

Coherencia y políticas públicas

Metas, instrumentos y poblaciones objetivo

Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel*

Las políticas públicas son un conjunto de acciones específicas orientadas a resolver un problema público acotado, concreto. La especificidad que distingue al enfoque de políticas sitúa como única unidad de análisis a la propia política y puede generar un problema de miopía: concentrarnos detenidamente en cada política pública sin revisar el conjunto, o creer que este conjunto de políticas públicas, de forma automática, se relaciona armónicamente entre sí. Pero un conjunto de políticas públicas bien diseñadas e implementadas no es lo mismo que políticas que, en agregado, se complementan o refuerzan para resolver los problemas complejos. En este texto argumentamos que la coherencia entre un número relativamente acotado de políticas es una condición indispensable para resolver problemas amplios, pero que esta coherencia no es una condición generada de forma automática, sino que requiere un análisis específico para este fin e intervenciones deliberadas. Para ello, analizamos tres niveles de coherencia relevantes para una política pública: la coherencia interna (la teoría causal), la coherencia entre políticas de un mismo espacio, y la coherencia entre espacios de política pública, y mostramos cómo la coherencia interna no garantiza la coherencia externa. En cada caso, utilizamos ejemplos de programas federales en México para ilustrar las consecuencias de la falta de coherencia.

Palabras clave: coherencia de políticas, espacios de política, diseño de políticas, evaluación.

*Guillermo M. Cejudo es profesor-investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F. Tel: (55) 57 27 98 00. Correo-e: guillermo.cejudo@cide.edu. Cynthia L. Michel es profesora-asociada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F. Correo-e: cynthia.michel@cide.edu. Los autores agradecen a David Arellano y a dos dictaminadores anónimos por los comentarios recibidos. Este artículo se benefició de la investigación aplicada en el proyecto de metaevaluación de programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social en 2012.

Artículo recibido el 10 de febrero de 2014 y aceptado para su publicación el 24 de febrero de 2015.

Public Policies and Policy Coherence: Goals, Instruments and Target Populations

Public policies are a set of specific actions intended to solve concrete public problems. Given the specificity of the policy approach, its unit of analysis is the policy itself. This attribute may lead to a myopia problem: to focus on each public policy without studying the whole, or to believe that the set of public policies is, automatically, harmonious. Yet, a series of well-designed and implemented public policies is not equivalent to a set of complementary and self-reinforcing policies that solve complex public issues. In this paper, we analyze three levels of coherence for public policies: internal coherence (the causal theory), coherence among policies in the same policy domain, and coherence across policy domains. We show that internal coherence is not guarantee of external coherence. We use Mexican government programs to exemplify the consequence of incoherent policies.

Keywords: policy coherence, policy domains, policy design, policy evaluation.

INTRODUCCIÓN

Una política pública se compone de un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público. La solución de dicho problema dependerá no sólo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación. Este par de ideas resumen buena parte de la literatura sobre políticas públicas y revelan uno de los atributos centrales del análisis de políticas públicas: su concreción. En efecto, una política pública se distingue de, por ejemplo, un plan general o un programa sectorial, por su propósito acotado: no busca resolver problemas generales, sino concretos, contextualizados y contenidos.

Luis F. Aguilar (2010, 31) lo frasea en forma clara: “la política pública se entiende [...] como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia”. En esta lógica, las políticas públicas “no constituyen una utopía ni un proyecto político de sociedad, sino una respuesta concreta a problemas concretos” (Merino, 2013, 179). La especificidad que distingue al enfoque de políticas, sin embargo, puede generar un problema de miopía: concentrarnos detenidamente en cada política pública sin revisar el conjunto, o creer que este conjunto de

políticas públicas, de forma automática, es armónico y complementario. Puede caerse en el error de asumir que, al contar con políticas bien diseñadas e implementadas, contamos con un conjunto de políticas públicas que son coherentes, cuyos resultados se complementan o refuerzan y que, en agregado, resuelven, ahora sí, los grandes problemas de un país.

Esto no es trivial. No pocas veces encontramos políticas incoherentes entre sí, aun cuando cada una atiende de manera efectiva a sus propios beneficiarios (Peters, 1998). Existe una amplia variedad de políticas que son efectivas, que cumplen con sus objetivos y que atienden adecuadamente a sus destinatarios, pero que, al valorarlas desde una perspectiva más amplia, son redundantes, realizan las mismas acciones que otras políticas, persiguen más o menos los mismos objetivos y, en ningún caso queda claro cuál es el objetivo amplio al que buscan contribuir, ni en qué medida lo harán. Como resultado de esta incapacidad de ver más allá de una sola política, podría haber políticas públicas que, por separado, tengan lógica y sentido, pero que, como conjunto de políticas públicas presenten vacíos o duplicidades.¹

Los gobiernos diseñan políticas, planifican, establecen mecanismos de coordinación y evalúan bajo el supuesto de que existe coherencia entre las políticas, pero ese supuesto no puede darse por válido en muchos casos. Además, la manera en que los gobiernos operan día a día no propicia la coherencia entre las políticas. Por ejemplo, en el proceso de planeación pueden definirse los grandes objetivos del gobierno para que cada política oriente sus acciones, pero eso no asegura que, de forma individual, cada una tenga una aportación diferenciada y complementaria a la solución de un problema. De igual forma, la coordinación entre dos instituciones podría permitir la armonización en la operación entre dos o más organizaciones públicas, pero no puede compensar que las políticas públicas que están operando sean incoherentes. Finalmente, una evaluación puede ser un insumo para ir logrando políticas públicas bien diseñadas y con coherencia

¹ En este texto hablaremos de políticas públicas, pero claramente el análisis puede extrapolarse (como, en efecto, lo hacemos con los ejemplos) al estudio de programas presupuestarios. Como explica Luis F. Aguilar (2009, 16): los programas son, como las políticas públicas, acciones causales orientadas al logro de objetivos particulares, pero que para fines de presupuestación, adoptan una estructura programática.

interna (es decir, que su teoría causal tenga consistencia lógica), pero eso no es indicativo de que entre ellas sean coherentes, que se complementen y que, al resolver problemas parciales, la suma de estas soluciones contribuya a atender un problema público amplio. En pocas palabras, el problema es que la planeación, la coordinación y la evaluación parten de un supuesto falso, según el cual la coherencia entre políticas está dada.

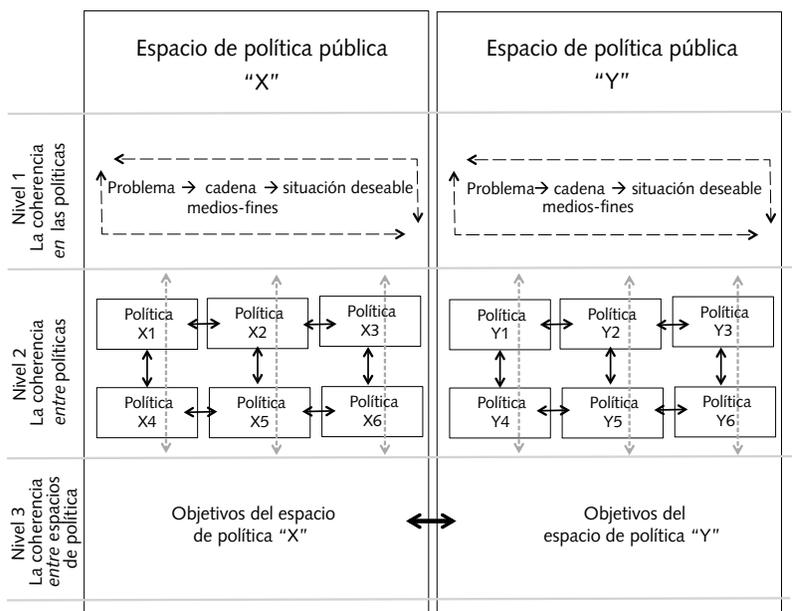
Desde luego, una coherencia absoluta entre políticas requeriría, como cualquier acción planeada, conocimiento causal total. Sin una teoría que sustente una relación causal entre todas las acciones a emprender, la consecución de objetivos queda al azar (Wildavsky, 1973, 131; Cortés, 2008). Ese ideal absoluto es inalcanzable, como la amplia literatura sobre racionalidad y comportamiento administrativo han mostrado (desde Simon, 1974). En este texto no argumentamos que la coherencia total entre las políticas es posible, sino que proponemos algo más modesto: que la coherencia entre un número relativamente acotado de políticas es una condición indispensable para resolver problemas amplios y que no se genera de manera automática, sino a partir de intervenciones deliberadas. La solución de los problemas públicos no puede ser la suma de una serie de políticas inconexas y desarticuladas.

Para construir este argumento, partimos de la discusión vigente sobre coherencia de políticas públicas. La literatura sobre el tema se ha enfocado a la coherencia interna de las políticas (la teoría causal de cada política pública) y, en menor medida, a la coherencia entre espacios de política pública (*policy domains*), por ejemplo, entre la política fiscal y la comercial. Casi no ha prestado atención a la coherencia entre políticas públicas de un mismo espacio de políticas. Por ello, aunque revisamos los tres tipos de coherencia, ofrecemos un análisis más detallado de esta dimensión: la coherencia entre políticas públicas. Enseguida, mostramos cómo la coherencia interna no garantiza la coherencia externa y utilizamos ejemplos de programas federales en México para ilustrar las consecuencias de la falta de coherencia. En las conclusiones buscamos vincular esta discusión con los instrumentos de gestión necesarios para que la coherencia sirva para lograr resultados integrados de política.

TRES NIVELES DE ANÁLISIS DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La coherencia se suele señalar como un atributo deseable en las políticas públicas, aunque no se cuenta con una noción compartida sobre qué significa que una política pública sea coherente (véanse Rhodes, 1997; Peters, 1998; Jordan y Halpin, 2006; May *et al.*, 2006; Merino, 2009; Lerda, *et al.*, 2003; OCDE, 2011). Etimológicamente, algo no puede ser coherente en sí mismo, sino que lo es con respecto a algo más (Rosencrantz, 2008). Una política pública puede tener componentes que son coherentes entre sí; puede ser coherente con respecto a otra política o puede ser parte de un grupo de políticas públicas que guardan coherencia con otro grupo. Podemos identificar tres niveles de análisis desde los cuales evaluar la coherencia en las políticas públicas: la coherencia en las políticas (la coherencia interna), la coherencia entre políticas y la coherencia entre espacios de política (diagrama 1).

DIAGRAMA 1. Niveles de análisis de la coherencia de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

LA COHERENCIA EN LAS POLÍTICAS

La coherencia en las políticas públicas se refiere a la teoría causal que estructura una política, la coherencia interna de las políticas. La pregunta central en este nivel de análisis es si la forma que toma la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal ente la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada. En efecto, las políticas parten de una teoría causal que, justamente, denota causalidad en la forma que toma la intervención del Estado (Merino, 2013; Cortés, 2008). Toda política supone una teoría del cambio que vincula el problema público identificado con la situación que desea obtenerse a partir de la intervención y, en el medio, con una serie de instrumentos y acciones que serán usados para lograr ciertos resultados (Pawson, 2013). En suma, toda política asume una relación de causa y efecto.

Cuando la consistencia en la teoría causal falla, la intervención pierde eficacia porque su implementación está basada en falsos supuestos, en circunstancias que, al no coincidir con la realidad, impiden que la teoría del cambio prevista se ejecute de acuerdo con el plan (problemas de implementación). Más aún, cuando la teoría causal de una política no es coherente (cuando los actores que se busca beneficiar resultan afectados, cuando los instrumentos no pueden lograr lo que se pide de ellos o cuando los valores que se busca atender no se reflejan en la implementación), las políticas públicas enfrentan problemas para lograr sus objetivos, más allá de la eficacia de la implementación (problemas de diseño).

Para ilustrar las consecuencias de la falta de coherencia interna en las políticas públicas, podemos hacer referencia al diseño del Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), que surgió en 1974 como un fondo para apoyar las artesanías y, entre 1995 y 2015, fue operado por Sedesol. De acuerdo con su documento normativo, el Fonart es la respuesta “a la necesidad de promover la actividad artesanal del país y contribuir así a la generación de un mayor ingreso familiar de los artesanos; mediante su desarrollo humano, social y económico” (ROP de Fonart, 2014, 16). La necesidad que atiende la política, desde luego, ha sido identificada,

pero no de forma clara: ¿la política busca fomentar la actividad artesanal en el país por sí misma o busca mejorar el ingreso de los artesanos mediante la venta de sus artesanías? Cada uno de estos objetivos, aunque son socialmente deseables, responden a valores distintos, tienen diferentes consecuencias distributivas y exigen instrumentos de intervención distintos.

La definición inexacta del problema que Fonart pretende resolver resulta en una constante confusión para definir si el objetivo del Fonart consiste en contribuir a mejorar la situación socioeconómica de los artesanos, en preservar las artesanías o en catapultar el sector artesanal mexicano (Cejudo, *et al.*, 2012, 96). Pero, más importante aún, esta confusión se refleja en los instrumentos de intervención utilizados. Uno de los apoyos consiste en comprar todas las artesanías que los artesanos produzcan, independientemente de que éstas tengan demanda o no. Esta forma de operación, ajena en su totalidad a la lógica de mercado, apunta a que el objetivo de la política es la preservación de la artesanía por sí misma, a su preservación por el valor intrínseco que tiene como patrimonio cultural inmaterial. Por otra parte, sin embargo, el resto de los apoyos de Fonart consiste en capacitar y asistir técnicamente a los artesanos, para mejorar sus condiciones productivas. Éstos últimos parecen estar dirigidos a mejorar el bienestar económico de los artesanos, a partir de una lógica de mercado, según la cual, conforme cuenten con mayores capacidades técnicas, podrán competir mejor.

Así, más allá de los propósitos loables y los recursos utilizados, en la práctica el programa está llevando a cabo esfuerzos aislados y con instrumentos desvinculados. Se realizan las actividades previstas pero se desatenden los propósitos. Las evaluaciones de consistencia y resultados que coordina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) sugieren que éste no es un problema aislado. Por ello, la pregunta pertinente es cómo evitar que las buenas intenciones queden atrapadas en un problema de falta de coherencia entre los instrumentos, los objetivos o las poblaciones objetivo, o que se realicen remiendos (Teles, 2013) que terminen por comprometer el objetivo último de la política.

La literatura sobre el tema abunda (Mény y Thoening, 1992; Merino, 2013; Stone, 2004; Aguilar, 2009). Majone es, quizá, quien mejor expone

una solución en este sentido, al proponer un enfoque analítico que distinga el núcleo de la periferia de las políticas. La idea, inspirada en los programas de investigación científica de Imre Lakatos (1978), consiste en utilizar una lente de análisis que distinga los valores y objetivos centrales de los valores y objetivos que pueden modificarse e incluso adaptarse a las situaciones contextuales, sin que ello implique que el propósito principal de la política (el núcleo duro que articula el problema y la solución) se modifique. Él lo explica claramente como sigue:

Si el núcleo aporta continuidad, la periferia —integrada principalmente por programas y otras actividades administrativas concretas que tratan de poner en práctica los principios del núcleo— da flexibilidad. La necesidad de adaptar los programas particulares con los cuales opera la política a las condiciones económicas, sociales y políticas cambiantes, mantiene la periferia en constante movimiento, pero los cambios periféricos por lo general no afectan al núcleo, excepto quizá por su fuerza combinada (Majone, 1997, 196; véase Merino, 2010).

En otras palabras, aunque algunos atributos de las políticas cambien, sus componentes esenciales (el núcleo duro que le da coherencia interna a la política) no debería mutar.

LA COHERENCIA ENTRE POLÍTICAS

Toda política pública ocurre en un espacio de políticas que abarca distintas intervenciones del Estado para resolver problemas públicos concretos, aunque relacionados (Majone, 1997, 158-161). Los espacios de política pública (*policy domains*) son “áreas de política más o menos establecidas que dan significado a problemas comunes y que tienen propiedades integradoras” (May *et al.*, 2006, 382).² Cada una de las políticas de un mismo espacio no

² De acuerdo con los autores, las propiedades integradoras son aquellas que sirven para vincular los problemas públicos con los intereses de distintos actores. Por ejemplo, la existencia de objetivos claros, la correcta definición de la población objetivo, entre otras.

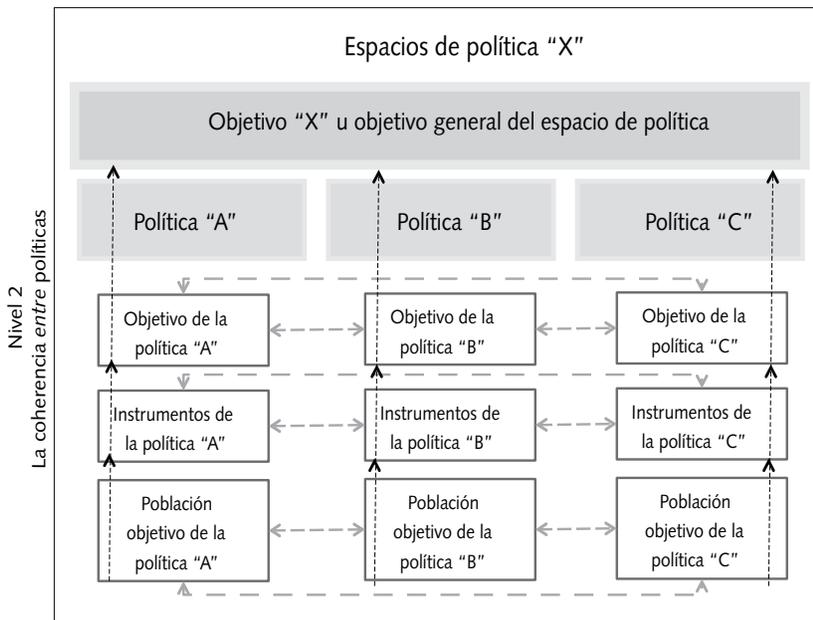
sólo coexiste con las otras, sino que interactúa con ellas: las potencia u obstaculiza.³ Para que una política contribuya, refuerce o mejore el desempeño de otra, se requiere que ambas políticas sean coherentes. Cuando las políticas no son coherentes, su coexistencia puede provocar algo más que la falta de articulación: políticas que se estorban, se traslapan o dejan objetivos o personas sin atender.

La coherencia entre políticas se refiere a las políticas que dentro de un mismo espacio se relacionan armónicamente para lograr los grandes objetivos de ese espacio. Desde esta lente de análisis, se estudia si las políticas públicas que conforman cada espacio mantienen una sinergia que permita que cada una tenga una aportación clara y diferenciada en la solución del problema público. Ello supone ver las políticas como los instrumentos del espacio de políticas (Careja, 2011, 346) y orientar sus propósitos y componentes específicos al objetivo más amplio (Dery, 1998, 169-171).

Dos políticas son coherentes *entre sí*, en primer lugar, por su capacidad para alcanzar, en combinación, un objetivo más amplio. Hay coherencia entre dos políticas cuando, en un mismo espacio de políticas, la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política “A” refuerzan la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política “B” o, por lo menos, no los obstaculizan. Alternativamente, hay coherencia cuando al implementar la política “A”, se está atendiendo a un tipo de población objetivo distinta de la que atiende la política “B”. Por último, dos políticas pueden compartir el mismo tipo de poblaciones objetivo, pero utilizar instrumentos diferentes, aunque complementarios, para lograr resolver un problema público. En cualquier caso, cuando hay coherencia, la operación de dos políticas (“A” y “B”) logra no sólo los objetivos propios de cada política, sino un objetivo más amplio (el

³ En este espacio todas las políticas se relacionan entre sí, aunque unas en mayor medida que otras. Cuanto más saturado esté el espacio, mayor será la relación entre las políticas, hasta el punto en el que la relación entre políticas llega a ser tal, que no es posible hablar de una sin hacer referencia a las otras (Majone, 1997). En este caso, las consecuencias de una política comienzan a interferir con la operación de otras políticas y, como resultado, las soluciones previstas por el Estado engendran nuevos problemas que toman la forma de políticas traslapadas y de conflictos jurisdiccionales (Majone, 1997, 160).

DIAGRAMA 2. Tipos de coherencia entre políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Objetivo "X", en el diagrama 2). Así, hay tres tipos de coherencia entre políticas: la coherencia entre los instrumentos de las políticas, la coherencia entre los objetivos de las distintas políticas y la coherencia entre los tipos de población objetivo que busca atender cada política.

LA COHERENCIA ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS

Los instrumentos de dos o más políticas son coherentes cuando, mediante distintas formas de apoyo, se contribuye a la solución de un mismo problema público. Es decir, si partimos de que los problemas públicos son complejos y multidimensionales, la coherencia en este nivel se hace evidente cuando distintas políticas, cada una por vía diferente, atienden una dimensión de ese problema. En este tipo de coherencia, el foco de análisis no tiene

que ver con la idoneidad de los instrumentos de cada política para resolver el problema público particular para el que fueron creadas, sino con la complementariedad que existe entre los instrumentos de todas las políticas dentro de un mismo espacio, para alcanzar el objetivo general del espacio de política en el que coexisten.⁴ Por ejemplo, un conjunto coherente de políticas en materia laboral podría estar integrado por instrumentos que fomenten la creación de nuevos empleos mediante programas para el desarrollo de proveedores, por instrumentos orientados a capacitar a las personas desempleadas para facilitar su integración al mercado y, finalmente, por un componente que dé créditos para que las personas puedan autoemplearse. En ningún caso una sola política es suficiente para terminar con el desempleo. Más bien, cada uno de uno de ellas está encargada de atender una pequeña parte del problema, mediante un instrumento distinto.

Esto es precisamente a lo que nos referimos cuando hablamos de coherencia entre instrumentos: para solucionar grandes problemas públicos, el gobierno interviene mediante una serie de instrumentos, cada uno orientado a dar solución a un solo cariz de un determinado problema social. Cuando la coherencia entre instrumentos falla, la política en su conjunto pierde eficacia, y las acciones que desde cada instrumento se llevan a cabo, terminan por tener un éxito parcial, en el mejor de los casos. Puede haber un conjunto de políticas que, por separado, cumplan su propósito, pero que la falta de coherencia de instrumentos anule la posibilidad de resolver problemas públicos amplios.

Si no existe coherencia entre instrumentos, puede ocurrir que los instrumentos utilizados por cada política no contribuyan de manera diferenciada a solucionar una parte del problema público del espacio de políticas. Por ejemplo, de acuerdo con el inventario de Coneval (2011), el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), el Programa Vivienda Digna y el Programa Vivienda Rural están diseñados para disminuir la carencia de vi-

⁴ El mayor supuesto en este nivel de análisis es que existe coherencia interna en cada una de las políticas, pues se asume que cada una de estas políticas atiende un problema público concreto, cuya solución implica la solución parcial del problema público amplio que se busca atender en el espacio de política donde todas conviven.

viendas de calidad de cierta población.⁵ La atención de esta carencia depende de que las personas de cada hogar cuenten con piso, techo y muros firmes, así como con las suficientes habitaciones para que en cada una no duerman, en promedio, más de 2.5 personas (Coneval, 2015). Para este fin, los tres programas gestionan la ampliación y mejora de las viviendas. Esto significa que existen tres programas dirigidos a poblaciones que se traslapan, que realizan lo mismo, para el mismo fin. La utilidad de cada uno para disminuir la carencia de calidad y espacios de la vivienda es cuestionable, pues con la existencia de uno solo bastaría para solucionar el problema.

Como éste, hay múltiples ejemplos de espacios de políticas compuestos por políticas que utilizan, en realidad, el mismo instrumento: distintas políticas de fomento productivo que, todas, entregan créditos o apoyos directos como instrumento; o políticas de desarrollo tecnológico que se reducen, por igual, a la entrega de recursos. Las implicaciones de esto no son menores: aunque existen políticas separadas (con lógicas distintas), sus instrumentos son redundantes.

LA COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS

La coherencia entre objetivos se refiere a la consistencia entre los propósitos de cada política en un mismo espacio. Es decir, se trata de que, aunque todas las políticas estén encaminadas hacia la consecución de diferentes objetivos, éstos estén relacionados armónicamente entre sí, de forma tal que las acciones que cada una emprenda sirvan a un propósito común (Fukasaku y Hirata, 1995; Forster y Stokke, 1999; May *et al.*, 2006). Esto quiere decir que un espacio de políticas estaría conformado por políticas que, en su di-

⁵ Los tres programas están diseñados para atender a poblaciones que, en algunos casos, se traslapan. La población objetivo del Programa Vivienda Digna (hogares mexicanos en localidades urbanas y rurales que estén en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar) incluye a la del Programa Vivienda Rural (hogares mexicanos en localidades de hasta 2 500 habitantes que estén en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda) y a la del PDZP (localidades ubicadas en los municipios que integran las zonas rurales de atención prioritaria). Estos programas fueron reestructurados en el presupuesto de egresos de 2016.

seño, alcanzan coherencia con respecto a sus propósitos y se complementan o refuerzan de tal forma que son capaces de resolver, en conjunto, problemas complejos. Por eso, la coherencia desde esta perspectiva valora cómo cada política contribuye al logro del objetivo superior. El objeto de análisis no es conocer si cada política contribuye al cumplimiento de una parte del objetivo general del espacio de política, sino saber si el logro del objetivo de cada política, en el agregado, es suficiente para alcanzar el objetivo general del espacio de política. En otras palabras, se trata de determinar si, con el logro de todos los objetivos de las políticas que conviven dentro de un mismo espacio, se alcanza el objetivo general, sin dejar huecos pero sin caer en duplicidades.

Por ejemplo, una política de transporte diseñada específicamente para mejorar la movilidad de una ciudad será coherente en la medida en la que el logro de los objetivos de cada política contribuya, de manera diferenciada, a la solución de un mismo problema público. Este espacio de política debería contar, entonces, con políticas concretas complementarias: una orientada a lograr un uso óptimo de la red vial, mediante impuestos al uso y a la tenencia de los vehículos, y otras cuyo objetivo sea mejorar la conectividad del país, lo cual podría llevarse a cabo mediante la expansión de la red carretera, la creación de una red ferroviaria de transporte masivo, servicios de autobús de mejor calidad y la coordinación e integración de los servicios de autobús, tren y taxi. De esta forma, aunque cada una de las políticas persiga un objetivo distinto, la suma de los objetivos alcanzados resultará en el logro del gran objetivo que se ha planteado para la política de transporte.⁶

En el otro extremo, podríamos pensar en políticas que, aunque comparten un espacio de política, no forman un conjunto articulado y, por tanto, son políticas que, incluso si alcanzan su propósito específico, no resuelven, en agregado, problemas públicos: que se dé capacitación para formar microempresas, pero que no haya una política complementaria que dé créditos y facilite la comercialización; que se den apoyos para arrancar proyectos productivos, pero no para su consolidación; que se construya

⁶ Un ejemplo en este sentido es la política de transporte en Singapur (véase Santos *et al.*, 2004).

infraestructura escolar, se contraten maestros y materiales pero no haya una actualización de prácticas docentes, etc. La consecuencia es tener espacios de política compuestos por políticas cuyos objetivos no estén encaminados a alcanzar los de la política del sector.

LA COHERENCIA ENTRE LA POBLACIÓN OBJETIVO DE LAS POLÍTICAS

La coherencia entre políticas también puede valorarse a partir de su focalización, para identificar si, aunque se esté utilizando un mismo instrumento para un mismo objetivo, la suma de las personas atendidas incluye a toda la población objetivo del espacio de política. La coherencia de este tipo también implica que no haya duplicidades, es decir, se trata de que cada una de las políticas atienda un tipo de población que padece el problema público que sustenta el propio espacio de política, pero sin que una misma población pueda ser sujeto de atención de dos políticas. En la práctica, esto es más complicado de lo que parece, pues una misma persona puede tener diversas características (i.e. mujer, indígena, madre soltera, persona en situación de pobreza), cada una de las cuales la sitúa como población objetivo de varias políticas. Por eso es importante hacer una precisión: la coherencia entre poblaciones objetivo no es igual a la correcta focalización de las políticas. Es decir, la coherencia entre poblaciones objetivo no sólo implica que una persona no se beneficie de dos políticas que contribuyen a un mismo objetivo, sino que esa persona no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen el mismo fin. La diferencia es sutil pero importante: la coherencia entre políticas, desde esta perspectiva, parte de una correcta focalización de las políticas, pero trasciende este nivel de análisis ya que, en última instancia, se busca que nadie que padezca un determinado problema público, deje de ser sujeto de atención.

Como ejemplo, podría imaginarse un conjunto de programas en materia de acceso a servicios de salud. El objetivo del espacio de políticas consistiría en garantizar el acceso a estos servicios a partir de políticas que, orientadas a poblaciones distintas, en agregado incluyan a toda la población. Es decir, son políticas que tienen el mismo objetivo (garantizar el acceso a ser-

vicios de salud), con el mismo instrumento (afiliación a un sistema de salud), pero que sólo logran el objetivo mayor al atender a poblaciones diferentes. En este escenario, una política estaría dirigida a las personas que tienen un empleo formal en el sector privado; otra a los empleados del sector público y una más a las personas empleadas en la economía informal. De esto se trata la coherencia entre la población objetivo de las políticas: cada política logra su objetivo particular (dar acceso a servicios de salud) pero contribuye, mediante la atención de diferentes personas, a un propósito común.

Lo cierto es que no muchas políticas funcionan de esta manera. La política social en México, por ejemplo, está compuesta por varias políticas orientadas a mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas en pobreza, no desde un enfoque asistencialista, sino a partir de la capacitación de los beneficiarios para que desarrollen proyectos productivos. Aunque en 2013 existían, por lo menos, ocho programas presupuestarios que, en teoría, perseguían un mismo objetivo, el cual se pretende alcanzar mediante un mismo instrumento, pero atendiendo a poblaciones distintas,⁷ lo cierto es que un análisis más detallado de la población que atienden estos programas apunta a la incoherencia entre las políticas. Coexistían, por ejemplo, programas como FAPPA⁸ y POP,⁹ destinados a la población en pobreza; POPMI,¹⁰ que atiende a población en pobreza, pero que son mujeres e indígenas; Fommur,¹¹ que apoya a la población femenina pero que habita en

⁷ Cada uno de los ocho programas mencionados están destinados a atender a una población distinta: unos están destinados a atender a la población indígena, otros a las mujeres en condiciones de pobreza, otros a los jóvenes, y así sucesivamente.

⁸ El programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) está dirigido los habitantes de los núcleos agrarios que no poseen tierras, pero que mediante la implementación de proyectos productivos buscan mejorar su calidad de vida (ROP de FAPPA, 2014).

⁹ El Programa de Opciones Productivas (POP) busca desarrollar las capacidades productivas de la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar, mediante la implementación de proyectos productivos (ROP de POP, 2014).

¹⁰ El Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) está a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y busca desarrollar las capacidades productivas de las mujeres indígenas, para mejorar sus condiciones de vida al impulsar y fortalecer su organización y su participación en la toma de decisiones (ROP de POPMI, 2013).

¹¹ El Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur) es un programa que busca favo-

zonas rurales; el Programa Fondos Regionales Indígenas,¹² que atiende a la población indígena, y así la lista continúa.

En términos prácticos, esto significa que una misma mujer es población objetivo del POP, del POPMI¹³ y del Fommur. Este empalme en la población a la que cada uno atiende merma la coherencia en la política de la generación de ingresos mediante el apoyo a proyectos productivos. En otras palabras, al implementar el POP, se está atendiendo a hombres y mujeres en pobreza, población que coincide con la que atiende Fommur y POPMI, con el mismo propósito. Considerando que el Estado cuenta con recursos escasos para atender los diversos problemas sociales, este empalme constituye una acción que va en detrimento de las personas que no han sido sujeto de atención de otros programas sociales.¹⁴

LA COHERENCIA ENTRE ESPACIOS DE POLÍTICA

El último nivel de coherencia, el tercero, es en el que los objetivos de dos espacios de política distintos (por ejemplo, el de educación y el de seguridad) se corresponden o, por lo menos, la consecución de los objetivos del primero no afecta la consecución de los objetivos del segundo. Los espacios de política son más amplios y complejos que las políticas públicas y, por tanto, también son menos maleables. Los espacios de política implican la solución de problemas más grandes, que suponen la intervención de más actores, con distintos intereses, que buscan avanzar en la elección de soluciones que responden a lógicas distintas y, muchas veces, contradictorias

recer el desarrollo de las habilidades y el autoempleo de las mujeres que habitan en zonas rurales, mediante el acceso a micro financiamientos (ROP de Fommur, 2014).

¹² El Programa Fondos Regionales Indígenas busca contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas mediante el financiamiento de proyectos productivos (ROP de PFRI, 2013).

¹³ La población objetivo del POPMI está definida como “Mujeres indígenas mayores de edad o menores de edad con responsabilidad de manutención en el hogar, que formen grupos de diez u ocho mujeres, habiten en las localidades de alta y muy alta marginación [...] y que de acuerdo con el presupuesto disponible se pretende atender” (Coneval, 2013).

¹⁴ Si bien es cierto que la población objetivo de los programas está delimitada por criterios geográficos (por ejemplo, unos orientan sus apoyos a Zonas de Atención Prioritaria, otros a Localidades Indígenas y otros a Núcleos Agrarios), el problema de diseño subsiste.

(Jochim y May, 2010). Su diseño depende en buena medida de las decisiones que se han tomado en el pasado sobre políticas en particular que, sin embargo, inciden en el conjunto del espacio de políticas.

De forma más específica, en este nivel se analiza la interacción entre los resultados y el proceso de implementación de los espacios de política. Esta interacción puede ser de forma horizontal o vertical. Se dice que los espacios de política interactúan de forma horizontal cuando los instrumentos que uno utiliza para alcanzar sus objetivos están afectando (positiva o negativamente) el logro de los objetivos de otro espacio de política (Nilsson *et al.*, 2012). La interacción horizontal de espacios de política sería incoherente si, por ejemplo, la implementación de la política ambiental del país estuviera impidiendo que la política agraria alcanzara sus objetivos. En cambio, cuando la interacción es vertical, los espacios de política de un ámbito de gobierno se encuentran afectando los de otro ámbito de gobierno (Nilsson *et al.*, 2012). En este caso, la interacción vertical entre espacios de política sería coherente si, por ejemplo, la política turística federal estuviera contribuyendo al logro de los objetivos de la política turística del estado de Oaxaca.

En el plano internacional este tipo de coherencia ha sido estudiada, principalmente, por la OCDE, que la define como “la promoción sistemática de acciones de política que se refuerzan mutuamente” (OCDE, 2003: 2). En esta misma lógica, la Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó un estudio en el que proporciona evidencia de la incoherencia entre la política comercial y la política de salud en distintos países. En este análisis se discute la forma en la que en muchas naciones (sobre todo latinoamericanas), los aspectos comerciales relacionados con los derechos de propiedad intelectual, específicamente en el ámbito de las patentes, impiden que la política de salud se desarrolle eficazmente, pues la legislación dificulta la importación de ciertos medicamentos (Blouin, 2007). Un estudio sobre la coherencia en la política del Ártico en Canadá y en Estados Unidos ejemplifica, también, el análisis en este nivel. En dicho estudio se concluye que la incoherencia de esta política es consecuencia de, cuando menos, dos aspectos: la política está compuesta por una serie de asuntos (medioambiente, desarrollo económico y manejo de tierras, entre otros) que tienen poco

en común y la definición del problema que atiende la política en cuestión es bastante difusa (si no es que inexistente). Los choques entre políticas ambientales y de desarrollo económico, o monetaria y laboral son ejemplo de los desafíos de lograr la coherencia entre espacios de política.

Un ejemplo de incoherencia entre espacios de política en México es el que Levy discute en su libro *Buenas intenciones y malos resultados*. Levy analiza cómo el Estado mexicano, al impulsar simultáneamente dos políticas con objetivos contrapuestos (la política de seguridad social y la política de protección social en salud), está afectando la productividad de los empleados que laboran en el sector formal. El argumento de Levy parte del reconocimiento de que el Estado, al cobrar impuestos al trabajo formal por una parte y, simultáneamente, al subvencionar el trabajo informal (con políticas como las del Seguro Popular), está subsidiando “la creación de empleos de baja productividad y [está castigando] la creación de empleos de alta productividad” (Levy, 2008). Puede haber, entonces, espacios de política integrados por políticas coherentes entre sí y que, en conjunto, logren sus objetivos, pero que estén dificultando el logro de los objetivos de otros espacios.

¿CÓMO SE IDENTIFICA LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS?

La coherencia debería ser observable en cada política pública y cada espacio de políticas. Para el primer nivel de coherencia, los instrumentos de evaluación han sido los más utilizados, pues éstos se han orientado a medir la causalidad y pertinencia de la intervención: ¿el problema está bien definido?, ¿la solución ofrecida por el programa corresponde con el problema?, ¿la población objetivo está bien definida y cuantificada?, ¿los indicadores capturan los resultados de los programas?, etc. Para este mismo fin, también se han utilizado instrumentos de monitoreo basados en la metodología de marco lógico (MML). La MML busca que cada programa tenga claramente definido su objetivo, las actividades que se realizarán para alcanzarlo, los responsables y los indicadores que se utilizarán para monitorear y evaluar objetivamente sus resultados.

Aunque los instrumentos de monitoreo y evaluación han resultado más o menos efectivos, éstos permiten identificar los problemas con el componente técnico de una política pública, es decir, con su teoría de cambio, pero nada pueden hacer para garantizar la coherencia entre ésta y las decisiones éticas y políticas que implica la formulación de una política. Y es que cada etapa del diseño de una teoría causal (desde la definición del problema hasta la selección de alternativas de solución) constituye una decisión que también se toma a partir de criterios éticos y políticos. Es una decisión de carácter ético porque al momento de definir, por ejemplo, cuáles son los mejores instrumentos de política para llegar a la situación deseable, invariablemente se está haciendo una elección de valores (véanse Merino, 2013; Mény y Thoening, 1992; Bozeman, 2007; Moore, 2013). Al mismo tiempo, toda política pública es también una decisión política, pues una política no sólo implica el uso de la autoridad del Estado, sino que es el reflejo del choque de intereses en conflicto y de consecuencias distributivas (unos ganan, otros pierden; unas preferencias son atendidas, otras ignoradas); es decir, las decisiones políticas y éticas, en conjunto con las técnicas, modelan cada política, pero los instrumentos de monitoreo y evaluación únicamente pueden hacerse cargo de las técnicas.

Sobre el segundo nivel, no hay un instrumento que pueda identificar o lograr la coherencia *entre* políticas, ya sea que se trate de coherencia en instrumentos, población u objetivos. Hay mecanismos de gestión que sí ven más allá de una sola política pública —planeación, coordinación, evaluación— pero que no sirven para observar o mejorar la coherencia entre políticas públicas. Los instrumentos de planeación producen planes generales para proyectar el desarrollo de un país. De estos grandes planes se desprenden planes más específicos, usualmente divididos por espacios de política (los llamados programas sectoriales). Se asume que, como cada política pública está conectada en última instancia con uno de los grandes objetivos del plan nacional, entonces todas las acciones del Estado están conectadas entre sí y, en consecuencia, son coherentes. Este supuesto es incorrecto. No se trata de planear (o, peor aún, asumir) políticas públicas coherentes entre sí, sino de diseñarlas. La diferencia es importante: no es

solamente mediante la articulación de los objetivos con el plan nacional como se logra la coherencia. Puede existir un gran número de políticas, todas encaminadas a cumplir uno de los grandes objetivos enunciados en los instrumentos de planeación, pero eso no significa que, entre ellas, no existan empalmes tanto en sus objetivos como en sus instrumentos o en su población objetivo.

Algo similar ocurre con la coordinación. No es raro encontrar estrategias de coordinación creadas con el objetivo de mejorar la eficacia de las acciones del gobierno. Pero la coordinación y la coherencia de políticas públicas no son lo mismo. La coordinación es la capacidad que tienen dos o más organizaciones para desempeñar diferentes tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo (Peters, 1998, 303); es decir, la coordinación es una característica que atañe a una estructura organizacional, mientras que la coherencia tiene que ver con el diseño de las políticas. Finalmente, los instrumentos de evaluación y monitoreo asumen que la coherencia entre políticas existe: los indicadores en que se base la MML, el monitoreo que se haga de esos indicadores, las evaluaciones que se realicen (aparte de las evaluaciones de diseño, concentradas en valorar el contenido de cada programa) y los hallazgos de dichas evaluaciones se referirán a la teoría causal de la política pública, su coherencia interna. Por ende, su eficacia está limitada a la evaluación de la coherencia en las políticas, pues aunque fuera posible contar con políticas con coherencia interna, por sí misma ésta no garantiza los otros niveles de coherencia.

Así como sucede con la coherencia entre políticas, no existe, hasta el momento, un mecanismo para identificar la coherencia entre diferentes espacios de política. Desde luego, para asegurar la coherencia en este nivel se requeriría un mecanismo altamente sofisticado que pudiera prever lo imposible: todos los posibles efectos colaterales que cada una de las políticas tendrá en el resto de los espacios de política. Aun así, la coherencia entre espacios de política se puede mejorar si se estudia con mayor detenimiento la forma en la que un espacio de política se ve afectado por la existencia de otros (tanto desde una perspectiva horizontal como vertical) (Nilsson, *et al.*, 2012) y al garantizar que exista una coordinación adecuada entre la imple-

mentación de los componentes y de las acciones previstas para el logro de los objetivos que integran cada uno.

No se busca garantizar la coherencia entre espacios de política en su totalidad, pero sí contribuir a una toma de decisiones en la que se reconozca que los resultados de un espacio de política afectan los de otro. Se trata de que durante la hechura de las políticas públicas, los tomadores de decisiones reconozcan que sus decisiones tienen un alcance que trasciende el espacio de la política pública. Y de que los diseñadores de cada política sepan que el éxito de su política depende del buen desempeño de otras políticas en su espacio de políticas y en otros, y se den cuenta de que su política puede afectar el éxito de las demás.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

En el análisis de políticas y en la arena política con mucha frecuencia se hace referencia a las experiencias “exitosas” de política pública (Marsh y McConnell, 2010). Pero, ¿en qué reside el éxito de estas políticas?, ¿por qué se afirma que son políticas exitosas? Se suele considerar que las políticas son exitosas si cumplen con sus objetivos. Esta noción, sin embargo, en el mejor de los casos abarca el nivel uno del análisis aquí sugerido, el de la coherencia *en* las políticas. Pero este nivel resulta en una valoración del éxito de las políticas muy estrecha pues, como se ha mencionado a lo largo del texto, una política puede ser “exitosa” en lo individual, pero no contribuir a lograr un objetivo más amplio para el cual, idealmente, fue creada.

La coherencia absoluta entre políticas o entre espacios de política constituye un escenario imposible. Eso no debería ser pretexto para diseñar e implementar políticas sin tomar en cuenta las implicaciones de la falta de coherencia. Se requiere, entonces, pensar las políticas públicas en sí mismas, pero además resulta imperativo analizar la coherencia entre políticas públicas de un mismo espacio y entre espacios de políticas.

Hacia adelante, el reto de la coherencia en las políticas pública es, a un tiempo, intelectual y práctico. Es intelectual porque es necesario desarrollar desde la discusión sobre políticas públicas, las herramientas teóricas y ana-

líticas para conceptualizar, valorar, medir y mejorar la coherencia de las políticas. El diseño de una metodología para valorar la coherencia entre políticas sería el primer paso para avanzar en esta agenda. Para ello, serían necesarias nuevas investigaciones sobre la forma en la que los gobiernos pueden abonar a la coherencia de las políticas desde los procesos de planeación y coordinación. El logro efectivo de mayor coherencia entre políticas no puede estar limitado al diseño de las mismas, sino que debe extenderse a otros momentos del proceso de las políticas. Estudiar la coherencia desde el enfoque del proceso de planeación será fundamental para identificar los recursos económicos, legales y administrativos que se requieren para que un espacio de política pueda incluir efectivamente todas las políticas que requiere para cumplir con su objetivo. Lo mismo desde el proceso de implementación: implementar políticas coherentes no sólo requiere políticas coherentes, sino estructuras administrativas coordinadas, procesos conectados e información compartida.

El reto también es práctico porque los instrumentos de planeación, coordinación y evaluación de los gobiernos deben hacerse cargo del hecho de que la coherencia en las políticas públicas no puede ser sólo un supuesto sobre el que se construyen decisiones, sino un objetivo explícito que requiere intervenciones deliberadas. Esto implicará, en primer lugar, definir claramente cuáles serán los espacios de política (y las políticas que integran cada uno) cuya coherencia será evaluada. Posteriormente el desafío será diseñar un instrumento lo suficientemente general para que pueda capturar los distintos tipos de coherencia posibles en cada espacio de política (de metas, poblaciones o instrumentos), pero al mismo tiempo, lo suficientemente específico para que de sus resultados se puedan emitir recomendaciones puntuales sobre los aspectos específicos de diseño que deberán ser ajustados para mejorar el grado de coherencia en cada espacio.

Aunque es cierto que ni la planeación, ni la coordinación ni la evaluación —por bien hechas que estén— pueden suplir la coherencia entre políticas públicas, sí constituyen prerequisites importantes para que la coherencia de políticas logre lo que realmente importa: que las acciones del gobierno logren resultados integrados, que el conjunto de políticas públicas

pueda realmente resolver grandes problemas públicos, que los problemas complejos se atiendan de forma integral; por eso la discusión aquí presentada sobre políticas públicas debe llevarse a cabo en un contexto más amplio, como el de la integración de las políticas (*policy integration*) (para mayores referencias sobre este concepto véanse Jordan y Lenschow, 2010; Adelle y Russel, 2013; Howlett y Rayner, 2007). ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R. (1991), “Human Services Integration: Past and Present Challenges in Public Administration”, *Public Administration Review*, 51(6), pp. 533-542.
- Agudo, A. (2008), *¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos*, México, Sedesol.
- Aguilar, L.F. (2009), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en F. Mariñez y V. Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, México, ITESM/EGAP/ Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2010), “Introducción”, en L.F. Aguilar (comp.), *Política pública*, México, BBAP-df/Siglo XXI Editores.
- Adelle, C. y D. Russel (2013), “Climate Policy Integration: A Case of Déjà Vu?”, *Environmental Policy and Governance*, 23(1), pp. 1-12.
- Baumgartner, F. y B.D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Blouin, C. (2007), “Trade Policy and Health: From Conflicting Interests to Policy Coherence”, *Bulletin of the World Health Organization*, 85(3), pp. 169-173.
- Boyne, B. (2001), “Planning, Performance and Public Services”, *Public Administration*, 79(1), pp. 73-88.
- Bozeman, B. (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, DC, Georgetown University Press.
- Careja, R. (2011), “Paths to Policy Coherence in Creating Market Econo-

- mies in Central and Eastern Europe”, *International Political Science Review*, 32(3), pp. 345-366.
- Cejudo, G. (2011), “Sobre el uso de las evaluaciones”, en G. Cejudo y C. Maldonado (eds.), *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011*, México, CLEAR/CIDE/SFP, pp. 11-28.
- Cejudo, G., R. Gerhard y C. Michel (2012), “Meta evaluación del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), disponible en: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/FONART_MetaEvaluacion%20.pdf [fecha de consulta: 6 de diciembre de 2013].
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2013), “Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)”, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/popmi/> [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2013].
- _____ (2013a), “Programa Fondos Regionales Indígenas: Reglas de Operación 2013”, disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2665 [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2013].
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2011), *Inventario Coneval de Programas Federales de Desarrollo Social*, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> [fecha de consulta: 5 de junio de 2014].
- _____ (2012), *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de financiamiento de actividades productivas 2010*, México, Coneval.
- _____ (2013), *Inventario Coneval de Programas Federales de Desarrollo Social*, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> [fecha de consulta: 8 de junio de 2014].
- _____ (2015), *Medición de la pobreza*, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Indicadores-de-carencia-social.aspx> [fecha de consulta: 20 de enero de 2015].
- Cortés, F. (2008), “Causalidad y evaluación del impacto de la política”, en F. Cortés, A. Escobar y M. González, *Método científico y política social: A*

- propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México, El Colegio de México, pp. 97-127.
- Dery, D. (1998), "Policy by the Way: When Policy is Incidental to Making Other Policies", *Journal of Public Policy*, 18(2), pp. 163-176.
- Forster, J. y O.S. Stokke (1999), "Coherence of Policies towards Developing Countries: Approaching the Problematique", en J. Forster y O.S. Stokke (eds.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, Nueva York, EADI, pp. 16-57.
- Fukasaku, K. y A. Hirata (1995), "The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence", en Kiichiro, M.G. Plummer y J.H.L. Tan (eds.), *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, París, OCDE, pp. 19-40.
- Galston, W. (2006), "Political Feasibility: Interests and Power", en M. Moran, M. Rein y R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 543-556.
- Gutiérrez, J.P., E. Álvarez y M. Castro (2008), *Evaluación externa del Programa IMSS Oportunidades 2008*, México, CIEE.
- Hall, P. y D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Howlett, M. y J. Rayner (2007), "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'", *Policy and Society*, 26(4), pp. 1-18.
- Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (2011), disponible en: <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx> [fecha de consulta: 17 de marzo de 2013].
- Jochim, A. y P. May (2010), "Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance", *Policy Studies Journal*, 38, pp. 303-327.
- Jordan, A. y A. Lenschow (2010), "Environmental Policy Integration: A State of the Art Review", *Environmental Policy and Governance*, 20, pp. 147-158.
- Jordan, H. y D. Halpin (2006), "The Political Costs of Policy Coherence: Constructing a Rural Policy for Scotland", *Journal of Public Policy*, 26(1), pp. 21-41.

- Lakatos, I. (1978), *La metodología de los programas de investigación*, Madrid, Alianza Editorial.
- Lerda, J.C., J. Acquatella y J.J. Gómez (2003), *Integración, coherencia y coordinación de políticas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Medio Ambiente y Desarrollo, núm. 76.
- Levy, S. (2008), *Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, México, Océano.
- Ley General de Desarrollo Social (2013), *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio.
- Lowi, T. (1964), “American Business, Public Policy: Case-studies, and Political Theory”, *World Politics*, 16(1), pp. 677-715.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.
- Marsh, D. y A. McConnell (2010), “Towards a Framework for Establishing Policy Success”, *Public Administration*, 88(2), pp. 564-583.
- May, P., J. Sapotichne y S. Workman (2006), “Policy Coherence and Policy Domains”, *The Policy Studies Journal*, 34(3), pp. 381-403.
- Mény, Y. y J. Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Merino, M. (2009), “Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada”, documento de trabajo 229, México, CIDE-División de Administración Pública.
- _____ (2010), “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en M. Merino y G. Cejudo (coords.) *Problemas, decisiones y soluciones, Enfoques de políticas públicas*, México, CIDE/FCE.
- _____ (2013), *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.
- Moore, M. (2013), *Recognizing Public Value*, Cambridge, Harvard University Press.
- Nilsson, M., T. Zamparutti, J.E. Petersen, B. Nykvist, P. Rudberg y J. McGuinn (2012), “Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-environment Policy Interac-

- tions in the EU”, *Environmental Policy and Governance*, 22(6), pp. 395-423.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2011), *Better Policies for Development: Recommendations for Policy Coherence*, disponible en: <http://www.oecd.org/pcd/48110465.pdf> [fecha de consulta: 21 de enero de 2013].
- _____ (2003), *Policy Coherence: Vital for Global Development*, disponible en: <http://www.oecd.org/pcd/20202515.pdf> [fecha de consulta: 21 de enero de 2013].
- Pardo, M. (2003), *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/14941/lcl1906e.pdf> [fecha de consulta: 23 de enero de 2013].
- Pawson, R. (2013), *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*, Londres, Sage.
- Peters, G. (1998), “Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination”, *Public Administration*, 76(1), pp. 295-311.
- Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf [fecha de consulta: 17 de marzo de 2013].
- ROP (Reglas de Operación) del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) (2011), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre.
- ROP (Reglas de Operación) del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) (2014), *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre.
- ROP (Reglas de Operación) del Programa de Opciones Productivas (POP) (2011), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre.
- ROP (Reglas de Operación) del Programa de Opciones Productivas (POP) (2014), *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre.
- ROP (Reglas de Operación) del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) (2014), *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre.

- ROP (Reglas de Operación) del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) (2013), *Diario Oficial de la Federación*, 27 de febrero.
- ROP (Reglas de Operación) del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur) (2014), *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre.
- ROP (Reglas de Operación) del Programa de Fondos Regionales Indígenas (PFRI) (2013), *Diario Oficial de la Federación*, 25 de abril.
- Rhodes, R. (1997), “Shackling the Leader? Coherence, Capacity and the Hollow Crown”, en P. Weller y H. Rhodes (eds.), *The Hollow Crown*, Londres, Macmillan, pp. 198-223.
- Rosencrantz, H. (2008), “Properties of Goal Systems: Consistency, Conflict and Coherence”, *Studia Logica*, 89(1), pp. 37-58.
- Sánchez, G. (2008), *Padecer la pobreza: Un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*, México, Sedesol.
- Santos, G., W.W. Li y W. Koh (2004), “Transport Policies in Singapore”, en G. Santos (ed.), *Road Pricing: Theory and Evidence*, vol. 9 de la serie “Research in Transportation Economics”, Oxford, Elsevier, pp. 209-235.
- SE (Secretaría de Economía) (2013), “Fommur”, disponible en: <http://www.pronafim.gob.mx/articulo/fommur> [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2013].
- Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) (2013), “Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)”, disponible en: <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/fappa/> [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2013].
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2013), “Opciones Productivas”, disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Opciones_Productivas [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2013].
- Simon, H.A. (1974), *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan.
- Stone, D.A. (2004), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York, Norton.
- Teles, S. (2013), “Kludgeocracy in America”, *National Affairs*, disponible

- en: http://www.nationalaffairs.com/doclib/20130920_Teles.pdf [fecha de consulta: 7 de enero de 2015].
- Walsh, K. *et al.* (2001), “Ministry of Labour and Social Policy”, Netherlands Economic Institute (NEI), disponible en: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_3643_972552927.pdf [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2014].
- Wildavsky, A. (1973), “If Planning is Everything, Maybe it’s Nothing”, *Policy Sciences*, 4(2), pp. 127-153.

Guillermo M. Cejudo es Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde ha sido profesor-investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Es autor de *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2014) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva Gestión Pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012) y ha coordinado libros sobre transparencia, evaluación, rendición de cuentas y políticas públicas. Es autor también de artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno publicados en *International Public Management Journal*, *International Review of Administrative Sciences*, *Gestión y Política Pública* y *Reforma y Democracia*. Sus textos han sido recogidos en las antologías de Sage sobre Public Administration y Public Sector Reform. Coordina (con Alejandra Ríos) el proyecto México Estatal: Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Cynthia L. Michel es profesora-asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde 2013. Es maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Se desempeñó como consultor externo para la evaluación y análisis de políticas públicas en el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR). Ha desarrollado diversas evaluaciones de programas y políticas públicas en México, especialmente del ámbito social y de innovación pública. Es profesora de asignatura en la Universidad Iberoamericana, en donde imparte el curso de Evaluación de Programas.