particularmente.

En general, un problema operativo recurrente era la distribución del suplemento alimenticio a lo que no se logró dar solución oportunamente. Lo anterior es señalado durante la Vigésima Sesión del Comité Técnico:

En este tenor, el [...] expresó la preocupación que existe por los altos porcentajes de beneficiarios del Programa que no recibieron el suplemento alimenticio. Mencionó que, por ejemplo, en Chiapas, en el semestre enero-junio de este año, más de la mitad de los niños no recibieron el suplemento nutricional; en el estado de Coahuila 53%; en el estado de Tlaxcala 35%; en Jalisco, 43%. Comentó que éste tema se ha reiterado muchas veces y que no se ha mejorado al respecto”. No obstante este señalamiento durante la Vigésima Tercera Sesión se volvió a hacer mención de este tema al señalar que “en relación a la información sobre la distribución de los suplementos alimenticios, que aún cuando ha sido un tema de discusión recurrente en el Comité Técnico desde hace más de dos años y se han llevado a cabo acciones para tratar de solucionar el problema de su distribución, desafortunadamente no se han tenido buenos resultados, ya que todavía una cuarta parte de niños desnutridos y la mitad de las mujeres embarazadas no reciben el suplemento nutricional.

Lo anterior evidencia que a pesar de la existencia de sistemas de monitoreo para la mejora operativa del programa y con la intención de dar una respuesta a los problemas detectados en algunas ocasiones estos sistemas de monitoreo eran insuficientes.

## 6 ANÁLISIS

En este capítulo se analizan de los resultados tanto de las entrevistas como de las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional. El capítulo está estructurado en las siguientes secciones: la primera parte analiza los resultados para concluir si se cumple o no el primer supuesto de investigación. La segunda parte, analiza el segundo supuesto de investigación sin embargo, esta parte se dividió en dos secciones, la primera estudió de manera general la operación del programa Oportunidades y la segunda identificó a detalle cada uno de los instrumentos utilizados para la coordinación del programa con base en los tres mecanismos de coordinación, la jerarquía, las redes y los mercados. La tercera parte presentó las dimensiones, categorías y subcategorías que surgieron a partir del análisis y que no se identificaron a priori que son las principales fortalezas y debilidades del programa. Finalmente, se hizo una síntesis del análisis y los principales resultados utilizando como punto de referencia aquellas dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori versus los resultados obtenidos.

### 6.1 Primer supuesto de investigación: Modelo de gestión predominantemente jerárquico-burocrático

El primer supuesto de investigación planteó que el marco institucional predominante que prevalece y bajo el cual opera el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es el modelo de administración pública jerárquico-burocrático. A partir del análisis de las entrevistas y de las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional se puede afirmar que este supuesto se confirma. A continuación se hace un análisis comparativo de los resultados tanto de las entrevistas como de las minutas contrastándolo con lo que establece la teoría por dimensión, categoría y subcategoría para analizar por qué se puede afirmar que el primer supuesto de investigación se confirma. También se presenta un cuadro resumen previo al análisis con el objetivo de presentar de una manera clara los principales resultados y dar estructura al análisis de los datos.

**Tabla 20. Cuadro resumen de los resultados del primer supuesto modelo de gestión predominantemente burocrático**

Dimensiones	Categorías	Subcategorías	Dónde en el Análisis
División del trabajo basada en la especialización	Grado de especialización de las agencias/departamentos	Departamentos con atribuciones y funciones claramente definidas	Entrevistas
Estructura jerárquica definida	Características de la organización del trabajo	Organigrama	Entrevistas Minutas
Sistema de reglas escritas que abarca los derechos y responsabilidades de los funcionarios	Características institucionales	Reglas formales escritas	Entrevistas Minutas
Procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales	Reglas para la solución de conflictos y la toma de decisiones	Manuales de procedimiento	Entrevistas Minutas
Promoción y selección del personal basado en competencias técnicas	Selección y promoción del personal	Servicio profesional de carrera	Entrevistas
		Miembro de la elite	Entrevistas

Para el análisis de las dimensiones, categorías y subcategorías de *división del trabajo basada en la especialización y promoción y selección del personal basado en competencias técnicas* solo se tomarán los resultados de las entrevistas y las aportaciones de la teoría ya que como se planteó en la sección de resultados, ambas dimensiones no están presentes en las minutas dado que tanto en las sesiones de Consejo y como del Comité Técnico de la Coordinación Nacional se tocan temas de carácter operativo del programa.

El análisis de las entrevistas de la dimensión *división del trabajo basada en la especialización* buscó identificar si las agencias y los cargos están basadas en un área de competencia definida y si el personal que trabaja en el área está ahí con base en su preparación técnica; los resultados mostraron que la mayor parte de las personas que laboran en el programa Oportunidades cuentan con una carrera profesional, y en algunos casos, estudios de posgrado acorde al cargo que desempeñan. El único caso en donde esto no sucede, la experiencia profesional de más de 15 años de trabajo en la función pública en áreas relacionadas al puesto, justificó el acceso del funcionario al cargo. Por lo que se confirmó que la división del trabajo está basada en la especialización. Weber afirma que la superioridad de la burocracia reside en

“el saber profesional especializado” en el caso del programa Oportunidades la profesión del personal que labora en el programa muestra un alto grado de especialización.

Asimismo, en relación a la subcategoría *departamentos con atribuciones y funciones claramente definidas* que buscó identificar si las funciones y obligaciones de los cargos están definidas por escrito. La mayor parte de los entrevistados confirmaron que al momento de acceder al cargo sus atribuciones y funciones estaban claramente definidas, no obstante en aquellos casos en donde el departamento o cargo eran de reciente creación fue a ellos a quien les tocó definir las atribuciones y funciones de los mismos que se formalizaron posteriormente en un conjunto de reglas escritas.

La dimensión *estructura jerárquica definida* permitió el análisis de los resultados tanto de las entrevistas como de las minutas de Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional. Ésta dimensión buscó identificar la existencia de una jerarquía administrativa rigurosa con una línea de mando definida. Los resultados de las entrevistas mostraron claramente que todos los participantes identificaban claramente a su superior jerárquico y la categoría *características de la organización del trabajo* mostró que el puesto que desempeñaban está totalmente normado a partir de leyes y reglamentos. Finalmente, hubo consenso al afirmar que el programa cuenta con una línea de mando definida organizada con base en el *organigrama*.

Weber establece que uno de los principios básicos de la dominación legal con administración burocrática es la existencia de una jerarquía administrativa rigurosa definida como “la ordenación de “autoridades” fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja apelación ante las “autoridades” superiores por parte de las inferiores” (Weber, Winckelmann et al. 1964: 174). Además de contar con competencias rigurosamente fijadas. Tanto el análisis de las entrevistas como de las minutas muestran que el programa Oportunidades opera bajo una estructura jerárquica claramente definida.

Las minutas del Consejo y del Comité Técnico también mostraron que el programa opera con base en el organigrama. Los reglamentos internos definen que aquellos funcionarios con voz y voto y facultados para la toma de decisiones con respecto al programa son aquellos con mayor nivel jerárquico en la organización y que éstos podrán nombrar un suplente en caso de ausencia solamente de un nivel jerárquico inmediato inferior. En el caso del Consejo se especifica claramente que aquellos funcionarios que participen como suplentes deberán tener el cargo de subsecretario ya que los participantes de dichas reuniones deben ser los secretarios mismos de las Secretarías participantes en el Programa.

La dimensión *sistema de reglas escritas que abarca los derechos y responsabilidades de los funcionarios* buscó identificar la existencia de una clara delimitación de los derechos y responsabilidades de los funcionarios a partir de la categoría *características institucionales* que identificó la existencia de reglas que definan los derechos y responsabilidades de los funcionarios con la subcategoría *reglas formales escritas*. El análisis de las entrevistas mostró que todos los funcionarios reconocieron que sus cargos están normados por la existencia de reglas precisas que establecen sus derechos y responsabilidades.

De la misma manera, los resultados del análisis de las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional mostraron que una de las funciones de estos cuerpos de coordinación es definir y revisar anualmente las reglas para la operación del Programa. Dichas reglas establecen, entre otras cosas, los derechos y responsabilidades de los funcionarios involucrados en su operación. De esta manera, tanto el análisis de las entrevistas como el análisis de las minutas confirma la existencia de reglas formales que definen y delimitan los derechos y responsabilidades de los funcionarios que laboran en Oportunidades.

El análisis de las minutas también mostró que no solamente los funcionarios tienen claro cuáles son sus derechos y responsabilidades si no también los sectores que participan en la operación del programa tienen claramente definido cuál es su función y hasta dónde llega su responsabilidad en la operación del programa. De acuerdo a Weber (1964) los funcionarios deben tener un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones de esta manera se confirma una vez más que en la operación del Programa Oportunidades predomina el paradigma de administración pública jerárquico-burocrático.

La dimensión *procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales* buscó identificar a partir de la existencia de la categoría *reglas para la solución de conflictos y la toma de decisiones* si la solución de conflictos y la toma de decisiones se basa en procesos previamente establecidos. Esta dimensión se basa en lo que Weber (1964) identifica como principio para la dominación legal en el que deberá regir el principio administrativo de atenerse al expediente para de esta manera “El expediente y la actividad continuada por el funcionario hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones” (175).

El análisis de las entrevistas mostró consenso en que la solución de conflictos y la toma de decisiones se basa en procesos previamente establecidos. Así, los diferentes funcionarios involucrados en la operación del programa afirmaron que en caso que se dé alguna confusión con base en la operación del programa o la responsabilidad de cada sector acuden a las reglas de procedimientos establecidas para definir qué le toca a cada quien y que esto no es negociable. De la misma manera, resaltaron la importancia de la existencia de la subcategoría *manuales de procedimientos* para definir hasta donde llega la responsabilidad de cada sector no solamente a nivel federal si no también a nivel local lo que facilitó en gran medida, según los entrevistados, la operación del programa.

El análisis de las minutas también mostró la importancia de la existencia de reglas para la solución de conflictos y manuales de procedimientos específicos para el manejo de situaciones laborales. Incluso el análisis de las minutas permite ver como estos manuales de procedimientos se fueron creando a partir del expediente. La primeras actas de Consejo y de Comité Técnico muestran que en inicio muchos de los procesos para la implementación del programa no estaban claramente definidos pero conforme la operación del programa se fue estandarizado estos procesos se convirtieron en manuales de procedimientos formales que facilitaron la implementación homogénea de un mismo programa a nivel nacional.

Finalmente, la dimensión *promoción y selección del personal basado en competencias técnicas* buscó identificar si el personal que trabaja en el programa está profesionalmente

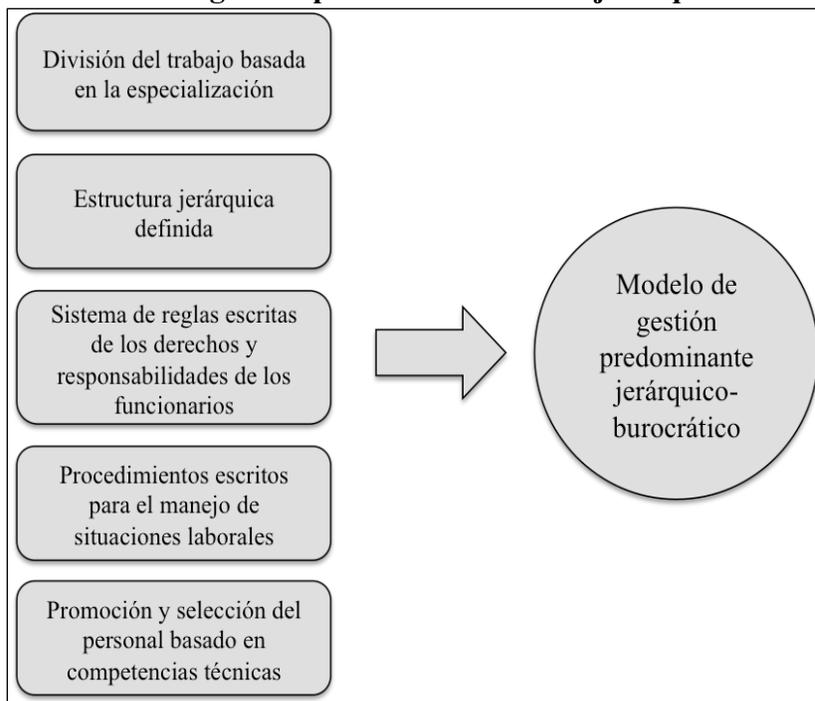
capacitado mediante pruebas realizadas con éxito. En este caso solo los resultados de las entrevistas proporcionaron elementos para el análisis, ya que en las minutas de Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional este tema no fue abordado.

Los resultados de las entrevistas mostraron que efectivamente en la mayor parte de los casos la categoría *selección y promoción del personal* que labora en Oportunidades fue reclutado con base en el tipo de dominación legal que Weber (1964) plantea en donde "...sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación, el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que sólo el que posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario" (175). Es decir, a partir de la subcategoría *servicio profesional de carrera*. Sin embargo, las entrevistas también mostraron que aquellos puestos con un alto grado de confianza, el personal también fue reclutado a partir de su relación con el líder basándose en mayor medida en la dominación tradicional a partir de la subcategoría *miembro de la élite* donde el cuadro administrativo es reclutado por las relaciones personales de confianza con el líder (Weber, 1961). Esta dimensión es el único caso en donde se pudo identificar claramente la presencia de otro modelo de dominación con base en la tipología de Weber. En las otras dimensiones, predominó fuertemente el tipo de dominación legal con administración burocrática por lo que existen elementos para confirmar el primer supuesto en el que descansa la presente investigación: *el marco institucional que prevalece en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es el modelo de administración pública jerárquico-burocrático*.

Finalmente, como parte del análisis se utilizó el software "Hyperresearch" para confirmar que los resultados de las entrevistas mostrarán saturación teórica sobre el modelo predominante de administración pública en el Programa Oportunidades. Esta metodología no pudo aplicarse en el análisis de las minutas del Consejo y del Comité Técnico ya que a pesar de que se trataron de identificar estos elementos el tipo de documentos obligó a analizar lo que ya estaba escrito sin tener la flexibilidad de plantear preguntas específicas sobre este tema, como en el caso de las entrevistas. Sin embargo, el análisis de las minutas y de los reglamentos asociados a estos cuerpos de coordinación nos permitió apreciar un modelo de gestión predominantemente burocrático.

El uso del software "Hyperresearch" nos permitió identificar que en 9 de las 10 entrevistas se identificaron las 5 dimensiones del modelo de gestión jerárquico-burocrático. El único caso de excepción fue la dimensión *promoción y selección del personal basado en competencias técnicas* para aquellos casos en donde la selección del personal fue resultado de la relación de confianza de los funcionarios con el líder. Sin embargo, el uso de la herramienta nos llevó a concluir que efectivamente en la mayoría de los casos se logró la saturación de la teoría (ver anexo 8).

**Figura 3. Modelo de gestión predominantemente jerárquico-burocrático**



## 6.2 Segundo supuesto de investigación: Formas de coordinación al interior del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades basadas en mecanismos de mercados, redes y jerarquía

El segundo supuesto de investigación planteó que a pesar de la prevalencia de un marco institucional de gestión jerárquico-burocrático, el proceso de coordinación entre los actores al interior del Programa se da a través de distintos instrumentos, tanto formales como informales, de mecanismos de coordinación basados en los mercados, las redes y la jerarquía. Esta sección analizó los resultados de las entrevistas y de las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional con el objetivo de identificar cómo se da la coordinación al interior del Programa Oportunidades y a partir de qué instrumentos. Lo que se buscó fue identificar cómo, a pesar de que el Programa opera bajo un modelo de gestión jerárquico-burocrático, los instrumentos de coordinación pueden basarse ya sea en los mecanismos de mercados, las redes y la jerarquía.

Dada la complejidad del análisis esta sección se organizará en dos partes: la primera analizará de forma global la operación del programa Oportunidades desde su diseño inicial hasta la fase de consolidación para poder ofrecer una fotografía general de la utilización de instrumentos de coordinación basados principalmente en la jerarquía y en las redes. Sin embargo, no se estudiará a detalle cada uno de los instrumentos utilizados para la coordinación de la operación del programa. La segunda parte identificará, independientemente de la fase en la que se encontraba el programa, los instrumentos de coordinación utilizados en específico con base en

los tres macro-mecanismos para lograr la coordinación: en primer término la jerarquía como mecanismo predominante y posteriormente las redes y los mercados.

### 6.2.1 Panorama General de la Operación del Programa Oportunidades

El programa Oportunidades comenzó a operar en 1997 y fue resultado de un acuerdo intersecretarial entre las dependencias que participaban en su operación: las secretarías de desarrollo social, educación pública, hacienda y salud, el Conapo y el IMSS. Previo al arranque oficial del programa, en 1995, se realizó una prueba piloto en el estado de Campeche bajo el nombre de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia con el objetivo de evaluar la operación del programa. Los resultados de la prueba piloto y el trabajo de las dependencias que participaron en su operación llevó al diseño conjunto del programa entre las dependencias participantes. Este diseño inicial, en palabras de los actores involucrados en esta fase, llevó a la creación de un programa horizontal que atravesó las áreas de competencia de las dependencias participantes en su operación.

Los resultados de las entrevistas mostraron que la fase de diseño inicial del programa Oportunidades el mecanismo predominante de coordinación entre los actores fueron las *redes* ya que la negociación se dio a partir de acciones voluntarias y cooperativas entre los actores, resultando en un programa horizontal que dependía en mayor medida en la voluntad de negociación de los participantes. Estas reuniones previas se dieron de manera informal y resultaron en el diseño del programa que sentó la bases para su arranque basando su operación en el mecanismo de jerarquía para su coordinación a partir del uso de reglas y lineamientos específicos para su operación, en palabras del entrevistado E08:

Entonces lo que se trató de hacer con la reglas, por eso las reglas son tan extensas, era tratar de disminuir en la medida de lo posible el conflicto ex post al fijar las reglas ex ante. En vez dejar que una gran cantidad de detalles hasta operativos y de mecánicas se fueran discutiendo a lo largo del tiempo y se fueran resolviendo con instrumentos administrativos posteriores; lo que se trataba era tener una sola discusión y plasmarlo entonces en las reglas. Unas reglas del juego fijadas ex ante disminuyen el conflicto.

El mismo entrevistado afirmó que durante esta fase, de reuniones de diseño del programa, había “mucho involucramiento de las diferentes partes pero no formal”. El resultado de este trabajo de coordinación previo al arranque oficial del programa fue la creación de los lineamientos y reglas de operación para la implementación del programa, así como las estructuras de coordinación para su operación. A partir de este trabajo previo se crearon instrumentos basados en el mecanismo de jerarquía para la operación de Oportunidades tales como: la Coordinación Nacional, el Consejo de la Coordinación Nacional y los lineamientos generales de operación.

La primera fase de implementación del programa se basó en mayor medida en el mecanismo de jerarquía para su operación inicial a partir de lo que se definió en la fase de diseño. A partir de este punto, el programa comenzó a operar en dos niveles, por un lado, la coordinación que se daba a nivel federal entre las dependencias participantes en la operación del programa

específicamente al interior del Consejo de la Coordinación Nacional y en la propia Coordinación Nacional donde la interacción entre los actores se basó en mayor medida en instrumentos de *redes* para la definición y solución de problemas operativos y de implementación que se presentaron al inicio del programa pero con estructuras organizacionales basadas en la *jerarquía* para lograr la coordinación de las partes. Así, cuando el consenso no podía lograrse al interior de los cuerpos de coordinación se recurría a mecanismos específicamente diseñados para dirimir desacuerdos y lograr el consenso. El ejemplo más claro de este tipo de instrumentos fue la toma de decisiones por mayoría en caso de no lograrse por consenso.

Por otro lado, dado que la implementación del programa, específicamente la oferta de servicios de educación y salud, dependía de los estados y municipios el mecanismo predominante de coordinación entre el nivel federal con el estatal y municipal fue la jerarquía. A partir del análisis de las minutas de Consejo y del Comité Técnico queda claro como el objetivo fue crear un programa homogéneo a nivel nacional que aplicara las mismas reglas de operación con los mismos criterios de selección y de excepción en todos los casos, por lo que los estados y municipios solo tenían que atenerse a las reglas y formatos para la implementación y operación del programa y, en caso de presentar problemas operativos, escalar la información a las autoridades competentes para la toma de decisiones.

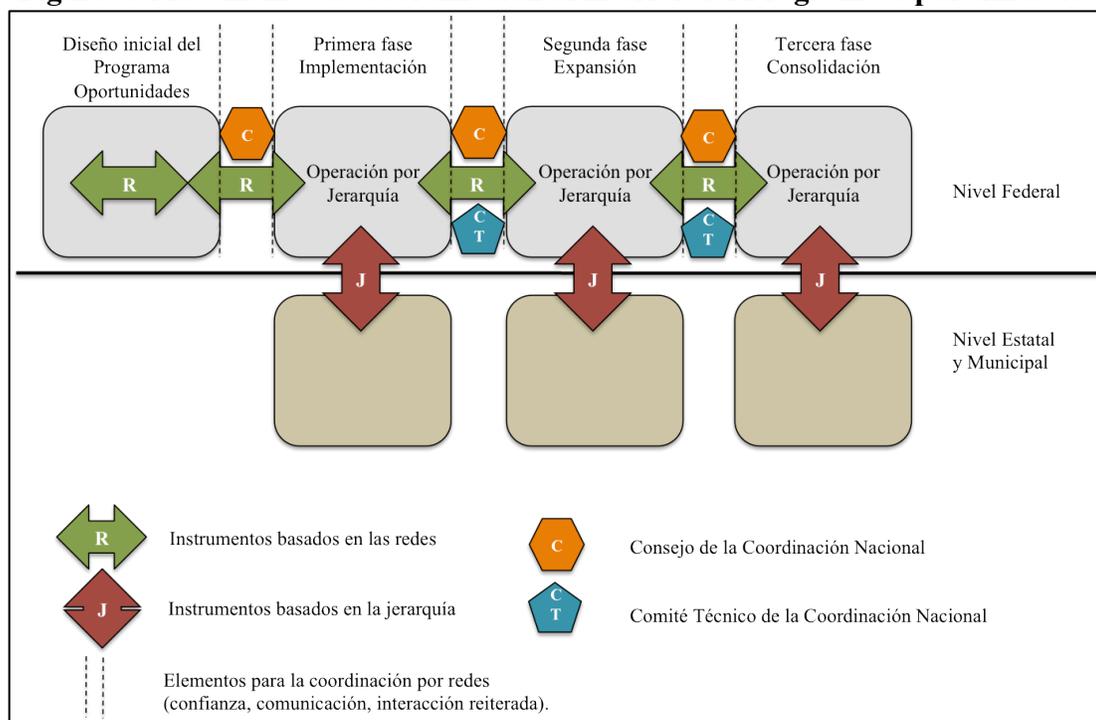
La Figura 4 sobre los mecanismos de coordinación al interior del Programa Oportunidades muestra como en la fase de diseño predominó la coordinación por redes para posteriormente en cada una de las fases de implementación del programa la coordinación fue en tornándose más jerárquica. Sin embargo, las reuniones de coordinación tanto del Consejo de la Coordinación Nacional y posteriormente del Comité Técnico, a partir de su creación en 1999, los instrumentos de coordinación predominantes al interior se basaron en mayor medida en las redes aunque su propia existencia se basaba en mayor medida en instrumentos de coordinación jerárquicos.

Los resultados de las entrevistas y de las minutas mostraron que la interacción al interior del Consejo y del Comité Técnico siempre contó con elementos básicos para la coordinación por redes: confianza entre los actores, encuentros reiterados, información compartida y comunicación entre los participantes en su operación. La periodicidad de las reuniones, principalmente de las sesiones de Comité Técnico, llevó a que los participantes conocieran claramente cuál era su función y cuál era el objetivo del programa. Asimismo, los resultados obtenidos del programa a lo largo del tiempo llevó a que los funcionarios públicos que participaban en su operación reconocieran y apreciaran el programa lo que llevó a que la interacción estuviera cada vez más basada en una relación por redes. No obstante, el fin último era generar instrumentos para la implementación del programa basados principalmente en el mecanismo de jerarquía.

Finalmente, un factor reiterado en las entrevistas y confirmado durante el análisis de las minutas fue que otro elemento que facilitó la operación y la coordinación del programa fue el nivel jerárquico de los funcionarios que participó en las reuniones, tanto del Consejo como del Comité Técnico, ya que contaban con poder de decisión para hacer las modificaciones necesarias al diseño del programa. Además, el diseño horizontal de Oportunidades, al todos los funcionarios tener el mismo nivel jerárquico, obligó a los actores a coordinarse y no a

buscar imponer su autoridad sobre el otro. En la mayoría de los casos, la interacción se dio con base en las redes a diferencia del tipo de coordinación que existía entre el nivel federal con el estatal y municipal que, como lo muestra la Figura 4, se basó en mayor medida en la jerarquía.

**Figura 4. Mecanismos de coordinación al interior del Programa Oportunidades**



Fuente: Elaboración propia.

## 6.2.2 Identificación de los macro-mecanismos: jerarquía, redes y mercados

Esta sección analiza e identifica con base en los resultados de las entrevistas y de las minutas los instrumentos que se utilizan para la coordinación del programa basados en los mercados, las redes y la jerarquía. En primera instancia se identificaron los instrumentos basados en la jerarquía para posteriormente analizar las redes y los mercados. Con el objetivo de facilitar la lectura y la estructuración de la sección se presenta al inicio de cada macro-mecanismo un cuadro resumen de lo que se encontró en los resultados para posteriormente proceder a su análisis.

### 6.2.2.1 Jerarquía

La dimensión *jerarquía* se basa en la idea del uso de la autoridad y el poder para lograr la coordinación entre los actores. Tanto en el caso de las entrevistas como en la minutas del Consejo y del Comité Técnico la jerarquía fue el macro-mecanismo predominante para lograr la coordinación entre los sectores participantes en la operación del Programa. Las sub-categorías identificadas a través de las cuales se logra la coordinación por jerarquía son:

autoridad/subordinación, negociación obligatoria y sistemas de decisión conjunta. A continuación se presenta el cuadro resumen de este macro-mecanismo:

**Tabla 21. Cuadro resumen de la dimensión jerarquía**

Dimensión	Categorías	Subcategorías	Instrumentos	Dónde en el Análisis
Jerarquía	Tipo de interacción jerárquica	Autoridad/ Subordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos, metas y servicios claramente definidos a partir de leyes y reglamentos</li> <li>Procesos de operación establecidos llevando a la creación de rutinas</li> <li>Presupuestos asignados</li> <li>Sistemas de información centralizados</li> <li>Mandatos expresos de una autoridad superior</li> </ul>	Entrevistas Minutas
		Negociación obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unidad de coordinación</li> <li>Grupos de consulta obligatoria</li> </ul>	Entrevistas Minutas
		Sistemas de decisión conjunta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación intrasectorial</li> <li>Coordinación entre niveles de gobierno</li> </ul>	Entrevistas Minutas
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuerpos de coordinación para temas específicos</li> </ul>	Minutas

Subcategoría: autoridad/subordinación

La subcategoría autoridad/subordinación se basa en el uso de la estructura organizacional y la línea de mando de la organización a partir de normas, regulaciones y procedimientos para lograr la coordinación. Los resultados de las entrevistas y de las minutas del Consejo y del Comité Técnico mostraron que este tipo de coordinación es muy utilizado en la operación diaria del programa. En general, los instrumentos utilizados para lograr la coordinación dentro de la categoría autoridad/subordinación pueden agruparse de la siguiente manera:

- Objetivos, metas y servicios claramente definidos a partir de leyes y reglamentos
- Procesos de operación establecidos llevando a la creación de rutinas
- Presupuestos asignados
- Sistemas de información centralizados
- Mandatos expresos de una autoridad superior

Objetivos, metas y servicios claramente definidos

Los resultados de las entrevistas y de las minutas mostraron consenso al afirmar que los sectores saben claramente qué es lo que les toca hacer a cada uno gracias a la existencia de leyes y reglamentos específicos que detallan su participación en la operación del programa. Los resultados de las entrevistas mostraron que los participantes identificaron las reglas como un factor clave para la coordinación del programa, así como, la existencia de un objetivo claro que orienta las acciones de los diferentes sectores. La existencia de objetivos, metas y servicios claramente definidos ayudó a que, si había algún cambio en la administración o del personal que laboraba en el programa, el nuevo cuadro administrativo solo tenía que remitirse a las reglas para saber qué es lo que “le tocaba hacer”. Sin embargo, aunque en general este fue un factor que se señaló como algo positivo también hubo la mención que aunque todos los sectores hacen lo que les toca hacer esto no garantiza que el programa opere a su máxima capacidad. Es decir, que a partir de las reglas se logran los mínimos necesarios para la operación del programa pero no garantiza el cumplimiento del potencial real del programa.

Esto denota lo que Scharpf (1997) identificó como el problema de la motivación de los actores dentro de un modelo de operación jerárquico ya que el interés individual de los actores o la falta de información para la toma de decisiones limita la efectividad de la administración por jerarquía. Esto se manifestó al identificar como problema la calidad en los servicios de educación y salud ya que uno de los planteamientos recurrentes tanto en las entrevistas como en las minutas fue el señalamiento de la necesidad de “vender mejor el programa a estados y municipios” para su mejor aplicación en las comunidades. Los resultados de las minutas mostraron que un tema recurrente fue el tema de la calidad debido a la falta de motivación por parte de los doctores, profesores y enfermeras para ofrecer un buen servicio a los beneficiarios del programa. Esto demuestra que aunque la administración por jerarquía es eficiente para reducir los costos de transacción de la acción conjunta no siempre logra maximizar el bienestar dadas las limitaciones inherentes a la misma.

#### Procesos de operación establecidos llevando a la creación de rutinas

Los resultados de las entrevistas y de las minutas mostraron que otro de los instrumentos utilizados dentro de la subcategoría autoridad/subordinación fue la existencia de procesos de operación que llevan a la creación de rutinas. La existencia de procesos de operación definidos proveen de certeza a los actores involucrados en la operación del programa sobre cómo hacer las cosas. Incluso uno de los entrevistados describió la operación del programa como un ciclo permanente en donde todo tiene que suceder justo a tiempo o “la máquina se para” (E07).

Asimismo, la periodicidad con la que se llevaban a cabo los procesos facilitó también la coordinación. Así, cada año inicia el proceso de presupuesto y con base en eso, o bien a las metas planteadas por una autoridad superior, se definen las metas cobertura para posteriormente validar los servicios con los sectores y finalmente operar el programa con procesos establecidos para cada una de las fases de la implementación. Los resultados de las minutas mostraron que estos procesos se documentaron a lo largo de la operación del programa, es decir, con base en la operación diaria y al resolver los problemas operativos que se fueron presentando se definieron procesos de manera formal o bien se crearon rutinas sobre cómo hacer las cosas.

Esta documentación y formalización de procesos así como la creación de rutinas generó estabilidad en la operación del programa. North (2006) afirma que la estabilidad en las organizaciones se logra mediante la existencia de reglas formales en una jerarquía y de limitaciones informales que se han vuelto parte de la conducta habitual. Así podemos decir, que la estabilidad del programa Oportunidades se logra por esta combinación reglas y procesos formales de operación así como rutinas de operación informales que se han vuelto parte de la operación diaria del programa. No obstante, como North (2006) también lo establece, el que la operación del Programa sea estable no significa que el funcionamiento del programa sea eficiente simplemente significa que se ha logrado dar estabilidad y constancia en su operación. A su vez, el conocimiento que generan las rutinas reduce la incertidumbre y facilita la coordinación.

### Presupuestos asignados

Un instrumento importante de coordinación basado en la subcategoría autoridad/subordinación que fue reiterado, tanto en los resultados de las entrevistas como de las minutas, fue la asignación de un presupuesto específico a los sectores para la operación del programa. Este presupuesto cuenta con una cláusula presupuestal que establece que no puede utilizarse para otra cosa que no sea el programa Oportunidades. La limitante impuesta para el uso del presupuesto fue señalado en repetidas ocasiones por parte de los entrevistados como un factor que blinda la operación del programa y que evita, en cierta medida, el conflicto entre los sectores además de facilitar la implementación del programa. El entrevistado E03 señaló que si se contaba con el recurso presupuestal para la operación del programa no había inconveniente en implementarlo.

Los resultados de las minutas del Consejo y del Comité Técnico mostraron también que el presupuesto al estar etiquetado obligaba a los sectores a que, en caso de que hubiera economías en el ejercicio del gasto, se discutiera en el seno de los cuerpos de coordinación en qué utilizar dichos recursos. Es decir, el sector por si mismo no podía decidir en qué utilizar el recurso sino que tenía que discutirse en las sesiones de Comité Técnico, llegar a un acuerdo con los demás sectores y solicitar autorización a la Secretaria de Hacienda por intermediación de la Coordinación Nacional. Lo anterior denota que el uso del presupuesto era un instrumento de coordinación fuertemente jerárquico que obligaba a los sectores a ponerse de acuerdo sobre cómo y en qué utilizar los recursos. Asimismo, otra parte era la responsabilidad de los sectores a informar como iba el ejercicio del gasto en cada una de las reuniones tanto del Consejo como del Comité Técnico y en caso existir sub-ejercicio se cuestionaba qué se estaba dejando de hacer. De la misma manera, en el caso de un déficit presupuestal se programaban reuniones de trabajo que involucraban al sector, a la Coordinación Nacional y a la Secretaria de Hacienda para definir qué hacer.

La importancia de la asignación presupuestal para el programa Oportunidades no sólo radicó en que cada sector tenía un presupuesto específico para la operación exclusiva de Oportunidades sino que además el tema presupuestal obligó a los sectores a coordinarse.

### Sistemas de información centralizados

Los resultados de las entrevistas mostraron consenso que otro factor que ayudó a la coordinación del programa Oportunidades es la existencia de sistemas de información centralizados que permitieron que los sectores contaran con información referente a la operación del programa. Otro señalamiento fue que la disponibilidad de información facilitó el desahogo de las reuniones tanto de Consejo como de Comité Técnico lo que agilizó la toma de decisiones.

La disponibilidad y existencia de sistemas de información compartidos, a nivel federal, para la operación del programa ayudó a evitar lo que Scharpf (1997) identifica como el problema de la información en la gestión por jerarquía. Los resultados de las minutas mostraron que la responsabilidad del desarrollo de sistemas de información para que la información estuviera disponible a los sectores era de la Coordinación Nacional. La cual se coordinaba con los niveles estatales y municipales para la recolección de información de indicadores específicos para después compartirlas con los sectores. En inicio, ésta información se compartía en papel pero posteriormente se desarrollaron sistemas de información disponibles a través de Internet facilitando así el acceso de los sectores a nivel federal.

Scharpf (1997) plantea que una de las principales limitantes de la administración por jerarquía es la información disponible para los niveles superiores de la organización y que éstos tienden a tomar decisiones basados en información asimétrica. Sin embargo, también menciona que en el caso del gobierno si las interdependencias existentes al interior de la organización, ya sean agrupadas, secuenciales o recíprocas, son más importantes que las interacciones con el exterior, esto permite estructurar dichas interacciones dentro de las unidades y sub unidades de las organizaciones.

Recordando, el capítulo de marco teórico definió los tres tipos de interdependencias entre las organizaciones con base en Mulford y Rogers (1982): agrupada en donde cada organización o unidad contribuye al objetivo final, en el sector público; secuencial, cuando las salidas (resultados) de una organización sirven de insumos (entradas) de otra; y recíproca, cuando las salidas (resultados) de toda unidad son insumos (entradas) de otras unidades (p. 37) .

En el caso del programa Oportunidades la interacción que se da al interior del programa son en su mayoría secuenciales, es decir, la salidas de una organización o unidad sirven de insumos para otra. De acuerdo a Scharpf (1997) en inicio se requiere de planeación y diseño sobre cómo operar pero una vez que se definen los procesos se reduce en gran medida la necesidad de intervención. Para el caso de las interacciones recíprocas, que se dan en los niveles inferiores de la organización, el programa cuenta con sistemas de información eficientes que hacen que la información llegué a los niveles superiores y se discutan en cuerpos de coordinación diseñados para la resolución de problemas por lo que en el caso de Oportunidades el problema de información dentro de la administración por jerarquía se minimiza.

#### Mandatos expresos de una autoridad superior

El último instrumento identificado dentro de la subcategoría autoridad/subordinación fue el de mandatos expresos de una autoridad superior. Los resultados tanto de las entrevistas como de las minutas del Consejo y del Comité Técnico mostraron que estos mandatos están basados en el uso de la estructura organizacional y la línea de mando para la incorporación de nuevos

elementos al programa. El uso de este instrumento denota el uso de la jerarquía definido por Alexander (1995) en donde los mandatos expresos, en este caso de la Presidencia, limitan las decisiones de las organizaciones para producir acciones que de otra manera no se hubieran tomado.

Los resultados de las entrevistas mostraron que diversos elementos se sumaron a Oportunidades porque era una instrucción directa del Presidente y se tenía que hacer aún sin estar basados en una necesidad de la población beneficiaria o sin ser resultado de una evaluación de los componentes del programa. Como consecuencia, algunos de estos componentes fueron eliminados poco después de ser implementados por su poco o nulo impacto. Algunos entrevistados coincidieron en señalar que muchos de estos elementos se sumaron al programa por presión política.

Los resultados de las minutas muestran la manera en que se informaba a los sectores involucrados en la operación del programa cuando se debía sumar un componente o un nuevo elemento al programa por instrucción presidencial. Asimismo, denota también que otro de los mandatos presidenciales era la meta de cobertura anual del programa lo que llevó, en algunas ocasiones, al crecimiento acelerado del programa y en consecuencia a recurrentes problemas operativos debido a la falta de capacidad instalada. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las estructuras de coordinación existentes al interior del programa permitieron continuar con su operación de forma que los problemas se fueran resolviendo lo que evitó poner en riesgo su sustentabilidad.

#### Subcategoría: negociación obligatoria

La subcategoría negociación obligatoria dentro de la dimensión jerarquía buscó identificar aquellas estructuras intencionalmente creadas que gobiernan las negociaciones entre una serie de actores formalmente establecidos que se han comprometido a respetar ciertas posiciones de interés para la consecución de objetivos y a seguir ciertos procesos de interacción. Los instrumentos identificados dentro de esta subcategoría son: unidad de coordinación, en este caso la creación de la Coordinación Nacional de Oportunidades y los grupos de consulta obligatoria, en este caso se hace referencia al Consejo y al Comité Técnico de la Coordinación Nacional.

#### Unidad de coordinación

La unidad de coordinación identifica aquellas entidades intencionalmente creadas con el objetivo de monitorear y coordinar políticas horizontales en un sistema inter-organizacional. El poder de coordinación de la unidad está estipulado a partir de leyes y reglamentos específicos y su objetivo final es facilitar, monitorear y controlar la implementación de la política (Bouckaert y otros, 2010).

Los resultados de las entrevistas mostraron que la creación de la Coordinación Nacional cuyo objetivo era el de coordinar la implementación del programa Oportunidades fue una innovación dentro de la política social mexicana puesto que nunca se había hecho. Además, los entrevistados resaltaron que un factor importante fue que la Coordinación tenía exclusivamente actividades administrativas y de coordinación ya que no era la responsable de

la entrega de servicios a los beneficiarios lo que consideran clave para que esta unidad lograra la coordinación de las demás dependencias que sí tenían un papel en la entrega de servicios. Es decir, la Coordinación Nacional funciona como un facilitador para que los otros sectores involucrados en la implementación del programa puedan hacer su parte. Incluso los resultados de las minutas muestran que la Coordinación Nacional es la entidad responsable de proveer los formatos, la información, elaborar, en coordinación con los sectores, los presupuestos, la selección de los beneficiarios, es decir, todo el trabajo detrás de la operación del programa, salvo la entrega de servicios al beneficiario final.

No obstante, a diferencia de lo que plantea Bouckaert y otros (2010) al establecer que, normalmente, las unidades coordinadoras tienen un nivel jerárquico superior al estar insertas en la oficina del jefe de gobierno, en México sería dentro de la oficina de la presidencia, en el caso de la Coordinación Nacional de Oportunidades no es así. La Coordinación Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social con autonomía técnica, cuyo objetivo es formular, coordinar y evaluar la ejecución del programa. Los resultados de las entrevistas mostraron que una de las debilidades de este cuerpo de coordinación es que está al mismo nivel jerárquico de las demás dependencias que debe coordinar por lo que uno de los mayores retos es lograr la voluntad de las partes.

Los resultados de las minutas también coincidieron en señalar que el trabajo de la Coordinación Nacional es facilitar la implementación del programa al ser responsable de los sistemas de información disponibles para los sectores, la elaboración anual de los presupuestos y, el monitoreo y seguimiento para la resolución de los problemas operativos y de implementación del programa. Además, de mostrar claramente que otra de sus funciones principales es dirimir desacuerdos entre los sectores que participan en la operación del programa.

#### Grupos de consulta obligatoria

Los resultados de las entrevistas mostraron que tanto el Consejo como el Comité Técnico fueron creados para dar seguimiento, definir los lineamientos de operación y para la toma de decisiones colegiada entre los sectores involucrados en la operación del programa. Además, hubo consenso entre los entrevistados que las sesiones de ambos cuerpos de coordinación eran, en general, muy productivas y que las partes tenían mucha disposición para trabajar. Los elementos identificados para que el desarrollo de las sesiones fuera así de positivo son: la disponibilidad de información, la objetividad de las sesiones al centrarse en temas como la adición de un componente nuevo, los resultados o las metas del programa. Asimismo, se señaló que los participantes a dichas reuniones contaban con voluntad para hacer funcionar el programa.

Bouckaert y otros (2010) identifican como instrumentos de coordinación dos tipos de grupos inter-organizacionales: por un lado, los cuerpos de negociación o consulta y por el otro los grupos para la toma de decisiones colectiva. La diferencia principal entre estos dos es, por un lado el proceso de toma de decisiones, la obligatoriedad de la participación y lo más importante el compromiso de respetar los acuerdos a los que se llega. Tanto el Consejo como el Comité Técnico funcionan como entidades para la toma de decisiones colectiva dado que los acuerdos a los que se llegan son obligatorios. Además, el mismo autor establece que los

grupos para la toma de decisiones facilitan el proceso de trabajo y la planeación conjunta ya que los actores están obligados a ponerse de acuerdo.

En este sentido, el instrumento grupos de consulta obligatoria se clasifican como grupos para la toma de decisiones colectiva definido por Bouckaert y otros (2010) ya que ambos cuentan con procesos establecidos para la toma de decisiones y además los acuerdos son de carácter obligatorio para los participantes. Los resultados de las minutas mostraron que estos cuerpos dan seguimiento a la operación del programa además de buscar solucionar problemas operativos. Otra función básica es la revisión y actualización anual de las reglas de operación del programa para incluir la suma de componentes y actualizar los montos de transferencia de cada uno de los componentes del programa para las familias beneficiarias. Ambos cuerpos de coordinación cuentan con un reglamento interno de operación el cual detalla el proceso para la toma de decisiones colegiada, en inicio, se busca que las decisiones se tomen por consenso y en caso de que este no se dé se somete a votación y las decisiones se rigen por mayoría.

Subcategoría: sistemas de decisión conjunta

La última subcategoría dentro de la dimensión jerarquía son los sistemas de decisión conjunta que buscan identificar grupos de actores en donde las partes están física o legalmente inhabilitadas para alcanzar sus objetivos a partir de la acción unilateral y en donde la acción conjunta depende de la acción unánime de todas las partes. Aunque, estos cuerpos de coordinación tienen características similares a los grupos de consulta obligatoria la principal diferencia es que en los anteriores cada sector hace lo que le toca hacer y su operación no depende de lo que haga el otro. Además, los indicadores de cada uno de los sectores se evalúan por separado, por lo que salud puede tener un buen desempeño mientras que educación no y viceversa. En este caso, los sistemas de decisión conjunta están conformados por grupos formados para la coordinación intrasectorial del programa a nivel federal y los grupos formados para la coordinación entre niveles de gobierno; dentro del programa Oportunidades estos grupos son los Comités Técnicos Estatales.

Los resultados de las entrevistas mostraron la existencia de ambos sistemas de decisión conjunta. Sin embargo, los resultados de las minutas sumó un nuevo cuerpo de coordinación que son aquellos grupos ad hoc que se forman como resultado de las reuniones del Consejo y del Comité Técnico con el objetivo de resolver problemas específicos que quedaron pendientes en las sesiones. Así, si el sector salud presentó un problema en el que no se pudo lograr el consenso o plantear una solución se instruye que se forme un grupo de trabajo específico con los sectores involucrados en el problema para encontrar una solución que deberá ser presentada en la siguiente sesión del Consejo o del Comité Técnico.

Coordinación intrasectorial

Los resultados de las entrevistas mostraron la existencia de cuerpos de coordinación intrasectoriales para que las dependencias que conforman el sector se pongan de acuerdo antes de las sesiones del Consejo y del Comité Técnico, para llegar con una postura común y un acuerdo previo del sector sobre determinados temas. Así, el sector educativo, por ejemplo, formó el sub comité de educación que incorporó a la subsecretaría de educación básica, la subsecretaría de educación media superior, el CONAFE e incluso el INEA para ponerse de

acuerdo en temas educativos vinculados a la operación del programa y tener una sola voz frente a los grupos de consulta obligatoria.

La diferencia básica entre estos cuerpos de coordinación y los grupos de consulta obligatoria es que en este caso todos son interdependientes para la entrega del servicio educativo a los beneficiarios. De la misma manera, el sector salud para poder ofrecer el servicio a todos los beneficiarios de Oportunidades y al no tener suficiente capacidad instalada recurrió al IMSS-Oportunidades y al IMSS régimen obligatorio para cumplir con la cobertura del programa. Sin embargo, como fue señalado en diferentes reuniones del Comité Técnico, aunque el servicio lo ofrecen tres instituciones diferentes los indicadores se reportan de forma agregada sin diferenciar cuáles beneficiarios fueron atendidos por cada una de las dependencias. Esto lleva a estos grupos a tener que coordinarse para poder ofrecer tanto los servicios de educación y salud ya que dependen de unos y otros para poder cumplir con las metas establecidas en el programa.

Los resultados de las minutas muestran que previo a las reuniones del Comité Técnico el material de las reuniones se envía a los sub comités de cada sector para que por separado evalúen y analicen los temas a tratar. Incluso los sub comités analizan, previo a las reuniones, las modificaciones a las reglas de operación del programa y la metodología de evaluación externa y si no hay objeciones en el seno del Comité Técnico se aprueban para después enviarse a revisión al Consejo. Los resultados de las entrevistas mostraron que las decisiones al interior de estos cuerpos de coordinación intrasectorial se toman por consenso.

#### Coordinación entre niveles de gobierno

Los resultados de las entrevistas mostraron que la coordinación entre los niveles de gobierno se da principalmente a través de los Comités Técnicos Estatales que son los que dan seguimiento a la operación del programa en los estados y actúan como enlace con la Coordinación Nacional. Estos cuerpos de coordinación basan su operación en un reglamento interno detallado ya que hubo la necesidad de delimitar cuál era su función. Incluso uno de los entrevistados comentó que esta necesidad surgía “para que nadie se le ocurra en un Comité Técnico Estatal inventar otro programa” y dado que la implementación se hacía a nivel local la función de los Comités Técnicos Estatales era crucial para la buena operación del programa.

Los resultados de las minutas mostraron que los Comités Técnicos Estatales funcionaban para proveer información solicitada por el nivel federal, es decir, por la Coordinación Nacional de Oportunidades y para que, a través de ellos, se canalizaran soluciones a problemas operativos identificados gracias a los indicadores de gestión del programa. Las decisiones al interior de estos cuerpos de coordinación se toman por consenso pero en caso de que no se logre se somete a votación, bajo la condición que estén presentes la mayoría de los integrantes del Comité con derecho a voto, y en caso de empate en la votación el Presidente del Comité Técnico Estatal tiene voto de calidad. Finalmente, con el objetivo de mantener el equilibrio de la votación entre los sectores, el sector salud y el sector educativo pueden emitir un máximo de dos votos por sector.

Scharpf (1997) establece que en este tipo de cuerpos de coordinación las decisiones a las que se llegan son obligatorias y solo pueden ser modificadas con el acuerdo de todas las partes. El

reglamento interno para el funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales establece que “los acuerdos del Comité tendrán carácter de resolutivo, siendo obligatorio para sus integrantes el atender e informar sobre los asuntos que en él se comprometan” (DOF, Julio 2008). Así, la coordinación entre niveles de gobierno se basa en los que Scharpf (1997) define como “sistemas de decisión conjunta” ya que los actores son interdependientes, existe un proceso de toma de decisiones por consenso o mayoría y los acuerdos a los que se llegan son obligatorios para todas las partes.

#### Cuerpos de coordinación para temas específicos

Finalmente, otro de los instrumentos identificados al interior de la subcategoría grupos de consulta obligatoria que se identificó a partir del análisis de los resultados de las minutas fue la existencia de cuerpos de coordinación específicos ad hoc creados para analizar con mayor detalle temas que por cuestiones de tiempo o por falta de consenso entre los participantes del Comité Técnico consideran que requieren analizarse con mayor detalle. Los resultados de las minutas del Comité Técnico muestran que con base en temas específicos se formaban grupos de trabajo intersectoriales para discutir o revisar temas que no se analizaban a detalle en el seno del Comité Técnico. Estos grupos trabajaban una propuesta, que era aprobada por consenso en el interior de los cuerpos de coordinación, para posteriormente presentarla en el Comité Técnico y en caso de no haber objeciones era aprobada. Sin embargo, a pesar de que existen numerosas menciones de estos grupos de coordinación ad hoc creados a partir de las sesiones del Comité Técnico se obtuvo poca información sobre su funcionamiento interno y el proceso de toma de decisiones al interior. Las minutas del Comité Técnico muestran que algunos de los temas que llevó a la creación de cuerpos de coordinación para temas específicos fueron: la evaluación externa del programa, temas presupuestales por sector y la selección de indicadores de gestión.

#### 6.2.2.2 Redes

La dimensión de redes buscó identificar instrumentos de coordinación basados en acciones voluntarias y cooperativas entre las organizaciones (Bouckaert y otros, 2010). La coordinación se da de forma horizontal, depende de la negociación entre los participantes y está basada en la confianza mutua y la buena voluntad que se desarrolla con el tiempo a partir de interacciones repetidas. Existe la necesidad de compartir información entre los actores para lograr la coordinación y la coherencia. A continuación se presenta un cuadro resumen de los resultados con base en el análisis de las entrevistas y minutas:

**Tabla 22. Cuadro resumen de la dimensión redes**

Dimensiones	Categorías	Subcategorías	Instrumentos	Dónde en el Análisis
Redes	Tipo de acuerdo negociado entre los actores	Solución de problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interacción al interior de los cuerpos de consulta obligatoria</li> </ul>	Entrevistas Minutas
		Coordinación positiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interacción durante la fase de diseño del</li> </ul>	Entrevistas Minutas

			programa <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interacción al interior de los cuerpos de consulta obligatoria</li> </ul>	
--	--	--	---	--

Como se mencionó en el marco teórico, una definición de redes es patrones más o menos estables de interacciones cooperativas entre actores interdependientes sobre temas específicos de política o administración (Bouckaert y otros, 2010). La interacción se da de forma horizontal y se basa en mayor medida en la negociación, el intercambio de recursos y la cooptación mutua (Bouckaert y otros, 2010).

La coordinación por redes al interior del programa Oportunidades se da bajo estructuras de administración jerárquica. Este tipo de coordinación se da principalmente en la relación de los participantes en las sesiones de Comité Técnico y en menor medida en las sesiones de Consejo. Aunque las estructuras en las cuales los actores se reúnen son jerárquicas la coordinación, en determinados temas, que predomina es por redes debido a las características con las que se lleva a cabo. Además, como lo establece Bouckaert y otros (2010) los instrumentos de coordinación no son determinantes sino dependiendo de las características de la interacción entre los actores pueden ser predominantemente basados en los mecanismos de mercados, las redes o la jerarquía.

Algunos de los elementos de la interacción de los actores al interior de estos cuerpos de coordinación se basan en instrumentos de redes. Esto se da gracias a la existencia de voluntad y confianza mutua entre los actores y por las interacciones repetidas. Así, la categoría tipo de acuerdo negociado buscó identificar si a través de la negociación se pueden evitar pérdidas de bienestar al distribuir las pérdidas entre los actores y alcanzar un punto óptimo gracias a la negociación. Los resultados de las entrevistas y de las minutas mostraron que en la operación del programa Oportunidades la subcategoría solución de problemas sucede al interior tanto del Comité Técnico como del Consejo en aquellos temas en donde los participantes a las sesiones buscan encontrar una mejor forma de hacer las cosas. La subcategoría coordinación positiva se dio principalmente en la fase de diseño del programa y sucede también en las sesiones de Comité Técnico aunque en mucha menor frecuencia debido a los altos costos de transacción y a la naturaleza etiquetada del presupuesto lo que inhibe la flexibilidad de los sectores para la incorporación de nuevos componentes al programa.

Subcategoría: solución de problemas

La subcategoría solución de problemas busca identificar aquellas transacciones en donde el diseño de la política pública está en discusión. El objetivo principal es crear valor a partir de la creación conjunta de mejores soluciones. En este tipo de negociación el tema de distribución está arreglado y las partes sólo buscan la mejor solución a sus intereses. En este caso, los costos ya están distribuidos entre los actores y no pueden ser modificados, solamente el diseño de la política, por lo que la negociación se centra en cómo hacer que el programa funcione mejor.

Los resultados de las entrevistas mostraron que después de varios años de operación del programa Oportunidades se generó voluntad hacia la permanencia y buena operación del programa; por lo que había interés, por parte de los sectores que participaban en su implementación, que el programa funcionara bien. Hubo consenso por parte de los entrevistados en señalar que los sectores, en algunas ocasiones, no solo hacían lo que les tocaba hacer sino que buscaban confluir con el programa para potenciar los resultados tanto para el sector como para el programa. Asimismo, si existía la posibilidad de mejorar la operación de programa encontrando nuevas formas de hacer las cosas, los sectores planteaban la alternativa en las sesiones del Comité Técnico y posteriormente en el Consejo para que se evaluara y en caso de que efectivamente mejorara la operación se aprobaba con el objetivo de ofrecer mejores servicios a los beneficiarios.

Otro factor importante que se puso de manifiesto en los resultados de las entrevistas fue la importancia de compartir información entre los sectores ya que no solo se compartían información relacionada a la operación del programa Oportunidades sino también compartían información de su sector para encontrar empates, cubrir huecos de cobertura y evitar duplicidades. Scharpf (1997) establece que una de las bases para la solución de problemas es la comunicación y la disponibilidad de discutir o evaluar posibles soluciones. Señala también que la base para encontrar mejores soluciones depende de la disposición, la buena comunicación y la confianza mutua entre los actores. Los resultados de las minutas mostraron coincidencia en señalar que los sectores cuentan con la voluntad y la disposición para la solución de problemas y que además buscan alternativas para mejorar la operación del programa. Las minutas mostraron que las mejoras al programa provienen del interés de los actores por mejorar o facilitar el programa a los beneficiarios.

#### Subcategoría: coordinación positiva

La subcategoría coordinación positiva buscó identificar cuándo los actores negocian temas de diseño e implementación. Esta subcategoría tiene costos de transacción muy altos los cuales aumentan conforme aumenta el número de participantes en la negociación. Los resultados de las entrevistas mostraron que este tipo de negociación se dio principalmente en la fase de diseño del programa Oportunidades y bajo formas de coordinación informales ya que no se llevaba registro de las reuniones ni se levantaban minutas.

Scharpf (1997) identificó la coordinación positiva para describir grupos de trabajo de naturaleza inter ministerial que se crearon para resolver problemas que afectaban distintas jurisdicciones o distintos departamentos con el objetivo de desarrollar soluciones innovadoras que fueran aceptables para todas las áreas involucradas. Este fue el caso durante la fase de diseño del programa Oportunidades; los resultados de las entrevistas y de las minutas muestran que en inicio la fase de diseño tomó mucho tiempo para la negociación y convencimiento de todos los sectores dado que representaba un nuevo modelo de política social que nunca se había intentado en México. Las entrevistas también mostraron que el respaldo académico y la solidez teórica del programa fue un elemento importante que involucró y sumó a los sectores. Sin embargo, como Scharpf (1997) también lo establece los costos de transacción son muy altos y esto se denota en el tiempo que tomó el diseño del programa en palabras de uno de los entrevistados "...Oportunidades fue un concepto que se analizó y se trabajó durante años...".

Aunque la coordinación positiva fue mucho menos común una vez que el programa fue diseñado y se definió una estructura operativa; los resultados de las entrevistas y de las minutas también mostraron que para aquellos elementos que se suman al programa gracias a la identificación de una necesidad o bien a propuesta de uno de los sectores, que no provienen de mandatos directos de una autoridad superior, los sectores discuten su diseño y la implementación. Desde el aspecto presupuestal hasta como implementarlo en las localidades y la definición de reglas de operación. Esta etapa, es también es un proceso largo de discusiones y análisis entre los sectores sobre todo en la definición de los montos presupuestales y qué le toca hacer a cada sector. Sin embargo, el estar suscritos a un cuerpo de coordinación con procesos definidos para la toma de decisiones facilitó en gran medida el logro de los consensos necesarios ya que como Scharpf (1997) también lo establece el marco institucional en donde se lleva a cabo la negociación hace una gran diferencia para facilitar o dificultar la coordinación positiva.

### 6.2.2.3 Mercados

La dimensión mercados identificó aquellos instrumentos de coordinación basados en los principios del mercado para equilibrar la oferta y la demanda, ya que se basan en la existencia de marcos legales que regulan el intercambio entre compradores y vendedores y donde el intercambio solo se da en el producto final evitando así la necesidad de vínculos formales entre los participantes, en este caso los oferentes de los servicios. A continuación se presenta el cuadro resumen de la dimensión mercados con base en el análisis de los resultados de las entrevistas y minutas:

**Tabla 23. Cuadro resumen de la dimensión mercados**

Dimensión	Categoría	Subcategoría	Instrumentos	Dónde en el Análisis
Mercados	Tipo de acción unilateral	Coordinación negativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivos para generar competencia entre los oferentes de servicios</li> </ul>	Entrevistas Minutas

La categoría tipo de acción unilateral de los actores buscó identificar si los actores no cooperan en la fase de diseño de la política pública y solo compiten o negocian el producto final en la fase de implementación lo que lleva a pérdidas de bienestar. Así, dentro de la categoría acción unilateral; la subcategoría coordinación negativa identificó la existencia de un marco regulatorio que impone límites a los actores para no hacerse daño.

Bouckaert y otros (2010) establece que pueden utilizarse instrumentos basados en los mercados para la coordinación del sector público; donde la función principal del gobierno es regular el mercado. Dado que los mercados son impredecibles los incentivos deben de estructurarse por una autoridad central para generar los resultados deseables para el gobierno. Así, los mecanismos basados en los mercados dentro del sector público toman distintas formas: cuasi-mercados regulados e incentivos económicos para que los actores se coordinen y mejorar su desempeño colectivo.

### Subcategoría: coordinación negativa

Los resultados de las entrevistas mostraron que en la operación del programa Oportunidades el único instrumento basado en los mercados para la coordinación de dependencias del sector público es la coordinación negativa. Sin embargo, es preciso hacer la aclaración que aunque se clasifica dentro de los mercados, no cuenta con todos los elementos que identifica la teoría para ser considerado un instrumento puramente de mercados.

Los resultados de las entrevistas mostraron que dentro del sector salud la relación entre el la Secretaría de Salud y el IMSS Régimen Obligatorio se basó en el mecanismo de mercados para coordinarse. Una vez que Oportunidades amplió la cobertura del programa al sector urbano, la secretaría de salud no pudo cubrir la demanda de los servicios y solicitó el apoyo del IMSS Régimen Obligatorio para cubrir a aquellas familias que no podían ser atendidas directamente por el sector salud. Esto llevó a una competencia interna entre ambas instituciones, principalmente por la calidad de los servicios y por los recursos, ya que aunque el IMSS proveía el servicio, el costo debía ser cubierto por el presupuesto asignado a la secretaría de salud para la operación del programa Oportunidades. Es decir, la secretaría de salud debía pagar al IMSS Régimen Obligatorio por familia atendida. Los resultados de las minutas mostraron que el costo por familia de la oferta de servicios del IMSS era más del doble de lo que le costaba al sector salud lo que incentivó a la secretaría de salud a buscar aumentar su cobertura para llevar la participación del IMSS Régimen Obligatorio al mínimo.

Las entrevistas mostraron que la competencia institucional que se generó al introducir este tercer actor para la provisión de los servicios de salud llevó a dos cosas: la mejora en la calidad de los servicios y el aumento de la cobertura por parte de la secretaría de salud para disminuir los costos. Bouckaert y otros (2010) establecen que en un mercado regulado el gobierno debe asegurar la competencia entre las organizaciones proveedoras de los servicios y la libertad de elección por parte de los usuarios sobre a que institución proveedora de servicios elegir. Esta última parte no se cumple en el programa Oportunidades y aunque se planteó en las sesiones de Comité Técnico como opción para la operación del programa en la parte urbana, el que los usuarios tuvieran la posibilidad de elección, finalmente esto no se dio debido al temor de la saturación de los servicios principalmente en el IMSS y por la diferencia en costos por la atención a las familias entre un proveedor y otro. Sin embargo, el resultado de este análisis considera que sí cuenta con algunos elementos del mecanismo de mercados para considerarse que esta relación se basó, mientras participó el IMSS Régimen Obligatorio, en instrumentos de mercados que llevó, al final de cuentas a una mejora en la calidad de los servicios y a un mejor desempeño de la secretaría de la salud para poder cubrir con la cobertura del programa; cumpliendo así con lo que establece la teoría de al crear los incentivos necesarios para lograr el resultado que buscaba el gobierno que era el que la secretaría de salud aumentara la cobertura en zonas urbanas.

Nuevamente se utilizó el software Hyperresearch para confirmar el análisis de los resultados. La aplicación del software para el análisis de las entrevistas confirmó en los 10 casos que los participantes confirmaron la existencia de mecanismos basados en la jerarquía y en la redes para la coordinación del programa Oportunidades. Sin embargo, en el caso de mecanismos

basados en el mercado solo 5 de los entrevistados pudieron confirmar la existencia de este tipo de instrumentos para la coordinación del programa.

En el caso del análisis de las minutas, dada la limitante de analizar los datos e información sin poder cuestionar sobre lo ya escrito, se logró también confirmar la presencia simultánea de mecanismos basados en la jerarquía y en las redes en 30 de los 59 casos. En el caso de instrumentos basados en los mercados solo en 12 de las 59 minutas se identificaron este tipo de instrumentos para la coordinación de Oportunidades. Tal como se planteó al inicio del análisis la identificación de instrumentos del mercado fue mucho más limitada sin embargo, se incluyeron en los resultados porque a pesar de que su mención no fue tan recurrente como en el caso de la jerarquía o las redes se consideró que también han sido un elemento importante para la coordinación del programa, principalmente en la entrega de los servicios de salud, y que tuvieron además un impacto importante para la mejora en la calidad de los servicios.

Finalmente, se puede también confirmar la saturación teórica del segundo supuesto de investigación que estableció que el proceso de coordinación entre los actores al interior del Programa se da a través de distintos instrumentos, tanto formales como informales, de mecanismos de coordinación basados en los mercados, las redes y la jerarquía.

### 6.3 Principales fortalezas y debilidades del Programa Oportunidades

La última parte del análisis identifica las principales fortalezas y debilidades del Programa Progres-a-Oportunidades. Los resultados de las entrevistas y de las minutas aportaron elementos importantes que llevó a la creación de las siguientes dimensiones: fortalezas de Oportunidades y debilidades de Oportunidades

#### 6.3.1 Fortalezas Oportunidades

La dimensión fortalezas Oportunidades buscó identificar aquellos elementos que se han identificado como las principales fortalezas del programa lo cual ha ayudado a su permanencia a pesar de los cambios de gobierno. La categoría factores de continuidad del programa identificó aquellas características del programa Oportunidades que han favorecido su continuidad. Tanto los resultados de las entrevistas como de las minutas mostraron que estos factores pueden clasificarse dentro de las subcategorías factores externos y factores internos. A continuación se muestra un cuadro resumen de los resultados del análisis de las fortalezas de Oportunidades:

**Tabla 24. Cuadro resumen de la dimensión fortalezas Oportunidades**

Dimensión	Categoría	Subcategoría	Instrumentos	Dónde en el Análisis
Fortalezas de Oportunidades	Factores de continuidad del programa	Factores internos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso de selección de beneficiarios</li> <li>Evaluación de organismos externos</li> </ul>	Entrevistas Minutas

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dimensión de cobertura del programa</li> </ul>	Entrevistas
		Factores externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préstamo hecho por el BID</li> <li>• Caudados impuestos en el PEF</li> </ul>	Entrevistas Minutas
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprecio de los funcionarios hacia el programa</li> </ul>	Entrevistas
	Elementos que facilitan la coordinación	Elementos operativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal adecuado</li> <li>• Presupuesto suficiente</li> </ul>	Entrevistas
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas de operación</li> </ul>	Minutas
		Elementos de resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento internacional</li> </ul>	Minutas

#### Subcategoría: Factores internos

La subcategoría factores internos identificó aquellos factores propios del diseño del programa que lo han llevado a institucionalizarse través de los años que lleva en operación. Los resultados de las entrevistas y de las minutas mostraron consenso al identificar el proceso de selección de beneficiarios como uno de los factores que ha permitido la continuidad el programa. Los entrevistados coincidieron en señalar que la transparencia del proceso de focalización y selección de beneficiarios blindó al programa de ataques de índole político. Asimismo, los resultados de las minutas mostraron que dentro de las sesiones de Consejo y de Comité Técnico uno de los temas recurrentes era el proceso de selección de beneficiarios y como conforme el programa fue ampliando su cobertura este proceso se fue refinando y adaptando para tener un solo sistema nacional para la selección de beneficiarios consensuado con todos los sectores participantes en la operación del programa.

Los resultados de las entrevistas y de las minutas también mostraron consenso en identificar la evaluación por organismos externos como otro factor de continuidad del programa. Las entrevistas mostraron que el aspecto de la evaluación del programa fue pensado desde el diseño inicial como un factor clave para la permanencia del programa. El hacer evaluaciones de impacto del programa de manera periódica permitió a Oportunidades mostrar que el programa sí estaba cumpliendo con sus objetivos además de proporcionar elementos para mejorar su operación. Los resultados de las minutas mostraron también a la evaluación como un factor esencial del programa que posteriormente se convirtió en un requerimiento del presupuesto de egresos de la federación para que programa pudiera seguir operando.

Finalmente, los resultados de las entrevistas mostraron un tercer factor que, en este caso, no aparece en las minutas: la dimensión en cobertura del programa Oportunidades. Los entrevistados coincidieron en señalar que otro de los factores de continuidad del programa es precisamente la cobertura el programa ya que al tener 5 millones de familias beneficiarias no es fácil eliminar un programa de esas dimensiones por lo que este factor también ha ayudado a su continuidad.

### Subcategoría: Factores externos

La subcategoría factores externos identificó los factores que han ayudado a la permanencia del programa sin embargo, no tienen nada que ver con su diseño propio sino con elementos de naturaleza externa que han ayudado a su permanencia. A partir de los resultados de las entrevistas se identificó que el préstamo hecho por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a partir del 2001 blindó a Oportunidades intersexenalmente. Asimismo, el papel que jugó la Secretaría de Hacienda al imponer candados en el PEF para el uso del presupuesto fue otro mecanismo que blindó al programa.

Los entrevistados coincidieron en señalar que el préstamo del BID ayudó a la permanencia de Oportunidades durante el cambio de gobierno en el 2001. Los resultados de las minutas mostraron que el préstamo implementó candados para asegurar la implementación del programa al establecer en el convenio la condición de que el programa contara con techos presupuestales que aseguraran su operación. Los resultados de las entrevistas mostraron que también se sumaron disposiciones al PEF para asegurar los recursos del programa para el siguiente año, así, se incluyó en el PEF una disposición que establecía que los recursos destinados a Oportunidades no podían disminuir con respecto al año anterior.

Finalmente, los resultados de las entrevistas mostraron que otro factor que llevó a la institucionalización del programa fue el sentimiento de aprecio que generó en los funcionarios que trabajaron en su operación e implementación, especialmente a nivel federal. Los entrevistados coincidieron en señalar que tras 14 años de operación buena parte del personal se ha sensibilizado con el tema de la pobreza y creen en Oportunidades lo que generó un sentimiento de aprecio.

### Elementos que facilitan la coordinación

La categoría elementos que facilitan la coordinación buscó identificar qué elementos del programa Oportunidades facilitan la coordinación interinstitucional en su operación. Los resultados de las entrevistas y de las minutas identificaron dos subcategorías: elementos operativos y elementos de resultados. Los elementos operativos son características propias del funcionamiento del programa y los elementos de resultado son consecuencia de la operación del programa con base en los resultados obtenidos por Oportunidades.

### Subcategoría: Elementos operativos

Dentro de la subcategoría elementos operativos que buscó identificar aquellos elementos propios de la operación del programa que facilitan la coordinación se identificaron los siguientes instrumentos:

- Personal adecuado
- Presupuesto suficiente
- Reglas de operación

### Personal adecuado

El instrumento personal adecuado mostró que el personal que labora dentro de Oportunidades o en los sectores involucrados en su operación son funcionarios con el perfil y la motivación necesaria para promover su buen funcionamiento además de buscar la coordinación con otros sectores. Los entrevistados coincidieron en señalar que efectivamente el personal involucrado en la operación es un recurso humano altamente capacitado y que además su experiencia en la operación del programa ha generado un compromiso para procurar su buena operación, en palabras de uno de los entrevistados en relación al personal de Oportunidades "... gente experta y gente realmente novedosa, digamos, inteligente yo tendría que decirlo así, además de que tenía una voluntad política total".

#### Presupuesto suficiente

El presupuesto con el que cuenta Oportunidades es suficiente para su buena operación además de las características del mismo para evitar que se utilice para otros fines. Los entrevistados coincidieron en señalar que el presupuesto operativo del programa facilita en gran medida su coordinación debido a que es exclusivo para su operación y que siendo así los sectores no tienen, o no deben tener, ningún inconveniente para la implementación del programa.

#### Reglas de operación

Las reglas de operación son un factor importante para lograr la coordinación entre los sectores. Los resultados de las minutas mostraron que las reglas de operación facilitaron el que los actores se pusieran de acuerdo. Además algunas de estas reglas de operación planteaban los mecanismos a través de los cuales los actores debían ponerse de acuerdo. El hecho de que por reglamento y por disposiciones del PEF las reglas de operación debían revisarse de forma anual en el seno del Comité Técnico y ser ratificadas por el Consejo obligó a que cada año los sectores se coordinaran sobre aspectos operativos del programa.

#### Subcategoría: Elementos de resultados

Finalmente la subcategoría elementos de resultados buscó identificar aquellos elementos que facilitan la coordinación que se basan en los resultados del programa. Así, los resultados de las minutas mostraron que el reconocimiento internacional ha sido un factor que ha facilitado la coordinación al interior de Oportunidades.

#### Reconocimiento internacional

El reconocimiento internacional identificó que el prestigio logrado a nivel internacional por Oportunidades facilita la coordinación de los sectores que participan en su operación. Las minutas del Consejo y del Comité Técnico mostraron que conforme el programa se fue institucionalizando obtuvo reconocimiento internacional que generó aprecio hacia el mismo y el interés del personal involucrado en su operación a procurar su buena implementación. Las minutas mostraron que los participantes a las reuniones sentían orgullo del programa cuando este era reconocido a nivel internacional lo que motivó a los sectores a buscar mejores resultados.

### 6.3.2 Debilidades Oportunidades

La categoría principales problemas identificó las áreas de oportunidad y los retos que tiene el programa tras estar 14 años en operación. Los resultados de las entrevistas y de las minutas coinciden en señalar que el programa cuenta con dos tipos de problemas principales: problemas operativos y problemas de diseño. A continuación se muestra un cuadro resumen de los resultados del análisis con base en las entrevistas y las minutas:

**Tabla 25. Cuadro resumen de la dimensión debilidades Oportunidades**

Dimensión	Categoría	Subcategoría	Instrumentos	Dónde en el análisis
Debilidades Oportunidades	Principales problemas	Problemas operativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso a nivel local</li> <li>• Calidad de los servicios</li> </ul>	Entrevistas
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de solución o respuesta para la solución de problemas</li> </ul>	Minutas
		Problemas de diseño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación con otros programas y políticas</li> </ul>	Entrevistas Minutas

Subcategoría: problemas operativos

La subcategoría problemas operativos identificó problemas en la implementación del Oportunidades. Los resultados de las entrevistas mostraron que uno de los problemas principales en la operación es el nivel de compromiso de los funcionarios estatales y municipales para la operación del programa lo que ha generado que la calidad de los servicios de educación y salud sea un problema. Los entrevistados coincidieron en identificar la calidad de los servicios como un problema recurrente y mientras no se cuente con el compromiso de los implementadores a nivel local no se podrá garantizar la calidad de los servicios.

Los resultados de las minutas mostraron que otro problema operativo del programa es la capacidad de solución o de respuesta de problemas operativos. A pesar de que se ha trabajado en sistemas de información y monitoreo en coordinación con los niveles estatales y municipales. La solución de problemas operativos es tardada y en ocasiones compleja por lo que es señalado como uno de los retos a futuro del programa.

Subcategoría: problemas de diseño

La subcategoría problemas de diseño identificó aquellos aspectos de diseño que Oportunidades necesita atender como parte de retos a futuro. Los resultados de las entrevistas y de las minutas mostraron que el principal problema y reto para Oportunidades es la falta de vinculación con otros programas de política social como parte de una estrategia integral de combate a la pobreza. Los entrevistados coincidieron en señalar que a pesar de que este tema se identifica como un reto para el programa no es responsabilidad de Oportunidades el lograr

esta vinculación pero sí es necesario que se promueva su vinculación con otros programas de política social y otros sectores para que no se convierta un subsidio permanente a las familias.

Los resultados de las minutas también mostraron la falta de vinculación de Oportunidades con otros programas como un problema. Además se señaló que no solo necesita vincularse con otros programas sociales sino que es necesario instrumentar estrategias con instrumentos de política económica o social para potencializar el impacto del programa.

#### 6.4 Síntesis del análisis

El análisis mostró que los supuestos de investigación se cumplieron: el programa de Desarrollo Humano Oportunidades opera bajo un modelo de gestión predominantemente burocrático y la coordinación al interior del programa se da a través de instrumentos basados en la jerarquía y las redes, y en mucha menor medida los mercados.

Algunas de las dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori, con base en la revisión de literatura, se confirmaron aunque los resultados y el análisis dejaron fuera otras. Además se incluyó una nueva dimensión con base en el análisis de las entrevistas y las minutas. Los cuadros resumen de cada una de las dimensiones, presentados a lo largo del capítulo, muestran los principales resultados. A continuación se presentará una síntesis que compara las dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori con los resultados obtenidos.

Las dimensiones, categorías y subcategorías establecidas a priori con base en el primer supuesto de investigación identificó, a partir de las subcategorías, los tres tipos de dominación de Weber (1964). Lo que se trató de analizar fue, con base en cada una de ellas, qué modelo de dominación predomina en la gestión de Oportunidades a través del análisis de las entrevistas y las minutas.

Los resultados mostraron que para cada una de las dimensiones y categorías el modelo predominante de gestión fue el de la subcategoría correspondiente al modelo jerárquico-burocrático de administración pública. Todas las subcategorías relacionadas a los tipos de dominación tradicional y carismático no aparecieron en los resultados a excepción de la dimensión *promoción y selección del personal basado en competencias técnicas* en la que también apareció la subcategoría miembro de la élite para el reclutamiento del personal. Lo anterior sucedió en aquellos casos en donde el puesto o cargo público era un puesto de alto nivel de confianza o bien un cargo político y en todos los casos fue por designación presidencial (ver Tabla 20).

El segundo supuesto de investigación planteó que el proceso de coordinación entre los actores al interior del Programa se da a través de distintos instrumentos, tanto formales como informales, de mecanismos de coordinación basados en los mercados, las redes y la jerarquía. Los resultados permitieron identificar instrumentos específicos basados en estos tres macro-mecanismos para la coordinación del programa.

La conclusión general del análisis del segundo supuesto de investigación es que la coordinación del programa a nivel federal cuenta, en mayor medida, con una dinámica de coordinación por redes aunque esté inserta en una estructura predominantemente jerárquica. En aquellos casos en donde la coordinación por redes no es suficiente para alcanzar el consenso existen instrumentos basados en la jerarquía que facilitan el proceso para que los actores se pongan de acuerdo. Así, la interacción que se da al interior tanto del Consejo como del Comité Técnico de la Coordinación Nacional permite, a partir de la coordinación por redes, crear instrumentos basados en la jerarquía para la operación e implementación del programa.

El análisis de los resultados permitió categorizar los instrumentos basados en la jerarquía, los mercados y las redes utilizados para la coordinación de Oportunidades. Las dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori sirvieron de base para su clasificación. Los resultados también mostraron que algunas de las subcategorías no estuvieron presentes en el análisis de las entrevistas y minutas. Así, dentro de la dimensión mercados solo se utiliza la coordinación negativa en la interacción entre los actores. La Tabla 27 muestra las dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori y posteriormente, en la Tabla 28, se muestra lo que se encontró con base en el análisis.

Los resultados del análisis de la dimensión redes muestra que ésta se da básicamente a través de la subcategorías solución de problemas y coordinación positiva lo que dejó fuera a contratos al momento y la negociación distributiva. La primera porque básicamente cada sector hace lo que le toca hacer y normalmente no se dan en las interacciones del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional posiciones de tómallo o déjalo. La segunda, negociación distributiva, no se da por la naturaleza del presupuesto etiquetado del programa por lo que los actores no tienen la libertad de negociar la distribución de costos.

Finalmente en la dimensión jerarquía la única subcategoría que no se identificó por sí misma fue decisiones por voto mayoritario vinculantes ya que el análisis mostró que es un instrumento al que se recurre dentro de los cuerpos de coordinación para alcanzar el consenso. Especialmente, este instrumento es utilizado al interior del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional dentro de la subcategoría negociación obligatoria y dentro de los sistemas de decisión conjunta, tales como los grupos de coordinación intrasectorial, entre niveles de gobierno y los grupos creados ad-hoc. Sin embargo, el análisis mostró que se utiliza más como instrumento de coordinación propio de la dimensión de jerarquía.

Además de las dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori el análisis arrojó también la creación de dos nuevas dimensiones *fortalezas Oportunidades* y *debilidades Oportunidades*. Estas dos dimensiones resultaron de la reflexión de los entrevistados sobre Oportunidades tras 14 años de operación. Asimismo, el análisis de las minutas aportó también elementos valiosos para enriquecer la identificación de categorías y subcategorías sobre ambas dimensiones. Así, se identificó que una de las fortalezas del programa ha sido los factores que han permitido su continuidad además de los elementos que han facilitado la coordinación de Oportunidades (ver Tabla 24). Finalmente, la dimensión *debilidades Oportunidades* identificó que los principales problemas del programa han sido operativos y de diseño. Los principales problemas operativos identificados fueron: el compromiso de los ejecutores locales, la calidad de los servicios y la capacidad de solución o respuesta a problemas operativos. Mientras que el

problema de diseño identificado principalmente para el programa fue la falta de vinculación, tanto con otros programas sociales como su inserción en una política integral de combate a la pobreza (ver Tabla 25).

**Tabla 26. Dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori comparados con los resultados obtenidos en el análisis del primer supuesto de investigación**

Dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori			Resultados	
Dimensión	Categoría	Subcategoría	Subcategoría	Tipo de dominación con base en Weber (1964)
División del trabajo basada en la especialización	Grado de especialización de las agencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamentos con atribuciones y funciones claramente definidas</li> <li>- Agencias/Departamentos basados en la tradición institucional</li> <li>- Estructuras ad hoc definidas por el líder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamentos con atribuciones y funciones claramente definidas</li> </ul>	Legal – Burocrática
Estructura jerárquica definida	Características de la organización del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organigrama</li> <li>- Instituciones históricas</li> <li>- Instituciones nuevas no consolidadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organigrama</li> </ul>	Legal – Burocrática
Sistema de reglas escritas que abarca los derechos y responsabilidades de los funcionarios	Características institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglas formales escritas</li> <li>- Reglas formales e informales públicamente conocidas</li> <li>- Reglas informales ad hoc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglas formales escritas</li> </ul>	Legal – Burocrática
Procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales	Reglas para la solución de conflictos y la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manuales de procedimiento</li> <li>- Patrones históricos de resolución de conflictos</li> <li>- Resolución o decisión del líder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manuales de procedimiento</li> </ul>	Legal – Burocrática
Promoción y selección del personal basado en competencias técnicas	Selección y promoción del personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio profesional de carrera</li> <li>- Miembro de la élite</li> <li>- Miembro de camarilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio profesional de carrera</li> <li>- Miembro de la élite</li> </ul>	Legal – Burocrática Tradicional



**Tabla 27. Dimensiones, categorías y subcategorías de los mecanismos de mercados, redes y jerarquía identificadas a priori**

<b>Dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>
Mercados	Tipo de acción unilateral de los actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajuste mutuo</li> <li>- Coordinación negativa</li> </ul>
Redes	Tipo de acuerdo negociado entre los actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos al momento</li> <li>- Negociación distributiva</li> <li>- Solución de problemas</li> <li>- Coordinación positiva</li> </ul>
Jerarquía	Tipo de interacción jerárquica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decisiones por voto</li> <li>- Autoridad/subordinación</li> <li>- Negociación obligatoria</li> <li>- Sistemas de decisión conjunta</li> </ul>

**Tabla 28. Dimensiones, categorías, subcategorías e instrumentos identificados con base en el análisis**

<b>Dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Instrumentos identificados en el análisis</b>
Mercados	Tipo de acción unilateral de los actores	Coordinación negativa	- Incentivos para generar competencia entre los oferentes de servicios
Redes	Tipo de acuerdo negociado entre los actores	Solución de problemas	- Interacción al interior de los cuerpos de consulta obligatoria
		Coordinación positiva	- Interacción al interior de los cuerpos de consulta obligatoria - Interacción durante la fase de diseño del programa
Jerarquía	Tipo de interacción jerárquica	Autoridad/subordinación	- Objetivos, metas y servicios claramente definidos a partir de leyes y reglamentos - Procesos de operación llevando a la creación de rutinas - Presupuestos asignados - Sistemas de información centralizados - Mandatos expresos de una autoridad superior
		Negociación obligatoria	- Unidad de coordinación - Grupos de consulta obligatoria
		Sistemas de decisión conjunta	- Coordinación intrasectorial - Coordinación entre niveles de gobierno - Cuerpos de coordinación para temas específicos

## 7 CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación fue analizar un aspecto poco estudiado sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Específicamente se buscó identificar cómo se da la coordinación interinstitucional en un programa con un diseño horizontal que involucra la participación de dependencias del mismo nivel jerárquico. Para poder responder este cuestionamiento fue necesario hacer un recuento histórico sobre los programas de política social, específicamente de combate a la pobreza, que se han creado en México. Esto a razón de explicar porqué el Programa Oportunidades representa un estudio de caso que amerita dicho análisis.

Así, la primera parte de esta investigación se centró en explicar la relevancia del tema y porqué vale la pena estudiar la coordinación específicamente en los programas de política social. Se señaló que la pobreza, al ser un problema de naturaleza multidimensional no puede ser abordado a partir de la visión de una sola secretaría o dependencia si no que requiere un acercamiento integral lo que hace que el tema de la gestión administrativa sea clave para los programas de política social, en especial, para los programas de combate a la pobreza.

Una vez que se identificó que el tema de la pobreza requiere un acercamiento multidimensional, se estudió a partir de cuándo se empezaron a implementar en México este tipo de programas, con dos objetivos en mente: el primero, hacer un recuento histórico de los programas de combate a la pobreza implementados en el país y el segundo, explicar porque se eligió al Programa Oportunidades como el estudio de caso. Este recuento histórico mostró que el primer programa implementado en México con el objetivo específico del combate a la pobreza fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) el cual fue el primer programa con una visión multisectorial que buscó atender la pobreza rural, ya que ahí se encontraban los mayores índices de pobreza en este país.

Conforme se fue haciendo la cronología de los programas de combate a la pobreza en México, se identificaron también las siguientes similitudes: todos, a excepción del Progreso-Oportunidades, surgieron y dependieron de la Oficina de la Presidencia; todos argumentaban

un acercamiento multisectorial hacia el tema de la pobreza, lo que involucró la participación de diversas secretarías y dependencias; y finalmente todos tuvieron un promedio de operación de 5.5 años, siendo el de mayor duración el PIDER con 9 años y el de menor duración el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con solo 2 años de operación.

Después de la implementación, en 1988, y gradual desaparición del Pronasol a partir de 1994, surgió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), hoy Oportunidades, que se implementó oficialmente a partir de 1997, aunque su proceso de planeación inició desde 1994, y continúa vigente hasta la fecha. Al ser el Progres-Oportunidades el único programa de combate a la pobreza en México que se mantuvo vigente por más de 14 años y que además sobrevivió el cambio de administración federal y de partido político en México en el año 2000, momento histórico para el Estado mexicano, se eligió al Progres-Oportunidades como estudio de caso para intentar responder la pregunta central de esta investigación:

¿Cómo se da la coordinación interinstitucional en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades entre las distintas secretarías y dependencias que participan en su operación a nivel federal?

## 7.1 Estructura de la investigación

Con este objetivo en mente, en la *introducción*, se hizo el recuento histórico de los programas de combate a la pobreza implementados en México hasta llegar al momento actual, donde el principal programa de combate a la pobreza en México es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Éste análisis hizo énfasis en la estructura organizacional y en los mecanismos de coordinación de los programas. También estudió cuáles han sido los estudios de coordinación realizados en México y a nivel internacional con el objetivo de proveer al lector una breve reseña sobre cómo se ha estudiado el tema de la coordinación. Finalmente, la última parte de la introducción planteó las preguntas de investigación, que se buscaron responder en ésta investigación, sus objetivos, generales y específicos, y la justificación de por qué vale la pena estudiar la coordinación en los programas sociales, un tema que ha sido poco abordado principalmente en la región latinoamericana.

La segunda parte de ésta investigación, el *marco teórico*, tuvo como objetivo explicar ¿qué entendemos por coordinación? ¿Cómo se da la coordinación al interior de los gobiernos? ¿Qué se ha escrito sobre coordinación? y ¿Cómo se ha estudiado la coordinación y a partir de qué modelos? Así, la primera parte del marco teórico planteó de manera breve, por qué el estudio de la coordinación es relevante para después definir los conceptos clave que se utilizaron en el desarrollo de éste trabajo. A partir de ahí, dado que ésta investigación se basa en la coordinación que se da al interior del sector público, se definieron los modelos de administración pública predominantes ya que éstos afectan las formas de coordinación al interior de los programas de combate a la pobreza.

De esta manera, se planteó que el modelo predominante de gestión pública a nivel mundial fue jerárquico-burocrático hasta que entró en crisis, a partir de la década de los setenta, y surgieron nuevos modelos de administración, principalmente a partir de la implementación de los principios de gobernanza y nueva gestión pública. La región latinoamericana y en

particular México, no escaparon de esta tendencia global, aunque la transición hacia nuevos modelos de gestión fue a medias ya que en México predomina aún un modelo de gestión jerárquico burocrático.

Un elemento más de este marco teórico fue definir el concepto de coordinación a partir de lo que dice la teoría. Un descubrimiento importante fue que no existe consenso sobre una definición teórica del concepto de coordinación y que también prevalece una confusión con otros conceptos relacionados tales como: colaboración y cooperación. Sin embargo, a partir del análisis de los diferentes conceptos relacionados y definiciones de coordinación ésta investigación utilizó la siguiente definición de coordinación: como *el proceso* donde dos o más organizaciones crean y/o utilizan reglas de decisión existentes que han sido establecidas para negociar colectivamente su espacio compartido (Rogers y Whetten, 1982:12) y como *el resultado* donde las políticas y los programas de gobierno se caracterizan por niveles mínimos de redundancia incoherencias y vacíos (Peters, 1998:296).

Una vez que se definió qué se entendía por coordinación, se identificaron a través de cuáles mecanismos se logra la coordinación interinstitucional. La teoría mostró consenso en la identificación de tres macro mecanismos para lograr la coordinación, tanto en entidades públicas, privadas y sociales: los mercados, las redes y la jerarquía. A su vez estos macro mecanismos cuentan cada uno con sus instrumentos específicos para lograr la coordinación que pueden ser tanto formales como informales.

Finalmente, el marco teórico identificó qué modelos se han utilizado para estudiar la coordinación. Se identificó que hay dos acercamientos principales: uno cuantitativo, que surgió en Estados Unidos y buscó analizar la coordinación entre las dependencias a partir de la cuantificación del número de interacciones entre las mismas y uno cualitativo, que surgió en Europa, en específico en Alemania, que analizó cómo el marco institucional, el número de actores y los modos de interacción delimitan cómo se da la coordinación.

La tercera parte de esta investigación, *la metodología*, definió una vez que se tuvo claro cómo se ha estudiado el tema de la coordinación y qué se entiende por coordinación, cómo ésta investigación estudió la coordinación en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. La primera parte de la sección de metodología explicó porque se eligió el paradigma cualitativo de investigación sobre uno cuantitativo. En síntesis, se eligió el método cualitativo porque la autora consideró que era más acorde al tema de investigación y porque el modelo para el estudio de la coordinación más afín al modelo de administración pública en México era el modelo europeo sobre el modelo estadounidense. Además la pregunta que se quería responder era ¿cómo se da la coordinación? Por lo que se consideró que la aproximación más adecuada al tema era una cualitativa ya que permitió explorar las percepciones y puntos de vista de los propios actores que participaron en la operación del programa.

Una vez que se definió en la parte metodológica el paradigma de investigación cualitativa como método de investigación se especificó qué estrategia metodológica cualitativa se utilizó en la investigación, el estudio de caso. Asimismo se definió que un estudio de caso es:

...una estrategia metodológica cualitativa en la que el investigador explora un caso específico o varios casos específicos en el tiempo a través de una recolección detallada y

minuciosa de datos que incluye diversas fuentes de información, para finalizar con un reporte sobre la descripción del caso y los temas que surgieron del mismo (Creswell, 2007).

Después se definió porqué se eligió el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como el estudio de caso para esta investigación y se identificó como un estudio de caso único, instrumental e integrado. Se definió como un estudio de caso único dadas sus dimensiones, alcances y estructura organizacional; instrumental dado que lo que nos interesó estudiar fue el proceso de coordinación al interior del programa y no el programa en si mismo; y finalmente integrado ya que cuenta con múltiples unidades de análisis (Yin, 2009; Stake, 1998).

Las técnicas para la recolección de datos elegidas para ésta investigación fue el análisis documental a partir del análisis de leyes y reglamentos; asimismo, se solicitó a través del IFAI las minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional desde su creación hasta el 2006 ya que el análisis se hizo con base en periodos de gobierno terminados y dado que este sexenio presidencial sigue vigente se excluyó el último sexenio que el programa lleva en operación. Finalmente se realizaron entrevistas con participantes clave en la operación del programa. La selección de los participantes se hizo con base en las estrategias de criterio, estratificada intencional y bola de nieve según las estrategias identificadas por Miles y Huberman (citados en Creswell, 2007). A partir de la estrategia de criterio se seleccionaron a los participantes con base en su participación en las sesiones del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional, estos funcionarios se consideraron informantes clave. También se utilizó la estrategia estratificada intencional para elegir a un funcionario de cada secretaria o departamento que participó en la implementación del programa. Finalmente la técnica de bola de nieve se utilizó con base en la recomendación de los seleccionados con las primeras dos estrategias sobre aquellas personas que consideraran clave para el desarrollo de la investigación.

En la ultima sección de la parte metodológica se definió el modelo de análisis que se utilizó para el análisis de la información y se identificaron a partir de la teoría las dimensiones, categorías y subcategorías a priori que ésta investigación buscó identificar con base en los resultados de las entrevistas y del análisis documental. La identificación de las dimensiones, categorías y subcategorías se basó en la existencia de dos supuestos de investigación:

1. A pesar del tránsito hacia el modelo de nueva gestión pública en la administración pública y en la estructura administrativa gubernamental prevalece el modelo de administración pública jerárquico-burocrático. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a nivel federal, opera bajo éste modelo de gestión.
2. Sin embargo, a pesar de la prevalencia de un marco institucional de gestión jerárquico-burocrático, el proceso de coordinación al interior del Programa se da a través de distintos mecanismos e instrumentos, formales como informales, de mercados, redes y jerarquía.

Finalmente, es preciso aclarar que a partir del análisis de los resultados de las entrevistas y minutas del Consejo y del Comité Técnico las dimensiones, categorías y subcategorías identificadas a priori se modificaron con base en los resultados, como se explicó en la sección de análisis.

El cuarto capítulo de ésta investigación presentó una *descripción del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* con el objetivo de que el lector tuviera un panorama general sobre el estudio de caso de ésta investigación. Así, el capítulo buscó responder las siguientes preguntas sobre el programa Oportunidades ¿cuáles son las principales características del programa Progres-Oportunidades? El análisis se hizo con base en la siguientes preguntas específicas ¿cuáles fueron las condiciones económicas y sociales que promovieron la implementación del programa? ¿Cuáles fueron los objetivos del programa y sus principales componentes al momento de su implementación y cómo ha evolucionado hasta el año 2006? ¿Cómo se diseñó el Progres-Oportunidades y qué mecanismos y estrategias utiliza para la coordinación interinstitucional desde su implementación hasta el 2006? ¿Cómo ha evolucionado el programa en términos de cobertura y presupuesto? Y finalmente, ¿cuáles han sido los principales resultados de las evaluaciones hechas al programa?

El quinto capítulo de está investigación presentó *los resultados* organizados en dos secciones, la primera presentó los resultados de las entrevistas organizados con base en el primer supuesto de investigación a partir de mecanismos, categorías y subcategorías identificadas. La segunda parte de este capítulo hizo lo mismo con base al segundo supuesto de investigación.

Finalmente, el sexto capítulo presentó *el análisis* de los resultados tanto de las entrevistas como de las minutas estructurados también con base en los dos supuestos de investigación identificados. En la siguiente sección definiremos en qué medida los supuestos de investigación se cumplieron.

## 7.2 ¿Se cumplieron los supuestos de investigación?

El primer supuesto de investigación planteó que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades opera bajo un modelo de gestión predominantemente burocrático. No obstante, vale la pena recordar que no existen modelos totalmente puros y como se planteó en el capítulo de metodología, lo que se pretende identificar es si las organizaciones tienden a tener un modelo predominante de gestión pública aunque también pueden contar con algunos elementos de otros modelos.

En el caso de Oportunidades los resultados de las entrevistas mostraron que efectivamente éste programa opera bajo un modelo predominantemente burocrático. A partir de las dimensiones identificadas con base en Hall (1963) es evidente que Oportunidades opera con a) una división del trabajo basada en la especialización; b) una estructura jerárquica definida; c) reglas escritas sobre los derechos y responsabilidades de los funcionarios públicos; d) manuales de procedimientos sobre situaciones laborales; y, la mayoría de las veces, e) la promoción y selección del personal basado en competencias técnicas.

En la última dimensión de este primer supuesto de investigación, se aclara que es en la mayoría de los casos, dado que las entrevistas mostraron que para los puestos de un alto nivel de confianza la selección del personal se hace con base en el tipo de dominación tradicional de Weber (1964) en donde la selección del personal se hace con base a las relaciones personales de confianza con el líder. Sin embargo, salvo esta dimensión el análisis mostró que el supuesto

se confirma a partir del análisis de las 10 entrevistas realizadas. Asimismo, el análisis de las minutas y documental de las leyes y reglamentos mostró que la mayoría de las dimensiones del modelo de gestión jerárquico-burocrático están presentes en la operación de Oportunidades. Sin embargo, en este análisis no se confirmó la presencia de dos dimensiones que son *división del trabajo basada en la especialización y promoción y selección del personal basado en competencias técnicas*.

Esta limitación se tuvo porque en los resultados de las minutas no se abordaron estos temas y tampoco las leyes y reglamentos de operación del programa planteaban como debía hacerse el reclutamiento del personal administrativo sino define cómo se debe operar e implementar el programa Oportunidades. Así, con base en estos resultados y a partir del análisis realizado se puede concluir que efectivamente el Programa Oportunidades opera bajo un modelo de gestión predominantemente burocrático, incluso, las mismas minutas del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional son una clara muestra de la dimensión *procedimientos escritos para el manejo de situaciones laborales*.

El segundo supuesto de investigación planteó que a pesar de la prevalencia de un marco institucional de gestión jerárquico-burocrático, el proceso de coordinación al interior del Programa se da a través de distintos mecanismos e instrumentos, formales como informales, de mercados, redes y jerarquía. El análisis mostró que Oportunidades tuvo diferentes fases desde un diseño inicial que basó su operación principalmente en los mecanismos de redes para la coordinación de los actores y, una vez que se diseñó su estructura operativa y se definieron los lineamientos operativos del programa, empezó a operar en dos niveles: a nivel federal el programa operó más con base en instrumentos basados en las redes sin embargo, al momento de no lograrse el consenso existían instrumentos jerárquicos para lograr la coordinación; y a nivel estatal y municipal la operación del programa se basó en mayor medida en instrumentos jerárquicos con base en reglamentos y a procesos establecidos para su implementación.

En la fase de diseño inicial se crearon las principales estructuras de operación del programa como lo son: la Coordinación Nacional, el Consejo de la Coordinación Nacional y los lineamientos generales de operación del programa. Los cuales se identifican como instrumentos de coordinación del mecanismo de jerarquía. A partir de la primera fase de implementación del Programa, en 1999, se creó una estructura clave para la coordinación interorganizacional a nivel federal de Oportunidades, el Comité Técnico de la Coordinación Nacional. Ambos cuerpos de coordinación, el Consejo y el Comité Técnico, se identificaron en el análisis dentro de la dimensión jerarquía en la subcategoría negociación obligatoria ya que ambos cuentan con procesos de interacción establecidos para la toma de decisiones. Sin embargo, aunque muchas de las decisiones e interacción se basan en el mecanismo de jerarquía, para algunos temas específicos la dinámica al interior de estos sistemas de decisión conjunta se basaron en el mecanismo de coordinación por redes.

El análisis de las entrevistas y las minutas mostró que una vez que el programa comenzó a operar y se fue institucionalizando al obtener reconocimiento nacional e internacional los participantes involucrados en su operación buscaron que el programa operara cada vez mejor. Tanto los resultados de las entrevistas como de las minutas mostraron que los sectores que participaban en la operación del programa tenían mucha voluntad para que el programa operara bien además de que se desarrolló confianza entre los sectores de que cada quien hacía

lo que le correspondía para la buena operación del programa. Estas características son elementos claves para una coordinación por redes: la confianza mutua entre los participantes de la red y la buena voluntad que se desarrolla con el tiempo a partir de interacciones repetidas (Bouckaert y otros, 2010).

Los resultados de las minutas y de las entrevistas mostraron que los sectores tenían interés de potencializar la operación del programa ya que era favorable tanto para Oportunidades como para sus sectores, así, los sectores, por iniciativa propia comenzaron a compartir información a los participantes de la red. Asimismo, al estar involucrados en la operación del programa y con el paso del tiempo el conocimiento sobre su sector y sobre el programa los llevó a plantear alternativas sobre como mejorar su operación por lo que en algunas áreas mejoró su operación.

Sin embargo, aunque por interés de los sectores se lograron mejorar algunos aspectos operativos y de implementación del programa hubo también problemas identificados con base en las evaluaciones del programa que costó mucho trabajo resolver y para lo cual se utilizaron en mayor medida instrumentos basados en la jerarquía para la solución de estos problemas. En síntesis, se puede afirmar que el funcionamiento interno tanto del Consejo pero principalmente del Comité Técnico fue un híbrido entre instrumentos basados en las redes e instrumentos basados en la jerarquía dependiendo de los temas que se estuvieran tratando. De esta manera se confirma lo que establece la teoría en relación a que los instrumentos de coordinación no son determinantes sino que dependiendo de las características de la interacción de los actores pueden ser predominantemente basados en las mercados, las redes o la jerarquía (Bouckaert y otros, 2010).

Finalmente, la presencia del mecanismo de mercados se confirmó en la relación entre la Secretaria de Salud y el IMSS Régimen Obligatorio aunque en esta relación se identificaron solamente algunos elementos de coordinación con base en el mecanismo de mercados ya que en el caso de la operación del programa éste cuenta con limitaciones importantes al no existir un mercado de proveedores de servicios regulado por el gobierno sino simplemente el mismo servicio es ofrecido por diferentes proveedores con base en la capacidad de oferta de cada dependencia. Sin embargo, el usuario final, en este caso el beneficiario no tiene derecho a escoger a su proveedor dadas las limitaciones del sistema. No obstante, los resultados de las entrevistas y las minutas, mostraron que a partir de la introducción del IMSS Régimen Obligatorio se generaron los incentivos necesarios para mejorar la calidad de los servicios de salud ofrecidos en la Secretaria de Salud y en el IMSS-Oportunidades y también obligó principalmente a la Secretaria de Salud a cumplir con la cobertura que la Coordinación Nacional le solicitaba en sector urbano. Lo anterior, se debió a que el costo de atención por familia era mucho mayor en el IMSS Régimen Obligatorio. De esta manera se concluyó que a pesar de no haber un mercado per se en el sector salud los incentivos y los instrumentos sí pertenecen al mecanismo de mercados.

A partir de lo anterior, podemos concluir que efectivamente al interior del programa Oportunidades la coordinación se da principalmente a partir de instrumentos basados en la jerarquía, pero también se da la coordinación basada en las redes y en mucha menor medida en los mercados. No obstante, el haber identificado a partir de los resultados de las entrevistas y de las minutas instrumentos de los tres macro-mecanismos nos lleva a confirmar el segundo supuesto de ésta investigación.

### 7.3 Principales aportaciones

Esta investigación demostró que a pesar de la tendencia hacia la nueva gestión pública, el principal programa de combate a la pobreza en México predomina el modelo de gestión jerárquico-burocrático. Además, bajo este modelo de gestión el programa ha logrado coordinarse y operar de manera eficiente para obtener resultados positivos. Al ser un programa horizontal donde distintas dependencias son responsables de su operación y además la entidad responsable de su coordinación, la Coordinación Nacional, no está a un nivel jerárquico superior es importante identificar qué factores han facilitado la coordinación interinstitucional del programa que llevó a su operación eficiente.

Los resultados de las entrevistas coincidieron en señalar que el diseño previo a la implementación del programa fue un factor clave para su operación futura ya que se sentaron la bases para su funcionamiento. La estructura institucional creada para su implementación es también una de las bases para su operación. Además, los resultados de las entrevistas mostraron que el personal adecuado y el presupuesto suficiente y etiquetado han sido factores claves para la operación del programa. Ya que mientras exista la capacidad y el recurso necesario los sectores no tienen inconveniente en operar el programa.

Asimismo, una de las principales aportaciones de esta investigación es destacar la importancia de la estructura institucional para la operación de un programa. Ya que ésta ha sido la base para la operación continua del programa, por un lado las estructuras específicamente creadas para la coordinación del programa y por el otro los candados en materia presupuestal que blindaron a Oportunidades. Una vez, que la estructuras comenzaron a funcionar, en específico el Comité Técnico, se transformó en un grupo de actores basados más en las características de una red lo que llevó a una dualidad de una estructura fuertemente jerárquica que operaba como una red en su interior, pero que, al momento de requerir de la toma de decisiones existían instrumentos jerárquicos que obligaban a los actores a ponerse de acuerdo. Esto tuvo como consecuencia una red altamente eficiente con costos de transacción relativamente bajos ya que existían los incentivos jerárquicos para minimizarlos.

Finalmente, el tema de las reglas de operación ha sido otro factor clave para la operación ya que estas delimitan, en la medida de lo posible, cómo se opera el programa además de que un esfuerzo desde el inicio ha sido que Oportunidades sea uno solo a nivel nacional con los mismos criterios de focalización, selección de beneficiarios y entrega de apoyos lo que ha hecho que la implementación sea con base en procesos claramente establecidos y como lo estableció uno de los entrevistados, que el programa opere basado en el principio de “justo a tiempo” ya que de otra manera no funcionaría. El reto de esto, es que esta operación no es al interior de una sola dependencia, sino que se basa en relaciones de interdependencia secuencial que toca en determinados puntos a educación, salud, IMSS y a la Coordinación Nacional por lo que el diseño mismo y el establecimiento de procesos ha llevado a la creación de rutinas de operación claramente establecidas lo que ha sido una de las claves para la operación del programa.

En general, la principal aportación de esta investigación fue la identificación de cómo el programa Oportunidades ha logrado coordinarse, tomando en cuenta el número de dependencias y secretarías que participan en su operación y cómo el programa funciona de manera eficiente para que cada bimestre cada familia reciba el apoyo Oportunidades.

#### 7.4 Recomendaciones

Los resultados de las entrevistas y de las minutas aportaron a esta investigación dos nuevas dimensiones con sus categorías y subcategorías. Las dimensiones *fortalezas de Oportunidades* y *debilidades de Oportunidades* son resultado de la reflexión por parte de los entrevistados sobre qué ha funcionado bien en el programa y qué falta por hacer después de 14 años de operación. Los resultados de las minutas permitieron identificar cuáles han sido los problemas más recurrentes abordados en estas sesiones desde la creación del programa hasta el año 2006 por lo que también proporcionaron elementos para la identificación de los principales problemas del programa.

A pesar del esfuerzo que ha hecho la Coordinación Nacional del programa para el monitoreo de los indicadores operativos, que son el insumo para poder detectar y resolver problemas específicos de la implementación de Oportunidades, la capacidad de la estructura institucional para resolverlos es muy tardada. Uno de los señalamientos es que quizás la naturaleza centralizada del programa y el afán por hacer un solo programa homogéneo a nivel nacional hace que no pueda adaptarse a las necesidades regionales y locales lo que ha dificultado la identificación de necesidades específicas. No obstante, el hecho de tener criterios unificados para la implementación del programa es también una de sus fortalezas. Después de 14 años en operación es quizás necesario buscar modelos híbridos que permitan potencializar las fortalezas de ambos aspectos, por un lado, la homogeneidad a nivel nacional del programa y por otro lado la especificidad de las regiones. En la sección de análisis se especificó que la relación entre el nivel federal y los gobiernos estatales y municipales está basada en una coordinación por jerarquía. Una de las opciones es, buscar involucrar un más a estos niveles de gobierno para de esta manera tener una mayor capacidad de respuesta operativa.

La necesidad de hacer el programa más flexible permitiría que la información no solo fluyera sino que también permitiría una solución de problemas más ágil. Los resultados de las minutas muestran que la información sí fluye entre los niveles municipales, estatales y federal. Es decir, sí se identifican los problemas gracias a los sistemas de información, no obstante, los problemas no se resuelven en tiempo y forma. La falta de capacidad para la solución oportuna de problemas denota que quizás es tiempo de buscar modelos alternativos de coordinación entre niveles de gobierno.

La identificación de la capacidad de respuesta a problemas operativos está ligada también a la falta de compromiso de los implementadores finales. Es decir, mientras que el personal que provee el servicio al usuario final no esté comprometido con el programa se pierde mucho del potencial de Oportunidades ya que este tema está íntimamente ligado a la calidad en los servicios. El programa Oportunidades opera bien administrativamente. Sin embargo, el aspecto de la calidad de los servicios fue un tema recurrente en las entrevistas, minutas y también en las evaluaciones del programa. Es decir, se sabe que el programa está cumpliendo

con los objetivos de subir la matrícula escolar y la asistencia de los beneficiarios a los centros de salud pero la pregunta que hay que hacer ahora es ¿realmente se están aumentando las capacidades de los beneficiarios? Y no solo eso sino ¿a 14 años de su primera implementación qué están haciendo los beneficiarios Oportunidades? Es claro, que como lo señalaron algunos entrevistados un programa de creación de capacidades no puede resolver el problema de la pobreza. No obstante, falta reflexionar qué sigue para Oportunidades. La estructura institucional y operativa permite una operación eficiente del programa pero una operación eficiente no garantiza que el programa logre su verdadero potencial.

No obstante, es importante también aprovechar las estructuras existentes al interior del programa. Es decir, la dinámica entre los sectores en el seno de los cuerpos de coordinación representa una oportunidad para que el programa logre más cosas y que cada sector no se quede solamente con lo que le toca hacer. Las instituciones y organizaciones ya están creadas solo falta potencializar y permitir en cierta medida más flexibilidad al sistema para realmente aprovechar lo que se puede hacer con una estructura consolidada como la de Oportunidades.

Finalmente, otra de las recomendaciones es la necesidad de buscar su vinculación con otros programas y/o sectores sociales, económicos y de trabajo para realmente hacer un cambio en las condiciones de la gente. No obstante este señalamiento, vale la pena aclarar que esta tarea no es solo del programa Oportunidades sino del gobierno federal. La necesidad de una visión integral que sienta en la mesa de negociación a los actores ausentes como trabajo y economía.

El programa Oportunidades está, según las evaluaciones, logrando sus objetivos no obstante los niveles de pobreza en este país se mantienen por lo que es notoria la necesidad de una estrategia integral que involucre a los demás actores para la solución del problema. Tal como lo establecen los funcionarios involucrados en su diseño inicial, Oportunidades no es un programa de combate a la pobreza, es un programa de creación de capacidades y sin una estrategia integral que lo vincule con otros programas sociales para otorgar a los beneficiarios puertas de salida poco podrá hacer para disminuir los niveles de pobreza en el país. No obstante, lo que sí se puede aprovechar de Oportunidades es su estructura institucional y operativa que ya probó ser eficiente.

## **7.5 Limitaciones**

La investigación centró su análisis en la coordinación que se da a nivel federal entre las dependencias involucradas en la operación de Oportunidades. Específicamente se buscó analizar la estructura institucional, los sectores involucrados y los mecanismos de coordinación a nivel federal. Aunque se tuvo el interés de analizar muchos más aspectos del tema de la coordinación las limitaciones de tiempo y de capacidad limitaron esta investigación a solamente estudiar la coordinación a nivel federal.

No obstante, existen aún muchos temas pendientes por analizar en el tema de la coordinación específicamente en el programa Oportunidades. Un tema que quedó pendiente aunque se mencionó en repetidas ocasiones y que también fue señalado como un área de oportunidad para mejorar la operación del programa es la coordinación entre niveles de gobierno. Esta investigación identificó la existencia de los Comités Técnicos Estatales que son el enlace con

la Coordinación Nacional no obstante falta analizar si existen más canales de coordinación. Además, el señalamiento de la falta de compromiso de los implementadores locales pone énfasis en porqué es importante el estudio de la coordinación entre niveles de gobierno. Ésta investigación mostró que la coordinación a nivel federal funciona entre los sectores sin embargo, falta analizar esta otra parte de la coordinación que es básica para el buen funcionamiento del programa.

Asimismo, aunque esta investigación abordó el cómo se da la coordinación interorganizacional entre los sectores no se analizó en específico qué tipo de problemas se resuelven con base a los mecanismos de mercados, redes y jerarquía. Una vez identificados los mecanismos e instrumentos predominantes de coordinación al interior del programa Oportunidades, objetivo principal de esta investigación, valdría la pena analizar ahora qué problemas se resuelven con mayor facilidad con instrumentos de estos tres macro mecanismos. El desarrollo de una tipología de este tipo ayudaría a crear una estructura institucional o los incentivos necesarios para poder resolver este tipo de problemas de una manera más eficiente.

Finalmente, una pregunta que queda pendiente por responder es identificar cómo se da la coordinación al interior de cada nivel de gobierno. Es decir, a nivel federal mucha de la coordinación se basa en las redes y conforme se transita al gobierno estatal y municipal la coordinación se vuelve más jerárquica. La pregunta que cabe hacerse es ¿así es? O también, como a nivel federal, al interior de cada nivel de gobierno confluyen los mercados, las redes y la jerarquía entre los sectores involucrados en la operación del programa.

Esta investigación mostró que la coordinación interinstitucional entre diferentes dependencias es posible al generar las estructuras y los incentivos necesarios para lograr que las dependencias trabajen juntas. Además, cabe reconocer que dada la permanencia y los objetivos y fines que persigue Oportunidades logró algo que muy pocos programas públicos han logrado: la voluntad de los actores. Esta voluntad ayudó y facilitó la operación del programa. Es importante identificar qué es lo que ha funcionado bien y qué falta por hacer para aprovechar las fortalezas para poder replicarlas en otros programas públicos. Sin embargo, falta también reflexionar sobre sus debilidades para poder insertarlo dentro de una estrategia integral de combate a la pobreza en México, tema urgente para el país pero aún pendiente en la agenda de gobierno.

## 8 ANEXOS

### Anexo 1. Paquete Básico Garantizado de Salud

Saneamiento básico a nivel familiar y comunitario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición adecuada de excretas</li> <li>• Control de la fauna nociva</li> <li>• Desinfección domiciliaria del agua</li> <li>• Eliminación sanitaria de la basura</li> </ul>
Planificación familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación y provisión de métodos anticonceptivos</li> <li>• Identificación de la población en riesgo</li> <li>• Referencia para la aflicción del DIU, oclusión tubaria bilateral, vasectomía y manejo de infertilidad</li> <li>• Educación y promoción de salud reproductiva</li> </ul>
Atención prenatal, del parto y puerperio y del recién nacido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de embarazadas</li> <li>• Consulta prenatal de primera vez</li> <li>• Consulta prenatal subsecuente</li> <li>• Aplicación del toroide tetánico y diftérico</li> <li>• Administración de hierro y ácido fólico</li> <li>• Identificación y referencia de mujeres con embarazo de alto riesgo</li> <li>• Consejería de salud reproductiva y planificación familiar, individual o a la pareja</li> <li>• Atención del parto y cuidados inmediatos del recién nacido</li> <li>• Detección y referencia del recién nacido con problemas</li> <li>• Aplicación de vacunas sabin y bcg al recién nacido</li> <li>• Atención del puerperio</li> <li>• Promoción de lactancia materna</li> </ul>
Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de menores de 5 años</li> <li>• Diagnóstico del estado de nutrición mediante el</li> </ul>

	<p>indicador peso edad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento del niño sin desnutrición</li> <li>• Seguimiento del niño con desnutrición</li> <li>• Orientación nutricional</li> <li>• Referencia y contrarreferencia de casos</li> <li>• Capacitación de las madres</li> <li>• Administración de micronutrientes</li> </ul>
Inmunizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de vacunas conforme a los lineamientos de la cartilla nacional de vacunación</li> <li>• Promoción y educación para la salud</li> </ul>
Manejo de casos de diarrea en el hogar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y adiestramiento de las madres</li> <li>• Tratamiento de los casos</li> <li>• Distribución y usos de sobres vida suero oral</li> <li>• Educación para la salud y referencia de casos complicados</li> </ul>
Tratamiento antiparasitario a las familias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración periódica de antiparasitarios a los miembros de la familia</li> </ul>
Manejo de infecciones respiratorias agudas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación a las madres</li> <li>• Referencia oportuna para el tratamiento de casos complicados</li> <li>• Tratamiento no específico</li> </ul>
Prevención y control de la tuberculosis pulmonar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de tosedores sintomáticos respiratorios</li> <li>• Realización de diagnóstico</li> <li>• Tratamiento primario</li> <li>• Estudio de contactos</li> <li>• Establecimiento de medidas de protección</li> <li>• Tratamiento acortado y estrictamente supervisado</li> </ul>
Prevención y control de la hipertensión arterial y diabetes mellitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detección, diagnóstico y tratamiento de casos de hipertensión arterial y diabetes mellitus</li> <li>• Control de casos</li> </ul>
Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorgamiento de primeros auxilios en caso de heridas, quemaduras, luxaciones, fracturas expuestas y envenenamientos</li> <li>• Referencia de los casos</li> <li>• Educación y promoción para la salud, incluyendo la prevención de accidentes</li> </ul>
Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la salud</li> <li>• Apoyo a las campañas de salud</li> <li>• Protección a las fuentes de abastecimiento para el autoconsumo</li> <li>• Cuidado de la salud en general y el uso de los servicios</li> </ul>
Prevención y detección del cáncer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la salud a grupos de riesgo</li> </ul>

cérvico uterino	<ul style="list-style-type: none"><li>• Detección oportuna a través del estudio de citología cérvico vaginal, orientado a la identificación temprana de alteraciones en las células del cuello uterino y al manejo oportuno</li><li>• Control, seguimiento y referencia de las pacientes con resultados positivos</li></ul>
-----------------	---

Fuente: (Sedesol, 2009)

### Anexo 2. Temas de Educación y Promoción de la Salud

• Presentación Progresiva	• Lactancia materna
• Suplemento Alimenticio	• Cáncer de mama y cérvico uterino
• Alimentación y salud	• El menor de un año
• Sanamiento básico	• El mayor de un año
• Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud	• Vacunas diarreas
• Adolescencia y sexualidad	• Vida suero oral
• Planificación familiar	• Parasitosis
• Maternidad sin riesgo	• Infecciones respiratorias agudas (IRAs)
• Embarazo	• Tuberculosis
• Alimentación durante el embarazo y lactancia	• Hipertensión arterial y diabetes
• Parto y puerperio	• Prevención de accidentes
• El recién nacido	• Manejo inicial de lesiones

Fuente: (Sedesol, 1999)

### Anexo 3. Temas Talleres Comunitarios

• Uso del complemento alimenticio	• Parasitosis/ciclo de desparasitación
• Alimentación y salud	• Infecciones respiratorias agudas (IRAs)
• Saneamiento básico a nivel familiar	• Tuberculosis
• Participación social	• Hipertensión arterial y diabetes
• Adolescencia y sexualidad	• Prevención de accidentes
• Planificación familiar	• Manejo inicial de lesiones
• Nutrición	• Enfermedades prostáticas
• Entornos favorables para la salud comunitaria	• Cultura para la donación de órganos
• Maternidad sin riesgo	• Salud bucal
• Embarazo	• Enfermedades transmitidas por vectores y alacranismo
• Alimentación durante el embarazo y lactancia	• Prevención de las adicciones
• Parto y puerperio	• Infecciones de transmisión sexual
• Cuidados del recién nacido	• Prevención de VIH/SIDA
• Lactancia materna y alojamiento conjunto	• Género y salud
• Cáncer de mama cérvico uterino, toma de Papanicolau y autoexploración mamaria	• Violencia intrafamiliar
• El menor de un año	• Climaterio, menopausia y andropausia
• El mayor de un año	• Acciones básicas en casos de desastres
• Vacunas	• Atención al adulto mayor
• Estimulación temprana	• Discapacidad
• Diarreas y uso del VSO	• Otros temas vinculados a la situación epidemiológica local

Fuente: (Comité Técnico, 2009)

### Anexo 4. Familias Beneficiarias por Estado

Familias Beneficiarias por Estado del Programa Oportunidades (en miles)														
Estado	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	%	% Acum
<b>Total</b>	<b>5000</b>	<b>5000</b>	<b>5000</b>	<b>5000</b>	<b>5000</b>	<b>4240</b>	<b>4240</b>	<b>3116.0</b>	<b>2476.4</b>	<b>2306.3</b>	<b>1931</b>	<b>320.7</b>		
Veracruz	589.5	584.0	584.0	560.0	558.8	498.1	500.7	369.4	290.8	255.3	193.0	25.0	11.79	11.79
Chiapas	560.9	554.1	554.1	549.6	554.5	497.6	497.2	396.9	283.0	255.3	181.1	0.0	11.22	23.01
Oaxaca	410.5	408.8	408.8	411.4	424.0	402.3	399.6	320.4	241.1	179.0	147.0	62.0	8.21	31.22
Puebla	393.2	391.1	391.1	385.1	383.3	322.1	324.4	235.4	205.9	206.1	168.8	55.2	7.86	39.08
Mexico	376.2	378.2	378.2	392.1	381.5	281.9	278.1	196.8	159.4	151.8	143.4	0.0	7.52	46.61
Guerrero	318.7	320.2	320.2	316.1	319.2	274.1	276.0	199.0	183.2	185.3	171.1	30.9	6.37	52.98
Michoacán	271.1	272.5	272.5	279.1	287.1	266.1	264.6	193.1	143.2	141.4	106.7	10.5	5.42	58.40
Guanajuato	231.6	233.4	233.4	230.9	238.6	191.1	192.8	145.1	113.0	101.3	92.0	7.6	4.63	63.03
Hidalgo	198.1	195.9	195.9	197.1	198.8	177.9	179.1	120.0	103.6	105.7	102.6	49.7	3.96	66.99
San Luis Potosí	189.1	189.0	189.0	190.1	185.4	151.7	148.2	115.3	104.5	106.2	98.1	55.2	3.78	70.78
Tabasco	150.9	151.0	151.0	149.8	150.2	121.9	117.6	89.4	67.2	66.6	60.5	0.0	3.02	73.80
Jalisco	148.0	146.5	146.5	155.8	147.6	78.2	79.2	64.7	42.2	40.8	33.9	0.0	2.96	76.75
Yucatan	135.4	133.6	133.6	133.3	133.9	116.9	116.8	81.3	68.6	63.4	59.9	0.0	2.71	79.46
Sinaloa	122.5	126.9	126.9	128.1	123.7	103.6	103.8	88.6	68.2	68.8	61.0	0.0	2.45	81.91
Zacatecas	109.5	112.4	112.4	114.7	120.0	114.5	113.4	93.4	86.0	74.6	46.0	0.0	2.19	84.10
Tamaulipas	84.6	84.3	84.3	86.2	84.6	71.6	70.6	42.8	39.1	36.8	33.8	0.0	1.69	85.80
Queretaro	75.0	75.1	75.1	75.1	74.6	68.4	67.2	47.6	37.6	38.2	34.9	8.9	1.50	87.30
Durango	74.5	75.4	75.4	75.3	73.8	58.5	58.7	37.6	30.3	24.2	15.3	0.0	1.49	88.78
Morelos	68.8	68.4	68.4	69.6	74.1	69.7	69.9	38.0	18.3	18.8	14.8	0.0	1.38	90.16
Sonora	60.7	61.5	61.5	62.6	64.8	56.0	60.0	31.5	27.5	27.1	24.9	0.0	1.21	91.38
Chihuahua	58.7	59.6	59.6	59.5	57.4	40.8	40.6	28.7	18.0	17.5	16.4	0.2	1.17	92.55
Campeche	56.0	57.2	57.2	56.1	57.0	47.5	46.4	35.9	31.0	28.8	24.9	6.3	1.12	93.67
Tlaxcala	51.1	52.3	52.3	51.2	51.1	36.1	35.1	19.1	12.1	11.2	9.6	0.0	1.02	94.69
Quintana Roo	48.6	48.8	48.8	47.8	46.2	41.3	42.9	26.1	20.1	19.1	14.5	0.0	0.97	95.66
Nuevo Leon	46.0	45.8	45.8	48.0	49.6	25.5	24.6	20.1	15.8	16.1	14.8	0.0	0.92	96.58
Nayarit	45.8	47.0	47.0	47.6	49.7	44.7	47.7	39.6	35.8	37.6	35.2	0.0	0.92	97.50
Coahuila	37.5	38.5	38.5	39.0	42.2	38.9	39.5	25.9	21.7	20.5	20.3	9.2	0.75	98.25
Aguascalientes	25.6	26.0	26.0	26.2	26.2	14.9	15.0	3.0	1.3	1.1	0.0	0.0	0.51	98.76
Colima	17.4	17.1	17.1	16.6	16.9	13.7	14.4	5.3	3.8	4.0	3.9	0.0	0.35	99.11
Distrito Federal	17.4	18.3	18.3	17.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.35	99.46
Baja California	15.9	16.4	16.4	17.9	15.0	7.9	9.0	2.9	1.8	1.8	1.3	0.0	0.32	99.78
Baja California Sur	11.2	10.8	10.8	10.3	10.4	6.3	6.9	3.5	2.4	1.9	1.3	0.0	0.22	100.00

Fuente: (Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2009a; Levy y Rodríguez, 2005)

### **Anexo 5. Guía de Entrevista**

*Identificar si los servicios que ofrecen las secretarías que integran Oportunidades están claramente definidos.*

1. ¿Existe un objetivo común que integre las acciones de las distintas secretarías?
2. ¿Existe margen para que en este contexto las secretarías negocien?
3. ¿Existe una meta común que oriente las acciones de Oportunidades? ¿cuál es?
4. ¿Las secretarías tienen en este marco servicios claramente definidos (productos)?
5. ¿Qué articulación existe entre estos servicios (traslape, antagonismo, complementariedad)?
6. ¿Qué margen de ajuste presentan dichos servicios?
7. ¿Las reglas impiden la confrontación entre actores?
8. ¿La relación entre actores se da conforme a reglas establecidas o es un ajuste informal?

*¿Cómo se lleva a cabo la negociación (horizontal)?*

9. ¿Los actores de la red no están dispuestos a negociar la opción que cada uno ofrece (todo o nada/tómalo o déjalo)?
10. ¿Los costos de implementación del programa pueden ser repartidos compensados entre los distintos actores (toma y daca)?
11. ¿Los actores se ponen de acuerdo en diseñar una solución en la que todos ganan (óptimo de Pareto)?
12. ¿Los actores negocian el diseño e implementación del Programa buscando ganar todos (suma positiva)?

*¿Cómo se lleva a cabo la negociación (jerarquía vertical)?*

13. ¿La negociación se lleva a cabo a través de autoridad y poder?
14. ¿La negociación se lleva a cabo a través de la estructura institucional?
15. ¿La negociación se lleva a cabo a través de la gerencia administrativa?

*Identificar si el trabajo en Oportunidades está especializado y si el mismo responde a la formación profesional*

16. ¿Cuál es su formación profesional (Licenciatura, Maestría o Doctorado)? ¿En qué?
17. ¿Cuál fue su puesto o su vínculo con el programa Oportunidades?
18. ¿Cómo accedió al cargo (examen individual/concurso público, recomendación, promoción interna, otra)?
19. ¿Tenía experiencia previa en la administración pública? ¿Cuántos años?

*Conocer si existe una línea de autoridad conocida con atribuciones claras*

20. ¿Usted sabía claramente quién era su superior jerárquico?
21. ¿Sus atribuciones estaban claramente identificadas?
22. ¿Se respetaba la línea de mando en los procesos internos?

*Conocer si el funcionario conoce su puesto (funciones)*

21. ¿Al momento de acceder al cargo, le puntualizaron claramente sus atribuciones? ¿Le proporcionaron un perfil del cargo?

*Conocer si los problemas del día a día son rutinarios ¿Hay registro?*

22. ¿En qué proporción desempeña usted las mismas actividades?

23. ¿Cuáles eran sus 3/5 actividades más frecuentes?

24. ¿Existe registro de tales actividades (minutas, actas, etc.)?

25. De 1 a 10 con que profundidad se realizó este registro.

**Anexo 6. Funcionarios con mayor número de asistencias al Comité Técnico del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (1999-2006)**

Asistentes	Cargo	Secretaria o Dependencia	Asistencias
Dr. Javier Cabral Soto	Coordinador General del Programa IMSS-Solidaridad	IMSS	42
Dra. Maria Farrell Campa	Directora General de Administración y Finanzas	PROGRESA	37
Ing Ramiro Ornelas Hall	Director General de Padrón y Liquidación	PROGRESA	37
C. Rogelio Gómez-Hermosillo Marín	Coordinador Nacional	Progresa	31
Dr. Carlos Rodríguez Ajenjo	Director General de Coordinación Sectorial y Regional	Oportunidades	29
Lic. Antonio Sánchez Díaz Rivera	Subsecretario de Desarrollo Regional y Presidente del Comité Técnico	SEDESOL	27
Dr. Roberto Morerira Flores	Encargado de la Dirección General del CONAFE	SEP	23
Lic. Reynaldo Terán Rodríguez	Subdelegado del Sector Desarrollo Social	Contraloría y Desarrollo Administrativo	23
Dr. Santiago Levy Algazi	Subsecretario de Egresos	SHCP	22
Lic. Ramón Cardeno Ortiz	Director General de Planeación, Programación y Presupuesto	SEP	19
Lic. Evelyne Rodríguez Ortega	Directora General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales	SHCP	17
Lic. Concepción Steta Gándara	Directora General de Planeación y Evaluación	Oportunidades	16
Dr. Fernando Córdova Calderon	Coordinador de Educación Pública	Oportunidades	15
Ing. José María Fraustro Siller	Subsecretario de Planeación y Coordinación	SEP	15
Dr. Héctor Hernández Llamas	Director General de Coordinación Sectorial y Regional	PROGRESA	13
Lic. Rafaela Merecías Sánchez	Subdirectora responsable del componente educativo del Programa Oportunidades en CONAFE	SEP	13
Act. Mónica Orozco Corona	Coordinadora de Asesores del Coordinador Nacional	PROGRESA	12

Arq. Jorge Escamilla flores	en representación de la Directora General Adjunta de Desarrollo Social, Trabajo y Economía que a su vez acude en representación del Lic. Pablo Reyes Pruneda	SHCP	12
Lic. Laura Martínez Ampudia	Directora General Adjunta de Ciencia, Tecnología, Cultura y Deporte	SHCP	12
Ing. Ramón de la Peña Manrique	Director General	INEA	10
Lic. Angélica Castañeda Sánchez	Directora General Adjunta de Atención y Seguimiento de la Dirección General de Atención y Operación del Programa Oportunidades	Oportunidades	10
Lic. Carlos Márquez Pérez	Coordinador de la Unidad de Programas Compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo	SEP	10
Lic. Débora Schlam Epelstein	Directora General de Padrón y Liquidación	PROGRESA	10

**Anexo 7. Funcionarios con mayor número de asistencias al Consejo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (1997-2006)**

Asistentes	Puesto	Secretaria o Dependencia	Asistencias
Mtro. Daniel Hernández Franco	Director General de Planeación, Evaluación y Seguimiento	PROGRESA	8
Dr. Carlos Mancera Corcuera	Subsecretario de Planeación y Coordinación	SEP	7
Dr. Juan Ramón de la Fuente Ramírez	Secretario	Salud	7
Lic. Evelyne Rodríguez Ortega	Directora General de Programación y Presupuesto Aropecuario, basto, Desarrollo Social y Recursos Naturales	SHCP	7
Dr. Héctor Hernández Llamas	Director General de Coordinación Sectorial y Regional	PROGRESA	6
Dr. José Gómez de León Cruces	Coordinador Nacional	PROGRESA	6
Dr. Manuel Urbina Fuentes	Director General de Extensión y Cobertura	Salud	6
Dr. Santiago Levy Algazi	Subsecretario de Egresos	SHCP	6
C. Rogelio Alberto Gómez Hermosillo	Coordinador Nacional	PROGRESA	5
Lic. Joséfina Vázquez Mota	Secretaria	SEDESOL	5
Dr. Rigoberto Quintero Torres	Director General de Operación Regional y Contraloría Social	Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	4
Dra. María Farrell Campa	Directora General de Administración y Finanzas	PROGRESA	4
Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera	Subsecretario de Desarrollo Regional	SEDESOL	4
Lic. Eduardo Escalante Macín	Director General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Trabajo	SHCP	4
Lic. Francisco Gil Díaz	Secretario	SHCP	4
Lic. José Ángel Gurría Treviño	Secretario	SHCP	4
Lic. Miguel Limón Rojas	Secretario	SEP	4

## 9 BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2007a). *El estudio de las políticas públicas* (Tercera ed.). México, D.F.: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2007b). *La hechura de las políticas* (Tercera ed.). México, D. F.: M. A. Porrúa.
- Aldrich, H. (1975). An Organization-Environment Perspective on Cooperation and Conflict between Organizations in the Manpower Training System. En: A. Negandhi (Ed.), *Interorganization Theory*. Kent, Ohio: Comparative Administration Research Institute: Distributed by the Kent State University Press. 49-70.
- Alexander, E. R. (1995). *How organizations act together: interorganizational coordination in theory and practice*. Australia; United States: Gordon and Breach.
- Ambert, A.-M., Adler, P., Adler, P., y Detzner, D. (1995). Understanding and Evaluating Qualitative Research. *Journal of Marriage and Family*, 57(4), 13.
- Anderson, J. E. (1974). Coordinating the War on Poverty. *Policy Studies Journal*, 2(3), 174.
- Banco Mundial. (2004). *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de Gobierno*. México: Banco Mundial.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. Santiago, Chile: CEPAL.
- Barkin, D. (1987). The End to Food Self-Sufficiency in Mexico. *Latin American Perspectives*, 14(3, Agriculture and Labor), 271.
- Boltvinik, J. (2005). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. En: J. Boltvinik y A. Damián (Eds.), *La Pobreza en México y*

- en el Mundo*. Estado de México: Gobierno del Estado de Tamaulipas; Siglo veintiuno editores. 315-347 (2ª edición).
- Bouckaert, G., Peters, B. G., y Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Basingstoke England; New York: Palgrave Macmillan.
- Brachet-Márquez, V. (2005). El Estado Benefactor Mexicano: Nacimiento, Auge y Declive (1822-2002). En: M. Adato, J. Boltvinik y A. Damián (Eds.), *La pobreza en México y el mundo realidades y desafíos*. México, D.F; Tamaulipas, México: Siglo XXI; Gobierno del Estado. 240-272 (2ª edición).
- Brambila, C., y Garrocho, C. (2008). Evaluación Operativa del Programa Oportunidades: Lecciones, Logros y Desafíos. En: D. Juárez y R. E. López (Eds.), *Combate a la pobreza en México: balance y perspectivas del Programa Oportunidades*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. 241-265.
- Calva, J. L. (2005). La economía mexicana en perspectiva. En: M. Adato, J. Boltvinik y A. Damián (Eds.), *La pobreza en México y el mundo realidades y desafíos*. México, D.F; Tamaulipas, México: Siglo XXI; Gobierno del Estado. 100-129 (2ª edición).
- Campos, E., y Vélez, F. (1994). La Pobreza Rural en México. En: F. Vélez y E. Campos (Eds.), *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*. México: Fondo de Cultura Económica. 179-204.
- Canada's National Child Benefit. *Sitio del Programa Nacional para la Infancia*, [en línea]. <http://www.nationalchildbenefit.ca/eng/home.shtml> (página consultada el 7 julio 2007).
- Challis, L. (1988). *Joint approaches to social policy: rationality and practice*. Cambridge Cambridgeshire; New York: Cambridge University Press.
- Comité Técnico. (2002). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. México, D.F: Secretaría de Desarrollo Social.
- Comité Técnico. (2009). *Lineamientos Operativos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009*. México, D.F: Secretaría de Desarrollo Social.
- Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. (2008). *Reglamento interno para el funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Consejo Nacional de Población. *Indicadores demográficos básicos 1990-2050*, [en línea]. <http://www.conapo.gob.mx/> (página consulada el 26 de octubre 26 de 2009).
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Pobreza. *Reporte CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008*, [en línea]. <http://www.coneval.gob.mx/> (página consultada el 28 de mayo 2008).

- Consejo de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. (2009). *Reglamento interno del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (Vol. 12 de marzo). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Contreras, N. (2004). *Agricultural Technology Transfer Experiences in Mexico: Lessons and Options*. En United Nations University. *Sitio de la documentos de trabajo de la Universidad de Naciones Unidas*, [en línea]. <http://www.ias.unu.edu/> (pagina consultada en mayo 17 del 2008).
- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. (2008). *Manual de organización específico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México, D.F.: Oficialía Mayor, Dirección General de Organización.
- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. (2009a). *Listado de localidades y número de familias beneficiarias*. México, D.F.: Sedesol.
- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. (2009b). *Histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias*. México, D.F.: Sedesol.
- Cordera, R. (2005). *La política social moderna: Evolución y perspectivas*. Conferencia presentada en el taller: Gasto público rural, programas de desarrollo rural y políticas sociales.
- Cordera, R., y Cabrera, C. J. (2008). *La política social en México tendencias y perspectivas*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
- Cortéz, F. (2008). Reflexiones en torno a la estrategia de vinculación del Programa Oportunidades con otros instrumentos de política social. En: D. Juárez y R. E. López (Eds.), *Combate a la pobreza en México: balance y perspectivas del programa Oportunidades*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. 347-366.
- Covarrubias, O. M. (2007). *¿Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el Federalismo?* Ponencia presentada en el XX Concurso de CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública : ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?, Caracas, Venezuela.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry y research design: choosing among five approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Crozier, M. (2010). *The bureaucratic phenomenon*. New Brunswick: AldineTransaction.
- Cruz, C., De la Torre, R., y Velázquez, C. (2006). *Informe compilatorio. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

- Cunill, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- De, I. P., Pochet, P., y Room, G. (2001). Social Benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy*, 11, 291.
- Dobelstein, A. W. (2003). *Social welfare: policy and analysis* (3rd ed.). Australia ; Canada: Thomson : Brooks/Cole.
- Dresser, D. (1997). En busca de la legitimidad perdida. In G. Martínez (Ed.), *Pobreza y política social en México*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México : Fondo de Cultura Económica. 21-42.
- Dunlop, J. M., y Holosko, M. J. (2004). The Story Behind the Story of Collaborative Networks- Relationships Do Matter! *Journal of health y social policy*, 19(3), 1.
- Edmonds, E. (1997, 1997). *Fiscal decentralization and Municipal Governance in Mexico: The case of Chihuahua*. Ponencia presentada en Meeting of the Latin American Studies Association.
- Escobar, A., y González de la Rocha, M. (2008). Evaluación cualitativa rural de mediano plazo del programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004. En: F. Cortés, A. Escobar y M. González de la Rocha (Eds.), *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México, D.F.: El Colegio de México. 203-295.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Europa. *Portal de la Unión Europea*, [en línea]. <http://europa.eu/> (página consultada el 3 de marzo de 2009).
- Favela, A. (2003). *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Garnier, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas, *Gestión Pública - Series CEPAL*: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Grunow, D. (1991). Development of Public Sector: Trends and Issues. En: F.-X. Kaufmann (Ed.), *The Public sector: challenge for coordination and learning*. Berlin ; New York: W. de Gruyter. 89-115.
- Guevara, S. A. (1997). Programas de Alivio de la Pobreza en México: Un ejercicio de Evaluación. En: G. Martínez (Ed.), *Pobreza y política social en México*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México : Fondo de Cultura Económica. 133-264.

- Gulick, L. (2001). Notes in Theory of Organization. En: J. M. Shafritz y J. S. Ott (Eds.), *Classics of organization theory*. Belmont: Wadsworth Pub. Co. 79-87 (5ª edición).
- Gutierrez, J. P., Bautista, S., Gertler, P., Hernandez, M., y Bertozzi, S. M. (2005). Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En: B. Hernández y M. Hernandez (Eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004: Tomo II Salud*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Hall, R. H. (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *The American Journal of Sociology*, 69(1), 32-40.
- Hall, R. H., y Tittle, C. R. (1966). A Note on Bureaucracy and Its "Correlates". *The American Journal of Sociology*, 72(3), 267-272.
- Halpert, B. P. (1982). Antecedents. In D. L. Rogers y D. A. Whetten (Eds.), *Interorganizational coordination : theory, research, and implementation*. Ames: Iowa State University Press. (54-63).
- Hancock, D. R., y Algozzine, R. (2006). *Doing case study research: a practical guide for beginning researchers*. New York: Teachers College Press.
- Harley, D. A., Donnell, C., y Rainey, J. A. (2003). Interagency Collaboration: Reinforcing Professional Bridges to Serve Aging Populations with Multiple Service Needs. *Journal of rehabilitation*, 69(2), 32.
- Harmon, M. M., Mayer, R. T., Tamayo Castroparedes, J., Convián, J., y Utrilla de Neira, M. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México, D.F.: FCE : Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública.
- Hernández, A., y Trigueros, I. (2008). Informe Anual sobre Impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad, *Informe Final*. México: Centro de Análisis e Investigación Económica Instituto Autónomo de México.
- Hernández, G., y del Razo, L. M. (2004) Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios. *Documentos de investigación: Vol. 14*. México: Sedesol.
- Herrera, F. (2009). *Políticas Públicas para el Desarrollo Rural. Estudio de los programas de la Alianza para el Campo en México*. Universidad Autónoma del Estado de México, Mexico.
- Johnson, R. B. (1997). Examining the validity structure of qualitative research. *Education*, 118(2), 282.
- Jones, T. (1975). Some thoughts on coordination of services. *Social work*, 20(5), 375.

- Levy, S. (1994). La pobreza en México. En: F. Vélez y E. Campos (Eds.), *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Levy, S. (2006). *Progress against poverty : sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades program*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes : social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy, S., y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa-Oportunidades de México*. Washington, D.C. México, D.F.: Banco Interamericano de Desarrollo ; Planeta.
- Licha, I. (2006). Coordinando la política social ¿Es la concertación una opción? *Serie de Documentos de Trabajo del INDES, I(59)*.
- Licha, I., y Molina, C. G. (2006). Coordinación de la política social: criterios para avanzar. *Serie de Documentos de Trabajo del INDES, I(58)*.
- Longoria, R. A. (2005). Is Inter-Organizational Collaborational Ays a Good Thing? *Journal of Sociology y Social Welfare, 32(3)*, 123.
- Martínez, M. (1994). *La investigación cualitativa etnográfica en educación*. México: Trillas.
- Martínez, M. (1999). Criterios para la superación del debate metodológico "cuantitativo/cualitativo". *Revista Interamericana de Psicología, 33(1)*, 28.
- Martínez, M. (2006). La Investigación Cualitativa: Síntesis Conceptual. *Revista de Investigación en Psicología (Lima-Perú), 9(1)*, 23.
- Maxwell, J. A. (2005). *Qualitative research design : an interactive approach* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- McCracken, G. D. (1988). *The long interview*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Millán, H. (2001). Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México. *Economía, Sociedad y Territorio, 3(9)*, 63.
- Mizrahi, T. (1999). Strategies for Effective Collaborations in the Human Services. *Social policy, 29(4)*, 5.
- Montagut, T. (2000). *Política social : una introducción*. Barcelona, España: Ariel.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Ordóñez, B. G. M. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México Centro de Investigaciones

Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades Secretaría de Desarrollo Social Oportunidades.

- Orozco, G. (1996). Paradigmas en la producción de conocimientos *La investigación en comunicación desde la perspectiva cualitativa*. La Plata: Ed. de Periodismo y Comunicación.
- Orozco, M. (1994). Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema. En F. Vélez y E. Campos (Eds.), *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*. México: Fondo de Cultura Económica. 113-132,
- Orozco, M., y Hubert, C. (2005). La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de Mexico.
- Ortega, R. (1988). *El nuevo federalismo la descentralización*. México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Parker, S. W. (2005). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. En: B. Hernandez y M. Hernandez (Eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(2), 295.
- Peters, B. G. (2004). *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?* Paper presented at the Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration.
- Peters, B. G. (2005a). *Concepts and theories of horizontal policy management*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Peters, B. G. (2005b). *Institutional theory in political science : the 'new institutionalism'*. London ; New York: Continuum.
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. (2008). *Oportunidades: Un programa de resultados*. México, D.F.: Dirección de Comunicación Social.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., y Turner, C. (1968). Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13(1), 65-105.
- Ramírez, J. C., y Peñaloza, C. (2006). *La coordinación en las políticas públicas elementos e institucionalidad*. Ponencia presentada en la Reunión de Expertos: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, Santiago de Chile.
- Repetto, F. á. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In I. Guatemala (Ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (Vol. Inter American Development Bank:39-98).

- Rivas, S. E. (1984). Participación de los municipios en los COPLADES. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 12-13.
- Rogers, D. L., y Mulford, C. L. (1982). Definitions and Models. En: D. L. Rogers y D. A. Whetten (Eds.), *Interorganizational coordination : theory, research, and implementation*. Ames: Iowa State University Press. 9-31.
- Rogers, D. L., y Whetten, D. A. (1982). *Interorganizational coordination : theory, research, and implementation* (Vol. 1st). Ames: Iowa State University Press.
- Saint-Martin, D. (2004). Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada.
- Samuel, Y., y Mannheim, B. F. (1970). A Multidimensional Approach Toward a Typology of Bureaucracy. *Administrative Science Quarterly*, 15(2), 216-228.
- Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. In K. Hanf y F. W. Scharpf (Eds.), *Interorganizational policy making : limits to coordination and central control*. London ; Beverly Hills: Sage Publications. 345-370.
- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actor Could Play: Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play : actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sedesol. (1997). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Vol. 8 de agosto). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Sedesol. (1999). Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Vol. 26 de Febrero). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Sedesol. (2002a). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002 (Vol. 15 de marzo). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Sedesol. (2002b). Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997 (Vol. 6 marzo). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Sedesol. (2003). Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2003 (Vol. 8 de mayo). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.

- Sedesol. (2006). Anexo del acuerdo por el que se emiten y publican las reglas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el Ejercicio Fiscal 2006. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Sedesol. (2007a). *Guía Rápida 2007: Programas de la Secretaría de Desarrollo Social*. México.
- Sedesol. (2007b). Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Manual Ciudadano 2007: Sedesol a los ojos de todos*.
- Sedesol. (2009). *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Retrieved from [http://www.oportunidades.gob.mx/Wn\\_Reglas\\_Operacion/archivos/Reglas\\_de\\_Operacion\\_2009.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Reglas_Operacion/archivos/Reglas_de_Operacion_2009.pdf).
- Shafritz, J. M., y Ott, J. S. (2001). *Classics of organization theory* (5th). Belmont: Wadsworth Pub. Co.
- SHCP. (2000). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001 (Vol. 31 de diciembre). México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Springer, D. W., Sharp, D. S., y Foy, T. A. (2000). Coordinated service delivery and children's well-being: community resource coordination groups of Texas. *Journal of Community Practice*, 8(2), 39.
- Stake, R. E., y Filella, R. (1998). *Investigación con estudio de casos* (1a ed.). Madrid: Morata.
- Subbarao, K. (1997). *Safety net programs and poverty reduction : lessons from cross-country experience*. Washington, D.C.: World Bank.
- Székely, M. (2004). *Mejores prácticas de política social*. Paper presented at the Mejores prácticas de política social: Conferencia Internacional 2003.
- Székely, M. (2005). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: SEDESOL : CIDE : ANUIES : Porrúa.
- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Thompson, G., y Open University. (1991). *Markets, hierarchies, and networks : the coordination of social life*. London ; Newbury Park: Sage Publications.
- Titmuss, R. M., Abel-Smith, B., y Titmuss, K. (1974). *Social policy : an introduction*. London: Allen y Unwin.
- Triano, E. M. (2008). Del Desarrollo Rural Al Desarrollo Humano. El Programa Oportunidades en Perspectiva. In D. Juárez y R. E. López (Eds.), *Combate a la*

- pobreza en México: balance y perspectivas del programa Oportunidades*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Van de Ven, A., Emmet, D. C., y Koenig, R. J. (1975). Frameworks for Interorganizational Analysis. In A. R. Negandhi (Ed.), *Interorganization theory* (pp. 19-38). Kent, Ohio: Comparative Administration Research Institute : distributed by Kent State University Press.
- Van De Ven, A. H., Delbecq, A. L., y Koenig, R., Jr. (1976). Determinants of Coordination Modes within Organizations. *American Sociological Review*, 41(2), 322-338.
- Ven, A. H. V. D., Delbecq, A. L., y Koenig, R., Jr. (1976). Determinants of Coordination Modes within Organizations. *American Sociological Review*, 41(2), 322-338.
- Verhoest, K., Bouckaert, G., y Peters, B. G. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. *International Review Of Administrative Sciences*, 73(3), 325.
- Vilas, C. (2000). Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 18.
- Walter, U. M., y Petr, C. G. (2000). A Template for Family-Centered Interagency Collaboration. *Families in Society*, 81(5), 494.
- Warren, R., Burgunder, A. F., Newton, J. W., y Rose, S. (1975). The interaction of community decision organizations: some conceptual considerations and empirical findings. In A. R. Negandhi (Ed.), *Interorganization theory* (pp. 167-181). Kent, Ohio: Comparative Administration Research Institute : distributed by the Kent University Press.
- Weber, M. (1995). Bureaucracy. In S. Theodolou y C. Matthew (Eds.), *Public Policy Essential Readings* (pp. 259-265). Englewood, Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Weber, M. (2001). Bureaucracy. In J. M. Shafritz y J. S. Ott (Eds.), *Classics of organization theory* (5th ed.:73-78). Fort Worth: Harcourt College Publishers.
- Weber, M., Winckelmann, J., y Medina Echevarría, J. (1964). *Economía y sociedad : esbozo de sociología comprensiva* (2a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Whetten, D. A. (1982). Objectives and Issues: Setting the Stage. In D. L. Rogers y D. A. Whetten (Eds.), (Vol. 1st:3). Ames: Iowa State University Press.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research : design and methods* (4th ed.). Los Angeles, Calif.: Sage Publications.