

NÚMERO 284

GUILLERMO M. CEJUDO Y CYNTHIA L. MICHEL

**Coherencia y políticas públicas.
Metas, instrumentos y poblaciones objetivo**



Importante

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

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

www.cide.edu
Febrero 2014

D.R. © 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, Álvaro Obregón, México DF,
México.
www.cide.edu

www.LibreriaCide.com

Dirección de Publicaciones
publicaciones@cide.edu
Tel. 5081 4003

Resumen

Las políticas públicas son un conjunto de acciones específicas orientadas a lograr 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 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 áreas 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.

Abstract

Public policies are a set of specific actions intended to solve concrete public issues. Given the specificity that distinguishes 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 space, and coherence across policy areas. We show that internal coherence is not guarantee of external coherence. We use Mexican government programs to exemplify the consequence of incoherence policies.

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 solo 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 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" (2010: 31). En esta lógica, las políticas públicas "[n]o 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.

Este no es un problema trivial. Frecuentemente 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 su población objetivo, 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 miopía, podríamos tener a un sector de la población que se beneficiara de varias políticas similares, y a otro sector cuyos problemas hayan sido ignorados. En otras palabras, pese a tener políticas públicas que, por separado, tengan lógica y sentido, el conjunto de políticas en agregado podría tener vacíos o duplicidades.¹

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: 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 (2009:16).

En este texto argumentamos que, frecuentemente, los gobiernos diseñan políticas, planifican, establecen mecanismos de coordinación y evalúan bajo el supuesto de que existe coherencia entre las políticas, pero que ese supuesto no puede darse por válido en muchos casos. Argumentamos, además, que la manera en que los gobiernos operan cotidianamente 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 tiene 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 suplir el diseño coherente entre políticas. Finalmente una evaluación puede ser un insumo para ir logrando políticas públicas bien diseñadas y con coherencia 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 estos instrumentos parten de un falso supuesto, según el cual la coherencia entre políticas está dada.

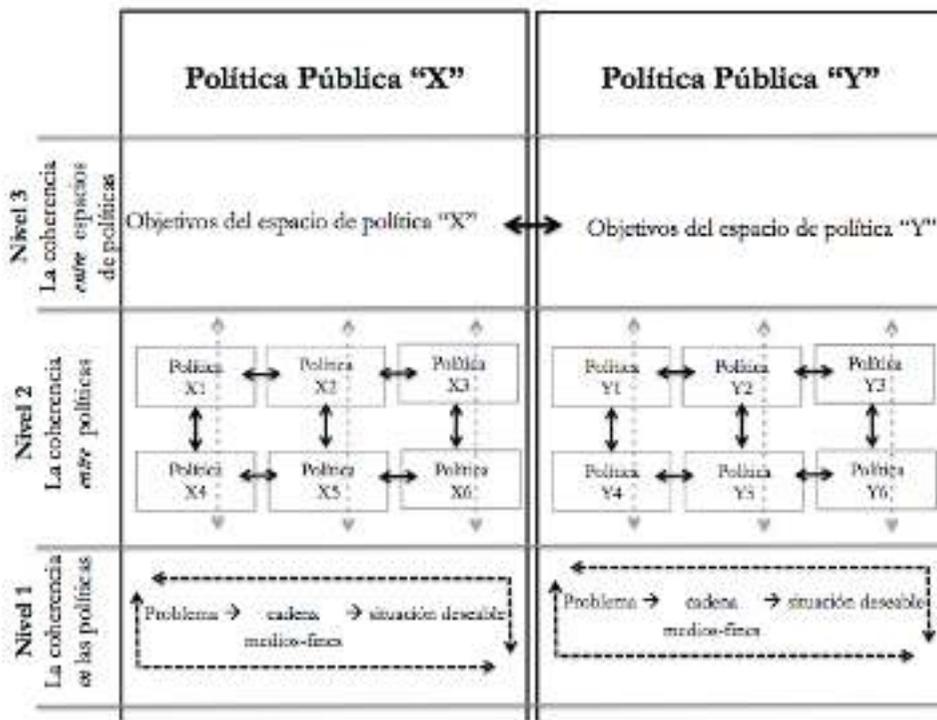
Desde luego, una coherencia absoluta entre políticas requeriría, como cualquier acción planeada, conocimiento causal total, es decir, una teoría que sirva para sustentar una relación causal entre las acciones a emprender; de lo contrario, la consecución de dichos objetivos se convierte en una cuestión de azar (Wildavsky, 1973: 131). Ese ideal absoluto es inalcanzable, como la amplia literatura sobre racionalidad y comportamiento administrativo han mostrado (Simon, 1947). 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, pero que esta coherencia no es una condición generada en automático, sino que requiere un análisis específico para este fin e intervenciones deliberadas. La resolución de los problemas públicos no puede ser solamente el resultado 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, en la coherencia entre áreas de política pública (por ejemplo, entre la política fiscal y la comercial), pero ha ignorado la coherencia entre políticas públicas de una misma área. 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 atributos de “éxito” de una política.

La coherencia de políticas públicas: tres niveles

Frecuentemente se hace referencia a la coherencia como un atributo deseable en las políticas públicas, aunque no se cuenta con una conceptualización compartida sobre lo que significa que una política pública sea coherente (véase Rhodes, 1997; Peters, 1998; Jordan y Halpin, 2006; May, et al., 2006; Merino, 2009; así como las propuestas de diversos organismos internacionales: Lerda, et al.: 2003; OECD: 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 (véase Figura 1)

FIGURA 1. NIVELES DE ANÁLISIS DE LA COHERENCIA EN 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. En suma, toda política asume una relación de causa y efecto.

La coherencia interna de una política se valora entre cada una de las decisiones inherentes a la definición de la teoría causal, y es que desde la definición del problema hasta la selección de alternativas de solución, cada etapa constituye una decisión que se toma a partir de distintos criterios: cuestiones éticas, políticas y técnicas. 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. En palabras de Mauricio Merino “[las decisiones] no se desprenden de procesos mecánicos sino de la selección razonada entre opciones diferentes. Es un juego entre alternativas que se toman o se deshechan porque unas se consideran *mejores* que otras; y a las vez, porque de ellas se esperan resultados plausibles en un sentido determinado. (...) *mejor* o *peor* son categorías relativas al valor que se invoca en cada caso.” (2013: 159). De ahí que el componente normativo (un valor) sirva como amalgama entre la definición del problema, el diseño de la política, su implementación y el propósito explícito que se quiere obtener.²

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). Al definir un problema público de cierta forma, al privilegiar algunos atributos, al seleccionar una población objetivo, al seleccionar un instrumento de política y al construir la situación deseable de la política, se toman decisiones políticas (Lowi, 1964). Finalmente, el criterio técnico que se toma en cuenta en el diseño interno de una política tiene que ver con el análisis razonado de la factibilidad de la intervención, sobre la relación entre los costos y los beneficios esperados, acerca de los efectos esperados de distintos instrumentos y sobre las acciones, productos y resultados esperados en la implementación de la política.³

² Véase también Yves Mény y J.C. Thoening (1992)

³ Stokey y Zeckhauser expresan bien la diferencia entre la dimensión política y la técnica cuando argumentan que bajo “la perspectiva [técnica] los proyectos cuyos beneficios no sobrepasen los costos no son deseables, aun cuando

Una política bien diseñada supone la coherencia entre estas tres dimensiones: articulación lógica entre lo técnico, lo político y lo ético. Cuando la consistencia entre dichas dimensiones 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 al plan (*problemas de implementación*). Más aún, cuando en esas dimensiones hay falta de coherencia (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 buscan 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*).

En México, como en buena parte de los países con sistemas de monitoreo y evaluación razonablemente desarrollados, este nivel de coherencia se ha intentado atender de forma adecuada a partir de la Metodología de Marco Lógico (MML). Existe un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que es obligatorio para todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF) que ejercen recursos públicos. En el marco del SED se han emitido diversos lineamientos que buscan asegurar que los programas y el gasto público de las dependencias de la APF estén orientados al logro de objetivos y metas claros, y cuyos resultados sean medibles. 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. Pero 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 serán tan buenas como la teoría causal de la política pública y, por tanto, de la coherencia de la política. Buena parte de los instrumentos de evaluación de política están pensados para asegurar la coherencia interna de las políticas públicas: ¿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. Ante esto surgen dos problemas: en primer lugar, una buena evaluación puede, en el mejor de los casos, identificar problemas con la coherencia interna de una política pública, pero no corregirá en automático los problemas, pues hay un largo trecho entre el hallazgo de una evaluación y el rediseño de una política (Cejudo, 2011).⁴ En segundo lugar, aunque fuera posible contar con políticas con coherencia interna, por sí misma esta no garantiza los otros niveles de coherencia, como se explica en las siguientes secciones.

los impulsen poderosos intereses. Los beneficios y costos que se acumulan para todos –los constructores de la carretera, los ecologistas, la ‘gente menor’, los usuarios y los prestadores de servicios, los contribuyentes- serán contados sobre una base de dólar por cabeza [a diferencia de lo que sucede desde la perspectiva política]” (1978: 151).

⁴ Hay programas sociales que recurrentemente reciben evaluaciones que critican su diseño y que no son modificados.

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 como en 1974 como un fondo para apoyar las artesanías y, a partir de 1995, comenzó a ser 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 Fonart, 2012: 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) (véase Tabla 1). 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 éstos 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 consisten en capacitar y asistir técnicamente a los artesanos, para mejorar sus condiciones productivas. Estos 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 mayor 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 desatienden los propósitos. Las evaluaciones de consistencia y resultados que coordina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) sugieren que este no es un problema aislado. Por ello, la pregunta pertinente es cómo evitar que las buenas intenciones no queden atrapadas en un problema de falta de coherencia entre los instrumentos, los objetivos o las poblaciones objetivo, o que se realicen ajustes que terminen por comprometer el objetivo último de la política (Teles, 2013). La literatura sobre el tema abunda. Majone es, quizá, quien mejor expone una solución en este sentido, al proponer un enfoque analítico que distingue 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 distingue 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” (1986: 196; véase Merino *et al.* 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, 1989: 158-161). Cada una de estas intervenciones no solo coexiste con las otras, sino que interactúa con ellas: las potencia u obstaculiza.⁵ Para que una política contribuya, refuerce o mejore el desempeño de otra, se requiere que ambas políticas sean coherentes. Por el contrario, cuando las políticas no son coherentes, su coexistencia puede devenir en algo más que la falta de articulación: políticas que estorban, traslapan o dejan objetivos o personas sin atender.

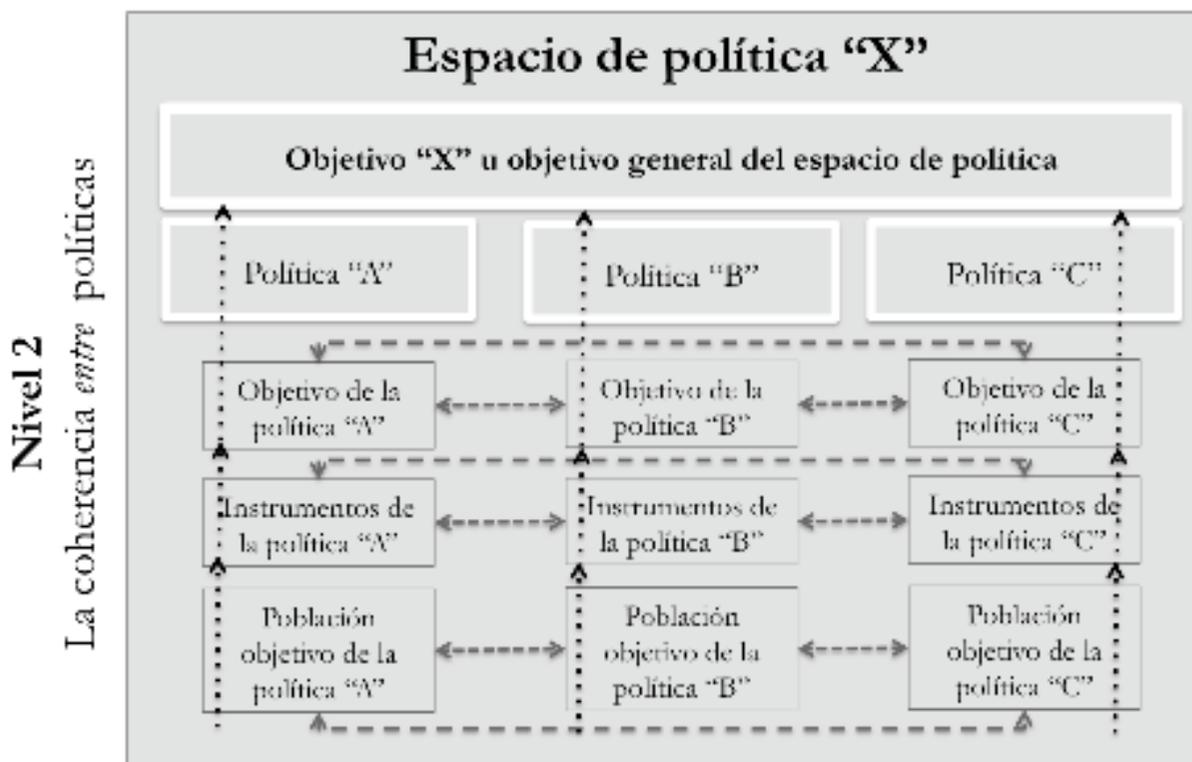
La coherencia en un espacio de política se refiere a la relación entre las políticas que lo componen y que sirven como instrumentos para lograr los grandes objetivos de los espacios de política. Se evalúa, por ejemplo, que las políticas que comparten ese espacio de política social sean coherentes entre sí. Desde este lente de análisis, se espera que las políticas públicas que conforman cada espacio, mantengan una sinergia mediante la cual cada una tenga una aportación clara y diferenciada a la solución del problema público. Ello supone coordinar y subordinar todas las políticas de cierto ámbito a un conjunto coherente de instrumentos y propósitos orientados al objetivo más amplio (Dery, 1998: 169-171). Se considera entonces que existe coherencia entre políticas si los instrumentos de unas generan efectos positivos en las otras (Careja, 2011:346). De esta forma, la coherencia no solamente está relacionada con la complementariedad de los objetivos que persigue cada política, sino con la de los componentes de cada una.

Podemos decir que dos políticas son coherentes *entre sí*, en primer lugar, por su capacidad para alcanzar, en combinación, un objetivo más amplio. Como criterio mínimo, 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” no

⁵ En este espacio, todas las políticas se relacionan entre sí, aunque unas en mayor medida que otras. Entre 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, 1989). 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, 1989: 160).

afecta la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política "B", sino que por el contrario, las refuerzan. En una forma más amplia, por ejemplo, hay coherencia cuando, al implementar la política "A", se está atendiendo una determinada población objetivo, misma que es distinta de la que atiende la política "B". Alternativamente, dos políticas pueden compartir poblaciones objetivo, pero utilizar instrumentos diferentes, aunque complementarios, para lograr resolver un problema público. En cualquier caso, cuando hay coherencia, la operación articulada de dos políticas ("A" y "B") logra no solo los objetivos propios de cada política, sino un objetivo más amplio (el Objetivo "X", en la figura 2). Aquí proponemos que la coherencia entre las políticas se puede valorar desde tres puntos de vista distintos: la coherencia entre los instrumentos, la coherencia entre los objetivos de las distintas políticas y la coherencia entre la población objetivo que busca atender cada política (Ver Figura 2).

FIGURA 2. NIVELES DE ANÁLISIS DE LA COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: elaboración propia

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 multifactoriales, la coherencia en este nivel se hace evidente cuando distintas políticas, cada una por una vía diferente, atienden una dimensión de ese problema. En este nivel, 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 dichas políticas.⁶ Por ejemplo, un conjunto coherente de políticas en materia laboral debería estar integrado por instrumentos que fomenten la creación de nuevos empleos mediante programas para los emprendedores, por instrumentos orientados a capacitar a las personas desempleadas para facilitar su integración al mercado y, finalmente, por un componente que capacite a las personas de escasos recursos, que habitan en zonas rurales, para que puedan autoemplearse.⁷ En ningún caso una sola política busca terminar con el desempleo. Más bien, cada uno de uno de ellos está encargado 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 relativo, 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.

Por ello, puede haber políticas que coexistan en un mismo espacio de políticas y que tengan coherencia interna, pero que enfrenten dos problemas. El primer problema es que se desconozca en qué consiste el objetivo mayor que se busca alcanzar en conjunto. Por ejemplo, en México los programas del sector de la ciencia y tecnología hasta 2012 tenían como propósito explícito generar capacidades científicas, de desarrollo tecnológico y de innovación, pero se carecía de una definición precisa y una operacionalización observable. La consecuencia es que se cae en la ilusión de la coherencia, pues todos los programas operan para lograr este gran objetivo, pero al no haber un concepto común, las acciones de cada programa se vuelven esfuerzos aislados. En otras palabras, el diseño de cada programa no está definido de forma tal que cada uno tenga una aportación clara y diferencia para alcanzar el desarrollo de

⁶ El mayor supuesto en este nivel de análisis es que existe coherencia interna en cada una 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.

⁷ Para un ejemplo concreto de política laboral en esta lógica, puede verse el caso de Bulgaria (Walsh, K., et.al., 2001).

ciencia y tecnología (es decir, no están diseñados de forma que sean coherentes entre sí), porque no se ha definido qué se entiende por el objetivo “X”.

El segundo problema consiste en que los instrumentos utilizados por cada política no contribuya de manera diferenciada a solucionar una parte del gran problema público que les da origen. Hay múltiples espacios de política en los que las distintas políticas que los componen utilizan, en realidad, el mismo instrumento: distintas políticas de fomento productivo que comparten, todas, la entrega de créditos o apoyos directos como instrumento; o políticas de desarrollo tecnológico que se agotan, todas, en 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 uno de los instrumentos de política. Es decir, se trata de que, aunque todas las políticas estén encaminadas hacia la consecución de diferentes objetivos, ellas estén relacionadas armónicamente entre sí, de forma tal que las acciones que cada una emprenda sean, también, coherentes entre sí (Fukasaku y Hirata, 1995; Forster y Stokke, 1999; May, *et al.*, 2006). Esto quiere decir que, en un espacio de política determinado, las políticas coexisten para alcanzar un objetivo común, un objetivo que trasciende el logro de cada una de las políticas, pero que al mismo tiempo está vinculado con él. Por eso, la coherencia desde esta perspectiva se valora a partir de la eficacia con la que cada política contribuye al logro del objetivo superior, pero desde una perspectiva integral. El objeto de análisis no es el de conocer si cada política contribuye efectivamente al cumplimiento de una parte del objetivo general del espacio de política en cuestión, sino el de 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.⁸

⁸ Un ejemplo en este sentido es la política de transporte en Singapur (véase Santos, *et al.*, 2004)

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 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 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 un análisis de la focalización de las políticas, pues con ello es posible identificar si, aunque se esté utilizando un mismo instrumento, la suma de las intervenciones terminan por abarcar toda la población que padece un determinado problema. Pero la coherencia desde este nivel 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 un 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.

Un ejemplo de coherencia en este nivel en el ámbito de desarrollo social implicaría una política que, en aras de lograr cubrir las necesidades básicas de las personas para permitir su desarrollo, por ejemplo, cuente con una serie de políticas que, en conjunto, atiendan a todas las personas con esta carencia. De esta forma, una política debería estar dirigida específicamente a los niños, brindando servicios de cuidado infantil, otra a las mujeres que son víctimas de violencia doméstica, a los adultos mayores y a las personas discapacitadas (véase Agranoff, 1995: 538). Aunque el instrumento mediante el cual las políticas operan tiene que ver con proporcionar servicios de asistencia a la población cuyas necesidades básicas no habían sido cubiertas, las acciones específicas de cada una están relacionadas con las necesidades particulares de la población objetivo de cada política. Pero de esto es precisamente de lo que se trata la coherencia entre la población objetivo de las políticas, de que no se agoten en su propia lógica,

sino que todas contribuyan, mediante la atención de diferentes grupos de 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 actualmente existen, por lo menos, catorce programas presupuestarios que, en teoría, persiguen un mismo objetivo, el cual se pretende alcanzar mediante un mismo instrumento, pero atendiendo poblaciones distintas⁹ (ver Tabla 2), lo cierto es que un análisis más detallado de la población que atienden estos programas apunta a la incoherencia entre las políticas. Contamos, por ejemplo, con programas como FAPPA¹⁰ y POP¹¹, destinados a la población en pobreza; con POPMI¹², que atiende a población en pobreza, pero que son mujeres e indígenas; con FOMMUR¹³, que apoya a la población femenina y pobre; con el Programa Fondos Regionales Indígenas¹⁴, que atiende a la población indígena, y así la lista continúa.

En términos prácticos, esto significa que una misma mujer es población objetivo del POP¹⁵, del POPMI¹⁶ 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.

⁹ Cada uno de los catorce 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

¹⁰ 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 (SEDATU, 2013).

¹¹ El Programa de Opciones Productivas (POP) busca desarrollar las capacidades productivas de la población rural que vive en pobreza, mediante la implementación de proyectos productivos (Sedesol, 2013)

¹² 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 (CDI, 2013a)

¹³ El Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) es un programa que busca favorecer el desarrollo de las habilidades y el autoempleo de las mujeres en situación de pobreza, mediante el acceso a micro financiamientos (SE, 2013).

¹⁴ El Programa Fondos Regionales Indígenas busca contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas mediante el financiamiento de proyectos productivos (CDI, 2013b)

¹⁵ La población objetivo del POP es la población potencial (Personas de 18 años de edad o mayores, económicamente activas o disponibles, cuyo ingreso sea inferior al valor de la línea de bienestar económico), menos la población objetivo (Inventario de Coneval, 2011).

¹⁶ La población objetivo del POPMI está definida como "Mujeres indígenas mayores de edad o menores emancipadas, que forman grupos de 8 a 10 integrantes y que de acuerdo con el presupuesto disponible se pretende atender" (Inventario de Coneval, 2011)

¿Cómo valorar la coherencia entre políticas públicas?

A diferencia de lo que sucede en el primer nivel de coherencia con la MML, en este nivel no es claro cuál es el instrumento que debe utilizarse para lograr la coherencia entre políticas, independientemente de que se trate de coherencia a nivel instrumentos, población u objetivos. Los instrumentos de planeación por sectores suelen pensarse como los más adecuados para este fin. Sin embargo, por más obvio que parezca, un plan es un instrumento de planeación y no de coherencia. Es decir, un plan parte de una visión estática de la realidad, mientras que una instrumento para dar coherencia tendría que funcionar sabiendo que, en un contexto cambiante y dinámico, las políticas públicas deben adaptarse para no dejar de ser relevantes, pero sin empalmar sus acciones con las que otras políticas ya llevan a cabo.

Desde luego, esto no significa que los planes carezcan de utilidad. Nuestro argumento, más bien, es que, aunque los planes sirven otros propósitos que poco tienen ver con la coherencia, se siguen utilizando para este fin. Tanto en México como en muchos países de América Latina, los gobiernos cuentan con instrumentos de planeación, utilizados para proyectar el desarrollo al que deberá aspirar una nación en un determinado periodo de tiempo. De estos grandes planes se desprenden planes más específicos, usualmente divididos por sectores de la economía, los cuales buscan marcar el rumbo de las políticas públicas que tienen por objeto, ahora sí, resolver problemas públicos concretos. Con este complejo sistema de planeación se asume que, como el programa gubernamental está conectado 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 entre sí.

Este supuesto es incorrecto. La planeación favorece una toma de decisiones integral, a partir de información sobre el amplio espectro de actividades que lleva a cabo una organización y, por ello, también facilita la coordinación de ciertas acciones (Boyne, 2001: 76). Pero la coherencia y la coordinación 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); la coherencia, por su parte, se refiere a la situación en la que las políticas se encuentran relacionadas consistentemente, bien en términos de sus objetivos, bien en cuanto a sus procesos de implementación (Rhodes, 1997: 222). La coordinación es una característica que atañe a una estructura organizacional, mientras que la coherencia tiene que ver con el diseño de las políticas. Esto es, 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.

No se puede esperar solventar la falta de coherencia entre políticas mejorando el sistema de planeación o evaluación de un país. No se trata de planear políticas públicas coherentes entre sí, sino de diseñarlas. La diferencia es importante. Los objetivos de una nación o de un sector económico se planean, pero son los medios que se utilizan

para alcanzar esos objetivos los determinantes de que el plan se cumpla (Wildavsky, 1973). La planeación constituye un punto único en el tiempo, una decisión que puede competir a un solo individuo. Por el contrario, el diseño de las políticas es un proceso que se inserta en un entorno democrático, en donde el resultado de la deliberación entre los diversos actores involucrados es el que determina la forma que tomará cada política y que, durante su implementación continuará definiéndose.

Desde luego, no se espera lograr una coherencia absoluta entre políticas, pues esto requeriría conocimiento causal total de todos esos actores involucrados en su diseño. Pero el que la coherencia entre políticas no sea factible, no significa que la mera calidad adaptativa de las políticas, en automático se traduzca en un resultado coherente.

Las evaluaciones también han sido utilizadas como instrumentos para medir la coherencia, pero sólo en lo individual. Es decir, los instrumentos de evaluación han estado dirigidos a valorar la coherencia al interior de las políticas, para medir la causalidad y pertinencia de la intervención. Este tipo de análisis no permite conocer la coherencia entre las políticas con respecto a un objetivo más amplio, al objetivo "X". En efecto, dos políticas pueden ser exitosas en sus propios términos, sin que con ello contribuyan, de manera diferenciada, a la solución de un problema público más amplio. El problema se explica porque la unidad de análisis que hasta ahora se ha tomado en cuenta (una única política pública) es insuficiente para valorar la coherencia entre políticas.

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, la de educación y la de seguridad) se corresponden o, por lo menos, la consecución de los objetivos del primero no afecta la consecución de los objetivos del segundo. Varios estudios han analizado la incompatibilidad entre los objetivos de dos diferentes espacios de política que, al coexistir, pierden eficacia. En el plano internacional este tipo de coherencia ha sido estudiada, principalmente, por la OCDE, quien la define como "la promoción sistemática de acciones de política que se refuerzan mutuamente" (OECD 2003: 2, *traducción propia*).

En esta misma lógica, la Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó un estudio en el que da 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 (medio ambiente, desarrollo económico, 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.

El problema para lograr coherencia en este nivel de análisis radica en que los distintos espacios de política casi nunca parten de cero, sino que su diseño se desprende de la intención de mejorar espacios de política previos, que mostraban ser incoherentes e incompatibles entre sí. Howlett y Rayner (2007) argumentan que, en este contexto el traslape de políticas es un escenario posible, específicamente cuando se añaden nuevas metas e instrumentos a una política, sin eliminar los previos. Un ejemplo del traslape entre espacios de política en México es el que Levy discute en su ya clásico *Buenas intenciones y malos resultados*. Levy desarrolló un estudio en el que 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 en un Estado, al cobrar impuestos al trabajo formal por una parte y, simultáneamente, al subsidiar 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).

Para una efectiva intervención del Estado, la coherencia entre los espacios de política es imperativa. La política social, por ejemplo, ha logrado importantes avances en su objetivo de aumentar la igualdad de oportunidades en el país, especialmente a través de la instrumentación del programa Oportunidades. La eficacia de la intervención, sin embargo, se ha visto mermada por la falta de coherencia entre la política social y las políticas educativa y de salud. La lógica de operación del programa consiste en que, al garantizar el acceso a los servicios de salud y de educación a la población beneficiaria, el gobierno federal habrá contribuido al desarrollo del capital humano de las nuevas generaciones. Sin embargo, distintas evaluaciones de impacto han demostrado que los becarios graduados del programa enfrentan dificultades para insertarse en el mercado laboral en sus localidades y regiones, una vez concluida su instrucción educativa (Agudo, 2008). Además, también existe evidencia de que la calidad de la oferta de salud en el contexto rural es muy limitada, pues no cuentan con suficiente personal médico, hay carencias en la infraestructura y el equipamiento, y el personal y las prácticas de atención suelen ser deficientes (González de la Rocha 2008; Gutiérrez et al. 2008; Sánchez 2008). Pero esto no significa que la política social no sirva, sino que las deficiencias en las políticas educativa y de salud han impedido que éstas sean un efectivo complemento de la primera.

Así como sucede con la coherencia entre políticas, no existe, hasta el momento, un mecanismo para garantizar 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. Por eso, 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. Es decir, se trata de que durante la hechura de las políticas públicas, los tomadores de decisiones reconozcan que sus decisiones tienen un alcance que trasciende una única política pública. Se trata de que los diseñadores de política sepan que el éxito de su política depende del buen desempeño de otras políticas (como en el caso del Programa Oportunidades, por ejemplo), y se den cuenta de que su política puede afectar el éxito de las demás.

Conclusiones

En el análisis de políticas y en la arena política con mucha frecuencia se hace referencia a las experiencias “exitosas” de política pública. Los ejemplos en este sentido abundan: los Programas de Becas en Brasil, la Red de Beneficios Sociales de Oportunidades en México, el Programa Dotación de uniformes y útiles escolares en Venezuela, entre otros (Pardo, M. 2003: 20-21). Pero ¿en qué reside el éxito de estas políticas? ¿por qué se afirma que son políticas exitosas?

En la mayoría de los casos, se considera que las políticas son exitosas si cumplen con sus objetivos; si son políticamente beneficiosas para sus implementadores, por ejemplo, permitiendo la reelección de un gobernante o de un partido en el poder (*dimensión política*), o bien, si en el proceso de su elaboración van logrando consensos y se posicionan de forma legítima y estable (*dimensión procedimental*) (Marsh, D. y McConnell, A., 2010). Sin embargo, en todos estos casos se abarca, en el mejor escenario, el nivel I de análisis aquí sugerido, el de la coherencia al interior de 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.

Desde luego, la coherencia absoluta entre políticas o entre espacios de política constituye un escenario imposible de alcanzable. Eso no significa, sin embargo, que la alternativa sea diseñar e implementar políticas sin tomar en cuenta las implicaciones de la falta de coherencia. Se requiere, entonces, evaluar las políticas públicas en sí mismas, pero además resulta imperativo evaluar la coherencia *entre* políticas públicas, es decir, evaluar la coherencia entre ellos con respecto a un objetivo más amplio, al objetivo “X”. De ahí la importancia de la definición de este objetivo, pues éste constituye el reflejo de la solución que se le dará al gran problema público que justifica un determinado espacio de política. Esto también es importante para que el Estado pueda ejercer de manera más efectiva sus funciones de planeación y de coordinación.

En materia de planeación, el Objetivo “X” enmarcará cada grupo temático de políticas. Con su definición se está seleccionando el problema público a cuya solución deberán estar orientados todas las políticas de, por ejemplo, fomento productivo. Una vez hecho esto, entonces tiene sentido definir cuál será el objetivo al que todas ellas deberán contribuir. Para plantearlo en los términos de Dery (1998), se precisa que el Estado defina sus prioridades y que, a partir de ello, se definan cuáles serán los objetivos primarios y cuáles los objetivos contextuales. Esto no significa que la planeación supla la coherencia de las políticas, pero si es efectiva, la puede reforzar. Con los mecanismos de coordinación sucede lo mismo: están diseñados para favorecer la coherencia en los procesos y actividades de las organizaciones, no en el diseño de las diferentes políticas para resolver un mismo problema público. La definición del

objetivo “X” servirá para dar rumbo a la acción gubernamental, pero no para garantizar la coherencia entre las políticas. Esta diferencia es sutil pero fundamental.

La coherencia entre políticas tiene que ver, entonces, con el proceso de diseño de las mismas. Se debe partir de la definición de objetivo “X”, después de cuya definición necesariamente le debe seguir un análisis a profundidad sobre dos aspectos fundamentales: sobre la aportación marginal que cada política tiene para la consecución de dicho objetivo, y sobre las duplicidades y las coincidencias entre las poblaciones objetivos de las políticas.

Sólo si se define el objetivo “X”, un análisis de este tipo será relevante. Si no sabemos qué es lo que se quiere lograr con un conjunto de políticas, por ejemplo, de apoyo a proyectos productivos, ¿cómo podemos valorar si el diseño de cada política es el mejor para contribuir a ese objetivo, o si la población que se está atendiendo es quien realmente padece el problema identificado? De lo anterior se desprende una importante implicación en materia de evaluación: es necesario llevar a cabo evaluaciones rigurosas sobre la coherencia en las políticas. Desde luego, deben continuar las evaluaciones dirigidas a la valoración individual de cada política, pero una evaluación más estratégica que permita definir la verdadera aportación de cada política, en comparación con un conjunto de políticas similares, debe comenzar a formar parte de una nueva agenda de evaluación. El diseño de una metodología para valorar la coherencia entre políticas sería el primer paso para avanzar en esta agenda.

En suma, el reto de la coherencia en las políticas pública es, a un tiempo, intelectual y práctico: intelectual porque es necesario desarrollar, desde la discusión sobre políticas públicas, el herramental teórico y analítico para conceptualizar, valorar, medir y mejorar la coherencia de las políticas; y 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 solo un supuesto sobre el que se construyen decisiones, sino un objetivo explícito que requiere intervenciones deliberadas.

Bibliografía

- Agranoff, R. (1991) Human Services Integration: Past and Present Challenges in Public Administration. *Public Administration Review*, 51(6), 533-542.
- Aguilar, L.F (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Freddy Mariñez y Vidal Garza (Coord.) *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. EGAP-CERALE-PORRÚA: México.
- Aguilar, L.F (2010) Introducción. En Luis F. Aguilar (Comp.) *Política Pública*. BBAPdf: México.
- Agudo, A. (2008) ¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos. México: Sedesol.
- Baumgartner, F. y Bryan 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. *Bull World Health Organ*, 85(3), 169-173.
- Boyne, B. (2001) Planning, Performance And Public Services. *Public Administration*. 79(1): 73–88
- Careja, R. (2011) Paths to Policy Coherence in Creating Market Economies in Central and Eastern Europe. *International Political Science Review*. 32(3), 345–366.
- Cejudo, G. (2011) “Sobre el uso de las evaluaciones”. En *Cejudo y Maldonado (Eds) De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011*, (11-28). Mexico: CLEAR-CIDE-SFP.
- Cejudo, G., Roberto Gerhard y Cynthia Michel (2012) Meta evaluación del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART). Recuperado el 06 de diciembre de 2013 de http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/FONART_MetaEvaluacion%20.pdf
- CDI (2013a) “Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)”, Recuperado el 1 de diciembre de 2013 de <http://www.cdi.gob.mx/popmi/>
- CDI (2013b) “Programa Fondos Regionales Indígenas. Reglas de Operación 2013”, Recuperado el 1 de diciembre de 2013 de http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2665
- Cortés, F. (2008) Causalidad y evaluación del impacto de la política. En Cortés, Escobar y González de la Rocha, *Método científico y política social: A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, (97-127). México: El Colegio de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Financiamiento de Actividades Productivas 2010, México, D.F. CONEVAL, 2012.
- Dery, D. (1998) Policy by the Way: When Policy is Incidental to Making Other Policies. *Journal of Public Policy*, 18(2), 163-176.

- Forster, J. y Olav Stokke (1999) Coherence of policies towards developing countries: approaching the problematique. En Forster y Stokke (Eds) *Policy Coherence in Development Co-operation*, (16-57), Nueva York: EADI.
- Fukasaku, K. y Akira Hirata, (1995), The OECD and ASEAN: changing economic linkages and the challenge of policy coherence. En Kiichiro, Plummer y Tan (Eds.) *OECD and the ASEAN economies: the challenge of policy coherence*, (19-40), Paris: OCDE.
- Georgina, S., Wai Wing Li y Winston T.H (2004). "Transport Policies in Singapore". En Santos, G. (Ed.) *Road Pricing: Theory and Evidence, Vol. 9 de la serie "Research in Transportation Economics"*. (209-235), Oxford: Elsevier.
- Gutiérrez, J.P, Eduardo Álvarez y Manuel Castro (2008). Evaluación Externa del Programa IMSS Oportunidades 2008. México: CIEE
- Hall, P. y David Soskice (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. y Jeremy Rayner (2007) Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society* 26(4):1-18.
- Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (2011). Recuperado el 17 de marzo de 2013 de <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- Jordan, H. y Darren Halpin (2006) The Political Costs of Policy Coherence: Constructing a Rural Policy for Scotland. *Journal of Public Policy*. 26(1): 21-41.
- Lakatos, I. (1978) *La Metodología de los Programas de Investigación*, Madrid: Alianza Editorial.
- Levy, S. (2008) Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México. Recuperado el 20 de mayo de 2013 de http://www.mexicoadebate.org.mx/docs/Buenas_intenciones_SLevy_Resumen.pdf
- Ley General de Desarrollo Social, (2013, 7 de junio). *Diario Oficial de la Federación*.
- Lowi, T (1964) American business, public policy: case-studies, and political theory, *World Politics*, 16 (1), 677-715.
- Majone, G. (1989), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.
- Marsh, D. y Allan McConnell (2010) Towards A Framework For Establishing Policy Success. *Public Administration*, 88(2): 564–583.
- May, P., Joshua Sapotichne y Samuel Workman (2006) Policy Coherence and Policy Domains. *The Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403.
- Merino, M (2009) Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada. Documento de Trabajo. México: CIDE.
- Merino, M. (2013) *Políticas Públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE
- Mény, Y. y Thoening, J. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel

- Organisation for Economic Co-Operation and Development (2003). *Policy coherence: Vital for global development*. Recuperado el 21 de enero de 2013 de <http://www.oecd.org/pcd/20202515.pdf>
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (2011). *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. Recuperado el 21 de enero de 2013 de <http://www.oecd.org/pcd/48110465.pdf>
- Pardo, M. (2003). Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Santiago de Chile. Recuperado el 23 de enero de 2013 de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/14941/lcl1906e.pdf>
- Peters, G. (1998), Managing Horizontal Government: The Politics Of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(1), 295–311.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado el 17 de marzo de 2013 de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
- Reglas de Operación del FONART (2011, 30 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*.
- Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas (2011, 30 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*.
- Rhodes, R. (1997) Shackleing the Leader?: Coherence, Capacity and the Hollow Crown. En Weller y Rhodes (Eds.) *The Hollown Crown*, (198-223) Londres: Macmillan.
- Rosencrantz, H. (2008) Properties of Goal Systems: Consistency, Conflict, and Coherence. *Studia Logica*, 89(1): 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.
- Simon, H. (1947), *Administrative behavior*, New York: MacMillan.
- SE (2013) “FOMMUR”, Recuperado el 1 de diciembre de 2013 de <http://www.pronafim.gob.mx/articulo/fommur>
- Sedatu (2013) “Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)”, Recuperado el 1 de diciembre de 2013 de <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/fappa/>
- Sedesol (2013) “Opciones Productivas”, Recuperado el 1 de diciembre de 2013 de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Opciones_Productivas
- Stokey, E. y Richrad Zeckhauser (1979), *A primer for Policy Analysis*, New York: W.W Norton.
- Teles, S. (2013) Kludgeocracy in America. *National Affairs*. Recuperado de http://www.nationalaffairs.com/doclib/20130920_Teles.pdf
- Walsh, K., et al., (2001) “Ministry of Labour and Social Policy”. Netherlands Economic Institute (NEI). Recuperado de: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_3643_972552927.pdf
- Wildavsky, A. (1973), If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, 44 (2):127-153

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

www.LibreriaCide.com